

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ИМЕНИ Е.Т. ГАЙДАРА**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2011 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 33)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2012**

УДК 33(470+571)
ББК 65.9(2Рос)-04

Агентство СІР РГБ

Институт Гайдара выражает благодарность Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации за предоставленные материалы.

Редакционная коллегия: *С. Синельников-Мурылев* (главный редактор)
А. Радыгин
Н. Главацкая

**Р76 Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы.
(Выпуск 33) – М.: Институт Гайдара, 2012. 612 с.**

ISBN 978-5-93255-340-4

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2011 г. В работе 6 крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический контекст; денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

**Russian economy in 2011. Trends and outlooks.
(Issue 33)**

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2011. The paper contains 6 big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political context; the monetary and credit spheres; financial sphere; the real sector; social sphere; institutional challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

УДК 33(470+571)
ББК 65.9(2Рос)-04

ISBN 978-5-93255-340-4

© Институт Гайдара, 2012

Авторский коллектив:

- раздел 1.1 – В. Мау;*
раздел 2.1 – Н. Лукша, П. Трунин;
раздел 2.2 – С. Дробышевский, И. Соколов, Т. Тищенко;
раздел 2.3 – А. Алаев, А. Мамедов, В. Назаров;
раздел 3.1–3.8 – А. Абрамов;
раздел 3.9 – А. Ведев, М. Хромов;
раздел 3.10 – А. Шадрин;
раздел 4.1 – О. Изряднова;
раздел 4.2 – С. Цухло;
раздел 4.3.1 – О. Изряднова;
раздел 4.3.2 – Е. Илюхина;
раздел 4.4 – Ю. Бобылев, И. Федоров;
раздел 4.5 – Н. Карлова, Н. Шагайда, Р. Янбых;
раздел 4.6 – Н. Воловик, С. Приходько, К. Харина;
раздел 5.1 – С. Мисихина;
раздел 5.2 – Л. Карачурина (НИУ ВШЭ);
раздел 5.3 – Т. Клячко;
раздел 5.4 – И. Дежина;
раздел 6.1 – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
раздел 6.2 – А. Радыгин, Ю. Симачев;
раздел 6.3. – Д. Иванов, М. Кузык, Ю. Симачев;
раздел 6.4 – Е. Апевалова;
раздел 6.5 – Е. Апевалова, Н. Полежаева;
раздел 6.6.1, 6.6.5 – Г. Задонский;
раздел 6.6.2–6.6.4, 6.6.6. – Г. Мальгинов, Г. Стерник
(РЭА им. Г. Плеханова,
Российская Гильдия риэлторов);
раздел 6.7 – В. Зацепин, Е. Трофимова, В. Цымбал;
раздел 6.8 – И. Стародубровская;
приложение – И. Толмачева.

Содержание

Раздел 1. Социально-политический контекст	9
1.1. Экономика и политика в 2011 г.: глобальный кризис и поиск новой модели роста.....	9
1.1.1. Итоги и уроки 2011 г.	9
1.1.2. Глобальный экономический кризис: общее и особенное	12
1.1.3. Экономическая политика России: исчерпание старой модели	17
1.1.4. Новая модель роста – «экономика предложения».....	21
1.1.5. Политические процессы и экономика	27
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	29
2.1. Денежно-кредитная политика.....	29
2.1.1. Денежный рынок	29
2.1.2. Инфляционные процессы	33
2.1.3. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики	35
2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля.....	39
2.2. Государственный бюджет	45
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации.....	45
2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ.....	50
2.2.3. Расходы бюджетной системы.....	57
2.2.4. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2011 г. и на период 2012–2014 гг.	61
2.2.5. Перспективы бюджетно-налоговой политики государства.....	66
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	71
2.3.1. Субнациональные бюджеты в 2011 г.	71
2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета.....	81
2.3.3. Стимулирование субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала.....	84
2.3.4. О создании дорожных фондов субъектов Российской Федерации в 2012 г.	88
2.3.5. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период до 2013 и 2014 гг.» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы	94
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	99
3.1. Динамика восстановления российского финансового рынка после кризиса	99
3.2. Рынок акций российских компаний	104
3.2.1. Зависимость от глобальной конъюнктуры цен.....	104
3.2.2. Приток/отток иностранных портфельных инвестиций.....	106
3.2.3. Валютные курсы	110
3.2.4. Конкуренция на внутреннем рынке акций.....	111
3.2.5. Консолидация бирж и их переход под контроль Банка России и государственных банков	117
3.2.6. Повышение роли государства в сфере регулирования и надзора	123
3.3. Финансовые институты в поиске новых идей роста.....	125
3.3.1. Ограничения стратегии carry trading и рост финансового рычага	125
3.3.2. Ликвидность и текущая стабильность банковской системы	127
3.3.3. Рост кредитования	130
3.4. Огосударствление рынка рублевых облигаций.....	131
3.4.1. Опережающий рост размещений государственных ценных бумаг	131
3.4.2. Состояние рынка корпоративных облигаций	134
3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций.....	137
3.5. Основные риски на финансовом рынке	142
3.5.1. Остановка роста рынка акций из-за ценового фактора.....	142

3.5.2. Риски оттока иностранного капитала.....	143
3.5.3. Риски девальвации рубля в среднесрочной перспективе	145
3.5.4. Риски накопления внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями	146
3.5.5. Операционные риски фондового и срочного рынков.....	148
3.5.6. Риски сделок РЕПО.....	150
3.5.7. Отсутствие стратегии развития финансового рынка	150
3.6. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов	152
3.7. Роль фондового рынка в модернизации экономики и содействии инновациям	155
3.7.1. Вклад рынка корпоративных облигаций в рост реального капитала	155
3.7.2. Влияние IPO акций на экономику	156
3.8. Влияние кризиса на систему внутренних сбережений.....	158
3.9. Развитие банковского сектора России в 2011 г.	161
3.9.1. Посткризисный фальстарт.....	161
3.9.2. Структура институциональных финансовых потоков в 2011 г.	161
3.9.3. Основные тенденции в банковском секторе.....	163
3.9.4. Привлеченные средства (ресурсы для банковской деятельности)	165
3.9.5. Активы банковского сектора	169
3.9.6. Прогноз развития банковского сектора	174
3.10. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований	176
3.10.1. Динамика развития рынка	176
3.10.2. Структура накопленного долга.....	177
Раздел 4. Реальный сектор экономики.....	187
4.1. Макроструктура производства	187
4.1.1. Основные тенденции и факторы экономического развития	187
4.1.2. Основные характеристики использования ВВП	193
4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов.....	196
4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности.....	201
4.2. Российские промышленные предприятия в 2011 г.....	206
4.2.1. Выходит ли российская промышленность из кризиса?.....	207
4.2.2. Динамика спроса и выпуска	218
4.2.3. Ценовая политика предприятий.....	225
4.2.4. Кадровые проблемы российской промышленности	229
4.2.5. Кредитование промышленности.....	233
4.2.6. Реакция промышленных предприятий на повышение тарифа страховых взносов (ЕСН)	244
4.3. Инвестиции в реальный сектор экономики.....	246
4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал	246
4.3.2. Иностранные инвестиции	259
4.4. Нефтегазовый сектор.....	265
4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	265
4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе.....	267
4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа	270
4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке	274
4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли	278
4.5. Состояние и тенденции развития аграрного сектора России	283
4.5.1. Общая характеристика состояния сельского хозяйства	283
4.5.2. Положение на отдельных агропродовольственных рынках.....	295
4.5.3. Вступление России в ВТО.....	300
4.5.4. Изменение аграрной политики в 2011 г.	302
4.5.5. Выводы и рекомендации по экономической политике.....	307
4.6. Внешняя торговля.....	311
4.6.1. Состояние мировой экономики.....	311
4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта	313
4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли	316

4.6.4. Географическая структура российской внешней торговли	323
4.6.5. Регулирование российской внешней торговли	324
Раздел 5. Социальная сфера	335
5.1. Уровень жизни населения	335
5.1.1. Денежные доходы населения	335
5.1.2. Неравенство и бедность	338
5.2. Миграционные процессы	344
5.2.1. «Постоянная» миграция	345
5.2.2. Временная трудовая миграция	350
5.2.3. Внутренняя миграция	357
5.2.4. Законодательные новации	359
5.3. Итоги 2011 г. в системе образования	360
5.3.1. Основные факторы развития сферы образования	360
5.3.2. Влияние демографического фактора	361
5.3.3. Финансирование образования	362
5.3.4. Единый государственный экзамен	366
5.3.5. Уровневая система высшего образования	370
5.3.6. Стратегия-2020 в образовании	372
5.4. Состояние науки и инноваций	375
5.4.1. Финансирование исследований и разработок	375
5.4.2. Изменения в организации научных исследований: исследовательские и федеральные университеты	380
5.4.3. Научно-образовательные центры как форма интеграции образования и науки	383
5.4.4. Формирование научной базы мирового уровня: мегагранты на создание лабораторий в вузах	385
5.4.5. Изменения в исследовательской инфраструктуре науки	388
5.4.6. Малый инновационный бизнес	392
5.4.7. Крупные компании: создание системы стимулов к инновациям	394
5.4.8. Институты развития в концепции «инновационного лифта»	397
5.4.9. Технологическая инфраструктура инновационной деятельности	403
5.4.10. Новый механизм создания связей: технологические платформы	405
Раздел 6. Институциональные проблемы	411
6.1. Состояние государственного сектора и приватизационный процесс	411
6.1.1. Масштабы государственного сектора в российской экономике	411
6.1.2. Приватизационная политика	417
6.1.3. Новации приватизационного законодательства	423
6.1.4. Совершенствование управления хозяйствующими субъектами с государственным участием	430
6.1.5. Присутствие государства в экономике и структурная политика	437
6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2011 гг.	440
6.2. «Новая приватизационная политика»: риски, группы интересов, ограничения, возможные новации	446
6.2.1. Предпосылки «новой приватизационной политики»	447
6.2.2. Группы интересов и основные риски	452
6.2.3. «Новое измерение» разгосударствления	456
6.3. Российские финансовые институты развития: процесс становления и основные проблемы в повышении результативности	460
6.3.1. Основные этапы формирования российской системы финансовых институтов развития	461
6.3.2. Цели и приоритеты деятельности институтов развития, условия поддержки проектов	468
6.3.3. Оценка масштабов и результатов деятельности институтов развития, основные тенденции и важнейшие изменения последних лет	476

6.3.4. Ключевые проблемы и возможные направления совершенствования системы государственных финансовых институтов развития применительно к поддержке инновационной деятельности	485
6.4. Банкротства в 2009–2011 гг.: посткризисная динамика, новые тенденции, регулирование	495
6.4.1. Динамика банкротств (2009–2011 гг.)	495
6.4.2. Законодательство о банкротстве 2009–2011 гг.	499
6.5. Саморегулируемые организации: эволюция законодательства (2007–2011 гг.)	519
6.5.1. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»	520
6.5.2. Развитие общего законодательства о СРО в 2008–2011 гг.	525
6.5.3. Правовое регулирование СРО в специальных законах и его развитие в 2008–2011 гг.	527
6.5.4. Перспективы развития законодательства о СРО	540
6.6. Российский рынок недвижимости	544
6.6.1. Рынок земельных участков	544
6.6.2. Ценовая ситуация на рынке жилья	553
6.6.3. Активность на рынке жилой недвижимости	556
6.6.4. Динамика ввода жилья и перспективы институционального развития механизмов жилищного обеспечения	557
6.6.5. Жилищное кредитование	563
6.6.6. Перспективы развития рынка жилья	570
6.7. Военная экономика и военная реформа в России	572
6.7.1. Структурные преобразования Вооруженных сил	573
6.7.2. Военно-техническая политика РФ и ее реализация	574
6.7.3. Совершенствование нормативно-правовой базы функционирования ВС	578
6.7.4. Изменения в военно-кадровой политике	579
6.7.5. Проблемы социального обеспечения военнослужащих и членов их семей	580
6.7.6. Военно-финансовая политика	583
6.8. Стратегия социально-экономического развития СКФО – первые шаги	597
Приложение	
Законодательные изменения в вопросах формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций	607

Раздел 1. Социально-политический контекст

1.1. Экономика и политика в 2011 г.: глобальный кризис и поиск новой модели роста

1.1.1. Итоги и уроки 2011 г.

Социально-экономическое развитие России в 2011 г. прежде всего определяли два фактора: предстоящие выборы, с одной стороны, и глобальный экономический кризис – с другой. Несмотря на то что эти факторы существенно различались как по силе, так и по направленности воздействия, именно они предопределяли поведение всех субъектов экономической и политической жизни.

Глобальный кризис пока не сказался негативно на российской экономике (см. *табл. 1*). Можно назвать три основных механизма, посредством которых мировая экономика влияет на современную Россию: через спрос на экспортные товары, через доступность инвестиционных ресурсов (прямые инвестиции и кредиты) и через спрос на российские ценные бумаги на фондовом рынке. Разумеется, медленный рост мировой экономики тормозил спрос на российскую экспортную продукцию, однако цены на основные экспортные товары оставались высокими, хотя темпы их роста были ниже, чем в отдельные докризисные годы. Фондовый рынок России очень уязвим перед внешними шоками, что продемонстрировали события августа – сентября 2011 г., однако он пока не играет существенной роли в обеспечении экономического роста страны. Внешние заимствования корпоративного сектора продолжали расти, превысив докризисный уровень (см. *рис. 1*). Впрочем, осознание затяжного характера глобального кризиса с непредсказуемыми геополитическими и геоэкономическими последствиями сказалось на формировании экономической политики в России на среднесрочную перспективу.

Таблица 1

Макроэкономические показатели России по сравнению с рядом других стран (2010–2011 гг.)

2010 г.					
Страна	Темп прироста ВВП, %	Уровень безработицы, % к экономически активному населению	Инфляция дек./дек., %	Бюджетный дефицит (–), % ВВП	Госдолг, % ВВП
Россия	4,3	7,5	8,8	-4,0	9,2
США	3,0	9,6	1,7	-10,3	94,4
ЕС	1,8		2,5	-6,4	79,8
В том числе:					
Франция	1,4	9,8	1,7	-7,1	82,3
Германия	3,6	7,1	1,9	-3,3	84,0
Великобритания	1,4	7,9	3,4	-10,2	67,7
СНГ	4,6		8,9	-2,6	14,5
В том числе:					
Казахстан	7,3	5,8	8,0	1,5	10,7
Белоруссия	7,6	0,7	9,9	-1,8	26,5
Украина	4,2	8,1	9,1	-5,7	40,1
Китай	10,3	4,1	4,7	-2,3	33,8
Бразилия	7,5	6,7	5,9	-2,9	66,8
Индия	10,1	9,3	9,5	-8,4	64,1

Окончание таблицы 1

2011 г.					
Россия	4,3	6,6	6,1	0,8	9,6
США	1,5	9,1	2,5	-9,6	100,0
ЕС	1,7		2,8	-4,5	82,3
В том числе:					
Франция	1,7	9,5	2,1	-5,9	86,8
Германия	2,7	6,0	2,2	-1,7	82,6
Великобритания	1,1	7,8	4,5	-8,5	72,9
СНГ	4,6		10,2	-0,6	14,9
В том числе:					
Казахстан	6,5	5,7	9,5	1,8	12,9
Белоруссия	5,3	0,7	108,7	-0,7	46,3
Украина	4,7	7,8	10,7	-2,8	39,3
Китай	9,5	4,0	5,1	-1,6	26,9
Бразилия	3,8	6,7	6,3	-2,5	65,0
Индия	7,8	9,7	8,9	-7,7	62,4

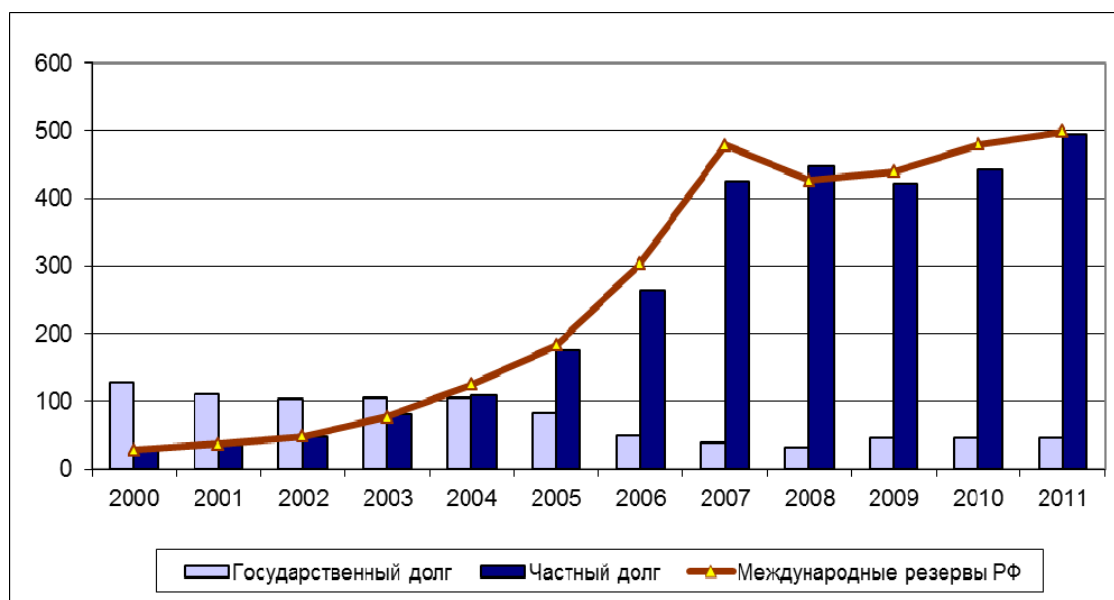


Рис. 1. Внешний долг России и международные резервы (млрд долл.)

Стандартными механизмами влияния выборов на экономическую жизнь общества являются рост неопределенности будущей экономической политики, а также усиление популизма действующей власти, стремящейся к переизбранию. Оба механизма оказались актуальными и для России 2011 г., несмотря на то что вероятность сохранения власти в руках правящей партии и ее лидеров представлялась всем исключительно высокой, т.е. масштабных финансовых вливаний в обеспечение своей поддержки ей не требовалось. Это, впрочем, не помешало руководству страны объявить о намерении осуществить в ближайшие годы крупные вложения преимущественно в социальную сферу и силовые структуры.

В минувшем году Россия продемонстрировала достаточную устойчивость своего экономического развития. Экономический рост оставался умеренным и, в общем, вполне естественным для страны среднего уровня экономического развития – выше, чем в Германии, но ниже, чем в Китае. Макроэкономические параметры формально оставались благоприятными: бюджет по итогам года был исполнен с профицитом почти в 1% ВВП, а инфляция опустилась до исторического минимума за все 20 лет существо-

вания посткоммунистической России. В области денежной политики Центральному банку РФ удалось перейти к плавающему валютному курсу и таргетированию инфляции. Это важнейшее институциональное завоевание последнего десятилетия.

Вместе с тем макроэкономическая стабильность остается крайне уязвимой. Она основывается на доходах бюджета от высоких цен на нефть, которые в настоящее время находятся в точке исторического максимума, в постоянных ценах сопоставимы с уровнем рубежа 1970–80-х годов. Политика наращивания расходных обязательств бюджета, предполагающих гарантированность таких конъюнктурных доходов, крайне опасна, что продемонстрировал опыт СССР в 1980-е годы. Между тем ненефтяной дефицит федерального бюджета составил в 2011 г. около 10% ВВП, а дефицит бюджета при средней десятилетней цене на нефть (условно гарантированный уровень) равен примерно 4,5% ВВП.

В 2011 г. существенно возрос отток капитала, превысив 85 млрд долл. Причины этого оттока различны – это и плохой инвестиционный климат, и спрос на иностранные активы со стороны крупных российских инвесторов, и обострение конкуренции за капитал со стороны развивающихся рынков Азии и Латинской Америки, и глобальный кризис, при котором растет спрос на размещение в резервной валюте (несмотря на экономические трудности ее страны-эмитента), и политические риски предвыборного периода. Однако необходимо эту системную проблему серьезно изучить и найти приемлемые варианты решения. Сложность состоит именно в ее многоаспектности, в переплетении нескольких процессов, и для решения проблем каждого из них необходим свой комплекс мер.

Экономический кризис – это всегда исходная точка модернизации. Поскольку накопленные резервы позволили не допустить банкротств и принудительной структурной модернизации, российские власти стали формировать повестку модернизации сверху. В 2011 г. активизировалось обсуждение общих принципов ее стимулирования (дискуссии о новой модели экономического роста), инициировались точечные проекты инновационного развития. Последние ориентированы как определенные территориальные анклавов (Сколково, Томск), так и отдельные сектора научно-технического развития (информационно-коммуникативные системы, космос, нанотехнологии и др.). Одновременно работали две комиссии по модернизации и технологическому развитию – под руководством президента РФ и председателя правительства РФ.

Однако модернизацию нельзя осуществить при помощи директив, пусть даже самого высокого уровня. Модернизация (во всяком случае, современная) требует конкуренции – как экономических агентов, так и институтов. В этом отношении факторами модернизации могут стать два крупных внешнеэкономических решения 2011 г. – присоединение к ВТО и прорыв на пространстве постсоветской интеграции (начал функционировать Таможенный союз и заключено соглашение по Единому экономическому пространству России, Белоруссии и Казахстана). Вступление в ВТО должно повысить конкуренцию для российских товаропроизводителей, а создание ТС и ЕЭП – дополнить конкуренцию товаров конкуренцией институтов.

Характерной чертой минувшего года стала резкая политизация населения, хорошо прослеживаемая и в России, и в мире. Это и антиправительственные выступления в арабских странах, и движение «захвати Уолл-стрит» в развитом мире, и политическая активизация рубежа 2011–2012 гг. в России. Разумеется, причины и механизмы политизации в разных регионах различны, но нельзя не принимать во внимание их наложение

во времени. Пока можно только предполагать, что всплеск политической активности в мире будет нарастать вместе с развитием (именно с развитием, а не обязательно с нарастанием) глобального экономического кризиса.

Одна из опасностей, с которой может столкнуться экономическая политика России в связи с этим, – усиление бюджетного популизма, дополняющего популизм политический. Однако если последний не опасен с точки зрения обеспечения долгосрочной стабильности страны, то первый, преследуя цели заботы о благе народа и отдельных социальных групп (военных, бюджетников, пенсионеров и т.п.), может обернуться тяжелым экономическим и политическим кризисом. Между тем когда в мире бушует кризис, но наша страна располагает серьезными ресурсами, накопленными благодаря консервативной политике недавнего прошлого, при этом социальные и политические проблемы вдруг резко обостряются, тогда риски бюджетного популизма нарастают.

1.1.2. Глобальный экономический кризис: общее и особенное

Начавшийся в 2008 г. глобальный экономический кризис носит системный и структурный характер. По своим базовым параметрам он соотносится с кризисами 1930-х и 1970-х годов. Можно выделить ряд принципиальных особенностей подобного кризиса, которые, в свою очередь, обуславливают факторы и предпосылки будущего выхода из него.

Во-первых, структурный кризис определяется серьезными дисбалансами в организации экономической жизни. Они вызваны глубокими технологическими сдвигами, т.е. появлением принципиально новых технологий (некоторые экономисты называют это «новым технологическим укладом»). Поэтому выход из кризиса связан с трансформацией производственной базы ведущих стран за счет распространения новых технологий. Формирование новой технологической базы сыграет в дальнейшем развитии такую же фундаментальную роль, которую в середине XX в. выполняла крупная машинная индустрия, а после 1970-х годов – микроэлектроника и компьютерные системы.

Кризис предполагает технологическое обновление, трансформирующее спрос на многие товары производственного и потребительского назначения, особенно на инвестиционные и топливно-энергетические продукты. Естественно, это скажется на ценах большинства присутствующих на рынке товаров, означает выход на новые равновесные уровни цен, что повлечет за собой изменение политических конфигураций.

Во-вторых, в мире накапливаются серьезные геоэкономические и геополитические дисбалансы. Экономические и политические возможности отдельных стран изменяются медленно, но в какой-то момент происходит качественный скачок и возникает необходимость в переходе к новой системе равновесия. В современных условиях наиболее очевидным примером такого дисбаланса стало изменение ролей развитых и развивающихся (быстро развивающихся) стран. Как выйти на траекторию более сбалансированного роста (по параметрам сбережений и инвестиций, экспорта и внутреннего потребления, доходов и расходов) – эта ключевая проблема стоит перед многими развитыми и развивающимися странами в Европе, Америке и Азии.

Тем самым, *в-третьих*, структурный кризис носит глобальный характер. Он охватывает все ведущие страны; в современных условиях для его преодоления требуются глобально скоординированные усилия. Иными словами, *decoupling* (развитие по разным траекториям), о котором много говорилось в 2008 г., практически исключен из кризисной повестки – почти нет значимых стран, которые не были бы затронуты кризисными

процессами, пусть и с разной интенсивностью. Тем более необходимо обеспечить участие всех этих стран в формировании глобальных антикризисных мер.

Глобальность кризиса не отрицает возможности его перемещения по миру. На отдельных этапах кризисные явления могут концентрироваться в тех или иных регионах и странах. Так, кризис начался в США, затем охватил Европу и частично Азию, а теперь сосредоточен преимущественно в Европе.

В-четвертых, структурный кризис способствует формированию новых валютных конфигураций – появляется новая мировая валюта (или новые мировые валюты). В XX в. это проявилось в коренном изменении роли золота, возвышении доллара, после 1970-х годов – в усилении бивалютного характера международных расчетов. В новых условиях возникает вопрос о перспективах доллара, евро, юаня, а также о возможном повышении роли региональных резервных валют.

В-пятых, структурный кризис формирует серьезный интеллектуальный вызов. Необходимо выработать новую повестку экономического и политического (и, вообще, обществоведческого) анализа. Кризис становится мощным стимулом к переосмыслению существующих экономических и политических доктрин как в глобальном масштабе, так и применительно к отдельным странам.

Особенно это касается экономической доктрины. Экономисты должны предложить новые подходы к анализу экономических процессов, прежде всего к регулированию социально-экономической жизни. После Великой депрессии мир стал кейнсианским и социалистическим (этатистским). После стагфляции победили идеи дерегулирования и либеральной демократии. Новая экономическая модель должна не только дать ответы на актуальные вопросы, но и сформулировать их более четко и определенно.

Интеллектуальный вызов особенно важен на начальных этапах структурного кризиса, когда борьба с ним идет на основе наработок и рекомендаций, доказавших свою эффективность в предыдущие десятилетия спокойного (предполагающего только кризисы пузырей) экономического развития. На осознание необоснованности и вредности традиционной антикризисной политики уходит несколько лет.

В-шестых, структурный кризис охватывает примерно 10-летний период, который мы называем «турбулентным десятилетием». Это означает, что его можно разбить на этапы, в рамках которых доминируют те или иные проблемы отраслевого или регионального характера. Но отсюда следует, что ни одна характеристика не может служить единственным критерием углубления кризиса или выхода из него. Это касается и рецессии (кризис не начался с рецессии и не сводится к ней), и колебаний фондового рынка, и любых других параметров.

В-седьмых, борьба с кризисом сопровождается принятием сильнодействующих и не всегда адекватных антикризисных мер. С одной стороны, это связано с остротой структурных проблем, преодоление которых требует определенных (и немалых) экономических и социальных жертв. С другой стороны, отмеченная выше интеллектуальная неготовность к структурному кризису, т.е. попытки решать новые проблемы старыми методами, сама по себе ведет к накоплению дополнительных трудностей и нередко еще больше усугубляет кризис – как экономический, так и в некоторых случаях политический. Тем самым возникает проблема *exit strategy* (стратегии выхода из антикризисного режима функционирования), и требуется время не только для преодоления кризиса, но и для устранения последствий борьбы с ним.

Все эти факторы в совокупности объясняют коренное отличие системного кризиса от циклического. Циклический кризис лечит время, он не предполагает изменение политики, а преодолевается сам по себе, когда сдувается возникший в период бума пузырь. Системный кризис требует существенной трансформации экономической политики, основанной на новой философии экономической жизни. Иными словами, здесь структурные проблемы доминируют над циклическими.

Впрочем, современный глобальный кризис имеет ряд специфических особенностей, которые необходимо учитывать при выработке антикризисной политики и перспективной модели социально-экономического развития. Многие особенности связаны с технологическими обретениями эпохи – развитием информационно-коммуникационных технологий, которые делают мир «плоским»¹, т.е. позволяют бизнесу в кратчайшие сроки переносить активность из одного региона в другой, из одного сектора в другой, моментально осуществлять трансакции, начинать и прекращать предпринимательские проекты. Возросший динамизм приводит к возникновению новых явлений и связанных с ними новых конфликтов экономического и политического характера.

Поскольку нынешний структурный кризис разворачивается в эпоху глобализации (точнее, на качественно новом витке глобализации), его существенной особенностью выступают глобальные структурные дисбалансы. Прежде всего это дисбалансы между развитыми и развивающимися странами, особенно между США как центром расходов и потребления и Китаем как центром сбережений и производства. Термин *Chimerica* (*China + America*), предложенный в 2008 г. Н. Фергюсоном², становится символом проблемы глобальных дисбалансов. В результате современной глобализации сложился режим, противоположный модели рубежа XIX–XX вв.: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (*emerging markets* того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережений, а США и другие развитые страны – преимущественно потребителями произведенных в развивающихся странах товаров.

К структурным дисбалансам относится и нарастание *противоречий между краткосрочными и долгосрочными интересами компаний*, что проявляется в конфликте между капитализацией и ростом производительности. В последние десятилетия акционеры и менеджеры преимущественно уделяли внимание капитализации компании, которая выступает важнейшим показателем ее успешности. Возможность легко избавиться от акций (гораздо легче, чем до информационной революции) еще больше способствует решениям в пользу быстрого наращивания капитализации (задача, которая может противоречить цели обеспечения долгосрочной устойчивости фирмы). Соответственно этот критерий становится основным при оценке эффективности менеджмента и при формировании бонусной политики корпораций.

Между тем стремление к максимальной капитализации вступает в противоречие с реальным основанием социально-экономического прогресса – повышением производительности труда. Рост капитализации с ней, конечно, связан, но лишь в конечном счете. Однако перед акционерами надо отчитываться ежегодно, а для получения красивых годовых отчетов, поддержания текущего роста капитализации требуется нечто иное, чем то, что обеспечивает рост производительности. Для хорошей отчетности нужны слия-

¹ Friedman T. *The World Is Flat. The Global World in the Twenty-First Century*. L.: Penguin Books, 2006.

² Ferguson N. *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. L.: Allen Lane, 2008.

ния и поглощения, поскольку увеличение объема активов способствует росту капитализации. Разумеется, не следует закрывать и устаревшие предприятия, так как в текущем периоде это ведет к снижению капитализации. В итоге в составе многих крупных промышленных корпораций сохраняются старые неэффективные производства.

Системный кризис всегда предполагает появление *новой модели регулирования*, включая существенное изменение экономической роли государства. Великая депрессия 1930-х годов привела к резкому увеличению государственного вмешательства в экономику, кризис 1970-х – к дерегулированию. В начале нынешнего кризиса стала популярной тема неизбежного отказа от экономического либерализма и возвращения к «Большому Государству», активно вмешивающемуся в экономическую жизнь. Впрочем, быстро пришло осознание, что кризис в одинаковой мере можно объяснить как «провалами рынка» (избыточным дерегулированием), так и «провалами государства», не способного обеспечить стабильность экономического роста. Постепенно становилось все яснее, что действительно требуется усилить государственное регулирование, но относится это прежде всего к финансовым рынкам. Именно в финансовой сфере формировались институциональные инновации, которые сначала обеспечили беспрецедентно высокие темпы экономического роста, но потом привели к беспрецедентному кризису. Именно финансовый кризис (как в частном, так и в государственном секторе) лежит в основе современных экономических проблем – и именно его преодолением государство должно заняться в первую очередь.

Другая особенность новой модели регулирования – необходимость изначально создавать ее как наднациональную, если не глобальную. Регулирование на национальном уровне в условиях современных информационно-коммуникационных технологий становится бессмысленным. Однако формировать наднациональные институты регулирования очень сложно, механизмы их функционирования пока не проработаны, включая способы принятия решений, имеющих обязательную силу.

При выработке современной модели регулирования надо учитывать качественно новый глобальный экономический процесс, для обозначения которого иногда используют термин «*финансиализация*» (financialization)¹. В мире существует несколько типов рынков (и бирж) – денежный (фондовый), валютный, товарный. До последнего времени они функционировали независимо друг от друга, развивались по разным законам, на них выступали различные (специализирующиеся именно на данном типе рынка) агенты. Теперь же налицо процессы их сближения: рынки начинают влиять друг на друга, капитал перетекает между ними. В результате существенно трансформируется логика ценообразования на соответствующие продукты. С одной стороны, это существенно затрудняет анализ и прогнозирование развития ситуации на этих рынках и во всей мировой экономике. С другой стороны, экономические агенты получают новые инструменты для своей работы, в том числе для хеджирования рисков. Применительно к проблемам развития российской экономики особый интерес представляет трансформация нефти из типичного продукта товарной биржи, цена на который определяется соотношением спроса и предложения на топливо, в инструмент финансового рынка, на цену которого влияют спекулянты нефтяными фьючерсами, а через этот механизм – и ва-

¹ Этот термин был использован в докладе ЮНКТАД (Trade and Commodity Report, 2009), в котором содержится специальная глава «The Financialization of Commodity Markets». См. также: *Гайдар Е.* Головокружение от успехов // Экономическая политика. 2008. № 3.

лютные спекулянты. Это существенно повышает неопределенность цены на нефть как важнейшего фактора прогнозирования российской экономики.

Нынешний глобальный кризис разворачивается на фоне *демографического кризиса*, охватившего большую часть развитого мира и некоторые развивающиеся страны. Он, в свою очередь, порождает две группы проблем, которые необходимо решить для выхода на траекторию устойчивого развития. С одной стороны, это вопрос о механизмах экономического роста, поскольку до настоящего времени такой рост всегда предполагал увеличение численности населения. С другой стороны, обостряются бюджетные проблемы развитых стран, сумевших обеспечить высокий уровень социальной поддержки населения. Социальная нагрузка на одного работающего в XX в. неуклонно увеличивалась, а в условиях демографического кризиса это давление становится исключительно опасным для финансовой стабильности и соответственно для роста. Особенно остро в 2011 г. это почувствовали европейские страны, для которых выход из макроэкономического кризиса предполагает существенную реструктуризацию бюджетных обязательств. С аналогичными проблемами столкнется и Россия не только в случае заметного снижения цен на нефть, но даже при их стабильности.

Такая ситуация выдвигает на передний план задачи реструктуризации отраслей социальной сферы, прежде всего образования, здравоохранения и пенсионной системы. Речь идет именно о структурных реформах, о формировании новых моделей функционирования этих секторов, а не только о необходимости экономии бюджетных средств. Подчеркнем, что финансовый кризис является отражением и проявлением кризиса структурного, т.е. для его преодоления необходимо глубокое реформирование соответствующих секторов, приведение их в соответствие с новой технологической базой и с новой социальной структурой постиндустриального общества.

Решение социальных проблем будет тем более сложным, поскольку существенным элементом современного кризиса является достижение критических уровней суверенного долга в ведущих развитых странах. Отчасти это стало результатом безответственной финансовой политики предыдущего десятилетия, а отчасти – результатом самой антикризисной борьбы, сопровождавшейся мерами бюджетного стимулирования. Подрыв доверия к финансовой ситуации и к политике ведущих стран, беспрецедентное за последние 50 лет снижение суверенного кредитного рейтинга США, снижение или угроза снижения кредитных рейтингов ведущих стран и их глобальных банков свидетельствуют о глубоком кризисе доверия к экономическим и финансовым институтам. Восстановление доверия в обозримом будущем станет стержневой проблемой преодоления глобального кризиса.

Наконец, современный кризис имеет *определенные политические последствия*, хотя пока они не являются сколько-нибудь радикальными. По итогам 2010–2011 гг. следует выделить некоторые из них.

Во-первых, общий сдвиг политических настроений вправо: правоцентристские партии выиграли выборы в Германии, Великобритании, Польше, Испании и Португалии. Республиканцы существенно укрепили позиции в законодательном корпусе США.

Во-вторых, в Европе начался своеобразный эксперимент по поиску оптимальной политической антикризисной модели – между технократическим правительством, не имеющим мандата избирателей (Италия, Греция), и партийным правительством, победившим на выборах (новые правоцентристские правительства Испании и Португалии).

В-третьих, усугубляющийся конфликт внутри политической элиты США, уже приведший к казавшемуся еще недавно невероятным снижению суверенного рейтинга. Выбор экономической модели (между повышением налогов и сокращением расходов бюджета) стал здесь чисто политической проблемой, острота которой обусловлена приближением президентских выборов 2012 г. Естественное продвижение в двух направлениях одновременно для сокращения дефицита бюджета при таком противостоянии оказывается заблокированным.

В-четвертых, начались массовые акции протеста преимущественно в развитых странах. Они пока, правда, не играют существенной роли при формировании экономико-политического курса. Во всяком случае, несмотря на их откровенно левые (подчас левоэкстремистские) лозунги, на выборах в минувшем году побеждали правые партии.

1.1.3. Экономическая политика России: исчерпание старой модели

До настоящего времени кризис оказывал ограниченное влияние на ситуацию в России. Естественно, темпы роста страны замедлились, и они не позволяют еще раз поставить задачу удвоения ВВП за следующее десятилетие. Однако это удвоение и не является критическим. Гораздо важнее обеспечить прогрессивные структурные сдвиги, способствующие модернизации российской экономики и политики, включая ослабление зависимости страны от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры. Именно поэтому в условиях глобального кризиса активизировалась дискуссия о путях российской модернизации. На рубеже 2010–2011 гг. В. Путин поставил перед экспертным сообществом задачу проработки вариантов обновленной стратегии развития страны до 2020 г.

Строго говоря, существует две группы причин, сделавших актуальной задачу выработки новой стратегии. Во-первых, это последствия самого глобального кризиса, который, как отмечалось выше, требует переосмысления социально-экономической политики. «Нельзя позволить серьезному кризису пройти бесследно» – эти слова руководителя администрации президента США Р. Эмануэля точно отражают задачи, стоящие перед правительствами развитых стран.

Во-вторых, имеются специфически российские причины для обновления экономического курса. Модель экономической политики последнего десятилетия сложилась под мощным интеллектуальным, политическим и даже психологическим воздействием посткоммунистической трансформации 1991–1999 гг. вообще и финансового кризиса 1998 г. особенно.

Экономическая политика 1999–2009 гг. – экономика спроса

Перечислим основные характеристики модели экономической политики докризисного десятилетия:

– обеспечение политической и социальной стабильности как условие *sine qua non* (непременное условие);

– постепенное повышение роли государства как источника этой стабильности. Это проявляется по крайней мере в трех формах: рост государственной собственности; рост бюджетных доходов и расходов (абсолютно и в долях ВВП); компенсация недоверия к финансовым институтам за счет развития государственных финансовых структур (что было типично для стран догоняющей индустриализации);

- бюджетная сбалансированность на фоне растущих доходов и расходов бюджета. Впрочем, она неустойчива на фоне мощной бюджетной экспансии. Остановка (или даже существенное замедление) роста доходов приводит к дефицитному бюджету;
- политика сдерживания укрепления валютного курса при сохранении высокой инфляции и высоких процентных ставок. В ней видели источник стимулов для отечественных производителей;
- широкий доступ государственных, квазичастных и частных фирм к международному рынку капитала. Высокая стоимость кредита внутри страны уравнивалась возможностью заимствований на мировом рынке;
- государство выступало важнейшим источником спроса в экономике. Прежде всего это спрос со стороны средних и бедных слоев населения, связанных с государственным бюджетом (пенсионеры, безработные, государственные служащие и военные, а также примыкающие к ним работники госкорпораций). Большую роль играет финансирование силовых структур в части как содержания военнослужащих, так и закупки вооружений. Она особенно возросла в ходе глобального кризиса 2008–2010 гг.;
- ограниченность государственных инвестиций в инфраструктуру. Осознавая высокий уровень коррупции в этом секторе, правительство проводило осторожную политику применительно к соответствующим вложениям в отличие от социальных расходов;
- поддержка крупных и неэффективных предприятий как фактор предотвращения социальной дестабилизации. Этим обусловлены политические и административные ограничения при высвобождении занятых из неэффективных производств;
- сведение административной реформы к постоянному уточнению круга функций различных государственных органов при отказе от пересмотра системы государственного управления по существу;
- повышение налогов для обеспечения макроэкономической и социальной стабильности.

Из этой экономической политики вытекает ряд естественных следствий. Экономика, основанная на государственном спросе, в принципе, более склонна к сохранению и поддержанию монополий, а также к инфляции. Монополии обеспечивали стабильность экономико-политической ситуации, правда, ценой более низкого качества товаров и услуг при более высокой инфляции. Доминирование государственного спроса смягчало потребность экономических агентов в снижении инфляции, поскольку государственные инвестиции имели больший приоритет, чем частные, а именно для частного инвестора важнее низкая инфляция как предпосылка снижения процентных ставок. Усиливался индивидуальный (адресный) характер решений государства, которое предоставляло стимулирующие льготы отдельным типам инвесторов и производителей, чтобы компенсировать повышение налогов, высокие процентные ставки и административные барьеры. По сути, эту политику можно охарактеризовать как экономику спроса.

Макроэкономические и структурные ограничения модели 1999–2009 гг. («экономики спроса»), требующие выработки новой модели роста

Бюджетные проблемы. Нарастание бюджетных расходов в условиях остановки роста цен на нефть привело к появлению бюджетного дефицита. Резко возросла уязвимость российской экономики к внешним шокам вследствие непрогнозируемого поведения цен на нефть.

Одновременно проявилась двойственная роль Стабилизационного фонда (резервов правительства, связанных со сверхдоходами от экспорта нефти) в решении стратегических задач экономического развития страны. С одной стороны, эти резервы способствовали предотвращению бюджетного популизма, стерилизации денежной массы и создавали «подушку безопасности» на случай кризиса. С другой стороны, наличие значительных резервов в условиях кризиса стало мощным фактором торможения модернизации, поскольку они позволяли снижать социальную напряженность ценой замедления реструктуризации предприятий-банкротов. Аналогичной была ситуация в банковском секторе.

Денежная политика, основанная на сдерживании укрепления номинального курса рубля ценой повышенной инфляции, также перестала решать стоящие перед ней задачи. Курс рубля укреплялся и в реальном выражении давно превысил уровень 1997 г. В этих условиях он мало содействовал защите отечественных товаропроизводителей от иностранной конкуренции¹. Зато сохранение высокой инфляции оборачивалось двузначными процентными ставками по кредитам, что делало невозможным получение средств, необходимых отечественному бизнесу, тормозило ипотечное кредитование. Эта ситуация ранее отчасти компенсировалась дешевизной иностранных кредитов, однако в условиях кризиса здесь возникли серьезные проблемы. Дальнейший рост российской экономики требует развития внутренней системы кредита, а это, в свою очередь, предполагает низкую инфляцию.

«*Ножницы конкурентоспособности*» – наиболее опасная структурная ловушка современной России. Если десять лет назад наша страна имела среднее качество институтов и дешевую и квалифицированную рабочую силу, то сейчас ситуация существенно изменилась. Высокие издержки на труд на фоне слабых институтов и низкой производительности труда ограничивают возможности как наращивания промышленного экспорта, так и покрытия прироста внутреннего спроса за счет отечественной промышленности. В прошедшем десятилетии стоимость рабочей силы устойчиво росла при стагнации или даже ухудшении качества институтов². Естественно, оба показателя важны не сами по себе, а в сравнении со странами с сопоставимым уровнем экономического развития, конкурирующими с Россией за привлечение капитала и развитие производственных мощностей. По уровню ВВП на душу населения Россия вышла на первое место среди стран с наиболее динамично формирующимся рынком; по качеству делового климата (*Doing business*) она ухудшила позиции и находится в группе отстающих вместе с Бразилией, Индией и Индонезией, душевой ВВП которых гораздо ниже российского. Тем самым наша страна становится относительно менее привлекательной для инвестиций, причем это касается и иностранного, и отечественного капитала. По-видимому, этим отчасти объясняется отток капитала, наблюдаемый в последнее время.

Иными словами, Россия оказывается в структурной ловушке, имея (относительно) дорогую рабочую силу при (относительно) плохих институтах. Понятно, что в такой

¹ По расчетам А. Ведева, примерно 75% прироста внутреннего спроса в России оборачиваются инфляцией и ростом импорта, и лишь около 25% стимулируют внутреннее производство. (См.: Ведев А. и др. На пути к дешевым деньгам. Центр стратегических исследований Банка Москвы. 2010 г. Июнь.)

² Вопрос о качестве институтов был, в частности, рассмотрен в: Фрейнкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

ситуации конкурентоспособными будут сектор услуг и производство сырья (эксплуатация природных ресурсов), которые, собственно, и доминируют в современной России.

Из этой ловушки существует два выхода: или нужно повышать качество институтов до уровня рабочей силы, или рабочая сила придет в соответствие с качеством институтов. Отечественные экономисты по понятным причинам предпочитают обсуждать вопросы повышения качества институтов. Однако вариант деградации рабочей силы также нельзя сбрасывать со счетов. К этому подталкивают и миграционные процессы в современной России.

Демографический кризис – еще одна системная проблема, которая приобрела в настоящее время новые очертания.

Одной стороной проблемы является естественная убыль населения, которую удается лишь затормозить государственными мерами по стимулированию рождаемости. К тому же в настоящее время началось сокращение численности населения в трудоспособном возрасте. Существует представление, что демографическая проблема может быть компенсирована внешней миграцией. Однако на самом деле в лучшем случае современная миграция может решить количественные проблемы при усугублении качественных. Миграционный поток осуществляется в Россию со стороны менее развитых стран и представлен населением, предъявляющим гораздо более низкий спрос на политические институты и институты развития человеческого потенциала (прежде всего образование, здравоохранение, науку). Тем самым проблема повышения качества институтов и повышения качества человеческого капитала оказывается в тупике.

Другая сторона этой проблемы состоит в активном распространении в среде креативного класса настроений по изменению страны проживания, настроения *exit strategy*. Это достаточно новый феномен, требующий серьезного осмысления. Пожалуй, в первые настроения покинуть страну связаны не с ухудшением, а с существенным улучшением благосостояния. Глобализация в совокупности с быстрым ростом уровня жизни внутри страны привела к быстрому росту образованного и мобильного класса людей, которые чувствуют себя конкурентоспособными на мировом рынке труда и капитала. Они востребованы в наиболее развитых странах мира и могут легко перемещаться из страны в страну. В результате Россия должна конкурировать за свой креативный класс так, как будто он уже интернационален.

Эта ситуация создает и принципиально новые условия с точки зрения перспектив совершенствования институциональной среды. Креативный класс в значительной степени перестает предъявлять требования к улучшению качества институтов в стране происхождения, получая необходимые услуги (политическую систему, системы образования, здравоохранения) там, где они его более всего устраивают. А без спроса на современные институты не будет и их предложения. Именно это становится важнейшим структурным тормозом на пути модернизации.

Предпринимательский климат – еще одно серьезное ограничение действующей модели экономического роста. Если принять гипотезу, что предпринимательский климат более благоприятен в странах более высокого уровня экономического развития, то Россия демонстрирует здесь серьезное исключение: качество соответствующих институтов находится на гораздо более низком уровне, чем у стран сопоставимого уровня среднедушевого ВВП. Если по уровню развития Россия находится примерно на 50-м месте из почти 200 стран, то по качеству институтов – во второй сотне (рис. 2). Согласно по-

следним рейтингам и опросам предпринимателей, обострилась проблема доступа к инфраструктуре.

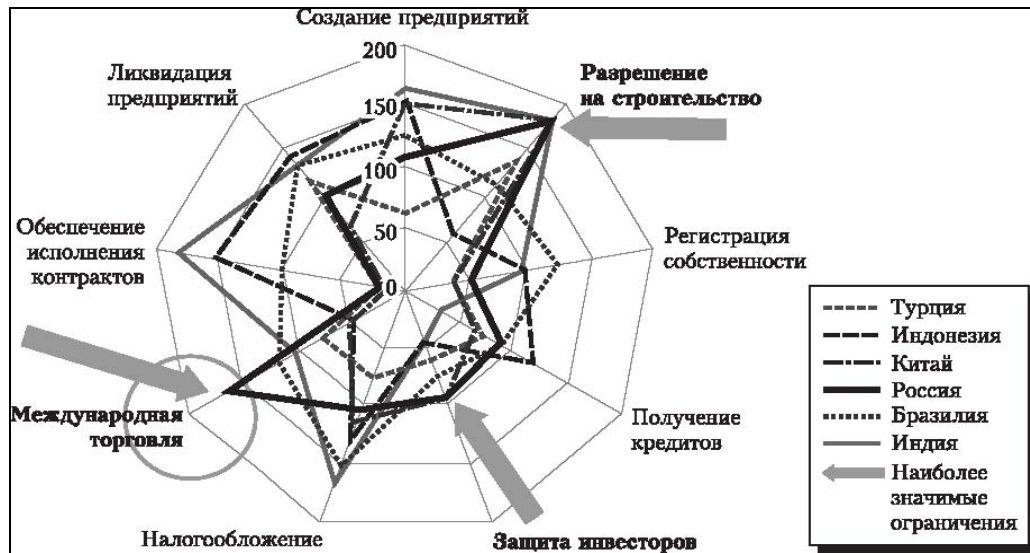


Рис. 2. Наиболее значимые институциональные ограничения для экономического роста

Быстро растущие цены на нефть в совокупности с ростом экономической активности государства на определенном этапе компенсировали негативное воздействие предпринимательского климата на экономический рост. Между тем по ряду позиций международного рейтинга конкурентоспособности Россия находится в самом конце списка. Это относится к таможенному регулированию, к открытию и закрытию бизнеса, к ведению строительного бизнеса, защищенности инвесторов. Серьезным ограничителем выступает состояние базовых (правоприменительных) и финансовых институтов.

Пространственное развитие России также выступает структурным ограничителем повышения конкурентоспособности. Из-за неравномерности территориального развития и отсутствия полноценной ответственности региональных и муниципальных властей за ситуацию на своей территории федеральный бюджет вынужден нести избыточную бюджетную нагрузку, а регионы не заинтересованы в выявлении ресурсов для своего развития. Механизм назначения региональных руководителей стал дополнительным фактором, побуждающим их прежде всего лоббировать перераспределение федеральных средств. В отсутствие стимулов к территориальной консолидации человеческих и финансовых ресурсов, а также ее механизмов финансовое давление со стороны регионов на федеральное правительство будет постоянно воспроизводиться и порождать заведомую нерациональность бюджетных расходов.

1.1.4. Новая модель роста – «экономика предложения»

Исчерпание механизмов роста 1999–2008 гг. в совокупности с вызовами глобального кризиса ставит вопрос о формировании новой модели экономического роста. Новая политика роста должна предложить механизмы, позволяющие России успешно выступать в конкурентной борьбе за человеческие и финансовые ресурсы (за человеческий капи-

тал и инвестиционный капитал), которая ведется в настоящее время в глобальном масштабе. Рассмотрим ключевые элементы новой модели роста.

Бюджетная политика. Принципиальными направлениями бюджетной политики выступают снижение бюджетной нагрузки относительно ВВП, ослабление зависимости бюджета от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Решению этих задач будет способствовать восстановление жесткого бюджетного правила: при расчете бюджета опираться на твердо устанавливаемую и не зависящую от политического торга цену на нефть, например, на среднюю десятилетнюю цену, т.е. рентные доходы бюджета, которые с высокой вероятностью гарантированы. Если необходимо, чтобы расходы превышали рассчитанные при данном допущении доходы (структурные доходы), правительство должно повышать налоги или осуществлять заимствования, причем в рублях. Их общая сумма не может быть больше 25% ВВП. Если цена на нефть превышает среднюю десятилетнюю, следует дополнительные доходы направлять в резервный фонд и не расходовать на текущее потребление даже при параллельном наращивании государственного долга.

В бюджетной политике нужен структурный маневр в направлении увеличения инвестиционных и инновационных (на развитие человеческого капитала) расходов бюджета, а также сокращения социальных расходов (за счет расширения полномочий регионов) и финансирования силовых структур.

Одновременно необходимо оптимизировать бюджетные расходы. Принятие в последние годы законов об автономных и бюджетных учреждениях, существенно трансформирующих их статус и отделяющих их обязательства от обязательств бюджета, – только первый шаг в направлении рационализации бюджетной сети. Важно уточнить роль Стабилизационного (резервного) фонда с целью не допустить использования его средств на поддержку неэффективных предприятий.

Надо минимизировать дальнейшие изменения в налоговой системе, за исключением касающихся расширения доходной базы региональных и муниципальных бюджетов. Однако речь здесь должна идти не столько о перераспределении существующих налоговых доходов, сколько об увеличении налоговых полномочий субфедеральных органов власти.

Денежная политика. Необходимо снизить инфляцию до уровня, примерно соответствующего или немного превышающего показатель развитых стран, т.е. около 5%. Это предполагает продолжение политики модифицированного таргетирования инфляции, отказ от искусственного удержания рубля в заранее определенном коридоре при сглаживании денежными властями колебаний валютного курса. Предстоит повысить роль операций на денежном рынке при формировании денежной политики, развивать кредитование экономики, принимая к учету качественные ценные бумаги отечественных эмитентов.

Отдельной проработки заслуживает вопрос о превращении рубля в региональную резервную валюту. У него есть определенные преимущества, позволяющие занять место региональной валюты (прежде всего размеры российской экономики и тяготение к ней сопредельных государств), хотя имеются и серьезные ограничители (ресурсный характер экономики предполагает повышенную волатильность валютного курса). Целесообразно подготовить специальную программу (систему мер) по укреплению международных позиций рубля.

В связи с этим особую актуальность приобретает задача создания в России международного финансового центра. Он призван формировать институциональные условия для развития национальной финансовой системы, а также для повышения конкурентоспособности рубля как региональной резервной валюты (это предполагает рост спроса на рубли как на инструмент финансовых трансакций).

К мерам денежной политики примыкают вопросы организации **финансовых рынков**. Здесь в качестве основных направлений можно назвать: ужесточение требований к капиталу банков; введение единых международных стандартов финансовой отчетности (МСФО); разработку специальной программы стимулирования конкуренции в банковском секторе (а не демонаполизации); введение макропруденциального надзора за банками и системообразующими небанковскими институтами; развитие и внедрение программ финансовой грамотности населения.

Развитие предпринимательского климата и стимулирование частнопредпринимательской деятельности. В данной сфере важно сконцентрировать усилия на самых неблагоприятных компонентах предпринимательского климата, где улучшение ситуации может дать наиболее быстрый результат.

Среди основных мер следует выделить:

- снижение рисков ведения бизнеса – реформа Уголовного кодекса в направлении отмены ряда статей, карающих за экономические и налоговые преступления (декриминализация соответствующих преступлений), а также уточнение и разделение функций и полномочий правоохранительных органов по контролю экономической деятельности;
- улучшение законодательной защиты конкуренции, расширение прав бизнеса по защите своих интересов;
- снижение уровня государственного вмешательства и повышение эффективности регулирования (меры по изменению мотивации и усилению контроля государственного аппарата);
- создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей;
- повышение эффективности правового регулирования предпринимательской активности, включая создание Национального совета по инвестициям;
- уточнение функций и ограничение масштабов прямого и косвенного присутствия государства в экономике в качестве экономического агента (приватизация);
- содействие развитию форм публичной защиты интересов бизнеса, деятельности бизнес-ассоциаций, независимых СМИ;
- разработка стратегии («дорожной карты») снижения барьеров, в наибольшей степени ограничивающих возможности экономического роста (барьеры входа на рынок, доступ к сетям, режим пересечения границы, либерализация строительного рынка).

Либерализация и повышение эффективности рынка труда, что является особенно важным в условиях сокращения численности экономически активного населения.

Необходимо пересмотреть Трудовой кодекс в направлении либерализации условий найма и увольнения, отказаться от практики неформального (политического) регулирования занятости на предприятиях и в регионах.

Другое направление – проведение политики, стимулирующей трудовую мобильность населения (внутреннюю миграцию), концентрацию людей в точках экономиче-

ского роста, а также отраслевое перераспределение трудовых ресурсов при сокращении занятости в бюджетном секторе. Это предполагает легализацию и развитие рынка аренды жилья, облегчение доступа граждан России к социальным благам на всей территории страны (медицинское страхование и т.п.).

Наконец, нужны меры по повышению иммиграционной привлекательности России: переход от ограничительных принципов в регулировании миграции к дифференцированным; ориентация на «оседлую» миграцию; политика привлечения высококвалифицированной рабочей силы (в том числе стимулирование образовательной и академической иммиграции и мобильности). Сложнее всего стимулировать миграцию квалифицированной рабочей силы, но решить эту задачу намного важнее, чем обсуждать проблемы миграции нелегальных неквалифицированных рабочих.

Человеческий капитал – ключевой фактор развития современного постиндустриального общества. Инвестиции в человека были наиболее значимым условием в странах, которые за последние 50 лет успешно решали задачи модернизационного рывка. Прежде всего речь идет о развитии таких секторов, как образование, здравоохранение и пенсионная система.

Согласно традиционному (индустриальному) пониманию этих секторов, они представляют собой отрасли социальной сферы. При всей важности социального аспекта в современных развитых странах в названных отраслях переплетаются и взаимодействуют не только социальные, но и фискальные, инвестиционные и политические составляющие. В отличие от конца XIX в. и большей части XX в., образование, здравоохранение и пенсионирование касаются всего населения (и как налогоплательщика, и как потребителя соответствующих благ), причем демографический кризис еще больше обостряет ситуацию. В результате отчисления на развитие этих отраслей могут подорвать финансовую стабильность любой развитой страны. Кроме того, они носят, как правило, долгосрочный характер, т.е. в значительной мере формируют инвестиционные ресурсы нации. Наконец, от эффективности функционирования этих секторов зависит политическая и социальная стабильность общества с доминированием городского населения.

Развитие человеческого капитала предполагает решение как финансовых, так и структурных проблем. С точки зрения финансовых ориентиров целесообразно сравнивать соответствующие расходы в России и в странах с сопоставимым или более высоким уровнем экономического развития, в частности, в странах ОЭСР. Россия тратит на образование примерно на 1,5–2, а на здравоохранение – на 3–4 п.п. ВВП меньше, чем в ОЭСР.

Однако проблемы развития отраслей человеческого капитала не сводятся к недофинансированию. Важнее структурная трансформация, приведение их в соответствие с вызовами постиндустриального общества. Можно выделить пять характерных черт (принципов функционирования) названных отраслей, которые необходимо учитывать при их структурной модернизации. Они отражают особенности современных технологий – их динамизм (быстрое обновление) и углубляющуюся индивидуализацию технологических решений.

Во-первых, непрерывный характер услуги. Образование и здравоохранение приобретают пожизненный характер, т.е. люди учатся и общаются с врачами на протяжении всей жизни. Само понимание работы трансформируется, тем самым размывается понятие выхода на пенсию.

Во-вторых, услуга становится более индивидуализированной. Человек все чаще будет выбирать собственные образовательные траектории и механизмы поддержания здоровья из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. Пенсионный возраст также все больше становится предметом индивидуального решения – человек сам определяет, когда он может и хочет прекратить свою трудовую деятельность. Применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки людей старших возрастных групп.

В-третьих, услуга приобретает глобальный характер. Образовательные и лечебные учреждения конкурируют не только с соседними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в стране, но и с расположенными во всем мире. Разумеется, этот выбор могут позволить себе не все, но по мере роста благосостояния людей и реального удешевления соответствующих услуг и транспорта в глобальную конкуренцию будет включаться все больше людей.

В-четвертых, возрастает роль частных расходов на развитие человеческого капитала. Все вышеперечисленные характеристики означают расширение возможностей людей покупать необходимые им услуги, следовательно, доля частного спроса будет расти, все больше опережая бюджетный спрос. Частные платежи или соплатежи – не только естественное, но и неизбежное следствие технологической модернизации секторов социальной сферы.

В-пятых, все более активную роль начинают играть новые технологии, радикально изменяющие характер оказываемых услуг. По мере развития информационно-коммуникационных технологий и транспорта традиционные формы лечения и образования будут все больше уходить в прошлое. Это касается и организационных инноваций.

Учет всех названных особенностей формирует основу не только для модернизации отраслей человеческого капитала, но и для экономической и политической модернизации всей страны, включая ее технологическую базу.

Открытость экономики и стимулирование конкуренции. В 2011 г. было сделано два важнейших шага в создании условий для модернизации российской экономики: формирование Таможенного союза и Единого экономического пространства, с одной стороны, и прорыв в присоединении к ВТО – с другой. Значение этих решений состоит в том, что они должны усилить конкуренцию для российских предприятий, которая все еще остается недостаточной. До последнего времени считалось, что вряд ли можно одновременно решить эти задачи (постсоветская интеграция и присоединение к ВТО), однако к началу 2012 г. существовавшие здесь противоречия удалось снять. От продвижения по обоим направлениям нужно ожидать большего, чем просто активизации конкуренции.

Постсоветская интеграция может иметь ряд важных последствий. Во-первых, не только раздвигаются границы рынка, но и создается важный прецедент реинтеграции, открытой для других стран. Во-вторых, она содействует укреплению международных позиций рубля и *de facto* становится шагом на пути превращения его в региональную резервную валюту. В-третьих, помимо конкуренции товаров, она создает условия для конкуренции институтов и юрисдикций, и, хотя институты стран-партнеров не самые привлекательные, сам факт конкуренции будет способствовать прогрессивным институциональным сдвигам.

Присоединение к ВТО поможет диверсифицировать экспорт. Конечно, государство и бизнес должны предпринять соответствующие скоординированные усилия, однако появляются дополнительные шансы на активизацию участия российских фирм в международных производственных цепочках.

Кроме того, присоединение к ВТО станет первым шагом на пути к более широкой интеграции России в мировую экономику и ее институты. Следующими важными шагами должны быть вступление в ОЭСР и начало активного продвижения к зоне свободной торговли с Европейским союзом. Учитывая, что доля ЕС в российской внешней торговле приближается к 60%, стратегическая цель – установить отношения с Евросоюзом, аналогичные его отношениям с Норвегией.

Все это должно способствовать поиску Россией новых ниш в мировом разделении труда за счет диверсификации сырьевого экспорта, стимулирования несырьевого экспорта и международной кооперации российских фирм. Для стимулирования несырьевого экспорта (или экспорта высокотехнологичной продукции) стратегическая цель – занять нишу высокотехнологичных товаров в торговле «юг–юг» (продажа технологий и высокотехнологичных товаров странами со средними доходами странам с низкими). Подчеркнем, что все успешные модернизационные рывки за последние 50 лет были связаны с экспортной ориентацией.

Пространственное развитие. Пространственная политика должна основываться на двух принципах: стимулирование притока населения в точки (регионы) экономического роста для компенсации демографического кризиса (общего сокращения численности населения); стимулирование конкуренции между регионами и между муниципалитетами за привлечение населения и бизнеса.

Федеральный центр должен гарантировать автономию каждого уровня власти при определении целей собственного развития и средств их достижения; создавать общие для всех регионов условия для современного роста; обеспечивать прозрачность, простоту и предсказуемость «правил игры» в федеративных отношениях, включая межбюджетные. Для решения этих задач необходимо расширить доходную базу регионов и муниципалитетов, одновременно повысив их ответственность перед гражданами за реализацию отдельных полномочий социальной политики. Для этого необходимы серьезные изменения в налоговой системе, в том числе в направлении ее децентрализации.

Важным приоритетом федеральной власти в сфере пространственной политики должны стать транспортная связанность имеющих экономический потенциал территорий и поддержка формирующихся естественным путем центров развития. Необходимо создавать стимулы к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей: привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь – к динамике привлечения инвестиций).

Одна из главных проблем – обеспечение выборности руководителей муниципальных образований, имеющих адекватную для своего развития финансовую базу, а также руководителей региональных органов власти. В 2011 г. президент РФ и председатель правительства РФ выступили с инициативами о возвращении к выборности губернаторов. Однако принципиально важно последовательно проводить этот принцип на муниципальном уровне.

1.1.5. Политические процессы и экономика

Минувший год ознаменовался усилением политической активности различных общественных слоев. Декабрьские выборы в Государственную думу РФ привели к росту политического напряжения в стране, поскольку значительная часть общества не была готова признать их результаты легитимными.

На протяжении последнего десятилетия в России последовательно строилась модель «полупарламентской демократии», хорошо известная из опыта Италии и Японии 1950–1980-х годов и Мексики на протяжении большей части XX в. Модель эта характеризуется нахождением у власти одной партии на протяжении десятилетий при наличии ряда других политических сил, участвующих в выборах, но не способных оказывать существенное влияние на принятие решений. Главным недостатком этой модели являлся высокий уровень коррупции, неизбежный при длительном пребывании у власти одной и той же политической силы. Однако этот недостаток, как правило, компенсировался наличием политической стабильности и успехами экономического роста. Эта модель была вполне уместна для России с учетом уровня ее экономического развития и особенностей исторического развития.

Правда, «полупарламентская демократия» плохо сочетается с современными технологическими вызовами и особенно с информационной насыщенностью современного общества. Именно они стимулируют требования либерализации, которые легко получают поддержку среди информационно наиболее развитой (и наиболее молодой) части граждан. В этом отношении политическая активизация совершенно не обязательно должна быть связана с ухудшением экономического положения. Напротив, рост благосостояния стимулирует рост политической активности и готовности задавать власти «неудобные» вопросы. Еще Алексис де Токвиль заметил, что революции происходят не в стагнирующих обществах, а в странах динамичного экономического и социального развития. Опыт XX в., включая отечественный опыт, подтверждает этот тезис.

Было бы ошибкой видеть в нынешней активизации политических процессов проявление революционной ситуации. Россия прошла через полномасштабную революцию в 1987–1999 гг., и повторение ее совершенно невероятно. Однако анализ нынешних событий сквозь призму исторического опыта революций все-таки представляется уместным.

Великие революции прошлого всегда воздействовали на развитие соответствующих стран на протяжении нескольких десятилетий. Проявлялось это в периодических (раз в 15–20 лет) резких изменениях политической ситуации, происходивших как будто бы на пустом месте. Эти события не вели к коренному слому системы, не меняли базовые экономические и политические отношения. Однако они приводили к власти новые социально-экономические слои и новое поколение политиков. Эти слои и политики не обязательно отрицали предшественников и, как правило, входили в прошлую элиту. Но они отвечали на запросы и требования нового поколения и тем самым продолжали курс на постреволюционную консолидацию общества¹.

¹ Классическим примером такого рода развития событий является, разумеется, Франция XIX в., в которой после Великой революции происходили существенные политические подвижки в 1830, 1848 и 1870 гг. Реставрация 1814 г. вернула к власти земельную аристократию, на смену которой в 1830 г. пришла финансовая олигархия (при короле – родственнике прежнего монарха), а ее в 1848 г. сменила городская буржуазия (при императоре – племяннике прежнего императора). Период потрясений завершился с установлением Третьей республики в 1870 г., обеспечившей достаточно широкое представительство во

Усиление политической неопределенности может иметь негативное воздействие на экономическую динамику, особенно на динамику капитала. Однако для экономики опасна не столько политическая неопределенность (к ней бизнес вполне может адаптироваться), сколько политическая, макроэкономическая и социальная нестабильность. Избежать дестабилизации – важнейшая задача российской власти на предстоящий период.

С экономической точки зрения прослеживаются два источника дестабилизации – внешний и внутренний.

Внешний наиболее очевидно может быть связан с мировой рецессией (или хотя бы с рецессией в странах – основных торговых партнерах России), за чем последует существенное снижение цен на энергоресурсы, доходы от экспорта которых лежат в основе стабильности российского бюджета. Это обернулось бы внутренним шоком, на который надо будет ответить решительными и последовательными мерами в области бюджетной и денежной политики. Падение цен на энергоресурсы не будет катастрофой, если к нему подготовиться надлежащим образом. Введение «бюджетного правила» и отказ от политики поддержания стабильности валютного курса, о чем речь шла выше, представляют собой важные шаги в направлении смягчения возможных шоков. Однако этого мало – правительство должно иметь четко разработанный план действий на случай резкого ухудшения экономической ситуации в мире.

Внутренние риски связаны прежде всего с опасностью перехода к политике бюджетного популизма. Обилие бюджетных доходов и формально весьма благоприятная макроэкономическая ситуация (особенно в сравнении с европейскими странами) в совокупности с опасением роста социально-политического недовольства могут повлечь за собой ослабление бюджетной политики, т.е. ускоренное наращивание расходов за счет конъюнктурных доходов от экспорта и заимствований. Это политически самый простой путь, однако он чреват серьезными потрясениями в будущем.

Другая реакция на политические события конца 2011 г. – выработка стратегии комплексной модернизации. Фундаментальной проблемой трехсотлетней истории российской догоняющей модернизации является ее некомплексный (можно сказать – лоскутный) характер. Власть всегда пыталась делать акцент на отдельных аспектах модернизации (на военном, технологическом, экономическом или научно-образовательном, реже – на политическом), но никогда это не была комплексная программа. Отсюда – непоследовательность и неустойчивость результатов модернизации.

Сейчас, когда модернизация стала «лозунгом дня», продвижение модернизации по всем направлениям, особенно сочетание модернизации технологической и институтов (экономических и политических), становится абсолютно необходимым.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

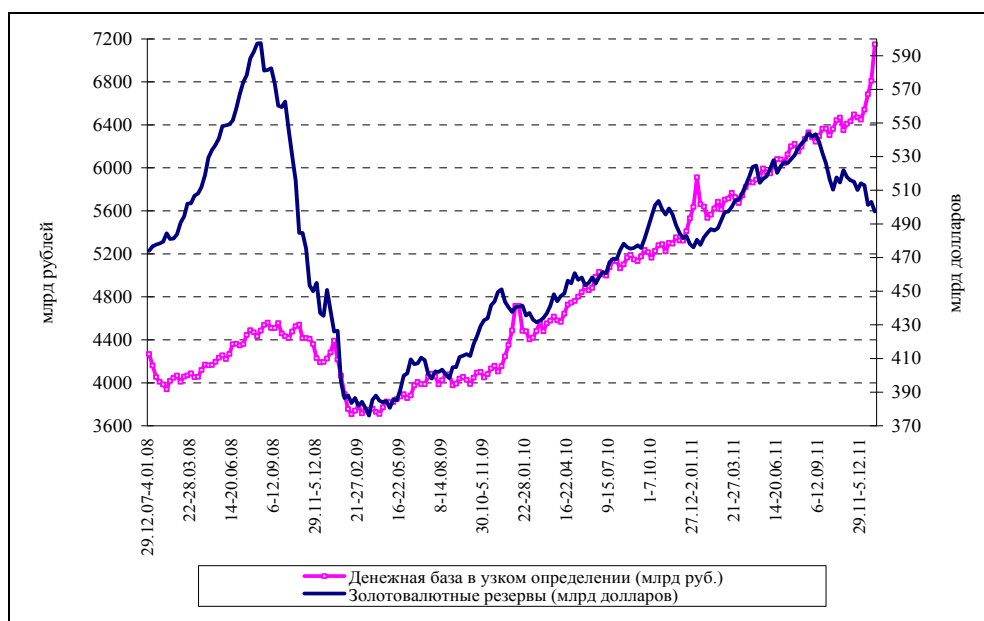
Основные события в денежно-кредитной сфере в 2011 г. можно условно разделить на два этапа: с января по август и с августа до конца года. В 1-м полугодии в основном наблюдалось продолжение тенденций, характерных для 2010 г.: плавное восстановление финансовой сферы экономики при одновременном увеличении денежного предложения, международных резервов ЦБ РФ и умеренной инфляции. В этот период Банк России продолжал сворачивать антикризисную поддержку финансовой системы. В августе начался второй период, формально очень напоминающий начало кризиса 2008–2009 гг.: вследствие оттока частного капитала и закрытия внешних рынков для российских заемщиков банковский сектор вновь начал испытывать трудности с привлечением ликвидных ресурсов, стали расти процентные ставки, сократились международные резервы. При этом увеличение оттока капитала происходило при сохранении высоких мировых цен на ключевые товары российского экспорта. Основными причинами ускорившегося оттока стали негативные тенденции в мировой экономике (долговые проблемы в ЕС и США при медленном экономическом росте в этих странах).

По всей видимости, мировая экономика будет развиваться нестабильно в течение еще достаточно длительного периода времени, поэтому отмеченные выше колебания на российском финансовом рынке, скорее всего, сохранятся на протяжении следующих лет. В таких условиях ЦБ РФ постепенно отказывается от значительного вмешательства в функционирование валютного рынка путем проведения валютных интервенций, а сосредоточивается на задаче снижения инфляции в России, пытаясь использовать процентные ставки как основной инструмент денежно-кредитной политики.

2.1.1. Денежный рынок

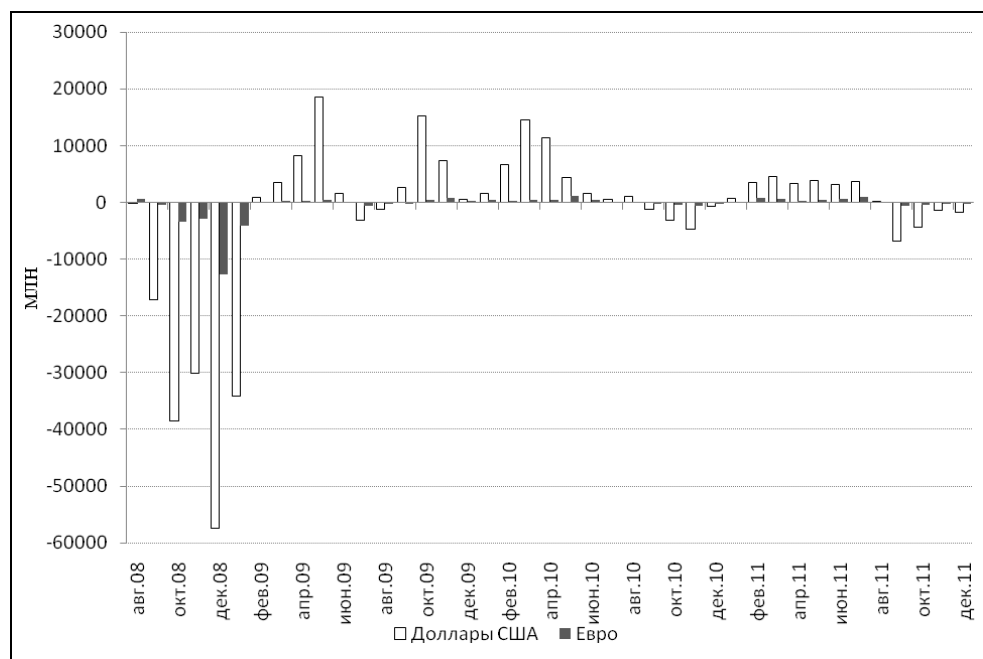
С начала года и вплоть до августа 2011 г., как и в 2010 г., наблюдался рост международных резервных активов ЦБ РФ (см. *рис. 1*). Основной причиной увеличения резервов стала дорожающая нефть, цены на которую во II квартале 2011 г. достигали трехлетних максимумов. Кроме того, вследствие нестабильности на мировых финансовых рынках в первой половине 2011 г. резко выросло в цене золото, которое также входит в состав международных резервов ЦБ РФ. В результате в августе международные резервы достигли величины 544 млрд долл., увеличившись с начала года на 13,2%. Это стало максимальным значением с осени 2008 г.

Усиление оттока капитала в сентябре было связано с усугублением мирового финансового кризиса: с понижением международным рейтинговым агентством Standard&Poore's кредитного рейтинга США с AAA до AA+ и последовавшим за этим падением мировых фондовых рынков и цен на нефть. Инвесторы начали выводить средства из рискованных активов по всему миру, в том числе из РФ. Однако резкое сокращение резервов в первую очередь было связано с падением курса евро по отношению к доллару США, так как снижение курса европейской валюты к доллару вызвало уменьшение долларовой стоимости части резервов, номинированных в евро. Интервенции ЦБ РФ на валютном рынке были невелики: за август – сентябрь было продано лишь 7,5 млрд долл. и 0,6 млрд евро (см. *рис. 2*).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1. Динамика денежной базы в узком определении и международных резервных активов ЦБ РФ в 2008–2011 гг.



Источник: ЦБ РФ.

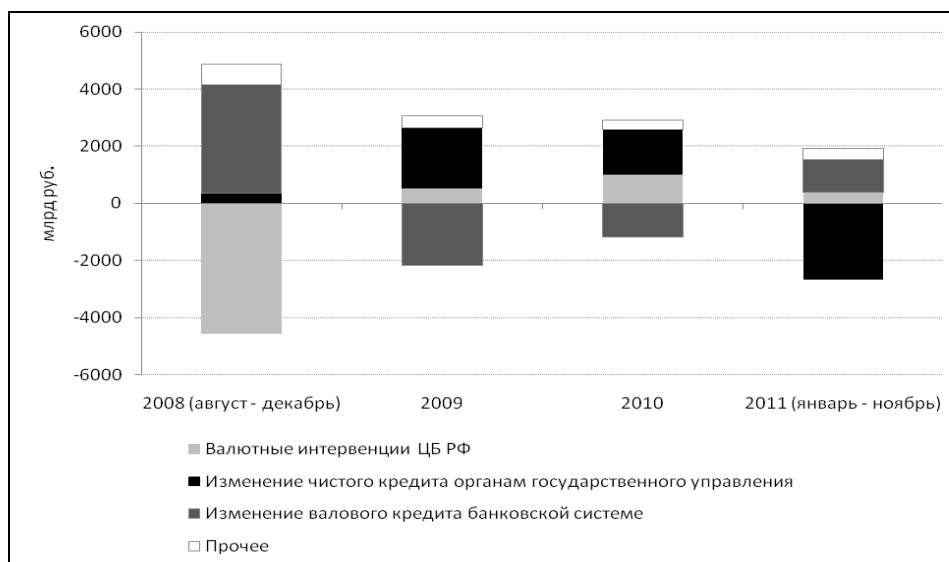
Рис. 2. Чистые покупки валюты Банком России в 2008–2011 гг.

После кризиса 2008 г. денежная база в широком определении росла быстрее международных резервов, однако в 2011 г. расширение денежной базы практически остановилось. Быстрое восстановление денежной базы в 2009–2010 гг. было связано прежде всего с использованием средств Резервного фонда для финансирования дефицита бюд-

жета (см. рис. 3). При этом коммерческие банки возвращали ЦБ РФ кредиты, полученные в период кризиса, что вело к сжатию денежного предложения.

В 2011 г. бюджет был исполнен с профицитом, и средства Резервного фонда не расходовались. Более того, профицит бюджета накапливался на счетах правительства в ЦБ РФ, что сдерживало прирост денежной базы. Как отмечалось выше, валютные интервенции Банка России в 2011 г. также оказались невелики.

В течение кризиса 2008–2009 гг. и в посткризисный период значительное влияние на денежное предложение оказывали операции ЦБ РФ по предоставлению средств коммерческим банкам (см. рис. 4). Осенью 2011 г., когда кредитным организациям вновь потребовались ликвидные ресурсы, Банк России снова увеличил объем предоставленных коммерческим банкам средств, что стало основным фактором роста денежной базы. Отметим, что по итогам года денежная база увеличилась лишь на 0,5 трлн руб. (+5,5%), при этом прирост денежной базы за декабрь составил 1,2 трлн руб., за 2010 г. денежная база увеличилась на 1,7 трлн руб. (+26,6%).



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 3. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2011 гг.¹

Таблица 1

Баланс Банка России в 2010–2011 гг.

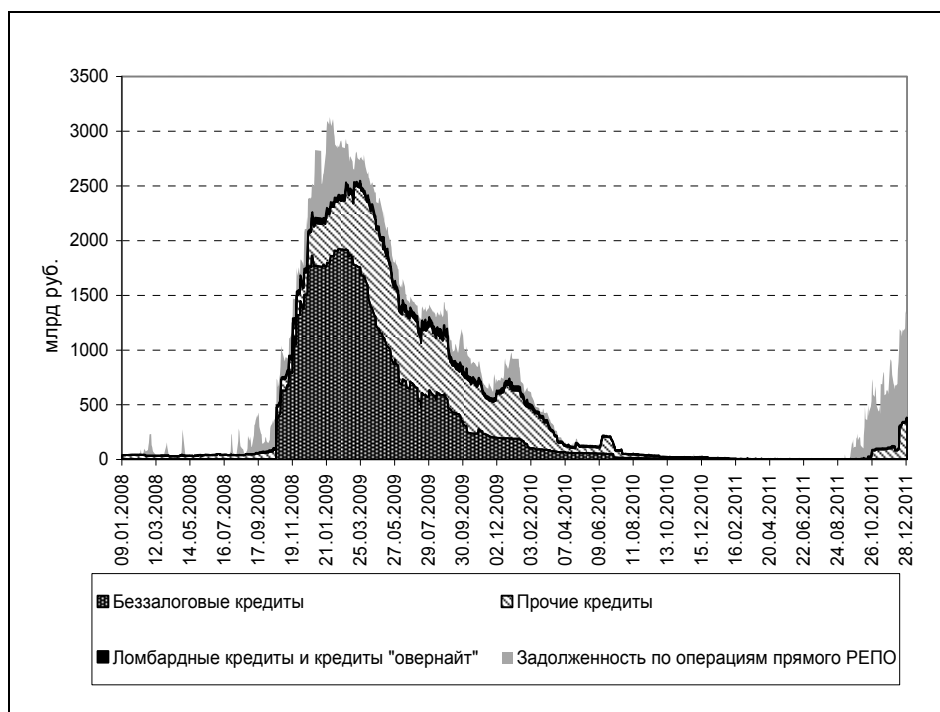
	01.01.2010		01.01.2011		01.12.2011	
	Млрд руб.	% активов/пассивов	Млрд руб.	% активов/пассивов	Млрд руб.	% активов/пассивов
1	2	3	4	5	6	7
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	12383,3	80,3	13272	85,5	14142	76,4
Кредиты и депозиты	1705,8	11,1	514	3,3	1657	8,9
Драгоценные металлы	764,6	5,0	1 201	7,7	1602	8,7

¹ Рассмотренный период в 2008 и 2011 гг. определяется доступностью на момент написания обзора данных по валютным интервенциям ЦБ РФ и балансу ЦБ РФ.

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7
Ценные бумаги	465,9	3,0	441	2,8	421	2,3
Прочие активы	100,3	0,7	99	0,6	697	3,8
Итого по активам	15420	100	15526	100	18519	100
Наличные деньги в обращении	4629,9	30	5792	37,3	6150	33,2
Средства на счетах в Банке России <i>в том числе правительства Рос- сии</i>	7979,7	51,7	6431	41,4	8532	46,1
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	1731,3	11,2	1817	11,7	1328	7,2
Средства в расчетах	8,4	0,1	7	0,0	33	0,2
Выпущенные ценные бумаги	283,1	1,8	589	3,8	0	0,0
Прочие пассивы	168,3	1,1	145	0,9	1397	7,5
Капитал	2099,1	13,6	2359	15,2	2407	13,0
Прибыль отчетного года	251,4	1,6	204	1,3	0	0,0
Итого по пассивам	15420	100	15526	100	18519	100

Источник: Банк России.



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 4. Задолженность коммерческих банков перед ЦБ РФ по отдельным инструментам рефинансирования в 2008–2011 гг.

Рассмотрим структуру денежной базы в широком определении более подробно (см. табл. 2). В 2011 г. растущими компонентами денежной базы стали наличные деньги, а также обязательные резервы. Увеличение обязательных резервов было связано с трехкратным повышением ЦБ РФ нормативов обязательного резервирования в 1-м полугодии в рамках возвращения их на докризисный уровень. В то же время отсутствие каналов устойчивого расширения денежной базы, отмеченное выше, а также проблемы в мировой экономике, приведшие к оттоку капитала и трудностям с рефинансированием российских компаний, вызвали сокращение ликвидности в банковском секторе. В результате избыточные резервы банков за год снизились: корреспондентские счета ком-

мерческих банков в ЦБ РФ по итогам года практически не изменились (–1,3%), однако депозиты банков уменьшились на 38,7%, а вложения кредитных организаций в облигации Банка России снизились с почти 600 млрд руб. на начало 2011 г. до нуля.

Денежная масса M2 в национальном определении за 2011 г. увеличилась на 22,6%, составив на 1 января 2012 г. 24,5 трлн руб., или 45,1% ВВП. За 2011 г. монетизация ВВП выросла на 0,8 п.п. В 2011 г. по мере развития финансовой системы страны продолжился рост денежного мультипликатора, который за год вырос на 16% и равнялся 2,8 по состоянию на 1 января 2012 г. по сравнению с 2,4 на 1 января 2011 г.

Таким образом, основными причинами медленного роста денежного предложения в 2011 г. стали незначительные интервенции ЦБ РФ на валютном рынке, ограничению которых способствовало сохранение стабильного общего сальдо платежного баланса, сформировавшегося в результате устойчиво положительного сальдо текущего счета и отрицательного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. При этом Резервный фонд не расходовался, а пополнялся. В сложившейся ситуации основным источником роста денежного предложения стали операции ЦБ РФ по рефинансированию банковской системы. В настоящий момент можно утверждать, что сложившиеся тенденции, скорее всего, продолжатся в 2012 г., что приведет к медленному расширению денежного предложения в случае отсутствия внешних шоков.

Таблица 2

Динамика денежной базы в широком определении в 2011 г. (млрд руб.)

	01.01.2011	01.04.2011	01.07.2011	01.10.2011	01.01.2012
Денежная база (в широком определении)	8 190,3	7 514,2	7 410,3	7 407,9	8644,1
- наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	5 785,2	5 482,7	5 787,8	6 059,5	6895,8
- корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	994,7	597,2	786,5	781,6	981,6
- обязательные резервы	188,4	244,1	331,3	347	378,4
- депозиты кредитных организаций в Банке России	633,2	786,7	486,4	209,5	388,3
- облигации Банка России у кредитных организаций	588,9	403,4	18,3	10,3	0

Источник: ЦБ РФ.

2.1.2. Инфляционные процессы

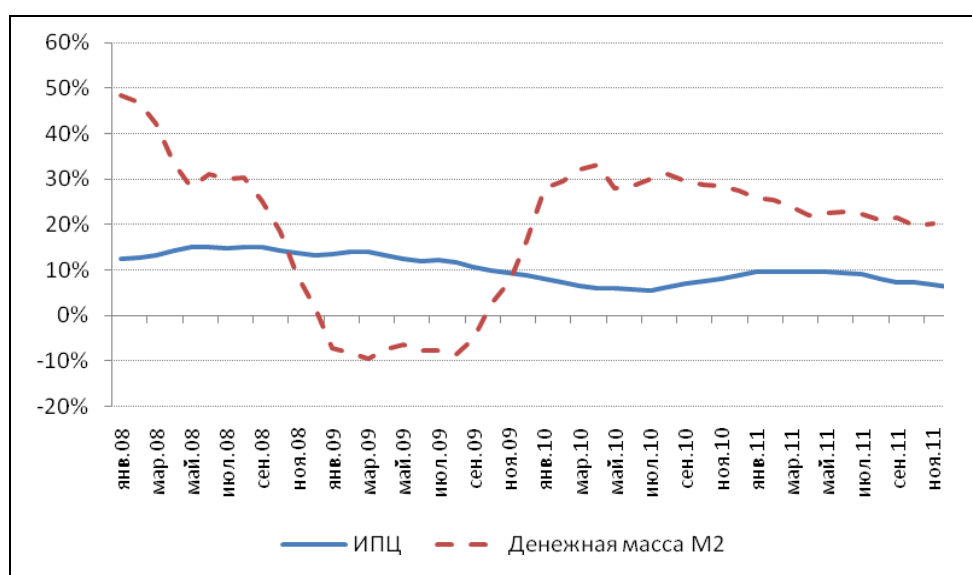
По итогам 2011 г. инфляция в России оказалась минимальной за всю новейшую историю РФ. Такой результат стал возможным благодаря удачному сочетанию монетарных и немонетарных факторов. При этом отметим, что по динамике инфляции в январе – мае было трудно предполагать такое замедление темпов роста цен, поскольку рост цен в этот период в целом совпадал с аналогичным периодом 2010 г. Снижение инфляции относительно 2010 г. было достигнуто во 2-м полугодии.

Как видно из *рис. 5*, темп прироста денежного предложения начал снижаться с осени 2010 г., что не могло не сказаться на инфляционных процессах в 2011 г. Из немонетарных факторов инфляции выделим стабильность обменного курса рубля (см. раздел 2.1.4), медленный экономический рост, а также высокий урожай сельскохозяйственной продукции. Отметим, что, несмотря на некоторое ослабление рубля в конце лета – осенью, в целом по итогам года номинальный эффективный курс рубля изменился незна-

чительно (+2,4%), что при прочих равных условиях означает стабильность рублевых цен на импортируемые в Россию товары.

Рассмотрим динамику инфляционных процессов в 2011 г. более подробно. Как видно из *табл. 3*, главной причиной замедления инфляции стал значительно более медленный по сравнению с предыдущими годами темп роста цен на продовольственные товары. Основной вклад в рост цен на продукты питания внесло удорожание мяса и птицы (+9,2%), рыбы и морепродуктов (+10,3%), а также хлеба и хлебобулочных изделий (+8,9%).

Продолжился рост цен на жилищно-коммунальные услуги (+11,7%), однако более медленными темпами, чем в 2010 г. Заметно выросли цены на услуги дошкольного воспитания (+11,3%), санаторно-оздоровительные услуги (+9,1%) и услуги организаций культуры (+11,3%).



Источник: Росстат, ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 5. Темпы прироста потребительских цен и денежной массы М2 в РФ в 2008–2011 гг. (в годовом выражении)

Непродовольственные товары в 2011 г. дорожали быстрее, чем в 2010 г. Отчасти это могло быть связано с удорожанием бензина на 14,9%, табачных изделий на 21,1%, а также строительных материалов на 7,9%.

Напомним, что в 2012 г. ежегодное повышение регулируемых государством тарифов на платные услуги населению перенесено с 1 января на 1 июля. Следовательно, в 1-м полугодии инфляция в годовом выражении будет, скорее всего, и дальше снижаться. В случае продолжения Банком России политики ограниченного вмешательства в функционирование валютного рынка при отсутствии серьезных внешних шоков и разумной бюджетной политике мы ожидаем, что по итогам 2012 г. также может произойти дальнейшее снижение инфляции в РФ.

Таблица 3

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров и услуг
в 2008–2011 гг. (% к декабрю предыдущего года)**

	2008	2009	2010	2011	2008–2011
ИПЦ	13,3	8,8	8,8	6,1	42,3
Продовольственные товары	16,5	6,1	12,9	3,9	45,0
<i>Крупа и бобовые</i>	25,8	-2,5	58,8	-8,0	79,2
<i>Масло сливочное</i>	10,5	7,9	23,3	6,6	56,7
<i>Масло подсолнечное</i>	22,1	-19,8	27,6	4,6	30,7
<i>Макаронные изделия</i>	33,8	1,6	4,7	3,4	47,2
<i>Молоко и молочная продукция</i>	12,2	2,3	16,7	6,3	42,4
<i>Хлеб и хлебобулочные изделия</i>	25,9	2,4	7,6	8,9	51,1
<i>Мясо и птица</i>	22,2	5,0	5,3	9,2	47,5
<i>Рыба и морепродукты</i>	15,1	10,6	4,8	10,3	47,2
Непродовольственные товары	8,0	9,7	5,0	6,7	32,7
<i>Строительные материалы</i>	11,3	2,1	4,6	7,9	28,3
<i>Бензин автомобильный</i>	1,2	8,0	6,5	14,9	33,7
Услуги	15,9	11,6	8,1	8,7	52,0
<i>Жилищно-коммунальные услуги</i>	16,4	19,6	13,0	11,7	75,7
<i>Услуги дошкольного воспитания</i>	20,7	16,2	7,7	11,3	68,1
<i>Санаторно-оздоровительные услуги</i>	21,2	9,5	5,4	9,0	52,5
<i>Услуги пассажирского транспорта</i>	22,5	6,5	8,7	9,1	54,7
<i>Услуги организаций культуры</i>	15,5	11,3	8,6	11,3	55,4

Источник: Росстат.

2.1.3. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики

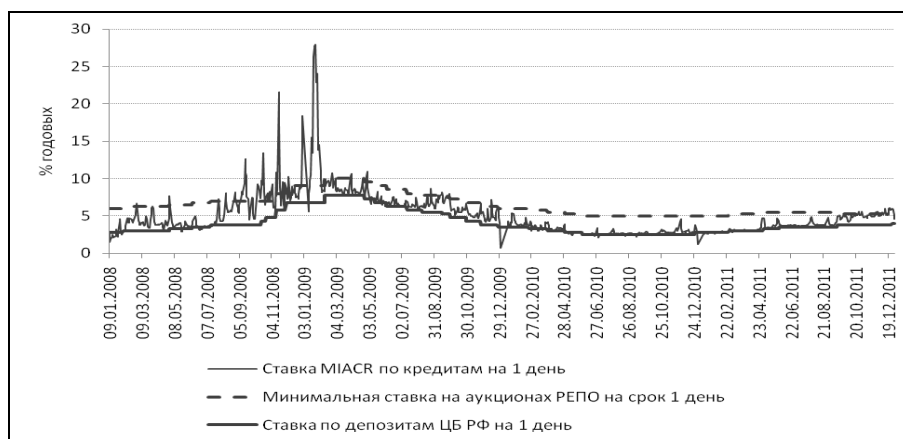
В начале 2011 г. после неоднократных понижений процентных ставок по своим инструментам в период кризиса и после него Банк России вернулся к ужесточению денежно-кредитной политики. В прошедшем году ставка рефинансирования повышалась дважды. Отметим, что оба повышения пришлось на первую половину года (28 февраля и 3 мая): за этот период ставка увеличилась с 7,75 до 8,25%. Одновременно с повышением ставки рефинансирования на сопоставимую величину повышались процентные ставки как по операциям абсорбирования, так и по операциям предоставления ликвидности. В конце мая ставки по депозитным операциям ЦБ РФ были повышены на 0,25 п.п. при сохранении прочих ставок (в том числе ставки рефинансирования) неизменными.

В этот же период ЦБ РФ трижды повышал нормативы обязательного резервирования. Начиная с февраля три месяца подряд Банк России объявлял об ужесточении нормативов резервирования: по обязательствам кредитных организаций перед юридическими лицами – нерезидентами в рублях и в иностранной валюте: с 2,5 до 3,5% с 1 февраля, с 3,5 до 4,5% с 1 марта, с 4,5 до 5,5% с 1 апреля; по обязательствам перед физическими лицами и иным обязательствам кредитных организаций в рублях и в иностранной валюте: с 2,5 до 3% с 1 февраля, с 3 до 3,5% с 1 марта, с 3,5 до 4% с 1 апреля. Отметим, что норматив резервирования по обязательствам перед нерезидентами был повышен более значительно, что отражает намерение Банка России дестимулировать заимствования за рубежом в условиях финансовой нестабильности, чтобы снизить валютные риски. В результате повышения нормативов обязательного резервирования они вернулись на уровень первой половины 2008 г.

Дополнительные меры по ужесточению денежно-кредитной политики и сворачиванию антикризисных мер включали следующее:

- 31 января 2011 г. ЦБ РФ принял решение повысить требования к рейтингам эмитентов, чьи ценные бумаги включены в ломбардный список ЦБ. С 1 апреля 2011 г. минимальный рейтинг был повышен с В-/В3 до В/В2, а с 1 июля 2011 г. – с В/В2 до В+/В1 по классификации рейтинговых агентств Standard&Poor's, Fitch Rating и Moody's Investors Service.
- С 10 февраля 2011 г. Банк России приостановил проведение операций по предоставлению кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами или поручительствами, на срок от 91 до 180 дней, а также ломбардных кредитов по фиксированной процентной ставке на срок 30 дней.
- С 1 июля Банк России приостановил заключение сделок прямого РЕПО с кредитными организациями, обеспечением по которым являются акции российских компаний.

Главной причиной ужесточения денежно-кредитной политики стало ускорение темпов инфляции в начале года. Кроме того, данное решение имело своей целью стерилизацию накопленной избыточной ликвидности в банковской системе, сформировавшейся в результате большой прибыли банков, полученной из-за сокращения резервов на возможные потери по ссудам, роста стоимости вложений в ценные бумаги вследствие посткризисного восстановления фондовых рынков, а также увеличения процентной маржи. Для привлечения свободных средств банков на депозиты в ЦБ РФ Банк России повышал процентные ставки по ним. При этом необходимо отметить, что ЦБ РФ сужал спред между ставками по предоставлению и абсорбированию ликвидности (см. рис. б). Такая политика способствовала повышению роли процентных ставок как инструментов ДКП в рамках перехода к режиму таргетирования инфляции. Причем в условиях избыточной ликвидности на рыночные процентные ставки оказывали влияние прежде всего ставки по депозитам ЦБ (например, в 2010 г.), а в периоды недостаточности ликвидности (осень – зима 2011 г.) – ставки по инструментам предоставления ликвидности ЦБ РФ. Таким образом, меняя процентные ставки и устанавливая лимиты на выдачу кредитов коммерческим банкам, ЦБ РФ оказывает существенное воздействие на ситуации на денежном рынке, фактически определяя объем предложения и стоимость денег.



Источник: Росстат, ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 6. Ставки ЦБ РФ по основным операциям предоставления и абсорбирования ликвидности, а также ставка на рынке МБК в 2008–2011 гг.

В середине сентября в условиях роста финансовой нестабильности Банк России снизил на 0,25 п.п. минимальные ставки по операциям предоставления ликвидности на открытом рынке (ломбардным аукционам и аукционам прямого РЕПО), а также по большинству операций постоянного действия (ломбардным кредитам, операциям прямого РЕПО, кредитам, обеспеченным золотом, нерыночными активами или поручительствами). Одновременно Банк России увеличил процентные ставки по депозитным операциям постоянного действия на 0,25 п.п. Таким образом, ЦБ РФ еще больше сократил спред между ставками по кредитам и депозитам, что должно способствовать повышению эффективности его процентной политики.

Также по мере ухудшения ситуации с ликвидностью на банковском рынке Банк России принял решение расширить возможности банков по рефинансированию. С 1 ноября ЦБ РФ возобновил выдачу кредитов, обеспеченных нерыночными активами или поручительствами, на срок от 91 до 180 дней по ставке 7,5%. Кроме того, с этого же дня был увеличен срок предоставления кредитов, обеспеченных золотом, до 180 дней. Таким образом, инструменты рефинансирования, которые Банк России использовал для подкрепления ликвидности банков в кризис 2008–2009 гг., вновь стали доступны для использования коммерческими банками.

25 ноября Банк России объявил о том, что с 5 декабря 2011 г. понижаются минимальные рейтинги, которые должны иметь эмитенты ценных бумаг для включения их в ломбардный список ЦБ РФ. Также с 1 декабря перестал применяться дисконт при расчете стоимости обеспечения по операциям прямого РЕПО сроком до 6 календарных дней с облигациями федерального займа и облигациями Банка России. Наконец, с 1 декабря поправочный коэффициент, применяемый для корректировки стоимости облигаций федерального займа, принимаемых в обеспечение по кредитам Банка России, был повышен с 0,98 до 1. Принятые решения были направлены на расширение возможностей коммерческих банков по привлечению рефинансирования со стороны Банка России.

Действия Банка России во второй половине года, направленные на поддержку банковской системы, демонстрируют, что в случае обострения ситуации в мировой экономике ЦБ РФ готов оперативно восполнить дефицит ликвидности.

В целом по итогам 2011 г. Банк России, на наш взгляд, продвинулся по пути перехода к таргетированию инфляции с помощью процентных ставок. Однако нельзя не отметить, что внешние обстоятельства складывались для него благоприятно. В частности, общий профицит платежного баланса был небольшим, хороший урожай способствовал снижению цен на сельскохозяйственную продукцию, экстренных мер по поддержке финансового сектора либо «охлаждению» экономики принимать не требовалось. В то же время успешность дальнейших шагов по внедрению инфляционного таргетирования во многом будет зависеть от ситуации в мировой экономике, которая остается крайне неопределенной. Но мы полагаем, что курс ЦБ РФ на снижение вмешательства в функционирование валютного рынка, а также управление денежным предложением с помощью процентных ставок является верным.

Отметим, что в сфере денежно-кредитной политики основным вызовом является крайне высокая степень зависимости внутреннего спроса от внешних условий. Их влияние распространяется в экономике по многим каналам: напрямую через потребительский спрос, через инвестиционный спрос, через государственный спрос, наконец – через потребительский спрос, стимулируемый расширением бюджетных расходов. Ко-

лебания в уровне цен и доходов от торговли углеводородами приводят к колебаниям в притоке валютных средств в экономику и, соответственно, к колебаниям валютного курса и размеров денежного предложения. Для снижения уровня зависимости экономики от этих колебаний необходимо создать новый «номинальный якорь», альтернативный обменному курсу, и сформировать доверие рыночных агентов к этому якорю.

Для ресурсно-зависимой экономики объективно трудно поддерживать одновременно низкую инфляцию и ограничения на обменный курс. Такая политика возможна только за счет отказа от возможности управлять процентными ставками, т. е., в конечном счете, внутренним спросом. Мы полагаем, что в качестве приоритета денежно-кредитной политики необходимо принять снижение инфляции (т.е. стабильность цен в национальной валюте). Важным аргументом в пользу такого выбора является то, что застраховаться от изменения инфляции экономические агенты практически не могут, тогда как хеджировать валютные риски вполне возможно при условии развития рынков производных финансовых инструментов.

В завершение данного раздела отметим, что в начале ноября Банк России внес на рассмотрение в Государственную Думу проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 г. и на период 2013 и 2014 гг. В предстоящий трехлетний период ЦБ РФ планирует завершить переход к таргетированию инфляции. В рамках стратегии последовательного снижения темпов роста цен ставится задача снижения инфляции до 4–5% в год к 2014 г. Основной целью курсовой политики Банк России видит сокращение прямого вмешательства в курсообразование и создание условий для перехода к режиму плавающего валютного курса. По мере снижения вмешательства ЦБ РФ в функционирование валютного рынка политика управления процентными ставками станет ключевой в процессе денежно-кредитного регулирования. Решения об изменении процентных ставок будут приниматься, как правило, ежемесячно, с учетом анализа инфляционных процессов.

В качестве других важных задач на среднесрочную перспективу Банк России ставит:

- поддержание финансовой стабильности (для реализации этой цели Банк России будет уделять особое внимание своевременной идентификации и оценке принятых банками рисков, обеспечению прозрачности деятельности кредитных организаций); мы полагаем, что в рамках достижения данной цели особое внимание должно уделяться вопросам макропруденциального регулирования и контрциклического надзора за коммерческими банками;
- развитие инфраструктуры финансовых рынков и расширение их емкости; на наш взгляд, лучшим вкладом ЦБ РФ в решение данной задачи является обеспечение финансовой стабильности, а также низкой инфляции, повышающей склонность экономических агентов к сбережениям;
- совершенствование российской национальной платежной системы, бесперебойная и эффективная работа которой является необходимым условием повышения действенности мер денежно-кредитного регулирования, а также обеспечения финансовой стабильности;
- повышение информационной открытости Банка России в области денежно-кредитной политики; в последние годы ЦБ РФ достиг большого прогресса в сфере прозрачности своей политики и в настоящее время приближается к лучшим мировым образцам; в то же время у него еще есть ресурсы по повышению качества аналитической работы и анализа макроэкономической ситуации.

2.1.4. Платежный баланс¹ и обменный курс рубля

В 2011 г. сохранение мягкой денежно-кредитной политики ведущими мировыми экономиками, а также рост напряженности на Ближнем Востоке и в Северной Африке привели к росту цен на сырьевые товары, вследствие чего экспорт продукции ТЭК из РФ по итогам года увеличился на 34% по сравнению с предыдущим годом. В то же время отток капитала из страны по итогам года оказался намного больше ожидаемого правительством и Банком России, что отражает высокие риски инвестирования в российскую экономику. В результате по итогам года платежный баланс страны выглядит достаточно устойчиво, однако в среднесрочном периоде очевидна его уязвимость к внешнеэкономической конъюнктуре.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2011 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 101,1 млрд долл., т.е. увеличилось на 44% по сравнению с 2010 г. (табл. 4). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 31% (со 151,7 млрд до 198,1 млрд долл.), при этом экспорт товаров увеличился на 30% (с 400,4 млрд до 521,4 млрд долл.) при увеличении импорта товаров также на 30% (с 248,7 млрд до 323,3 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 65,3% в общей величине экспорта, увеличившись на 1,9 п.п. по сравнению с 2010 г. Отметим, что в 2011 г. объем как экспорта, так и импорта оказался максимальным за всю новейшую историю РФ.

Таблица 4

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2009–2011 гг. (млрд долл.)

Показатель	2009					2010					2011				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. ²	Год ³
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Счет текущих операций	9,7	8,0	15,1	15,9	48,6	33,6	18,5	5,5	12,7	70,3	31,2	21,9	18,4	29,6	101,1
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами ⁴	-32,4	3,3	-26,7	12,2	-43,5	-11,6	9,2	-6,6	-16,5	-25,5	-15,9	-8,7	-20,2	-30,5	-75,3
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов)	30,5	-14,2	9,1	-28,8	5,1	-16,6	-26,1	-2,7	8,6	44,8	-10,1	-12,9	1,8	8,6	-12,6
Чистые ошибки и пропуски	-7,8	2,9	2,6	0,6	-1,7	-5,5	-1,6	3,8	-4,8	-8,0	-5,2	-0,3	0,1	-7,7	-13,1
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	19,1	51,5	6,3	-60,3	16,6	-34,2	19,6	7,9	-6,7	-13,3	20,7	29,2	-11,8	11,9	50,0

¹ Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ. http://cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/bal_of_payments_est.htm&pid=svs&sid=opb

² Предварительная оценка.

³ Предварительная оценка.

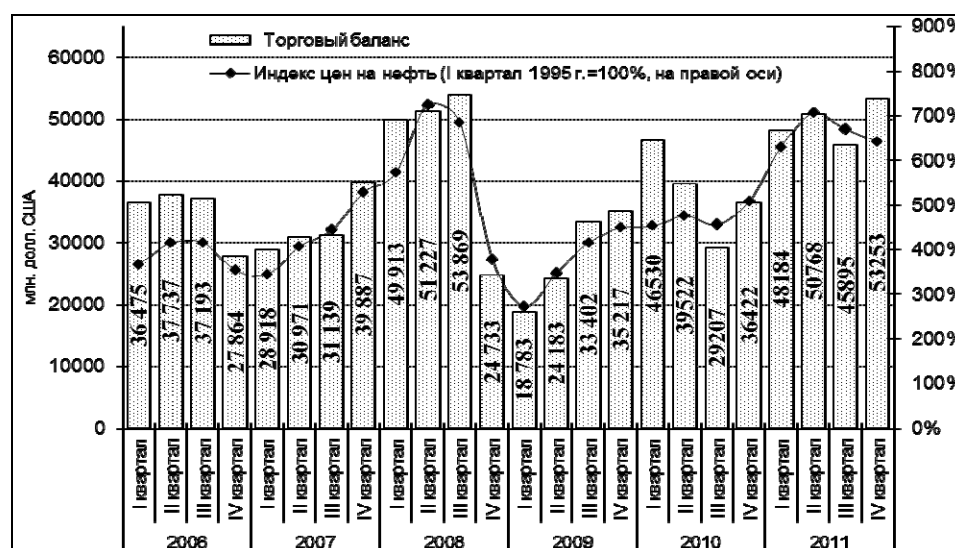
⁴ Без учета валютных резервов.

Окончание таблицы 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Изменение внешнего государственного долга РФ	0,2	-1,5	-2,0	-3,7	-7,1	-2,4	4,1	9,4	2,5	13,7	1,3	0,0	-2,7	0,0	-1,3
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	19,0	53,0	8,4	-56,6	23,7	-31,8	15,5	-1,5	-9,2	-27,0	19,4	29,2	-9,1	11,8	51,3

Источник: Банк России.

Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 7, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2010 гг., проявлялась и в течение 2011 г.



Источник: ЦБ РФ, ICE Stock Exchange, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 7. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2011 гг.

Дефицит баланса услуг достиг 37,1 млрд долл. и вырос (по абсолютной величине) по сравнению с 2010 г. на 27%. Экспорт услуг равнялся 55 млрд долл., увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 9,9 млрд долл. (+2%). Импорт услуг за 2011 г. стал больше на 24% и достиг 92,1 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2011 г. увеличился по абсолютной величине и составил – 9,4 млрд долл. (в 2010 г. он равнялся –8,5 млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2011 г. по сравнению с 2010 г. расширился на 18% и достиг 47,3 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению выросли с 33,7 млрд до 39,3 млрд долл. Повышение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 61,7 млрд до 73,1 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 73,8 млрд до 86,6 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов¹ в 2011 г. составил –3,2 млрд долл. (в 2010 г.: –3,6 млрд долл.).

Таким образом, в 2011 г. основным фактором сохранения значительного положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса России стал рост цен на основные товары российского экспорта. В частности, средняя за год цена на нефть марки Brent увеличилась на 40%. Заметим, что в 2011 г. возобновился рост внешней задолженности российского частного сектора (см. табл. 4). Если за 2010 г. внешний долг банков и нефинансового сектора снизился на 27 млрд долл., то прирост их долга за 2011 г. достиг 51,3 млрд долл. Что касается государственного внешнего долга, то он за год изменился незначительно, снизившись на 1,3 млрд долл. Благоприятная конъюнктура рынка энергоносителей позволила сформировать по итогам года профицитный государственный бюджет и практически не занимать средства на внешнем рынке. В среднесрочной перспективе можно ожидать роста внешнего долга – причем как частного, так и государственного сектора экономики – вследствие недостатка и высокой стоимости финансовых ресурсов внутри страны, а также бюджетного дефицита.

В 2011 г. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами значительно выросло по абсолютной величине, составив –75,3 млрд долл. Баланс капитальных трансфертов в 2011 г. сложился в размере –0,1 млрд долл. Таким образом, в 2011 г. дефицит финансового счета равнялся –75,2 млрд долл.

Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам года составил 65 млрд долл., что в 1,5 раза больше показателя предыдущего года (44,4 млрд долл.).

Внешние обязательства федеральных органов управления выросли за 2011 г. всего на 0,3 млрд долл., по субъектам Российской Федерации сокращение внешних обязательств составило 0,8 млрд долл. Сокращение обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2011 г. не превысило 0,3 млрд долл.

Обязательства нефинансового сектора РФ перед нерезидентами за 2011 г. увеличились на 58,2 млрд долл. по сравнению с +24,9 млрд долл. за 2010 г. Следовательно, иностранные инвесторы считают инвестиции в Россию достаточно привлекательными при существующем уровне доходности. Примечательно, что прямые инвестиции в нефинансовый сектор составили за 2011 г. 48,5 млрд долл. по сравнению с 37,8 млрд долл. в 2010 г., тогда как портфельные инвестиции сократились на 4 млрд долл. (–5,1 млрд долл. годом ранее). Объем задолженности нефинансового сектора по ссудам и займам перед нерезидентами увеличился за 2011 г. на 15 млрд долл.

Отметим, что обязательства банковского сектора перед нерезидентами выросли за 2011 г. на 7,6 млрд долл., тогда как в 2010 г. прирост обязательств банков превышал 17,6 млрд долл. Основным фактором более медленного роста обязательств стало сни-

¹ По информации ЦБ РФ, текущие трансферты увеличивают уровень располагаемого дохода и потребления товаров и услуг получателя и уменьшают располагаемый доход и потенциальные возможности потребления донора (например, гуманитарная помощь в форме потребительских товаров и услуг). Текущие трансферты отражаются в счете текущих операций. Трансферты, не являющиеся текущими, по определению являются капитальными. Капитальные трансферты приводят к изменению в объеме активов или обязательств донора и получателя и отражаются в счете операций с капиталом. Если донор и получатель являются резидентами разных стран, капитальный трансферт приводит к изменению в уровне национального богатства экономик, которые они представляют. Примерами капитальных трансфертов могут быть безвозмездная передача прав собственности на основные фонды, прощение долгов.

жение величины привлеченных ссуд с 19,3 млрд долл. в 2010 г. до 11,8 млрд долл. в 2011 г. С учетом высокого спроса российских банков на средства ЦБ РФ и нефинансового сектора РФ такая динамика обязательств может свидетельствовать о трудностях российских банков с привлечением внешнего финансирования, что может объясняться снижением привлекательности инвестирования в финансовый сектор во всем мире.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) выросли за 2011 г. на 140,2 млрд долл. (в 2010 г. – на 70 млрд долл.). При этом иностранные активы органов денежно-кредитного регулирования практически не изменились, а федеральных органов управления – выросли на 2,6 млрд долл.

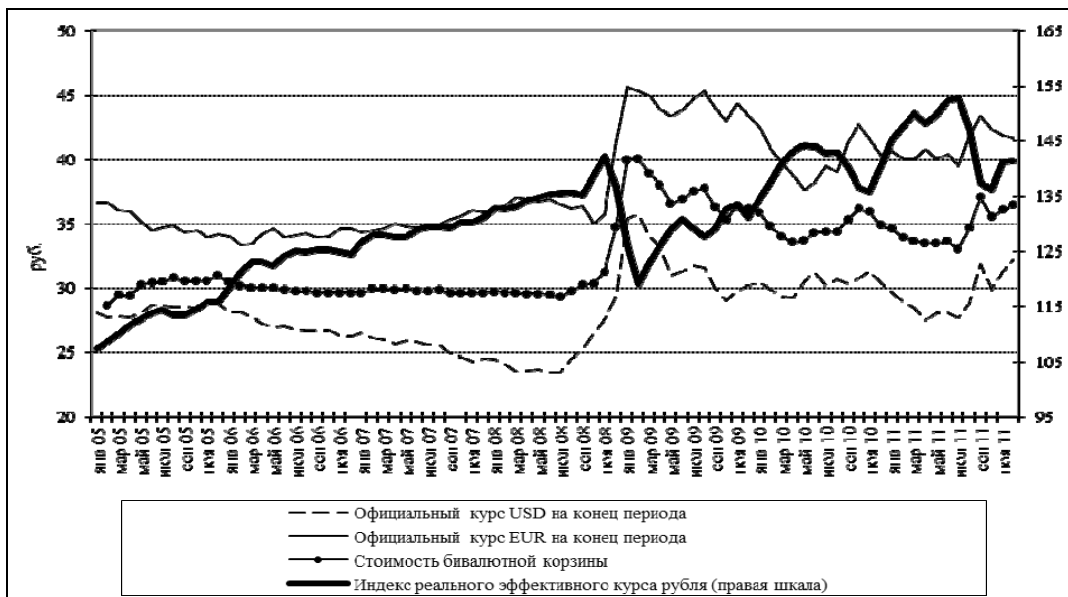
Иностранные активы банковского сектора увеличились за 2011 г. на 33,8 млрд долл. При этом 25,5 млрд долл. из указанной суммы пришлось на прирост ссуд и депозитов российских банков, выданных иностранным экономическим агентам. Отметим, что в 2010 г. прирост иностранных активов российских банков составлял всего 1,8 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2010 г. вырос на 54% и составил 103,8 млрд долл. Из них на прямые и портфельные инвестиции за рубеж приходилось 70 млрд долл. (на 19 млрд долл. больше, чем в 2010 г.). Население и нефинансовый сектор сокращали свои вложения в наличную иностранную валюту: объем ее вывоза составил 2,7 млрд долл.

Ситуация на валютном рынке РФ в 2011 г. определялась притоком валюты в страну по каналу текущего счета при одновременном оттоке средств по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами. Как мы отмечали ранее, ЦБ РФ значительно сократил свое вмешательство в функционирование валютного рынка, позволяя курсу рубля формироваться в основном под влиянием рыночных факторов, осуществляя при этом лишь сглаживание резких колебаний курса. В 1-м полугодии рубль укреплялся как в номинальном, так и в реальном выражении под влиянием значительного положительного сальдо торгового баланса, несмотря на большой отток капитала. Однако в августе – октябре произошло значительное ослабление курса, обусловленное сокращением сальдо текущего счета вследствие падения цен на энергоносители, а также ростом оттока капитала из страны вследствие ухудшения ситуации в мировой экономике.

В результате в целом за январь–декабрь реальный эффективный курс рубля увеличился всего на 4,7% (по итогам 2010 г.: +9,6%) и к концу года оставался на уровне середины 2008 г. (см. рис. 8). Официальный курс доллара к рублю за 2011 г. вырос на 1 руб. 72 коп.: к концу декабря курс доллара составил 32,20 руб. по сравнению с 30,48 руб. на 31 декабря 2010 г. При этом рубль ослаб по отношению к бивалютной корзине¹: стоимость бивалютной корзины увеличилась за аналогичный период на 1 руб. 55 коп. – с 34,91 до 36,46 руб. В итоге курс евро к рублю в конце декабря составил 41,67 руб., увеличившись за год на 1 руб. 34 коп.

¹ Бивалютная корзина представляет собой операционный ориентир ЦБ РФ при проведении валютной политики. В настоящее время доля евро в корзине составляет 45%, а доллара США – 55%.



Источник: ЦБ РФ, расчеты автора.

Рис. 8. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 г. – декабре 2011 г.¹

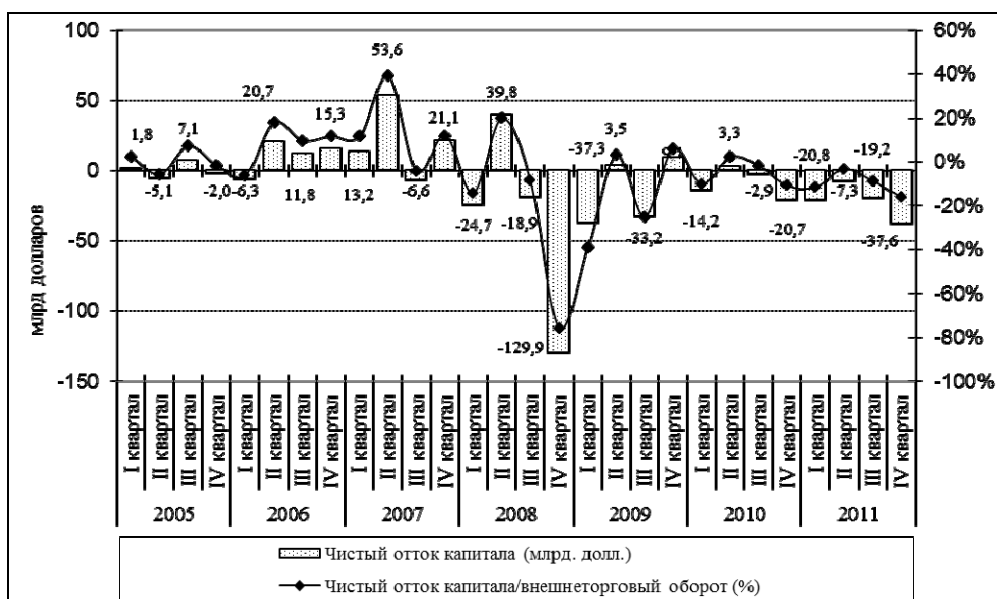
Следовательно, в 2011 г. ситуация с платежным балансом складывалась таким образом, что по итогам года курс рубля и в номинальном, и в реальном выражении изменился незначительно практически при отсутствии вмешательства ЦБ РФ в функционирование валютного рынка. Иными словами, обстоятельства складывались для Банка России благоприятно, что позволило ему перейти к режиму инфляционного таргетирования при отсутствии фундаментальных изменений курса рубля. При этом ЦБ РФ допустил ослабление курса рубля в августе – октябре, однако благодаря повышению общего положительного сальдо платежного баланса в конце года курс рубля вновь начал расти.

Одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2011 г. являлась динамика чистого оттока капитала из нефинансового сектора, который достиг по итогам года 85 млрд долл. (в 2010 г. отток составил 34,5 млрд долл.) (см. рис. 9). При этом отток капитала наблюдался на протяжении всего года: минимальный отток был зафиксирован по итогам II квартала (–7,3 млрд долл.), а максимальный – по итогам IV квартала (–37,6 млрд долл.). Причиной оттока капитала, по всей видимости, стало сохранение высоких экономических и политических рисков инвестиций в РФ при сопоставимом с другими развивающимися странами уровне доходности.

Еще одним подтверждением неблагоприятной ситуации с притоком капитала является ускорение в 2011 г. так называемого бегства капитала². По итогам 2011 г. бегство капитала (рис. 10) составило, по нашим оценкам, 42,6 млрд долл., что на 3,9 млрд долл. больше, чем в 2010 г.

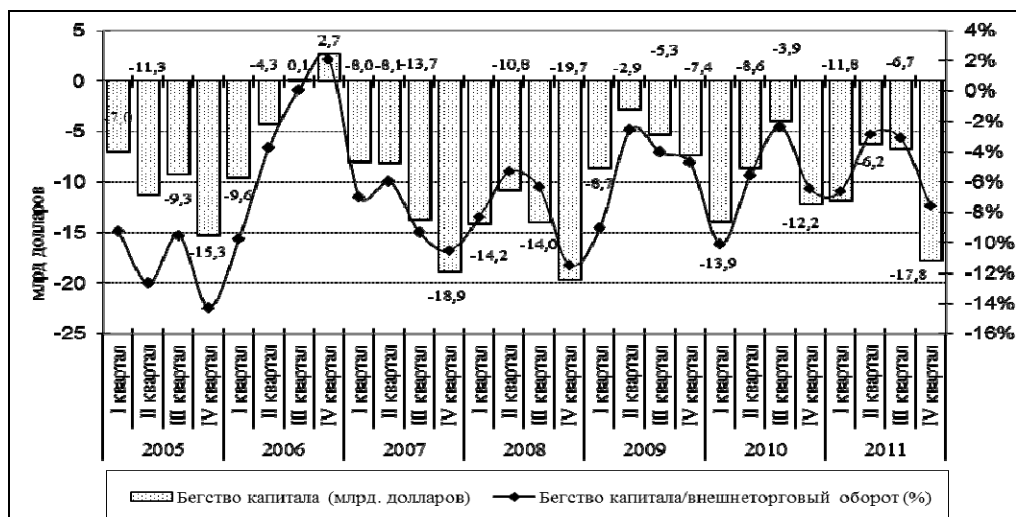
¹ За 100 принят уровень января 2002 г.

² Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 9. Динамика чистого оттока капитала в 2005–2011 гг.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 10. Динамика бегства капитала в 2005–2011 гг.

Подводя итог анализу платежного баланса, отметим, что в целом незначительное общее сальдо платежного баланса благоприятно для российской экономики, так как способствует стабильности на валютном рынке и устойчивому развитию финансовой системы. В то же время из-за высокой зависимости текущего счета платежного баланса РФ от экспорта нескольких товаров сложившаяся ситуация с платежным балансом вряд ли является устойчивой в долгосрочной перспективе из-за непредсказуемости динамики цен на энергоносители и, следовательно, состояния российской внешней торговли. Что касается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то потоки капитала в Россию и из нее, скорее всего, останутся достаточно волатильными, в том числе из-за неопределенности перспектив развития мировой экономики.

Впрочем, при отсутствии усилий со стороны правительства РФ по снижению рисков инвестиций в РФ, при прочих равных условиях (прежде всего в случае стабильности цен на энергоносители), сложно ожидать притока частного капитала в страну по итогам 2012 г.

2.2. Государственный бюджет

В течение 2011 г. основным фактором, обеспечивающим рост бюджетных доходов, по-прежнему являлась благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура: цена на углеводороды на мировом рынке почти на треть превышала прогнозные оценки, заложенные при формировании проекта федерального бюджета на 2011–2013 гг. Позитивное влияние на доходную часть бюджета оказало также повышение деловой активности, выразившееся в заметно превзошедших ожидания темпах роста российской экономики (рост ВВП прогнозировался на 2011 г. на уровне 3,4%, однако, по предварительной оценке Росстата, он составил 4,3%).

Были и другие факторы роста доходов бюджета: снижение по сравнению с предыдущим годом задолженности перед бюджетной системой на 12%, которая достигла своего минимума за последнее 7–8 лет; снижение просроченной задолженности по заработной плате (с 2,4 млрд руб. в 2010 г. до 1,8 млрд руб. в 2011 г.); снижение уровня зарегистрированной безработицы (на 10,9%).

В этих условиях даже предвыборное наращивание расходных обязательств не смогло «перевесить» рост доходной базы бюджета, в результате чего на федеральном уровне удалось свести год с профицитом, а государственный долг не превысил 9,6% ВВП. Однако многие расходные обязательства имеют отложенный характер и в полной мере проявят себя только в 2012 г.

Таким образом, с одной стороны, основные параметры бюджетной системы выглядят на фоне всеобщего дефицита бюджета стран Еврозоны (–6,2% ВВП в целом), США (–9,6% ВВП) и Японии (–10,3% ВВП) и огромного государственного долга (по Еврозоны – более 80% ВВП, в США – 69% ВВП и Японии – 208% ВВП¹) вполне благоприятно, с другой – происходит принятие на себя все новых предвыборных обязательств и расходных обещаний (например, крайне затратным оказалось решение о повышении зарплат военным и сотрудникам правоохранительных органов; на повестке дня – вопросы дальнейшей индексации зарплат сотрудников социальной сферы и бюджетного сектора). Это заставляет переосмыслить возможные риски и последствия данных управленческих решений для устойчивости бюджетной системы страны.

2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации

В 2011 г. динамика основных параметров бюджета расширенного правительства продолжила начатые в 2010 г. тенденции – наращивание доходов при сдерживании бюджетных расходов относительно ВВП (см. *табл. 5*). Объем доходов бюджета расширенного правительства в 2011 г. составил 38,4% ВВП, что на 2,9 п.п. ВВП выше уровня 2010 г. Доходы федерального бюджета достигли 20,9% ВВП, на 2,5 п.п. ВВП выше по сравнению с 2010 г., преимущественно за счет роста поступлений нефтегазовых доходов вследствие благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Мировые цены на

¹CIA – Central Intelligence Agency.

нефть марки Urals в 2011 г. стабилизировались на уровне 109 долл. (в 2010 г. – 78 долл.) при росте внешнеторгового оборота, рассчитанного по методологии платежного баланса, на 30,3%¹. В 2011 г. продолжилось восстановление промышленного производства: индекс промышленного производства составил 104,7%. Доля доходов федерального бюджета в общих поступлениях расширенного правительства несколько выросла – с 51,8% в 2010 г. до 54,5% в 2011 г.

Таблица 5

Доходы и расходы бюджетов в 2008–2011 гг.

	2011 г.		2010 г.		2009 г.		2008 г.		Отклонение в п.п. ВВП, 2011 г. от 2010 г.
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Федеральный бюджет									
Доходы	11 365,9	20,9	8305,4	18,4	7337,7	18,9	9275,9	22,5	+2,5
Расходы	10 935,2	20,1	10 117,5	22,4	9660,90	24,9	7570,8	18,3	-2,3
Дефицит (-)/ Профицит (+)	+430,7	+0,8	-1 812,1	-4,0	-2322,3	-6,0	1705,0	+4,1	+4,8
Консолидированные бюджеты субъектов РФ									
Доходы	7643,9	14,1	6537,3	14,5	5926,6	15,3	6253,1	15,1	-0,4
вт.ч. меж- бюджетные трансферты	1644,0	3,0	1398,9	3,1	1487,4	3,8	1132,6	2,7	-0,1
Расходы	7679,3	14,2	6636,9	14,7	6255,7	16,1	6253,5	15,1	-0,6
Дефицит (-)/ Профицит (+)	-35,4	-0,1	-99,6	-0,2	-329,0	-0,8	-54,4	-0,1	+0,1
Бюджет расширенного правительства									
Доходы	20 853,6	38,4	16 031,9	35,5	13 599,7	35,0	16 169,0	39,2	+2,9
Расходы	20 004,8	36,8	17 616,6	39,0	16 048,3	41,3	14 157,0	34,3	-2,2
Дефицит (-)/ Профицит (+)	+848,8	+1,6	-1584,7	-3,5	-2448,6	-6,3	+2012,0	+4,9	+5,1
Справочно: ВВП, млрд руб.	54 369		45 166		38 809		41 277		-
Прирост государствен- ного долга РФ (с учетом выданных госгарантий) за год	+1190,3	+2,2	+921,9	+2,0	+583,1	+1,4	+289,6	+0,7	-

Источник: Росстат, Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По итогам 2011 г. в консолидированные бюджеты субъектов РФ поступило доходов 7643,9 млрд руб. (14,1% ВВП), что на 0,4 п.п. ВВП ниже доходов предыдущего года (14,5% ВВП), за счет снижения поступлений по большинству налоговых и неналоговых доходов, а также снижения объема межбюджетных трансфертов (на 0,1 п.п. ВВП). Настораживает тот факт, что в 2011 г. наблюдается самый низкий с 2008 г. уровень поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет субъектов РФ. Наибольшее сокращение наблюдается по налогу на прибыль организаций – на 0,3 п.п. ВВП, по НДФЛ – на 0,2 п.п. ВВП, по налогу на имущество – на 0,2 п.п. ВВП. Поступления по транспортному налогу остались на уровне 0,1% ВВП за счет роста поступлений от физических лиц. По транспортному налогу с организаций наблюдается сокращение. В це-

¹По итогам 2010 г. Россия пока остается одним из крупнейших экспортеров и находится на 4-м месте после Китая, Германии и Японии в рейтинге суверенности государств, проводимом СИА на основе оценок сальдо счета текущих операций.

лом доля налоговых доходов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ сократилась на 1,2% в сравнении с показателем предыдущего года.

По неналоговым доходам можно отметить снижение в 2011 г. поступлений в бюджеты субъектов РФ по доходам от собственности на 0,1 п.п. ВВП по сравнению с поступлениями 2010 г. И здесь налицо нарастание проблем управления собственностью на региональном уровне, объем которой должен прирастать за счет ежегодных инвестиций бюджетов субъектов на создание объектов государственной собственности в размере до 2,0% ВВП. Остальные неналоговые доходы в сравнении с 2010 г. не изменились

Несмотря на двухлетнюю тенденцию роста поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, выйти на докризисный уровень доходов (доходы бюджета расширенного правительства в 2008 г. – 39,2% ВВП) не удалось. Расходы бюджета расширенного правительства последовательно сокращались с 41,3% ВВП в 2009 г. до 36,8% ВВП в 2011 г., что на 2,2 п.п. ВВП ниже расходов в 2010 г., но все еще (на 2,5 п.п. ВВП) выше докризисного уровня 2008 г. При этом сокращение расходов было неравномерным в разрезе уровней бюджетной системы: так, расходы федерального бюджета сократились в 2011 г. на 2,3 п.п. ВВП в сравнении с 2010 г. и составили 10 935,2 млрд руб. (20,1% ВВП). Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ по итогам года сократились на 0,6 п.п. ВВП в сравнении с предыдущим годом и составили 7679,3 млрд руб. (14,2% ВВП).

Частично снижение объема расходов бюджетной системы обусловлено низкими темпами расходования в течение года бюджетных средств. Например, по итогам 8 месяцев кассовое исполнение федерального бюджета по расходам составило 58,4%, а консолидированных бюджетов субъектов РФ – 51,7%. В последний месяц года было освоено около 20% всех расходов федерального бюджета (в 2010 г. – 17,7%, в 2009 г. – 15,0%).

По итогам года сложилась следующая ситуация с кассовым исполнением федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ (см. табл.6).

Таблица 6

Кассовое исполнение федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ в 2010–2011 гг.

	Федеральный бюджет				Консолидированный бюджет субъектов РФ			
	2011 г.		2010 г.		2011 г.		2010 г.	
	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы, всего <i>в том числе</i>	11 126,0	98,3	10 301,5	98,2	8400,7	91,4	7175,1	92,5
Общегосударственные вопросы	815,0	96,6	990,3	89,4	510,8	91,8	523,1	92,0
Национальная оборона	1524,4	99,5	1288,8	99,1	3,6	95,9	3,3	97,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1258,1	100,0	1094,6	99,2	291,3	96,8	260,5	97,5
Национальная экономика	1861,7	96,2	1253,3	97,5	1485,5	88,6	1256,7	87,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,9	98,9	236,9	99,2	1335,8	72,5	974,4	85,8
Охрана окружающей среды	17,8	98,9	13,5	100,0	24,0	90,8	16,5	89,7
Образование	556,0	99,5	444,8	99,5	1791,3	96,5	1497,5	96,9

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Культура, кинематография, СМИ	86,9	96,0	126,4	99,2	282,9	95,1	240,1	94,9
Здравоохранение, физическая культура и спорт	513,0	97,3	356,8	97,5	1502,0	89,1	853,5	93,4
Социальная политика и пенсионное обеспечение	3185,9	98,2	346,9	99,4	1273,8	93,6	1237,5	94,3

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По сравнению с предыдущим годом в 2011 г. ситуация с кассовым исполнением федерального бюджета практически не изменилась, несмотря на ежегодные призывы высшего руководства к улучшению платежной дисциплины, а в случае с консолидированным бюджетом субъектов РФ ситуация даже ухудшилась – бюджет исполнен по расходам только на 91,4% (в 2010 г. – 92,5%). В разрезе функциональных разделов наихудшие показатели в последние годы по исполнению расходов консолидированного бюджета наблюдаются по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Национальная экономика», «Здравоохранение, физическая культура и спорт». Факторами низкой динамики расходования бюджетных средств являются включение в закон о бюджете расходов на строительство объектов, необеспеченных необходимыми документами и материалами (утвержденной в установленном порядке проектной документации по объектам капитального строительства, решения об осуществлении бюджетных инвестиций в рамках утвержденной федеральной целевой программы и т.п.), а также, по мнению Минфина, внедрение системы открытых аукционов в электронной форме при размещении госзаказов, потребовавшей настройки системы электронного документооборота¹.

По итогам 2011 г. бюджет расширенного правительства исполнен с профицитом 1,6% ВВП за счет положительного сальдо по исполнению федерального бюджета (+0,8% ВВП) и бюджетов внебюджетных фондов (+0,8% ВВП), в т.ч. профицита ПФР 0,6% ВВП. Для обеспечения сбалансированности бюджета ПФР из средств федерального бюджета в фонд было перечислено в 2011 г. 924,4 млрд руб. (1,7% ВВП), при этом разница между поступлениями по страховым взносам и выплатами трудовой и накопительной части пенсии, без расходов по другим статьям ПФР, составила 2,7% ВВП².

Консолидированный бюджет субъектов РФ исполнен с незначительным дефицитом (-0,1% ВВП). По данным на 1 января 2012 г., 57 субъектов Российской Федерации исполнили бюджеты с дефицитом, наибольший дефицит отмечен в Республике Татарстан, Самарской области, Краснодарском крае.

По данным Минфина, объем государственного долга (с учетом выданных государственных гарантий) вырос незначительно – с 9,2% ВВП на конец 2010 г. до 9,6% ВВП по состоянию на 01.01.2012 г., в основном за счет увеличения объема внутреннего долга на 1,2 п.п. ВВП – до 7,7% ВВП; размер внешнего долга сократился на 0,8 п.п. ВВП. Следует пояснить, что наращивание государственного долга при профицитном бюджете (см. табл. 5) объясняется особенностями бюджетного законодательства. Дело в том, что согласно ст. 184.2 БК РФ одновременно с законопроектом о бюджете представляется проект программы государственных заимствований на очередной финансовый год. При этом размещение гособлигаций на бирже, согласно утвержденному в на-

¹ <http://bujet.ru/article/121904.php>

² Подробнее см. раздел 2.3.

чале финансового года плану-графику, осуществляется исходя из складывающейся конъюнктуры финансовых рынков – независимо от фактического обеспечения текущих расходов и остатков средств на счетах бюджета. Следовательно, ориентация на текущую сбалансированность бюджета далеко не всегда является оправданной в ситуации сохранения ожиданий дефицита бюджета по итогам года.

В то же время при ожидании получения доходов, сверх запланированных в бюджете, и сведения бюджета с профицитом Минфин России имеет право принимать решения о сокращении объемов заимствований, что может быть реализовано в форме фактического приостановления или сокращения объемов размещения облигаций, а также об осуществлении операции по выкупу ранее размещенных облигационных займов. Минфин воспользовался правом не осуществлять все запланированные эмиссии гособлигаций, в результате чего вместо установленного в законе о бюджете предельного объема долга в 13,7% ВВП на конец 2011 г. фактический объем долга остался в пределах 10% ВВП.

Объем государственного долга субъектов РФ в течение 11 месяцев 2011 г. сократился на 34,1 млрд руб. и составил 1071,9 млрд руб. (2,0% ВВП). Наибольшее сокращение государственного долга наблюдается в Московской области (50 млрд руб.), Москве (36 млрд руб.), при этом рост зафиксирован в 40 субъектах РФ, наибольший – в Республике Татарстан (на 23 млрд руб.).

Таким образом, при отдельных позитивных тенденциях, продолжившихся в бюджетной системе страны в 2011 г. (например, рост доходов при одновременном сокращении расходов, возвращение бюджета расширенного правительства к профицитному сальдо), симптомы усиления рисков устойчивости бюджетной системы страны налицо. Главным из них, на наш взгляд, является сохраняющаяся высокая зависимость доходов бюджета от конъюнктуры мировых рынков энергоносителей. Как результат, профицит бюджета достигается только при экстремально высоких ценах на нефть. По нашим оценкам, структурная составляющая доходов бюджетной системы РФ, имеющая место при средней многолетней цене на нефть (67 долл./барр.), в 2011 г. составила 32,4% ВВП, а значит, с учетом величины расходов бюджета (36,8% ВВП) структурный дефицит в 2011 г. был равен 4,4% ВВП.

Важной проблемой бюджетной системы является широкое использование непрозрачных и неконкурентных инструментов доведения бюджетных ресурсов до исполнителей, что проявляется в высокой доле использования субсидий, в то время как в развитых странах активно применяют более прозрачные закупочные процедуры (в среднем по странам ОЭСР через госзакупки осваивается порядка 18% ВВП, в России только 10–11%). Очевидно, что при значительном бюджетном секторе использование субсидий как инструмента финансирования государственного задания для государственных учреждений является оправданным, однако их активное применение для поддержки реального сектора¹, на наш взгляд, необоснованно и должно быть ограничено лишь случаями субсидирования процентных ставок по кредитам сельскохозяйственным производителям и в рамках процедур санации или глубокой реструктуризации системообразующих предприятий.

¹ В частности, объем расходов федерального бюджета на субсидирование коммерческих организаций по разделу «Национальная экономика» сохраняется на достаточно высоком уровне: в 2011 г. – 166,8 млрд руб. (0,3% ВВП), в 2010 г. – 175,7 млрд руб. (0,4% ВВП).

Другим примером использования непрозрачных бюджетных инструментов являются вложения в уставный капитал юридических лиц (в 2011 г. расходы на увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале только на федеральном уровне составили около 0,8% ВВП, или 3,7% от совокупных расходов федерального бюджета). Вложения в уставный капитал организации не только не гарантируют целевого расходования бюджетных ассигнований на инвестиционные цели, поскольку государство не может напрямую определять направления их использования, но и создают коллизию между обязанностью государства выступать в качестве арбитра в хозяйственных отношениях и его интересами как акционера предприятия. Поскольку основным преимуществом данного инструмента является обретение права участия в управлении хозяйствующим субъектом, практику вложений в уставный капитал (то есть фактически безвозмездной формы финансирования), на наш взгляд, уместно ограничить хозяйственными обществами со 100%-ным государственным участием. Причем при осуществлении вложений в уставный капитал интерес государства должен состоять не в реализации конкретного инвестиционного проекта, а в контроле за долгосрочной стратегией хозяйствующего субъекта.

Еще одной характерной чертой госбюджета последних лет стало осуществление крупных строительных проектов (например, Олимпиада в Сочи-2014, форум АТЭС-2012 г., чемпионат мира по футболу в 2018 г. и др.), становящихся серьезной нагрузкой на федеральный бюджет при неочевидной результативности подобных трат.

Таким образом, резервы для повышения эффективности бюджетных расходов следует искать в изменении всей системы механизмов управления бюджетными расходами и подходов к отбору приоритетов финансирования.

2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2011 г. налоговая нагрузка выросла на 12%, что стало как результатом благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и, соответственно, роста нефтегазовых доходов, так и следствием улучшения деловой активности и роста потребления в российской экономике, что привело по сравнению с прошлым годом к приросту поступлений по налогу на прибыль, НДС.

Таблица 7

Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2007–2011 гг., % ВВП

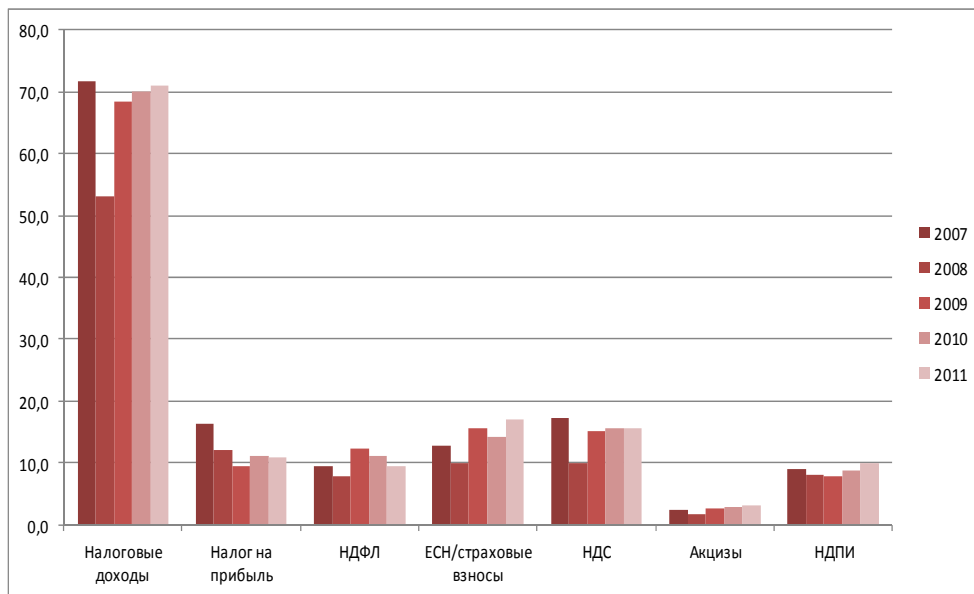
	2007	2008	2009	2010	2011	Изменение 2011 г. относительно 2010 г.	
						в п.п. ВВП	в ценах 2011 г., %
Уровень налоговой нагрузки	36,1	35,7	30,8	31,9	35,8	3,9	16,9
Налог на прибыль	6,6	6,1	3,3	3,9	4,2	0,3	10,9
НДФЛ	3,8	4,0	4,3	4,0	3,7	-0,3	-3,4
ЕСН/страховые взносы*	5,1	5,1	5,5	5,0	6,5	1,4	34,2
НДС	6,9	5,1	5,3	5,5	6,0	0,4	12,8
Акцизы	1,0	0,8	0,9	1,0	1,2	0,2	24,8
НДПИ	3,6	4,1	2,7	3,1	3,8	0,7	29,1
Таможенные пошлины и сборы	7,3	8,6	6,8	7,0	8,5	1,5	27,1

* С 2010 г. произошла трансформация ЕСН в страховые взносы, зачисляемые непосредственно во внебюджетные фонды.

Источник: Министерство финансов РФ, Росстат, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Из представленных в *табл. 7* данных видно, что уровень совокупной налоговой нагрузки на экономику в России в 2011 г. практически вернулся к докризисному. В то же время в разрезе поступлений отдельных налогов можно видеть, что сборы по налогу на прибыль и по НДС так и остались заметно ниже уровня 2007 г., по НДФЛ и НДС ситуация близка к уровню 2007 г., а страховые взносы (ранее ЕСН) в силу увеличения ставок хотя и обеспечили поступления в размере 6,5% ВВП в 2011 г. против 5,1% ВВП в 2007 г., но все же выросли непропорционально меньше по сравнению с повышением ставки. Рассмотрим подробнее ситуацию с поступлениями основных налогов.

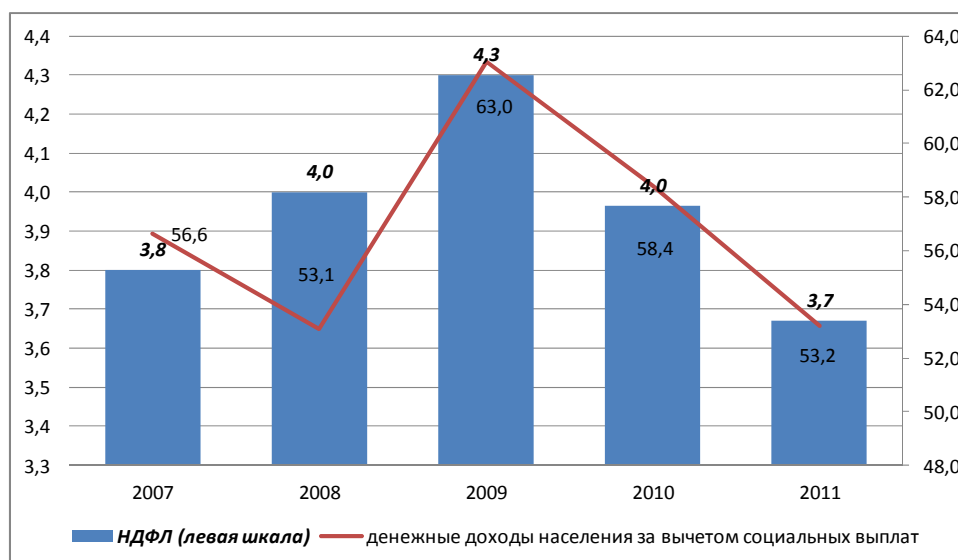
Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства представлена на *рис. 11*. Единственным налогом, по которому в 2011 г. имела место выраженная отрицательная динамика сборов, стал НДФЛ.



Источник: ФНС РФ.

Рис. 11. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2007–2011 гг., %

Данное падение обусловлено снижением его налоговой базы: основной показатель, характеризующий динамику налоговой базы по НДФЛ, – доходы населения за вычетом социальных выплат – упал с 58,4% ВВП в 2010 г. до 53,2% ВВП в 2011 г. (см. *рис. 12*).



Источник: ФНС РФ, Росстат.

Рис. 12. Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ и денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2007–2011 гг., % ВВП

Основным фактором, приведшим к падению налоговой базы по НДС в 2011 г., стало повышение ставок социальных взносов, в частности базовой ставки с 26% до 34%.

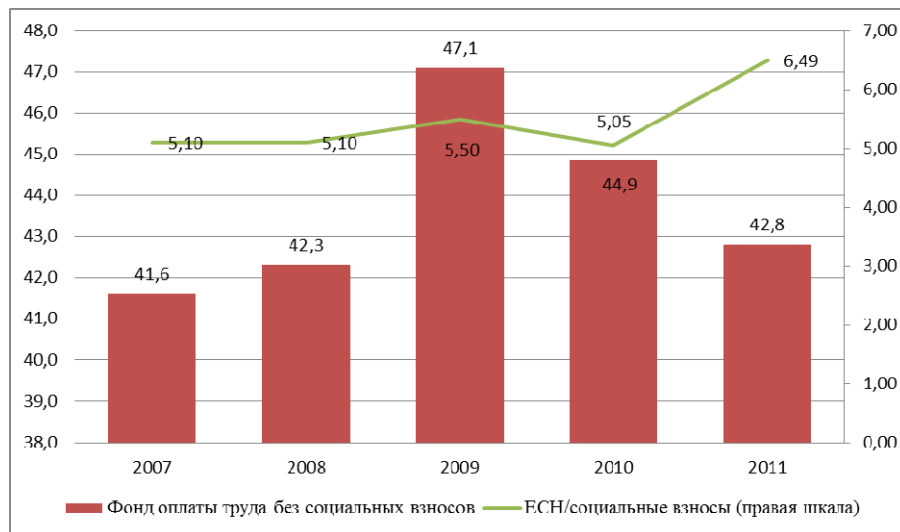
Согласно опросам «ОПОРА России»¹, в 2011 г. представители малого и среднего предпринимательства прореагировали на это обстоятельство:

- 1) использованием различных механизмов в целях уплаты сумм страховых взносов в меньшем размере (выплата части заработной платы в «конвертах» и т.п.) (83% опрошенных);
- 2) отказом от ранее запланированного повышения оплаты труда или ее снижением (90% опрошенных);
- 3) отказом от планов по расширению бизнеса (модернизация оборудования, другие инвестиции в развитие) (83% опрошенных).

Как итог, фонд оплаты труда за вычетом социальных взносов, будучи основным компонентом налоговой базы НДС², упал в 2011 г. на 2,1 п.п. ВВП (см. рис. 13), что, в свою очередь, объясняет снижение поступлений НДС на 0,3 п.п. ВВП в 2011 г. относительно 2010 г. Ситуация с объемом поступлений от страховых взносов выглядит иначе: они выросли на 1,44 п.п. ВВП в силу того, что влияние повышения ставок на собираемость страховых взносов значительно превзошло эффект от уменьшения налоговой базы.

¹<http://opora.ru/legal/analysis/research/polls/#survey/25/>

² Согласно данным Росстата, доля оплаты труда в доходах населения за вычетом социальных выплат в 2008–2011 гг. стабильно удерживалась на уровне 78–83%.



Источник: ФНС РФ, Росстат.

Рис. 13. Сопоставление динамики поступлений ЕСН/социальных взносов с динамикой фонда оплаты труда без социальных взносов 2007–2011 гг., % ВВП

Для закрытого перечня категорий налогоплательщиков были предусмотрены льготные ставки страховых взносов, что снизило эффективную ставку обложения в целом:

- 1) для индивидуальных предпринимателей, адвокатов и нотариусов – 31,1%;
- 2) для российских организаций и индивидуальных предпринимателей (работодателей), осуществляющих производство, выпуск в свет, издание средств массовой информации; налогоплательщиков УСН – производителей пищевых продуктов, обуви, резиновых и пластмассовых изделий, мебели, транспортных средств, оборудования и др. – 26%;
- 3) для организаций, деятельность которых связана с информационными технологиями, хозяйственных обществ, созданных бюджетными научными учреждениями и вузами после 13 августа 2009 г.; резидентов технико-внедренческих особых экономических зон, участников проекта «Сколково» – 14%.

По данным Минфина России, общий объем выпадающих доходов по льготам составил порядка 300 млрд руб., что составляет около 9% от общего объема поступлений по страховым взносам в 2011 г.

Что касается нефтегазовых доходов бюджета, то они заметно выросли по сравнению с 2010 г. (см. табл. 8). В частности, в 2011 г. имел место рост налоговых поступлений по НДС на 0,7 п.п. ВВП, что было вызвано как заметным увеличением ставки налога в отношении природного газа, так и благоприятной конъюнктурой на мировых рынках энергоносителей (средняя цена на нефть марки Urals в 2011 г. составила 109,6 долл./барр. против 78,1 в 2010 г.).

Тем не менее, несмотря на рост натуральных показателей добычи и значительное повышение цен на нефть, уровень изъятий по НДС в 2011 г. оказался ниже уровня 2008 г. Связано это с тем, что, во-первых, с 2009 г. был повышен необлагаемый НДС минимум с 9 до 15 долл./барр., а во-вторых, введен с 2009 г. понижающий коэффициент к ставке НДС на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов.

Таблица 8

**Объем поступлений нефтегазовых доходов и НДС
в 2008–2011 гг.**

	2008	2009	2010	2011
Нефтегазовые доходы, % к ВВП	10,6	7,7	8,6	11,0
НДС, в % к ВВП	4,1	2,7	3,1	3,8
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	488	494	507,2	509,4
Среднегодовой уровень цен нефти марки Urals, долл./барр.	94,0	60,7	78,1	109,6

Источник: Росстат, ФНС России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рост цен на энергоносители и увеличение объемов добычи положительно сказались на динамике экспортных пошлин на энергоносители. В 2011 г. суммарные поступления от экспорта энергоносителей практически достигли уровня 2008 г. (см. табл. 9). Доля вывозных пошлин на энергоносители в общей сумме таможенных сборов сохранялась на протяжении 2008–2011 гг. на отметке 76–78%.

Таблица 9

Поступления таможенных пошлин в 2008–2011 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011
Вывозные пошлины на:				
– нефть сырую	4,3	3,1	3,7	4,3
– газ природный	1,2	1,1	0,4	0,7
– товары, выработанные из нефти	1,3	1,0	1,3	1,7
Таможенные пошлины и сборы – всего	8,6	6,8	7,0	8,5

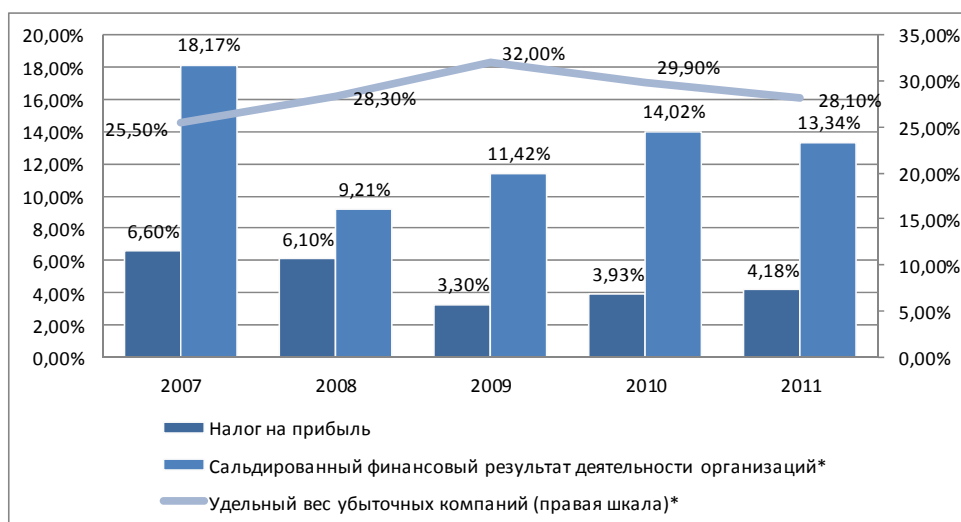
Источник: Росстат, данные Федерального казначейства России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Что касается ненефтегазовых поступлений, то доходы от налога на прибыль росли преимущественно вследствие повышения деловой активности в России. В частности, упал удельный вес убыточных организаций в российской экономике, а чистый сальдированный финансовый результат деятельности предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) в долях ВВП вырос по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, свидетельствуя о расширении базы налога на прибыль организаций (см. рис. 14). В результате за 2011 г. поступления от налога на прибыль составили 4,2% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше уровня предыдущего года.

Оживление российской экономики также привело к росту объемов конечного потребления, составляющего налоговую базу для косвенного обложения. Так, в 2011 г. налоговая база НДС продолжила восстанавливаться после ее сжатия в период кризиса, что обусловило рост поступлений от этого налога до 6,0% ВВП против 5,5% годом ранее. Еще одним объяснением возросших сборов НДС является улучшившееся качество администрирования налога: в частности, коэффициент собираемости¹ НДС в 2011 г. вырос на 6 п.п. по сравнению с 2010 г. и достиг 53%-ного уровня, вплотную приблизившись к докризисным значениям (см. табл. 10).

¹Этот показатель, равный $\frac{\text{Поступления НДС}}{\text{ставка НДС} \times (\text{Конечное Потребление})}$, говорит о том, какая доля базы (конечного

потребления за вычетом налога) эффективно облагается налогом. Более подробно об экономической трактовке данного показателя качества администрирования НДС изложено в работе: Казакова М., Кнобель А., Соколов И. Качество администрирования НДС в странах ОЭСР и России. Реформирование российской системы взимания налога / под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева. М.: ИЭПП, 2010.



* Согласно предварительным оценкам Росстата.

Источник: ФНС РФ, Росстат.

Рис. 14. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, сальдированного финансового результата деятельности организаций и удельного веса убыточных предприятий в 2007–2011 гг.

Таблица 10

Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС в бюджетную систему РФ в 2005–2011 гг., % ВВП

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы от НДС (без учета поступлений от «ЮКОСа»)	6,17	5,62	6,13	5,17	5,28	5,53	5,98
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	4,11	3,44	3,51	2,42	3,03	2,94	3,23
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,06	2,18	2,62	2,75	2,25	2,59	2,75
Коэффициент собираемости налога, %	57,0	51,5	56,7	46,6	42,3	47,0	53,0
Импорт*	12,9	13,9	15,3	16,1	13,7	15,4	16,5

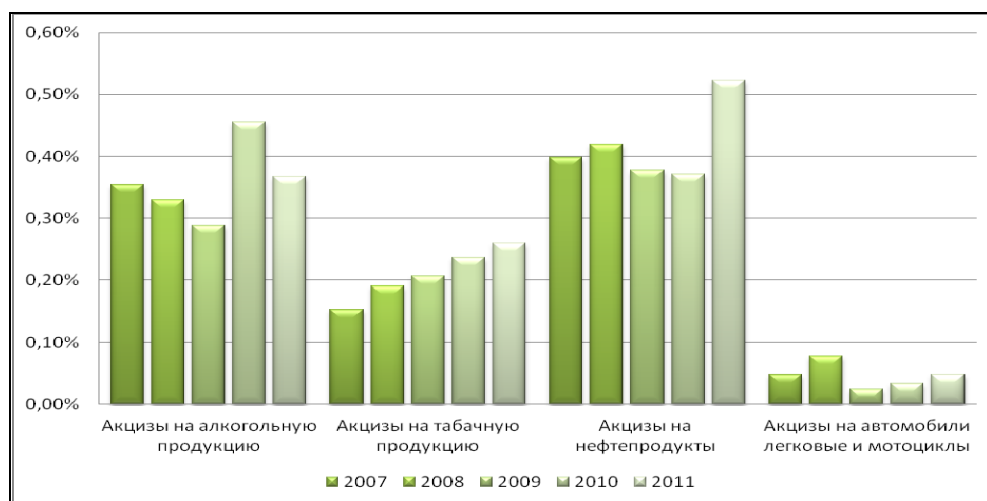
* Доля импорта в ВВП определялась как отношение значений импорта по данным таможенной статистики и ВВП, оцененного в долларах, на основании значений среднего номинального курса доллара к рублю за соответствующий год.

Источник: Росстат, Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По-прежнему почти половину (46%) в структуре поступлений НДС обеспечивает обложение импортируемых товаров, и эта доля осталась на уровне прошлого года, что свидетельствует о совпадении динамики поступлений НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, с динамикой ввоза товаров.

В 2011 г. увеличились поступления в бюджетную систему от акцизов – с 501,5 до 650,5 млрд руб. в текущих ценах, что в относительном выражении обеспечило 0,2 п.п. ВВП прироста. Важно отметить, что, как видно на *рис. 15*, этот прирост определяется увеличением поступлений по акцизам на нефтепродукты (с 0,37% ВВП в 2010 г. до 0,52% в 2011 г.). Сборы от алкогольной продукции сократились в относительном выражении (с 0,46% ВВП в 2010 г. до 0,37% в 2011 г.), а поступления от обложения реализации двух других подакцизных категорий товаров стабилизировались на уровне 2010 г.: по табачной продукции рост был небольшим (с 0,24% до 0,26% ВВП), то же

самое можно сказать и об акцизных доходах от продажи легковых автомобилей и мотоциклов (рост с 0,03% до 0,05% ВВП).



Источник: ФНС РФ.

Рис. 15. Поступления акцизов за 2007–2011 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

Рост поступлений от акцизов на нефтепродукты был вызван весьма значительным повышением ставок – от 30 до 100% в зависимости от вида нефтепродуктов к уровню 2010 г. Налоговая база изменилась незначительно относительно уровня 2010 г., увеличилась отгрузка нефтеперерабатывающими заводами бензина на 1,7%, топлива дизельного – на 0,9%, мазута – на 4,9%.

Величина индексации ставок на табачную продукцию в среднем составила от 17 до 43%, на алкогольную продукцию – от 12 до 23%. В 2011 г. потребление всех видов алкогольной продукции изменилось незначительно, в то время как потребление табачной продукции сократилось (см. табл. 11). Рост ставок акцизов на табачную продукцию компенсировал снижение объема потребления, тогда как ухудшение администрирования акцизов на алкогольную продукцию даже при индексации ставок выше уровня инфляции и сохранении объема потребления на уровне 2010 г. привело к отставанию динамики сборов от ВВП.

Таблица 11

Объем потребления алкогольной и табачной продукции в РФ в 2005–2011 гг.

Вид продукции	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Алкогольная продукция, млн дкл							
водка и ликероводочные изделия	203,5	197,2	184,6	177,2	166,1	157,8	159,0
виноградные и плодовые вина	84,9	81,1	94,9	102,9	102,5	103,4	103,0
коньяки	6,8	7,6	8,9	10,8	10,6	11,1	12,0
шампанские и игристые вина	19,4	20,6	24,1	26,0	25,5	27,3	29,8
пиво	892,1	1002,8	1155,3	1138,2	1024,7	1004,0	1077,5
Папиросы и сигареты, млрд шт.	395,8	424,1	398,2	393,6	394,3	370,6	366,1

Источник: Росстат.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

В 2011 г. произошло сокращение расходов на 1,7 п.п. ВВП по разделу «Социальная политика» и на 0,1–0,2 п.п. ВВП по каждому из разделов «Общегосударственные вопросы», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование» и «Культура, кинематография и средства массовой информации» в сравнении с предыдущим годом (см. табл. 12).

Таблица 12
Расходы бюджета расширенного правительства в 2008–2011 гг., % ВВП

	2011	2010	2009	2008	Отклонение 2011 г. от 2010 г., п.п. ВВП
РАСХОДЫ	36,8	39,0	41,3	34,3	-2,2
Общегосударственные вопросы*	2,5	2,6	2,8	2,7	-0,1
Национальная оборона	2,8	2,8	3,0	2,5	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,8	3,0	3,2	2,6	-0,2
Национальная экономика	5,1	5,1	7,1	5,5	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,2	2,4	2,6	2,8	-0,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	4,1	4,2	4,6	4,0	-0,1
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,8	0,8	0,7	-0,1
Здравоохранение, физическая культура и спорт	3,9	3,8	4,3	3,7	+0,1
Социальная политика	12,0	13,7	12,1	9,1	-1,7
Обслуживание государственного долга	0,6	0,6	0,6	0,5	0,0

* За исключением расходов на обслуживание государственного долга.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Объем расходов по разделам «Обслуживание государственного долга», «Национальная оборона» и «Национальная экономика» в долях ВВП не изменился в 2011 г. В течение последних двух лет произошло уменьшение объемов финансирования по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» на 0,2 п.п. ВВП ежегодно. Несмотря на это, по уровню расходов на обеспечение внутренней безопасности и правоохранительной деятельности, так же как и по численности сотрудников правоохранительных органов (для сравнения: в России последний показатель равен 9,8 чел. на 1000 чел. населения, в то время как у идущей на втором месте Турции – менее 5 чел. на 1000 чел. населения), Россия по-прежнему опережает все страны ОЭСР. Таким образом, потенциал для дальнейшего сокращения расходов по данной статье имеется.

По разделу «Национальная оборона» объем расходов расширенного правительства в 2011 г. относительно ВВП сохранился на уровне предыдущего года – 2,8% ВВП. При этом расходы на оборону в России одни из самых высоких в мире: мы уступаем только двум странам – США и Израилю¹. Высокий уровень расходов на национальную оборо-

¹В 2010 г. расходы Израиля на национальную оборону составили 6,7% ВВП. Но, в отличие от бюджета РФ, сюда входят не только расходы непосредственно на оборону, но и расходы на пенсионное обеспечение и социальные программы для реабилитации военнослужащих и членов их семей, расходы на приграничную инфраструктуру, а также расходы на закупку вооружения в США за счет средств американской военной помощи. Таким образом, возможно, что в действительности расходы бюджета Израиля на национальную оборону не превышают расходы России. Источник: <http://www.inss.org.il>.

ну в США имеет устойчивую тенденцию к сокращению в последние пятьдесят лет, за исключением периодов участия США в военных операциях¹.

По разделу «Здравоохранение, физическая культура и спорт» произошел незначительный рост на 0,1 п.п. ВВП в 2011 г. в сравнении с 2010 г., связанный с увеличением объемов финансирования объектов для проведения Универсиады-2013 и Олимпиады в Сочи в 2014 г. По оценкам Счетной палаты России², первоначальный бюджет Олимпиады превосходил почти в 4 раза бюджет Олимпиады в Ванкувере в 2010 г. и в Турине в 2006 г., а затраты сверх сметы превысили все разумные пределы, т.к. возросли в 3 раза и достигли 29,8 млрд долл. (окончательный бюджет Ванкувера и Турина 6 и 3,6 млрд долл. соответственно). При этом есть основания предполагать, что и в 2012–2013 гг. сметы, а вместе с ними и объемы бюджетных ассигнований на реализацию проекта «Сочи-2014» могут быть пересмотрены в сторону увеличения еще неоднократно.

Объем расходов непосредственно на здравоохранение в 2011 г. сохранился на уровне прошлого года, а в сравнении с 2008 г. расходы выросли, в том числе за счет расходов на финансирование программ модернизации здравоохранения. Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2011 г. по данному разделу увеличились в сравнении с предыдущим годом на 0,7 п.п. ВВП за счет роста расходов на физическую культуру и спорт на 0,3 п.п. ВВП, скорую медицинскую помощь на 0,1 п.п. ВВП и на 0,3 п.п. ВВП по всем остальным видам медицинской помощи. В структуре расходов расширенного правительства доля расходов по этому разделу выросла до 10,6% от всех расходов расширенного правительства против 9,7% годом ранее.

По разделу «Национальная экономика» расходы бюджета расширенного правительства в 2011 г. сохранились на уровне предыдущего года – 5,1% ВВП, а относительно 2009 г. расходы сократились значительно – на 2,0 п.п. ВВП, что связано с сокращением объемов антикризисной поддержки российской экономики. В разрезе статей по данному разделу отмечается рост расходов по следующим секторам: топливно-энергетический комплекс – на 0,2 п.п. ВВП, сельское хозяйство и рыболовство – на 0,3 п.п. ВВП, лесное хозяйство – на 0,1 п.п. ВВП, дорожное хозяйство – на 0,1 п.п. ВВП, и подразделам «Общэкономические вопросы» и «Другие вопросы в области национальной экономики» – на 0,2 п.п. ВВП. Объем бюджетных ассигнований в 2011 г. на прикладные научные исследования сохранился на уровне предыдущего года – 0,3% ВВП. По остальным подразделам, в том числе «Исследование и использование космического пространства», «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», расходы бюджета расширенного правительства в 2011 г. в долях ВВП сократились в сравнении с предыдущим годом.

¹ Расходы бюджета США на национальную оборону стали сокращаться еще во времена «холодной войны» с 14,2% ВВП в 1953 г. до 9,2% ВВП в 1962 г., 6,7% ВВП в 1972 г., 5,7% ВВП в 1982 г. Со времен распада СССР расходы сократились значительно: с 5,2% ВВП в 1990 г. до 3,0% ВВП в 2001 г. (за исключением 1992 г. – 4,8% ВВП в связи с войной в Персидском заливе). С 2002 г. наблюдается рост расходов с 3,3% ВВП до 4,0% ВВП в 2005 г., 4,7% ВВП в 2009 г. и 5,1% ВВП в 2011 г., связанный с финансированием военных операций в Ираке и Афганистане. После 2011 г. планируется постепенное сокращение до 3,4% ВВП к 2016 г. Источник: www.whitehouse.gov

² На основании данных, представленных в заключениях СП России на проекты ФЗ о федеральном бюджете.

С 2009 г. снижаются расходы по разделу «Образование»: в 2010 г. на 0,4 п.п. ВВП и в 2011 г. на 0,1 п.п. ВВП в сравнении с предыдущими годами. В общем объеме расходов расширенного правительства доля расходов на образование составляет 11,1%, что на 0,3 п.п. выше уровня 2010 г.

Объем финансирования по статье «Жилищно-коммунальное хозяйство» начиная с 2008 г. сокращался на 0,2 п.п. ВВП ежегодно. В 2011 г. расходы бюджета расширенного правительства сократились практически по всем статьям, кроме расходов на благоустройство (рост на 0,1 п.п. ВВП за счет увеличения расходов региональных бюджетов), относительно ВВП в сравнении с предыдущим годом. Снижение расходов связано с постепенным завершением таких мероприятий, как предоставление жилья участникам войны и отдельным категориям граждан. Между тем резерв дальнейшего сокращения расходов на ЖКХ вряд ли существенен, несмотря на то что в России расходы по финансированию ЖКХ в среднем в два раза выше, чем в странах ОЭСР. В частности, в целом по России по итогам 2010 г. к ветхому и аварийному жилью относилось 99,4 млн м² (рост за 10 лет более чем в 1,5 раза). Поскольку в поддержке ЖКХ, как правило, нуждаются регионы не с самыми высокими показателями социально-экономического развития или относящиеся к «северным» субъектам Федерации, где климатические условия определяют высокий износ жилого фонда, сокращение государственного финансирования нецелесообразно, т.к. обеспеченность пригодным для проживания жильем граждан является одной из важнейших составляющих качества жизни. В то же время с учетом остроты проблемы, возможно, оправданной является разработка на федеральном уровне новых подходов к оценке нуждаемости и предоставления социального жилья¹.

В 2011 г. сократились расходы по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации» на 0,1 п.п. ВВП в сравнении с 2010 г., но в общем объеме расходов бюджета расширенного правительства доля расходов на культуру сохранилась на уровне 2,0%.

По разделу «Охрана окружающей среды» с 2009 г. расходы относительно ВВП остаются неизменными – 0,06–0,07% ВВП. В абсолютном выражении расходы на экологию в 2011 г. (38 млрд руб., что на 10,3 млрд руб. выше, чем в 2010 г.) сопоставимы с доходами расширенного правительства по платежам за негативное воздействие на окружающую среду (в 2011 г. – 22,1 млрд руб.). Следует отметить, что объем выделяемых средств на финансирование природоохранных мероприятий с 2000 г. по 2011 г. в номинальном выражении вырос в 3,5 раза, однако в долях ВВП сократился более чем вдвое (с 0,16% ВВП в 2000 г. до 0,07% ВВП в 2011 г.). Отдельные шаги в сфере природоохраны (например, реализация программы энергосбережения в стране в рамках энергетической стратегии) хотя и обеспечивают некоторые положительные эффекты, переломить сложившиеся деструктивные тенденции в экологической сфере по-прежнему не способны.

Значительные объемы финансирования были выделены в 2011 г. по разделу «Социальная политика» – 12,0% ВВП (6512,3 млрд руб.), в том числе на пенсионное обеспечение – 8,0% ВВП (4379,6 млрд руб.), что на 1,3 п.п. ВВП ниже показателя 2010 г. Также сократилась доля данной статьи расходов в общем объеме расходов расширенного

¹ Расходы осуществляются из средств как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов РФ, но порядок предоставления социального жилья определяется на уровне субъектов РФ. За счет средств ФБ осуществляются не предоставление жилья, а социальные выплаты, например, для молодых ученых в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050.

правительства на 2,5 п.п. в сравнении с предыдущим годом. В консолидированном бюджете субъектов РФ расходы на социальную политику сократились в 2011 г. в абсолютном выражении на 28,5% (1,5 п.п. ВВП) относительно 2010 г. за счет снижения расходов на социальное обеспечение населения на 0,4 п.п. ВВП.

В течение последних трех лет расходы бюджета расширенного правительства на обслуживание государственного долга сохраняются на уровне 0,6% ВВП; расходы консолидированного бюджета субъектов РФ по данному разделу снизились на 0,1 п.п. ВВП в 2011 г. в сравнении с предыдущим годом.

Анализ изменения структуры бюджетных расходов расширенного правительства последних лет позволяет выделить две негативные тенденции.

1. Нарастание расходов на финансирование общественных благ (расходов на социальную политику, оборону и правопорядок) при снижении расходов на обеспечение экономического роста. Таким образом, несмотря на заявления руководства страны о модернизационном характере бюджета, расходы стимулируют общественное и индивидуальное потребление, а не экономическое развитие. В этом вопросе следует сделать упор на государственную поддержку объектов инфраструктуры стратегического национального значения (речь идет об инвестиционных проектах и программах в области инновационного развития (образование, наука, технопарки, бизнес-инкубаторы, особые экономические зоны, центры трансфера технологий) и совершенствования производственной инфраструктуры (транспорт, связь, инфраструктура ТЭК)), что способствовало бы экономической стабильности, инновациям, прорывам в технологической сфере и экологической безопасности. При этом государство должно минимизировать свое участие в инвестициях коммерческого и полукommerческого характера.

2. Заметный рост численности государственных и муниципальных служащих¹, а также работников бюджетной сферы, что, во-первых, является доказательством избыточности государственного присутствия в экономике и социальной сфере. Объем и количество государственных функций и услуг при устаревших процедурах их оказания демонстрируют существующую ущербность в их организации, а значит, консервируют проблему высоких госрасходов в этих сферах. Во-вторых, следует признать, что финансирование институциональных преобразований, стимулирующих предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику, структурную диверсификацию экономики на основе инновационного технологического развития², позволяют достигнуть долгосрочного эффекта в отличие от временного результата от наращивания финансирования отдельных направлений, лишь снимающих остроту существующих проблем. В-третьих, высокая численность занятых в госсекторе свидетельствует о том, что государство выполняет функцию «социального спонсорства», когда нанимает для выполнения своих функций недостаточно квалифицированные трудовые кадры. В результате за счет бюджета осуществляется неявное «субсидирование» населения (государство платит зарплату за неэффективное выполнение функций).

¹ По данным 2010 г., численность занятых в госсекторе на душу населения в России (108 чел. на 1000 чел. населения) больше, чем в странах ОЭСР и в странах с формирующейся экономикой (например, в среднем по 22 странам ОЭСР – 75, Бразилии – 45, Южной Кореи – 29 чел. на 1000 чел. населения).

² Согласно приоритетам развития, определенным в КДР-2020, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

2.2.4. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2011 г. и на период 2012–2014 гг.

В законе о бюджете на ближайшие три года не предполагается сохранение достигнутых в 2011 г. темпов роста доходов федерального бюджета (см. табл. 13): доходы федерального бюджета должны сократиться в 2012 г. на 0,8 п.п. ВВП, в 2013 г. – на 1,3 п.п. ВВП и в 2014 г. – на 1,5 п.п. ВВП в сравнении с уровнем в 2011 г., причем прогнозируется еще большее снижение нефтегазовых поступлений – с 10,2% ВВП в 2011 г. до 7,2% ВВП в 2014 г.

Таблица 13
Основные характеристики федерального бюджета в 2008–2014 гг., % ВВП

	Факт				Закон о бюджете		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходы	22,5	18,9	18,4	20,9	20,1	19,6	19,4
в том числе нефтегазовые	10,6	7,7	8,5	10,2	7,7	7,1	7,2
Расходы	18,3	24,9	22,4	20,1	21,6	21,2	20,1
в том числе условно утвержденные	–	–	–	–	–	0,5	1,2
Дефицит (-) /Профицит (+)	+4,1	-6,0	-4,0	+0,8	-1,5	-1,6	-0,7
Нефтегазовый дефицит	-6,4	-13,7	-12,5	-9,4	-9,2	-8,7	-7,9
Справочно: ВВП, млрд руб.	41277	38809	45166	54369	58683	64803	72493

Источник: Министерство финансов РФ.

В 2012 г. расходы федерального бюджета должны вырасти относительно 2011 г. на 1,5 п.п. ВВП с последующим снижением до уровня 2011 г. Таким образом, на ближайшие три года в законе о федеральном бюджете заложен дефицит в пределах 0,7–1,5% ВВП. Причем повышено значение базовой цены на нефть, обеспечивающей сбалансированность федерального бюджета в среднесрочном периоде: если в 2011 г. значением, соответствующим сбалансированному бюджету, была цена на нефть 115 долл./барр.¹, то уже в 2012–2013 гг., по оценкам Минфина, сбалансированность федерального бюджета может быть обеспечена при цене не менее 120–125 долл./барр. Таким образом, в ближайшие три года уязвимость бюджета при колебаниях мировых цен на углеводороды увеличивается.

Следует отметить, что при формировании основных параметров федерального бюджета на 2012–2014 гг. были использованы оптимистичные прогнозы макроэкономических показателей: так, более чем на 5 млрд руб. был повышен прогноз по объему ВВП на 2012 г. относительно значения, принятого при формировании ФБ 2011–2013 гг.

При этом прогноз величины нефтегазовых доходов в федеральном бюджете 2012–2014 гг. основывался на более консервативном сценарии развития. С одной стороны, ориентация на консервативный сценарий по нефтегазовым доходам позволяет отказаться от необходимости секвестирования расходов в течение бюджетного года при сокращении поступлений в доходную часть бюджета. С другой – наличие дополнительных доходов, в том числе вследствие проявления осторожности при их планировании, позволяет пересмотреть расходную часть в сторону увеличения отдельных статей, что не добавляет точности среднесрочному бюджетному планированию.

В случае если нефтегазовые доходы в 2012 г. будут выше запланированных, в законе о федеральном бюджете 2012–2014 гг. введено положение о направлении дополнитель-

¹ В 2005–2007 гг. профицит федерального бюджета обеспечивался при среднегодовых номинальных ценах на нефть: в 2005 г. – 50 долл./барр. (профицит 7,4% ВВП), в 2006 г. – 61 долл./барр. (профицит 7,4% ВВП), в 2007 г. – 69 долл./барр. (профицит 5,5% ВВП).

ных доходов на замещение государственных заимствований и/или поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации.

Основными источниками доходов федерального бюджета в среднесрочной перспективе остаются поступления косвенных налогов, НДС и таможенных пошлин (см. табл. 14).

Таблица 14

Фактические и ожидаемые поступления основных налогов в федеральный бюджет Российской Федерации в 2008–2014 гг. (% ВВП)

	Факт				Закон о бюджете		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Налог на прибыль	1,8	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
НДС – всего:	5,2	5,3	5,5	6,0	6,3	6,4	6,5
по внутреннему производству	2,4	3,0	2,9	3,2	3,2	3,2	3,2
по импорту	2,7	2,3	2,6	2,8	3,1	3,2	3,3
Акцизы – всего:	0,4	0,3	0,6	0,5	0,7	0,9	1,0
по внутреннему производству	0,3	0,2	0,5	0,4	0,6	0,8	0,9
по импорту	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
НДПИ	3,9	2,5	3,0	3,8	3,6	3,4	3,3
Таможенные пошлины – всего:	8,4	6,5	6,8	8,2	7,4	6,8	6,7
Ввозные	1,5	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4
Вывозные	6,9	5,3	5,6	6,8	6,0	5,4	5,3
Доля вышеперечисленных налогов и пошлин в доходах федерального бюджета, %	93,3	86,5	89,6	91,4	89,4	92,3	93,3

Источник: Министерство финансов РФ.

Из представленных в табл. 14 данных видно, что доля поступлений по основным налогам и пошлинам в общем объеме доходов федерального бюджета в долях ВВП ежегодно снижается в период 2012–2014 гг. за счет сокращения поступлений по НДС и вывозным таможенным пошлинам, связанного со снижением цен на нефть на мировом рынке и замедлением темпов роста налогооблагаемых объемов нефти и нефтепродуктов.

Снизить зависимость бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры возможно за счет стабилизации темпов роста ненефтяных доходов. Для этого необходимо прежде всего поддержание экономического роста, в том числе за счет перераспределения расходов федерального бюджета с обороны и внутренней безопасности на программы структурной перестройки экономики при условии повышения эффективности их реализации.

Модернизация и структурная перестройка российской экономики в средне- и долгосрочном периоде тесно связаны с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных ресурсов, принадлежащих государству. Консервация заниженных внутренних цен на углеводороды и более низких ставок экспортных пошлин на нефтепродукты по сравнению со ставкой экспортной пошлины на сырую нефть за новейшую историю России не привела к качественной модернизации и повышению конкурентоспособности отечественной экономики.

Принимаемые в последние годы в России меры по стимулированию роста объемов переработки нефти внутри страны и увеличения экспорта продуктов переработки за счет установления более низких ставок экспортных пошлин на нефтепродукты по сравнению со ставкой экспортной пошлины на сырую нефть не стимулировали увеличение

глубины переработки нефти, которая в 2010 г. составила лишь 71,2%, что соответствует уровню 2000 г., т.е. за последние 10 лет фактически не увеличилась. (Для сравнения: в развитых странах глубина переработки нефти достигает 90–95%).

Со снижением доходов от НДС и таможенных пошлин на энергоносители и стабилизацией объемов поступлений в федеральный бюджет налога на прибыль (доходы федерального бюджета в 2012–2014 гг. по налогу на прибыль остаются на уровне 2011 г. – 0,6% ВВП) резерв роста налоговых доходов следует искать в обложении потребления. Прогнозируется повышение поступления НДС от обложения импорта в 2012 г. на 0,3 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом и на 0,1 п.п. ВВП ежегодно в 2013–2014 гг. В то же время объем поступлений по внутреннему НДС будет увеличиваться лишь темпами роста ВВП.

В 2012–2014 гг. в федеральный бюджет запланирован ежегодный прирост сборов акцизов на 0,2 п.п. ВВП за счет индексации ставок и перераспределения доходов от акцизов между федеральным и региональным бюджетами¹. Поступления в федеральный бюджет от уплаты акцизов по импортным товарам в 2012–2014 гг. сохранятся на уровне предыдущих лет (0,1% ВВП).

Динамика расходов федерального бюджета в 2010–2014 гг. в разрезе функциональной классификации представлена в *табл. 15*.

Таблица 15

Расходные обязательства федерального бюджета в 2010–2014 гг., % ВВП

Наименование	Факт		Закон о бюджете		
	2010	2011	2012	2013	2014
ВСЕГО	22,4	20,1	21,6	21,2	20,1
Общегосударственные вопросы*	1,5	1,4	1,4	1,3	1,1
Национальная оборона	2,8	2,8	3,2	3,6	3,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	2,3	3,1	3,1	2,9
Национальная экономика	2,7	3,3	3,1	2,7	2,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,5	0,5	0,2	0,2	0,1
Охрана окружающей среды	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Образование	1,0	1,0	1,0	0,9	0,7
Культура, кинематография**	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение***	0,8	0,9	0,9	0,8	0,6
Социальная политика****	0,8	5,8	6,6	6,4	5,7
Физическая культура и спорт		0,1	0,1	0,1	0,0
Средства массовой информации		0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8
Межбюджетные трансферты общего характера	9,2	1,2	0,9	0,8	0,7
<i>Условно утвержденные</i>	-	-		0,5	1,1

* В 2010 г. без учета расходов на обслуживание государственного долга.

** В 2010 г. с учетом расходов на СМИ.

*** В 2010 г. с учетом расходов на физическую культуру и спорт.

**** В 2011 г. и далее данная статья включает профильные межбюджетные трансферты, в том числе по внебюджетным фондам.

Источник: пояснительная записка о ФБ 2012–2014 гг.

Наибольший рост расходов федерального бюджета в 2011 г. наблюдался по разделу «Национальная экономика» – на 0,6 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Одной из причин увеличения бюджетных ассигнований является финансирование проектов, одобренных Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и

¹Подробнее см. раздел 2.3.

технологическому развитию экономики России, по пяти приоритетным направлениям: «Энергоэффективность», «Ядерные технологии», «Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение», «Космос и телекоммуникации», «Медицинская техника и фармацевтика». Рост расходов связан и с реализацией в 2011 г. новых подпрограмм, направленных на развитие отечественного производства, таких как «Развитие отечественного станкостроения и инструментальной промышленности на 2011–2016 гг.», «Создание и организация производства в Российской Федерации в 2011–2016 гг. промышленных дизельных двигателей и их компонентов нового поколения».

В то же время, на наш взгляд, расходы бюджета на национальную экономику должны в первую очередь обеспечивать необходимые институциональные и инфраструктурные условия для структурной перестройки реального сектора, а не замещать частное финансирование бизнеса. При оказании прямой бюджетной поддержки системообразующим и стратегически важным предприятиям возникают риски консервации технологической отсталости производства и низкого качества менеджмента.

С 2012 г. расходы на национальную экономику снижаются на 0,2 п.п. ВВП, на 0,4 п.п. ВВП в 2013 г. и на 0,4 п.п. ВВП в 2014 г. в сравнении с предыдущим годом, что обусловлено сокращением отдельных направлений субсидирования экономики, завершением ряда федеральных целевых программ и сдачей в эксплуатацию объектов капитального строительства.

С 2012 г. увеличиваются расходы по разделу «Национальная оборона» на 0,4 п.п. ВВП по сравнению с 2011 г., на 0,4 п.п. ВВП в 2013 г. и на 0,2 п.п. ВВП в 2014 г. относительно предыдущего года. Частично рост расходов связан с реформой денежного довольствия военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации, в результате которой будет более чем в два раза повышен уровень материальной обеспеченности военных, что также отразится на уровне пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, пенсии которых в среднем вырастут в 1,6 раза.

Рост расходов по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» связан с индексацией с 2012 г. фондов оплаты труда работников федеральных государственных учреждений, денежного содержания (заработной платы) судей и прокурорских работников, федеральных государственных гражданских служащих, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц (за исключением сотрудников Минобороны России и МВД России, где в 2012 г. будет осуществляться реформирование денежного довольствия) и выплат, зависящих от размера денежного довольствия. В период с 2012 по 2014 г. будет проведена оптимизация численности сотрудников правоохранительных органов с направлением высвобождающихся средств на проведение реформы денежного довольствия.

Так, объем бюджетных ассигнований на реформирование денежного довольствия, включая выплаты, зависящие от окладов денежного содержания, и с учетом сокращения численности военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов на 15% до 1 января 2014 г. (за исключением Минобороны России и МВД России) в 2012 г. составит 389,3 млрд руб., в 2013 г. – 610,7 млрд руб., в 2014 г. – 679,2 млрд руб.

На 0,1 п.п. ВВП выросли в 2011 г. расходы на обслуживание государственного долга в сравнении с предыдущим годом. Частично эти расходы (195,0 и 262,7 млрд руб. в 2010 и 2011 гг. соответственно) были покрыты процентными доходами федерального бюджета от размещения средств, находящихся в остатках на едином счете федерального бюджета сверх сумм, направляемых на обеспечение текущей сбалансированности

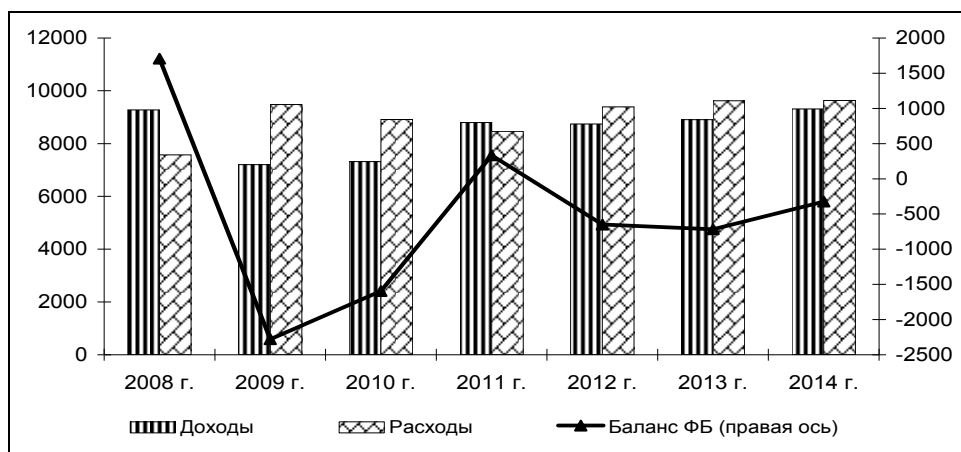
бюджета в соответствии с кассовым планом (130,0 и 129,0 млрд руб. в 2010 и 2011 гг. соответственно).

Сокращение расходов по статье «Здравоохранение» в 2013–2014 гг. связано с перераспределением бюджетных средств на реализацию проекта модернизации отрасли из бюджета Минздравсоцразвития в бюджет Фонда обязательного медицинского страхования.

По разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» предусмотрено снижение бюджетных ассигнований в 2012–2013 гг. на реализацию ФЦП и непрограммной части ФАИП, в том числе на обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем.

По другим функциональным направлениям расходов федерального бюджета основным фактором, влияющим на изменение объема, являются бюджетные ассигнования, предусматриваемые на реализацию ФЦП и непрограммной части ФАИП.

Динамика расходов и доходов федерального бюджета в постоянных ценах 2008 г. (см. рис. 16) соответствует тенденциям по изменению доходов и расходов в текущих ценах в 2008–2014 гг.: значительное сокращение доходов в 2009–2010 гг. и ежегодный прирост после 2012 г.; существенный рост расходов в 2009 г., 2012–2014 гг. с небольшим снижением в 2010–2011 гг.



Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 16. Динамика доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, млрд руб. в постоянных ценах 2008 г.

Динамика основных параметров федерального бюджета в 2008–2014 гг. дает основания утверждать, что задача сбалансированности федерального бюджета отходит на второй план, при этом приоритет отдается финансовому обеспечению ранее принятых и новых расходных обязательств. Однако бессистемное наращивание обязательств в одной области приводит к дисбалансу развития других сфер социально-экономического развития, для точечного урегулирования которых потребуются впоследствии дополнительные расходы бюджетных средств. Например, в конце 2011 – начале 2012 г. за увеличением денежного довольствия военнослужащих и прокуроров последовало обсуждение вопроса о необходимости увеличения заработной платы преподавателям вузов. В ближайшее время на повестку дня не может не встать вопрос о повышении оплаты труда такой низкооплачиваемой категории бюджетников, как

библиотекари, музейные служащие, социальные работники и т.д. Очевидно, что бюджет 2012–2014 гг. продолжает тенденцию последних лет, становясь все более ориентированным на обеспечение государственного (расходы на оборону, правопорядок) и индивидуального (расходы на образование, здравоохранение, социальную поддержку) потребления, нежели на стимулирование экономических преобразований.

Происходит наращивание доли закрытых статей бюджета. Если в 2006–2011 гг. уровень закрытых расходов поддерживался на отметке 12% от общих расходов бюджета (Россия заметно отстает по индексу открытости бюджета¹), то к 2014 г. в закрытой части бюджета будет сосредоточено до 22% всех расходов федерального бюджета.

В 2011 г. произошел незначительный рост объемов Резервного фонда (на 36,3 млрд руб.) и Фонда национального благосостояния (на 98,9 млрд руб.). По состоянию на 01.01.2012 г. остатки Резервного фонда составили 811,5 млрд руб., или 1,5% ВВП, а Фонда национального благосостояния – 2794,4 млрд руб., или 5,1% ВВП. В 2012–2014 гг. предполагается постепенный рост объема Резервного фонда за счет нефтегазовых доходов – до 3,8% ВВП в 2012 г., 4,3% ВВП и 5,4% ВВП в 2013–2014 гг. соответственно. Увеличится в 2012–2014 гг. и объем поступлений ФНБ от курсовой разницы и софинансирования пенсионных накоплений, но и объемы использования средств будут выше, тем самым объем ФНБ снизится до 3,9% ВВП в 2014 г.

Дефицит федерального бюджета будет покрываться за счет государственных заимствований и средств, поступающих от приватизации федеральной собственности². Можно надеяться, что у России, имеющей «хорошую кредитную историю»³ и не снижающиеся с 2010 г. кредитные рейтинги ВВВ и Ваа1 (стабильный или положительный⁴), в ближайшие годы не возникнет реальных проблем с размещением долговых инструментов. Также следует принимать во внимание возможность получения дополнительных поступлений от приватизации («Роснефть», «Газпром», «РЖД» и т.д.).

2.2.5. Перспективы бюджетно-налоговой политики государства

В последние годы в бюджетной политике РФ проявлялись тенденции, свидетельствующие об отказе от следования правилам, характерным для стран с ресурсной экономикой. Между тем фактор ресурсной зависимости накладывает жесткие ограничения на бюджетную политику: значительная доля доходов, формирующихся в нефтегазовом секторе, приводит к тому, что поступления в бюджет оказываются подвержены непредсказуемым колебаниям.

¹ В январе 2012 г. Международным партнерством по бюджету (ИВР) были опубликованы результаты обзора о степени открытости бюджета в различных странах за 2010 г. По результатам обзора индекс открытости бюджета в России составил 60 баллов из 100 (в США – 82 балла, в Германии – 68, в Италии – 58, в Бразилии – 71, в Китае – 13 баллов).

² По данным Росимущества на 01.01.2012 г., в государственном управлении находится 2822 акционерных общества с государственным участием.

³ С 2005 г. суверенный инвестиционный рейтинг России повышался при стабильном прогнозе. Близкие к России значения рейтинга имели Бахрейн, Бразилия, Венгрия, Казахстан, Китай, Латвия, Мексика, Таиланд, ЮАР. Несмотря на то что в декабре 2008 г. и феврале 2009 г. два агентства в связи со значительным сокращением международных резервов и притока иностранных инвестиций снизили рейтинг на одну ступень (до ВВВ) при негативном прогнозе (в декабре 2009 г. одно из них изменило прогноз на стабильный), рейтинг остается на уровне, гораздо выше многих европейских стран с развитой экономикой.

⁴ Standarts&Poor's, Fitch и Moody's.

Усилия властей по смягчению последствий кризиса привели к еще большей разбалансированности бюджетной политики. Во время кризиса 2008–2009 гг. фактически произошел отход от бюджетных правил, принятых в 2002–2004 гг.: бюджетные доходы, получаемые за счет высоких текущих цен на нефть, стали направляться не в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а на финансирование текущих расходов федерального бюджета.

В структуре расходов расширенного правительства отмечается наращивание текущих затрат на финансирование пенсионной системы, а также расходов на национальную оборону, безопасность и правоохранительную деятельность. Были приняты политические решения о финансировании масштабных инфраструктурных проектов в рамках подготовки к зимним Олимпийским играм 2014 г. в г. Сочи, проведению саммита АТЭС во Владивостоке в сентябре 2012 г., чемпионата мира по футболу в 2018 г. Значительные ресурсы выделяются в виде субсидий и взносов в уставные капиталы государственных корпораций и компаний с государственным участием.

Все эти обстоятельства заметно усиливают существующие риски неустойчивости бюджетной системы:

- вероятность сохранения дефицита федерального бюджета даже при высоких текущих ценах на нефть;
- невозможность существенного сокращения имеющихся социальных обязательств, а также перспектива роста расходов в связи с неблагоприятным демографическим трендом в условиях несбалансированности Пенсионного фонда;
- нежелательность повышения налоговой нагрузки на экономику, вероятное сокращение доходов бюджета в среднесрочной перспективе;
- ограниченные возможности для структурного маневра в целях модернизации экономики.

В контексте этих вызовов ключевые задачи в области бюджетно-налоговой политики состоят в обеспечении макроэкономической стабильности, ответственном исполнении принятых обязательств наиболее эффективным способом и стимулировании устойчивого экономического роста посредством налогового и бюджетного механизмов.

В качестве первоочередной задачи *в целях поддержания макроэкономической стабильности*, с нашей точки зрения, является возврат к «бюджетному правилу», регулируемому порядку использования бюджетных доходов, связанных с колебаниями цен на энергоресурсы, и ограничивающему рост расходов и государственного долга.

Непредсказуемость нефтегазовых доходов бюджета требует консервативного подхода при определении приемлемого уровня их расходования в целях обеспечения устойчивости бюджета. С нашей точки зрения, адекватная оценка «гарантированного» уровня бюджетных доходов может быть получена на основе расчета доходов при «базовой» цене на нефть. Соответственно, федеральный бюджет должен быть сбалансирован при «базовой» цене на нефть.

В качестве «базовой» предлагается использовать расчетную цену на нефть марки «Urals», полученную как скользящее среднее цен на нефть за последние 10 лет. Например, в 2012 г. «базовая» цена на нефть составляет примерно 60–65 долл./барр. Очевидно, что добиться сбалансированности федерального бюджета при таком уровне цен на нефть уже в 2012 г. невозможно (по нашим оценкам, федеральный бюджет в 2012 г. окажется бездефицитным при среднегодовых ценах на нефть не ниже 115 долл./барр.). Однако мы считаем возможным введение «бюджетного правила» с 2016 г., когда, при

условии реализации заложенной в прогнозе МЭР динамики цен на нефть, «базовая» цена составит 90–95 долл./ барр., а на переходный период предлагается установить «базовую» цену на нефть для федерального бюджета в 2013 г. в размере 105 долл./барр., в 2014 г. – 100 долл./барр., в 2015 г. – 95 долл./барр.

В этом случае предельный объем расходов должен определяться как сумма расчетных доходов при установленной «базовой» цене на нефть и чистого долгового финансирования на уровне не более 1% ВВП. Таким образом, при совпадении фактической и «базовой» цены на нефть федеральный бюджет может иметь дефицит не более 1% ВВП, что позволяет сохранять объем государственного долга в размере не более 25% ВВП. Такой уровень государственного долга представляется безопасным с точки зрения долговой нагрузки на бюджет и экономику при краткосрочных (до 1–2 года) снижениях цен на нефть и уровня странового риска России. Для минимизации валютных рисков предпочтительным представляется выпуск долговых обязательств исключительно в российской национальной валюте, хотя форма выпуска может быть различной – внутренние облигации федерального займа или рублевые евробонды.

В случае повышения фактической цены на нефть и, соответственно, уровня доходов, в первую очередь предлагается направлять средства на пополнение Резервного фонда до достижения нормативной величины (8–10% ВВП, что позволит в течение трех лет обеспечить плавный переход к более низкому уровню расходов бюджета при снижении цен на нефть на 20%), а затем – на снижение чистых заимствований (по усмотрению правительства) и пополнение ФНБ.

При относительно низкой цене на нефть объем недополученных доходов компенсируется из Резервного фонда, при этом объем средств, привлеченных из Резервного фонда в течение одного года, должен определяться с учетом общего объема Резервного фонда и риска недополучения доходов в последующие годы.

В качестве альтернативных «бюджетных правил» могут рассматриваться либо концепция нефтегазового трансферта (действовавшая в РФ до кризиса 2008 г.), или правило с корректировкой «базовой» цены на нефть при снижении фактических цен ниже прогнозных.

Вместе с тем, на наш взгляд, возврат к концепции нефтегазового трансферта в текущих условиях, с учетом возможных больших колебаний цен на нефть, не является оптимальным – нефтегазовый трансферт эквивалентен «базовой» (постоянно повышающейся с учетом снижения доли нефтегазового сектора в ВВП) цене на нефть, однако не адаптируется к изменениям текущих цен.

В то же время корректировка уровня «базовой» цены при снижении цен на нефть – например, принятие в качестве «базовой» на очередной бюджетный год значения цены предыдущего года, если она ниже прогнозной – увеличивает волатильность бюджетных расходов.

В целях финансирования модернизации российской экономики и повышения уровня инвестиций в человеческий капитал необходимо изменение не только структуры государственных расходов, но и в первую очередь подходов к предоставлению бюджетных средств.

Дело в том, что большинство публичных секторов, финансируемых сегодня из бюджета, используют финансовые ресурсы с невысокой эффективностью, а, значит, выделение бюджетных средств этим секторам должно осуществляться на условиях проведения ими необходимых преобразований. Другими словами, речь идет об отказе от

наращивания финансирования по статьям расходов, чувствительным к качеству институтов их принимающих.

Помимо этого необходимо добиться постепенного снижения роли федерального бюджета как основного источника финансирования дефицита Пенсионного фонда, провести программу дальнейшего сокращения числа занятых в бюджетном секторе, осуществить оптимизацию расходов на оборону и безопасность с жесткой увязкой внешнеполитической стратегии с ресурсами страны по ее реализации, отказаться от широкого вовлечения бюджетных средств в «имиджевые» строительные проекты, ограничить использование субсидий исключительно потребностями санации или реструктуризации стратегических предприятий реального сектора и т.п.

По нашим оценкам, изменение структуры финансирования в сторону приоритетного решения проблем развития инфраструктуры и человеческого капитала при одновременном повышении эффективности использования бюджетных ресурсов предполагает увеличение финансирования по этим направлениям на 4% ВВП в период до 2020 г. В то же время уже к 2014 г. эффект от сокращения неэффективных и избыточных расходов бюджетной системы позволит высвободить порядка 2% ВВП, складывающихся из снижения расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность на 0,9% ВВП, национальную экономику и ЖКХ – на 0,8% ВВП, по общегосударственным статьям – на 0,3% ВВП.

В целях усиления стимулирующей функции налогов и повышения надежности финансирования государственных обязательств целесообразно по возможности не увеличивать уровень налоговой нагрузки на экономику, осуществив расширение структурной составляющей налоговой системы. Как показывает мировой опыт, повышение налогов на потребление при одновременном снижении налоговой нагрузки на труд и капитал позволяет повысить конкурентоспособность экономики. Среди налогов на потребление целесообразно индексировать опережающими темпами ставки акцизов на алкогольную и табачную продукцию.

В случае складывающегося устойчивого профицита бюджета расширенного правительства наиболее оправданным для балансирования бюджета является снижение тарифов страховых взносов, например, до 26% при одновременном повышении порогового значения дохода, выше которого взимается ставка 5% .

Повышение справедливости и эффективности налогообложения в России также предусматривает необходимость поэтапной отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты с компенсацией выпадающих доходов путем увеличения НДС, введения налога на дополнительный доход в нефтедобыче, обеспечения прогрессивности налогообложения в металлургии, производстве минеральных удобрений, угля и др.

Следует усилить прогрессивность налогообложения доходов и имущества, повысить экологизацию системы налогообложения (за счет увеличения роли платы за выбросы загрязнений и введения налога на углерод).

Отдельного внимания заслуживают вопросы повышения качества таможенно-налогового администрирования. В частности, необходимо реформирование таможенно-налогового администрирования на основе перехода к выборочному контролю по результатам анализа рисков, завершение этого процесса в налоговом администрировании; содействие дальнейшей информатизации процессов администрирования и развитию бесконтактных методов работы с налогоплательщиками.

В *таблицах 16 и 17* приведен прогноз общего баланса бюджета расширенного правительства и федерального бюджета на 2012–2020 гг. при принятии новых бюджетных правил и реализации описанных выше мер бюджетной и налоговой политики.

Максимум структурного дефицита (разница между расходами и расчетным объемом доходов при «базовой» цене) достигается в 2016 г. (1,9% ВВП), а к 2020 г. снижается до 0,8% ВВП. Данный дефицит финансируется за счет чистых заимствований федерального бюджета. К 2020 г. объем государственного долга практически достигает предельной величины в 25% ВВП (22,6% ВВП), что означает необходимость балансировки федерального бюджета с 2021 г. на уровне структурных доходов.

Общий дефицит федерального бюджета достигает максимума (1,7% ВВП) в 2013 г. и сокращается к 2020 г. до 0,4% ВВП, при этом от трети до половины данного дефицита покрывается за счет доходов от приватизации государственного имущества. Поскольку прогнозные цены на нефть выше «базовых», и фактический дефицит меньше структурного, часть доходов федерального бюджета направляется в Резервный фонд, который, тем не менее, не достигает в 2020 г. нормативной величины в 6% ВВП (5,6% ВВП). Соответственно, возможность направить часть дополнительных доходов в Фонд национального благосостояния появляется уже после 2020 года.

Бюджет расширенного правительства на протяжении большей части рассматриваемого периода является сбалансированным с учетом оценки поступлений от приватизации.

Таблица 16

Параметры бюджета расширенного правительства, % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Доходы, в том числе:	38,1	37,7	37,2	37,0	37,0	36,8	36,6	36,4	36,5
НДС	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Налог на прибыль	6,3	6,5	6,3	6,3	6,1	6,2	6,3	6,1	6
НДФЛ	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4	3,9	4,0
страховые взносы	5,7	5,8	5,9	5,9	6	6	6,1	6,1	6,2
НДПИ/НДД	3,3	3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
акцизы	1,4	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
налоги на имущество	1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
таможенные пошлины	7,7	7,3	7,0	6,7	6,5	6,3	5,9	5,9	5,9
прочие доходы	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
Расходы, в том числе:	38,0	38,1	37,9	37,6	37,3	37,2	37,1	36,5	35,9
общегосударственные вопросы	2,65	2,5	2,5	2,2	2	1,8	1,7	1,6	1,5
национальная оборона	2,8	2,6	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
национальная безопасность	2,6	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
национальная экономика, в т.ч.	5,8	5,9	6,0	5,9	5,7	5,6	5,2	4,9	4,6
дорожное хозяйство	1,5	1,8	2,1	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9
сельское хозяйство и рыболовство	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
связь и информатика	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
национальная экономика кроме дорожного хозяйства, сельского хозяйства, связи и информатики	3,6	3,4	3,2	2,9	2,5	2,2	1,6	1,3	1,0
жилищно-коммунальное хозяйство	2,2	2,1	2,1	1,9	1,7	1,5	1,3	1,1	0,9
охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
образование	4,1	4,1	4,2	4,3	4,5	4,8	5,3	5,3	5,3
культура, кинематография	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
СМИ	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
здравоохранение	3,7	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
физкультура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
социальная политика, в т.ч.	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
суммарные расходы на трудовые пенсии (без социальных пенсий и компенсаций из бюджета)	7,9	7,6	7,6	7,7	7,7	7,7	7,6	7,5	7,5
социальная политика кроме расходов на трудовые пенсии	4,1	4,4	4,5	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5
обслуживание госдолга	1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4
Дефицит/профицит	0,1	-0,4	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5	-0,1	0,6
Поступления от приватизации	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара и НИУ ВШЭ.

Таблица 17

Параметры федерального бюджета, % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы, в том числе:	20,1	19,5	18,9	18,4	18,2	17,9	17,4	17,4	17,4
НДС	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
внутренний	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
на импорт	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7
налог на прибыль	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
НДПИ / НДС	3,3	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
на нефть	3,1	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,1	2,1
на газ	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
акцизы	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
вывозные пошлины	6,3	5,9	5,6	5,2	5,0	4,8	4,4	4,4	4,4
нефть	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
нефтепродукты	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0
газ	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
ввозные пошлины	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
прочие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Расходы	21,5	21,2	20,1	19,7	19,4	19,1	18,7	18,4	17,8
Дефицит/профицит	-1,4	-1,7	-1,2	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	-1,0	-0,4
Поступления от приватизации	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Государственный долг РФ	12,4	13,8	14,7	15,8	17,6	19,1	20,5	21,9	22,6
Доходы при «базовой» цене (оценка)	21,8	21,5	20,6	19,4	17,5	17,5	17,1	16,9	17,0
Структурный дефицит	0,0	0,0	0,0	0,3	1,9	1,6	1,6	1,5	0,8
Резервный фонд	2,7	2,6	2,5	2,4	3,3	4,0	4,5	5,1	5,6
Фонд национального благосостояния	4,8	4,4	4,0	3,0	2,8	2,7	2,9	2,8	2,7

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара и НИУ-ВШЭ.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2.3.1. Субнациональные бюджеты в 2011 г.

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. В табл. 18 представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов РФ в соответствующих показателях консолидированного бюджета России.

Из данных табл. 18 видно, что начиная с 2001 г. доля налоговых доходов субъектов РФ в налоговых доходах консолидированного бюджета России опустилась ниже уровня в 40% и на протяжении всех последующих 10 лет находилась в указанном пределе (минимальное значение было в 2005 г. – 30,9%). Данное распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы за последнее десятилетие во многом объясняется

более высокими темпами роста нефтегазовых доходов¹, зачисляемых в федеральный бюджет, по сравнению с темпом роста налоговых доходов, зачисляемых в субнациональные бюджеты. При этом в результате экономического кризиса, пик которого пришелся на 2009 г., произошло увеличение доли налоговых доходов субъектов РФ в соответствующих доходах консолидированного бюджета России с 33,2% в 2008 г. до 36,6% в 2009 г. Основная причина – резкое падение доходов федерального бюджета от НДС и таможенных пошлин. При этом доля региональных бюджетов без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин также несколько увеличилась в 2009 г.: на 1,1 п.п. – с 53,7 до 54,8%. Во многом это было обусловлено устойчивостью поступлений от НДС во время кризиса (1666,2 млрд в 2008 г. и 1665,8 млрд руб. в 2009 г.).

Таблица 18

**Доля некоторых показателей субнациональных бюджетов
в консолидированном бюджете России в 1996–2011 гг., %**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Налоговые доходы	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9	33,2	36,6	37,2	33,1
Налоговые доходы без ресурсных платежей и таможенных пошлин	55,8	59,5	59,9	55,0	49,0	42,6	40,1	41,9	47,5	49,1	52,0	50,5	53,7	54,8	57,1	56,0
Расходы	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	51,2	49,3	50	50,8	49,5	43,4	48,3	49,2	43,4	43,2	46,5

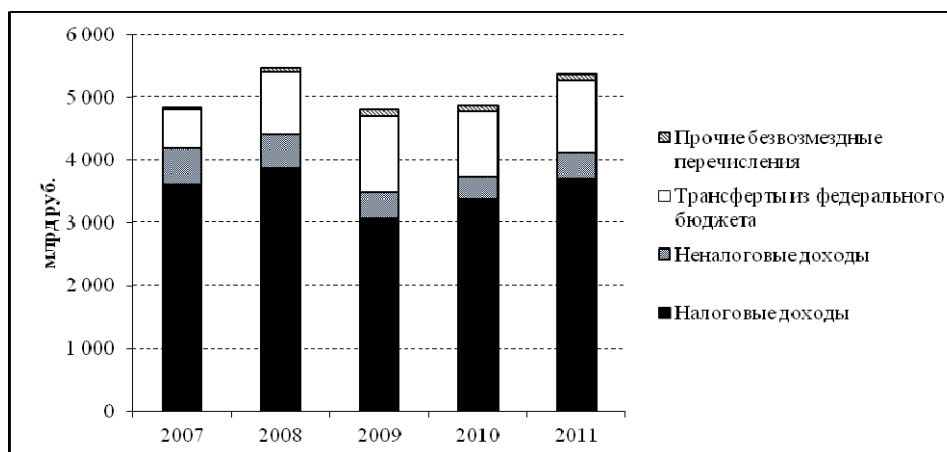
Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е. Т. Гайдара.

Однако в 2011 г. по мере увеличения цен на экспортируемые энергоресурсы вновь произошло снижение доли налоговых доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России по сравнению с уровнем 2010 г. на 4,1 п.п. – до 33,1% (значение, близкое к докризисному значению 2008 г., – 33,2%). При этом в 2011 г. поступления от НДС в номинальном выражении увеличились на 44,7%, а доходы от таможенных пошлин, включая доходы, полученные в рамках соглашений Таможенного союза, на 57,5% по сравнению с 2010 г. В результате в целом налоговые доходы федерального бюджета увеличились в номинальном выражении почти на 40%. В то же время налоговые доходы консолидированных региональных бюджетов увеличились в 2011 г. лишь на 16,7% к уровню 2010 г. Таким образом, снижение доли налоговых доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России в 2011 г. было прежде всего обусловлено тем, что рост доходов от налогов, зачисляемых в федеральный бюджет, происходил более высокими темпами по сравнению с ростом объема налогов, зачисляемых в субнациональные бюджеты. Менее существенно снизилась доля налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин: на 1,1 п.п. с 57,1 – до 56,0%.

¹ В соответствии с п. 2 ст. 96.6 БК РФ к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся: налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозные таможенные пошлины на нефть сырую; вывозные таможенные пошлины на газ природный; вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти.

В то же время доля расходов субнациональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ в 2011 г. существенно выросла – с 43,2% в 2010 г. до 46,5%, что оказалось, однако, ниже докризисного значения (2008 г.) соответствующего показателя на 2,7 п.п. Аналогично расходы бюджетов субъектов РФ в 2008 г. составляли 15,05% ВВП, а в 2011 г. на 0,93 п.п. меньше – 14,12%. Начиная с 2009 г. (максимальное значение – 16,13% ВВП) происходило постепенное уменьшение доли региональных расходов в долях ВВП. Однако важно иметь в виду, что в 2011 г. расходы субнациональных бюджетов в реальном выражении увеличились на 9,0% к уровню 2010 г., а федерального бюджета – на 1,9%. При этом расходы федерального бюджета, как и консолидированного бюджета субъектов РФ, начиная с 2010 г. снижались в долях ВВП (с 24,85% в 2009 г. до 20,1% в 2011 г.). Таким образом, сокращение объема расходов в долях ВВП в посткризисный период отчасти обусловлено ростом самого ВВП.

Рассмотрим подробнее ситуацию с **доходной частью** субнациональных бюджетов. На *рис. 17* представлена динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007–2011 гг. в млрд руб., а в *табл. 19* в % ВВП.



Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 17. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007–2011 гг. по компонентам (в ценах 2007 г.)

Таблица 19

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007–2011 гг. по компонентам, % ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы, всего	14,23	14,82	15,11	14,37	13,97
в т.ч.:					
Налоговые доходы	10,88	10,62	9,77	10,01	9,70
Неналоговые доходы	1,74	1,48	1,33	1,12	1,11
Трансферты из федерального бюджета	1,88	2,74	3,83	3,10	3,02
Прочие безвозмездные перечисления	0,05	0,17	0,34	0,25	0,23

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В 2010–2011 гг. наблюдалось устойчивое снижение в долях ВВП общего объема доходов к уровню 2009 г. (15,1% ВВП, что выше уровня 2008 г. – 14,8% ВВП), что обусловлено во многом динамикой самого ВВП в кризис и посткризисный период. Налого-

вые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли в 2011 г. на 9,9% в реальном выражении к уровню предыдущего года, но снизились на 0,31% ВВП. При этом их доля в совокупных доходах региональных бюджетов немного снизилась – с 69,6 до 69,4%. Несмотря на рост налоговых доходов в 2010–2011 гг., выйти на докризисный уровень 2008 г. не удалось. Снижение налоговых доходов в 2011 г. к уровню 2008 г. в реальном выражении составило 4,3% (или 0,92% ВВП). Таким образом, можно говорить о том, что в целом налоговые доходы региональных бюджетов не достигли докризисных значений с точки зрения как объема их поступлений, так и соответствующей доли в совокупных доходах (в 2008 г. этот показатель составил 70,7%). Неналоговые доходы, несмотря на рост в реальном выражении на 13,5% в 2011 г. по отношению к 2010 г., также не достигли докризисного уровня (снижение на 16,5% по сравнению с 2008 г.). При этом в долях ВВП объем неналоговых доходов в 2011 г. остался практически на уровне предыдущего года (снижение лишь на 0,1 п.п. до 1,11% ВВП), что однако существенно ниже уровня 2008 г. (1,48% ВВП). Высокий уровень неналоговых доходов в 2007–2008 гг. был обеспечен прежде всего более значительными поступлениями от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, по сравнению с 2009–2010 гг. В 2011 г. данные доходы увеличились в реальном выражении на 17,9% по сравнению с 2010 г., но не достигли уровня 2008 г. (снижение на 17,0%). Всего на данный вид доходов в 2007–2011 г. в структуре неналоговых доходов приходилось около 43%. В результате если в 2008 г. доля неналоговых доходов в совокупных доходах бюджетов субъектов РФ составляла 9,8%, то в 2009 г. снизилась до 8,7%, а в 2010 г. – уже до 7,7%, однако в 2011 г. немного выросла до 7,9%. Объем трансфертов из федерального бюджета также увеличился в 2011 г., в реальном выражении рост составил 10,5% к уровню 2010 г. (в котором, напротив, после кризисного периода наблюдалось снижение трансфертов по сравнению с 2009 г. на 13,5%). В результате объем трансфертов в 2011 г. превысил уровень 2008 г. на 15,6% в сопоставимых ценах, что при этом оказалось ниже уровня 2009 г. на 4,3%. Однако в долях ВВП после существенного роста объемов федеральной финансовой помощи субнациональным бюджетам в 2009 г. до 3,8% ВВП (в 2008 г. – 2,7% ВВП) в последующие два года наблюдалось устойчивое снижение до 3,1% ВВП в 2010 г. и 3,0% ВВП в 2011 г. Прочие безвозмездные перечисления в 2011 г. показали рост в реальном выражении на 3,9% по отношению к уровню 2010 г. Следует отметить, что, несмотря на рост данного вида доходов, их удельный вес в совокупных доходах за последние 2 года не превысил уровень в 1,7%. Как и годом ранее, значительную часть прочих безвозмездных перечислений составили поступления от Фонда содействия реформированию ЖКХ. В целом доходы субнациональных бюджетов в 2011 г. в реальном выражении выросли на 10,3% к уровню 2010 г., однако к уровню 2008 г. падение составило 1,2%.

Динамика поступлений основных налогов, зачисляемых в консолидированный бюджет субъектов РФ, в 2007–2011 гг. (в долях ВВП) представлена в *табл. 20*.

В целом налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в долях ВВП снизились с 10,01% ВВП в 2010 г. до 9,70% ВВП в 2011 г., что оказалось даже ниже уровня 2009 г. на 0,07 п.п. ВВП. Основную часть налоговых поступлений субнациональных бюджетов обеспечивают два налога: налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Их доля в 2011 г. составила около 74,4% всего объема налоговых доходов, что несколько выше соответствующего показателя 2010 г.

(73,2%), однако заметно уступает уровню 2008 г. (78%). Главным образом это объясняется тем, что хотя поступления налога на прибыль и увеличились на 0,19 п.п. ВВП, достигнув 3,55% ВВП, но это оказалось заметно меньше поступлений 2008 г. (4,24% ВВП). При этом следует учитывать, что максимальная региональная ставка данного налога была увеличена с 17,5 до 18% с 1 января 2009 г. (при снижении федеральной составляющей с 4,5 до 2%)¹. Таким образом, хотя тенденция к восстановлению экономики в 2011 г. продолжилась, что привело к увеличению поступлений налога на прибыль, его доля в ВВП пока далека от докризисных значений. Динамика другого ключевого налога – НДФЛ – была иной. В период кризиса поступления от НДФЛ оказались одними из самых устойчивых среди других видов налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов. В 2011 г. поступления данного налога в долях ВВП уменьшились по отношению к уровню 2010 г. на 0,29 п.п. – до 3,67%. Снижение поступлений от НДФЛ в долях ВВП начиная с 2009 г. (когда наблюдался максимум – 4,29% ВВП) объясняется прежде всего опережающими темпами роста ВВП в посткризисный период по сравнению с ростом номинальной средней начисленной заработной платы по экономике (которая, по предварительным данным Росстата, увеличилась в 2011 г. по сравнению с 2010 г. на 12,2%). При этом номинальный ВВП в 2011 г. вырос на 17,8% к уровню прошлого года. За аналогичный период НДФЛ увеличился в номинальном выражении лишь на 11,4%.

Таблица 20

**Поступления налогов в консолидированный бюджет субъектов
РФ в 2007–2011 гг., % ВВП**

	2007	2008	2009	2010	2011
Налоговые доходы, всего	10,88	10,62	9,77	10,01	9,66
В том числе:					
налог на прибыль организаций	4,60	4,24	2,76	3,36	3,53
налог на доходы физических лиц	3,81	4,04	4,29	3,96	3,66
акцизы на товары, реализуемые на территории РФ	0,54	0,46	0,63	0,73	0,68
налоги на совокупный доход	0,37	0,39	0,39	0,40	0,39
налоги на имущество	1,24	1,20	1,47	1,39	1,24
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	0,23	0,25	0,19	0,07	0,07
<i>Справочно: ВВП, трлн руб.</i>	<i>33,24</i>	<i>41,27</i>	<i>38,80</i>	<i>45,16</i>	<i>54,58</i>

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рассматривая динамику других видов налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, можно отметить следующее. Поступления акцизов в долях ВВП несколько снизились в 2011 г. – на 0,05 п.п. по сравнению с 2010 г. При этом в соответствии с принятыми поправками в Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) в последующие годы будет происходить рост ставок на акцизы², что, возможно, изменит наметившуюся тенденцию к снижению их поступлений. Доля налогов на малый бизнес (на совокупный доход) практически не менялась за рассматриваемый период, составив, как и годом ранее, 0,4% ВВП. Поступления налогов на имущество также продолжили тенденцию к снижению – с 1,47% в 2009 г. до 1,25% ВВП в 2011 г. (что, однако, выше уровня 2008 г. на 0,05 п.п.). Доля НДС и других платежей за пользование природными

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

² См. п. 1 ст. 193 НК РФ.

ми ресурсами в доходной части региональных бюджетов после устойчивой тенденции к снижению в 2009–2010 гг. стабилизировалась на уровне в 0,07% в 2010–2011 гг. Столь низкое значение поступлений от данного доходного источника объясняется централизацией с 2010 г. поступлений от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в федеральном бюджете¹.

Выше была рассмотрена динамика налоговых доходов в целом по консолидированному бюджету субъектов РФ. Однако представляет интерес и анализ в региональном разрезе, так как и глубина кризиса, и степень восстановления экономики различались по субъектам РФ. Необходимо отметить, что дифференциация налоговых поступлений региональных бюджетов значительно сократилась с наступлением финансово-экономического кризиса. Соответствующий коэффициент вариации подушевых налоговых доходов (с учетом индекса бюджетных расходов – ИБР) снизился с 90,6% в 2008 г. до 78,0% в 2009 г., и далее до 74,2% в 2010 г. Подобная динамика связана во многом с тем, что в наибольшей степени от кризиса пострадали экономически развитые регионы (глубина спада там была выше), что и привело к некоторому снижению межрегиональной дифференциации. В 2011 г. в связи с увеличением темпов восстановления экономики в наиболее «богатых» субъектах РФ (в т.ч. за счет роста мировых цен на энергоресурсы) и соответственно нарастанию различий в темпах роста налоговых баз между субъектами межрегиональная дифференциация снова начала увеличиваться. Коэффициент вариации налоговых доходов субнациональных бюджетов (с учетом ИБР) увеличился в 2011 г. до 77,8%.

С 2012 г. с целью снижения уровня дифференциации налоговых поступлений между регионами начинают работать инструменты, позволяющие более равномерно распределять поступления от налога на прибыль между субъектами РФ. Речь идет о поправках в НК РФ, касающихся вопросов контроля за трансфертным ценообразованием и введения понятия консолидированной группы налогоплательщиков². Внесенные поправки подразумевают ужесточение контроля за ценообразованием между взаимозависимыми компаниями, что должно создать дополнительные препятствия для использования трансфертного ценообразования в целях перемещения прибыли между регионами. В то же время внесенные поправки предоставляют налогоплательщику возможность создать консолидированную группу, что, в свою очередь, позволит ему вести специальную консолидированную отчетность. Преимущества такого подхода заключаются в том, что уплата налога на прибыль организаций в данном случае осуществляется исходя из финансового результата в целом по консолидированной группе налогоплательщиков. При этом начисление налога на прибыль и распределение налоговых поступлений между регионами, в которых находятся компании, входящие в консолидированную группу,

¹ Норматив зачисления в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) с 1 января 2010 г. увеличен с 95 до 100% (Федеральный закон от 22 сентября 2009 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»).

² Федеральный закон от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков»; Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения».

осуществляются в соответствии с нормами п. 6 ст. 288 НК РФ. Доля прибыли, приходящаяся на конкретную компанию, определяется как среднее арифметическое доли среднесписочной численности работников (расходов на оплату труда) данной компании и доли остаточной стоимости амортизируемого имущества в соответствующих показателях по всей консолидированной группе в целом. Далее непосредственно сама сумма налога на прибыль определяется исходя из ставки, действующей в том субъекте РФ, где расположен соответствующий участник консолидированной группы (и/или его обособленное подразделение). Таким образом, применение вышеописанных норм позволяет более равномерно распределить налоговую базу по налогу на прибыль между российскими регионами.

Однако во вступивших в силу с 2012 г. законодательных нормах в части трансфертного ценообразования и консолидированной группы налогоплательщиков установлены достаточно высокие требования к подобной группе. Поэтому в настоящее время число компаний – потенциальных участников консолидированных групп налогоплательщиков будет невелико – до 40–50 компаний. Важно отметить, что регионом, который понесет наибольшие потери от применения новых норм, является г. Москва, в нем сосредоточены главные офисы многих крупных российских компаний. Однако учитывая высокую бюджетную обеспеченность данного региона (в 2011 г. – 3,232¹), трудно говорить о существенном снижении его доходного потенциала, что, в свою очередь, говорит об отсутствии необходимости масштабных компенсационных механизмов. Важно понимать: чем масштабнее и продолжительнее будут подобные компенсации, тем меньше будет «выравнивающий эффект» от принятых мер в ближайшие годы.

Рассмотрим подробнее ситуацию с поступлениями налогов в разрезе субъектов Российской Федерации. В табл. 21 представлена группировка российских регионов в зависимости от изменения налоговых доходов в 2008–2011 гг.

Таблица 21

Группировка регионов России в зависимости от изменения налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта

Число регионов, в которых изменение налоговых доходов в 2011 г. составило	В номинальном выражении		В реальном выражении	
	в 2011 г. к уровню 2010 г.	в 2011 г. к уровню 2008 г.	в 2011 г. к уровню 2010 г.	в 2011 г. к уровню 2008 г.
Рост свыше 25%	8	55	4	6
Рост от 10 до 25%	61	20	20	21
Рост менее 10%	12	5	53	27
Падение менее 10%	1	1	4	20
Падение от 10 до 25%	0	1	1	7
Падение свыше 25%	0	0	0	1

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из представленных данных, в 54 из 82² субъектов Российской Федерации в 2011 г. (второй год восстановления экономики) было зафиксировано превышение налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в реальном выражении над уровнем 2008 г.³ Лидерами по темпам роста оказались следующие регионы: Рес-

¹ В соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2011 г.

² Архангельская область и Ненецкий АО рассматриваются как один субъект РФ.

³ Необходимо отметить, что анализ в долях ВРП невозможен, т.к. к моменту написания данного раздела Росстат еще не опубликовал данные по ВРП российских регионов за 2011 г.

публика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Магаданская область, Чукотский АО, Республика Адыгея. Одновременно с этим в Вологодской области было зафиксировано снижение налоговых доходов на 30,41%. При сравнении 2011 и 2010 гг. можно отметить увеличение налоговых доходов в реальном выражении в 77 регионах. При этом в Республике Алтай наблюдалось, напротив, сокращение даже в номинальном выражении. По отношению к уровню 2008 г. в 2011 г. было зафиксировано снижение налоговых доходов в номинальном выражении в Тюменской и Вологодской областях.

Рассмотрим теперь изменения, которые произошли в **расходной части** консолидированных бюджетов субъектов РФ. Совокупные расходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2011 г. увеличились в номинальном выражении на 15,6% по сравнению с 2010 г. Однако в реальном выражении рост составил только 9,0%, а в долях ВВП снижение составило 0,57 п.п. Определенные изменения претерпела и структура расходов консолидированного бюджета субъектов РФ (см. табл. 22).

Таблица 22

**Расходы консолидированного бюджета субъектов
РФ в 2008–2011 гг.**

	% к итогу				% ВВП			
	2008	2009	2010	2011*	2008	2009	2010	2011*
Общегосударственные вопросы	7,1	7,3	7,3	7,1	1,07	1,17	1,07	1,00
<i>В том числе обслуживание государственного и муниципального долга</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,09</i>	<i>0,16</i>	<i>0,16</i>	<i>0,14</i>
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	4,1	3,9	3,8	3,7	0,62	0,62	0,56	0,52
Национальная экономика	19,6	18,1	16,6	17,1	2,96	2,92	2,44	2,41
Жилищно-коммунальное хозяйство	16,3	13,7	12,6	12,6	2,45	2,20	1,85	1,77
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,2	0,3	0,05	0,04	0,03	0,04
Образование	20,8	21,5	21,9	22,5	3,13	3,47	3,21	3,17
Культура, кинематография и средства массовой информации	3,5	3,4	3,4	3,5	0,53	0,55	0,50	0,49
Здравоохранение и спорт	12,7	12,1	12,0	12,8	1,91	1,96	1,76	1,80
Социальная политика	12,2	15,3	17,6	15,5	1,84	2,47	2,58	2,18
Межбюджетные трансферты	3,3	4,4	4,5	4,7	0,49	0,72	0,66	0,65

* Расходы 2011 г. приведены в сопоставимой классификации, действовавшей до 2011 г.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Анализируя изменения расходов региональных бюджетов по отдельным направлениям, можно отметить следующее. Доли расходов по разделам «Национальная экономика» и «Образование» несколько увеличились, соответственно составив 17,1 и 22,5% в 2011 г. против 16,6 и 21,9% в 2010 г. В долях ВВП, напротив, можно было наблюдать некоторое снижение по данным направлениям: по разделу «Национальная экономика» с 2,44 до 2,41% ВВП, а «Образование» с 3,21 до 3,18% ВВП. За этот же период доля расходов на социальную политику сократилась до 15,5% совокупных расходов (в 2010 г. – 17,6%). В долях ВВП социальные расходы показали аналогичную динамику, снизившись с 2,58 до 2,18% ВВП. Доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, охрану окружающей среды и культуру, кинематографию и средства массовой информации практически не изменились по сравнению с аналогичными показателями 2010 г. При этом в долях ВВП расходы на ЖКХ продолжили снижение с 1,85% ВВП в 2010 г. до 1,77%

ВВП в 2011 г. Расходы по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Культура, кинематография и средства массовой информации» также немного сократились до 0,52% и 0,49% ВВП соответственно (в 2010 г. – 0,56% и 0,50% ВВП).

Более существенно в 2011 г. изменилась доля расходов по разделу «Здравоохранение и спорт», увеличившись впервые за три последних года с 12,0 до 12,8% от совокупных расходов субнациональных бюджетов (даже немного превысив уровень 2008 г. – 12,7%). В долях ВВП также наблюдался рост с 1,76 до 1,80% ВВП. При этом доля трансфертов, перечисляемых из региональных бюджетов территориальным фондам ОМС также незначительно увеличилась с 4,5 до 4,7% (в долях ВВП было зафиксировано небольшое снижение с 0,67 до 0,65% ВВП). В результате суммарная доля двух разделов – «Здравоохранение и спорт» и «Межбюджетные трансферты» – в 2011 г. увеличилась – с 16,5% в 2010 г. до 17,4% (или с 2,42 до 2,45% ВВП). Доля раздела «Общегосударственные вопросы» снизилась за последний год на 0,2 п.п. – до 7,1%, аналогично незначительно снизилась и доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга – с 1,1 до 1,0% общей суммы региональных расходов. При этом в долях ВВП можно увидеть постепенное снижение расходов на общегосударственные вопросы (включая расходы на обслуживание государственного и муниципального долга) за последние три года с 1,18% ВВП в 2009 г. до 1,0 % ВВП в 2011 г. (в докризисном 2008 г. – 1,08% ВВП)

Особое внимание следует уделить разделу «Национальная экономика». Важно рассмотреть динамику не только в целом по всему разделу, но и по отдельным подразделам, так как данное направление расходов достаточно разнородно в отличие от большинства других направлений. Доля расходов на поддержку сельского хозяйства впервые за несколько лет после устойчивой тенденции к росту снизилась до 3,0% совокупных расходов или 0,43% ВВП (максимум был в 2010 г. – 3,4% или 0,5% ВВП). В целом уменьшение доли расходов по сравнению с 2010 г. коснулось таких разделов, как «Общеэкономические вопросы», «Топливо-энергетический комплекс», «Прикладные научные исследования в области национальной экономики». Лидерами по темпам роста оказались подразделы «Водное хозяйство» (83,4%) и «Лесное хозяйство» (69,4%). Однако доля данных расходов по-прежнему является незначительной. В 2011 г. на данные расходы приходилось только 0,09% ВВП, что является максимальным значением за последние четыре года. Особо следует выделить такие подразделы, как «Транспорт» и «Дорожное хозяйство», на которые в 2011 г. пришлось в сумме 8,3% совокупных расходов по разделу «Национальная экономика», что выше уровня 2010 г. на 0,4 п.п. Однако в долях ВВП, напротив, наблюдалось некоторое снижение с 0,81% ВВП в 2010 г. до 0,78% ВВП в 2011 г. (подробнее о расходах на дорожное хозяйство см. *раздел 2.3.4*).

В 2011 г. сохранился совокупный **дефицит** консолидированных бюджетов субъектов РФ, однако его объем снизился до 0,5% общей суммы расходов, что существенно меньше аналогичного показателя 2009 г. (5,3%) и 2010 г. (1,5%). Динамика дефицита субнациональных бюджетов в долях ВВП была аналогичной: снижение с 0,85% ВВП в 2009 г. до 0,22% ВВП в 2010 г. и дальнейшее сокращение до 0,07% ВВП в 2011 г. Однако лишь 26 регионов из 83 закончили 2011 г. с профицитом консолидированного регионального бюджета. В результате на субнациональном уровне сохранилась необходимость в заимствованиях. Следует отметить, что необходимость в заимствованиях

могла возникнуть в том числе из-за необходимости рефинансирования уже существующего долга.

Данные об объемах государственного долга субъектов РФ в 2007–2011 гг. и муниципального долга в 2010–2011 гг. представлены в *табл. 23*.

Таблица 23

**Объемы государственного долга субъектов РФ в 2007–2011 гг.
и муниципального долга в 2010–2011 г., млрд руб.**

	Объем долга, млрд руб.				
	на 1 января 2008 г.	на 1 января 2009 г.	на 1 января 2010 г.	на 1 января 2011 г.	на 1 января 2012 г.
Все субъекты РФ	456,9	599,6	889,6	1096,0	1171,8
В том числе:					
г. Москва	89,3	121,5	243,1	299,3	234,1
Московская область	92,1	156,1	163,7	146,8	106,1
Субъекты РФ (без г. Москвы и Московской области)	275,4	322	482,8	649,9	831,6
Муниципальные образования	н/д	н/д	134,9	169,8	215,5

Источник: Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Данные об изменении абсолютных объемов государственного долга в целом по субъектам РФ в 2011 г. (рост на 75,8 млрд руб. или на 6,9% в номинальном выражении) говорят о дальнейшем наращивании объемов заимствований со стороны российских регионов (в долях ВВП государственный долг бюджетов субъектов РФ, напротив, несколько снизился за 2011 г. с 2,4 до 2,1% ВВП). Следует отметить, что лишь на два региона – Москву и Московскую область – приходилось более 40% от общей суммы государственного долга на начало 2011 г. Однако, к концу года эта доля снизилась до 29% в результате продолжения снижения долговой нагрузки регионального бюджета в Московской области и начала снижения объемов государственного долга в г. Москве. Таким образом, общую динамику объемов регионального государственного долга определяли другие субъекты РФ. Объем регионального государственного долга (без учета Москвы и Московской области) к 1 января 2012 г. вырос до 831,6 млрд руб., что на 181,7 млрд руб. больше уровня на начало 2011 г. (рост с 1,4 до 1,5% ВВП). Объем муниципального долга за данный период также вырос на 45,7 млрд руб. (при этом доля муниципального долга в ВВП осталась на уровне 0,4%)¹.

Подводя итоги второго года восстановления российской экономики, можно отметить, что ситуация с исполнением субнациональных бюджетов в 2011 г. заметно улучшилась. Однако ряд ключевых параметров, характеризующих ситуацию в субнациональных финансах, так и остались хуже докризисных значений. Так, по уровню налоговых доходов в 2011 г. произошло снижение в реальном выражении на 4,3% в сравнении с докризисным 2008 г. Не удалось выйти на докризисное значение по ряду ключевых налогов: по налогу на прибыль (снижение на 12,4%), по НДФЛ (снижение на 4,6%). Уровень расходов также не достиг докризисных значений (сокращение на 2,2%), прежде всего за счет более низкого уровня капитальных расходов, что существенно отличается от динамики расходов федерального бюджета, которые в 2011 г. более чем на 15% превысили уровень 2008 г. (в сопоставимых ценах). В то же время расходы на со-

¹ Подробнее о рынке муниципальных и субфедеральных заимствований см. раздел 3.10.

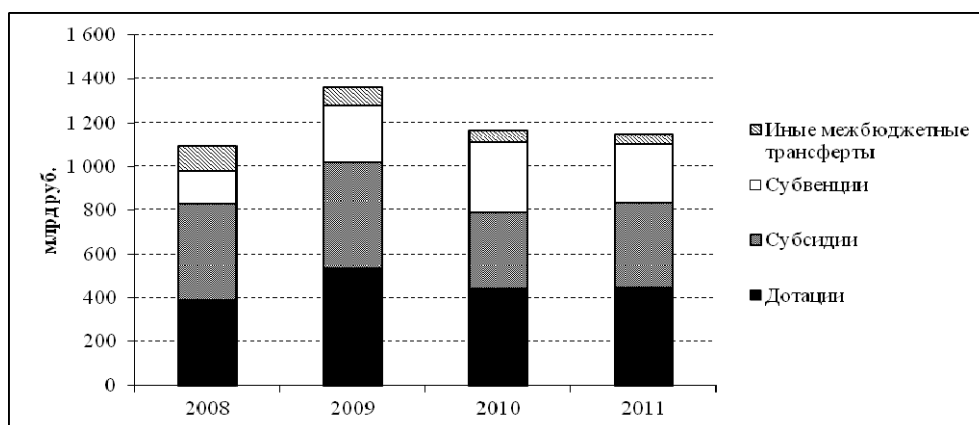
циальную политику консолидированных бюджетов субъектов РФ (третий по объему раздел расходов после национальной экономики и образования) выросли в реальном выражении на 24,4% (к уровню 2008 г.). По-прежнему значительная часть регионов исполняет свой бюджет с дефицитом. В результате, несмотря на общее улучшение ситуации в экономике в целом (рост ВВП и промышленного производства), определенная напряженность с исполнением бюджетов отдельных регионов по-прежнему сохраняется.

2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем финансовых средств, переданных из федерального бюджета в субнациональные бюджеты, в номинальном выражении увеличился на 4,8% в 2011 г., однако в реальном выражении, как и годом ранее, наблюдалось сокращение (в 2011 г. на 1,2% к уровню 2010 г.; в 2010 г. – на 14,4% к уровню 2009 г.). В долях ВВП динамика была аналогичной: после резкого роста в 2009 г. к уровню 2008 г. (с 2,68% до 4,14% ВВП), в последующие два года общий объем финансовых средств, переданных регионам, постепенно снижался до 3,42% в 2010 г. и 2,81% в 2011 г.

Сальдо полученных и погашенных бюджетных кредитов снизилось в 2011 г. на 51,5% – со 164,4 млрд до 79,8 млрд руб. (с 0,36% ВВП до 0,15% ВВП). Следует отметить, что объем выделенных в 2011 г. из федерального бюджета кредитов регионам сократился на 41,7 млрд руб. – до 128,4 млрд руб. или 0,24% ВВП. Заметное снижение сальдо произошло также за счет существенного увеличения объемов погашения бюджетных кредитов со стороны регионов – с 5,4 млрд руб. (0,01% ВВП) в 2010 г. до 48,6 млрд руб. (0,09% ВВП) в 2011 г., что во многом было обусловлено возвратом бюджетных кредитов сроком до 3 лет, выданных в 2009 г.

Рассмотрим более подробно динамику отдельных типов федеральных трансфертов (см. рис. 18).



Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 18. Трансферты регионам из федерального бюджета в 2008–2011 гг. (в ценах 2008 г.)

В реальном выражении в 2011 г. относительно уровня 2010 г. снизились объемы субвенций и иных межбюджетных трансфертов (иных МБТ). В наибольшей степени сократились субвенции – на 16,0%, иные МБТ – на 8,9%. Однако если сравнивать объ-

емы данных трансфертов в 2011 г. с объемами 2008 г., можно отметить, что субвенции в реальном выражении выросли на 75,4%, а иные МБТ снизились на 56,2%. Субсидии в 2011 г. выросли к уровню 2010 г. на 10,2% (однако достигнутый уровень на 12,1% меньше соответствующего значения 2008 г.). Объем дотаций после существенного роста в 2009 г. за последние два года заметно снизился и стабилизировался в 2011 г. на уровне 563,5 млрд руб. (что лишь немного больше уровня 2010 г. – на 1,6% в реальном выражении).

В долях ВВП динамика основных видов федеральных трансфертов была следующей (см. *табл. 24*). Общий объем трансфертов регионам в 2011 г. снизился на 0,39 п.п. по сравнению с 2010 г. до 2,66% ВВП (что лишь 0,01 п.п. выше уровня 2008 г.). При этом сокращение объема в долях ВВП в 2011 г. к уровню предыдущего года наблюдалось по всем видам трансфертов. Однако в наибольшей степени снизился объем субвенций с 0,84 до 0,62% ВВП и дотаций на 0,12 п.п. (до 1,04% ВВП). Сумма выделенных субсидий сократилась на 0,02 п.п. (до 0,89% ВВП), а иных межбюджетных трансфертов – на 0,03 п.п. (до 0,12% ВВП). Из всех видов межбюджетных трансфертов наибольшее превышение докризисного уровня в долях ВВП наблюдалось по субвенциям (0,62% ВВП в 2011 г. и 0,37% ВВП в 2008 г.). Также объем дотаций в 2011 г. оказался несколько выше докризисного уровня 2008 г. (на 0,09% ВВП), причем именно за счет дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (0,28% ВВП в 2011 г. и 0,11% ВВП в 2008 г.).

При анализе выделения федеральным бюджетом трансфертов регионам важно рассмотреть, как влияет федеральная помощь на дифференциацию доходов субъектов, т.е. оценить выравняющие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (см. *табл. 24*).

Таблица 24

**Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов
(на душу населения с учетом ИБР) в 2008–2011 гг., %**

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы и общая сумма трансфертов из федерального бюджета
2008	90,6	80,4	68,2
2009	78,0	66,5	51,6
2010	74,2	63,9	53,6
2011	77,8	68,4	58,0

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из данных *табл. 24* выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности приводило к заметному снижению дифференциации доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за весь рассматриваемый период 2008–2011 гг. Распределение остальной части трансфертов сокращало коэффициент вариации на сопоставимую величину. Однако необходимо отметить следующее. Во-первых, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составляли лишь 25–30% от общей суммы трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Таким образом, выравняющие свойства данного типа трансфертов значительно выше (в пересчете на 1 руб. трансферта), чем остальных типов финансовой помощи. Во-вторых, нельзя не заметить, что если выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не повлияло существенно образом на динамику коэффициента вариации региональных доходов, то остальная часть федеральной помощи привела к увеличению дифференциации доходов

субнациональных бюджетов в 2010 г. по сравнению с уровнем 2009 г. (в то время как дифференциация налоговых доходов и доходов, включающих лишь дотации на выравнивание, снизилась). Данный факт подтверждает тезис о неоднозначности критериев выделения целого ряда межбюджетных трансфертов.

Вышеописанная динамика объемов межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета, привела к определенным изменениям в структуре трансфертов в 2008–2011 гг. (см. табл. 25).

Таблица 25

**Трансферты российским регионам из федерального бюджета
в 2008–2011 гг.**

	% к итогу				% ВВП			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Трансферты регионам, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	2,65	3,81	3,05	2,66
Дотации	35,7	39,1	37,9	39,0	0,95	1,49	1,16	1,04
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	30,0	25,4	28,8	27,5	0,80	0,97	0,88	0,73
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	4,2	13,0	7,7	10,7	0,11	0,49	0,23	0,28
Субсидии	39,8	35,8	29,9	33,3	1,06	1,37	0,91	0,89
В том числе:								
субсидии на дорожное хозяйство	9,3	7,0	4,5	4,0	0,25	0,27	0,14	0,11
субсидии на сельское хозяйство	6,7	6,1	6,4	6,8	0,18	0,23	0,19	0,18
Субвенции	14,0	19,2	27,5	23,3	0,37	0,73	0,84	0,62
В том числе:								
субвенции на осуществление полномочий в области содействия занятости населения	3,4	5,2	6,3	5,1	0,09	0,20	0,19	0,14
субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ	0,0	3,1	8,5	3,2	0,00	0,12	0,26	0,08
Иные межбюджетные трансферты	10,5	5,9	4,8	4,4	0,28	0,23	0,15	0,12

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из табл. 25 объем дотаций увеличился в 2011 г. по сравнению с уровнем 2010 г. главным образом за счет увеличения суммы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов с 105,9 млрд до 154,3 млрд руб. В результате доля дотаций на сбалансированность в общей сумме трансфертов увеличилась с 7,7 до 10,7%. Однако доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, напротив, снизилась с 28,8 до 27,5%. Всего на дотации в 2011 г. пришлось 39,0% общего объема межбюджетных трансфертов, что выше уровня 2010 г. на 1,1 п.п. В целом данные изменения нельзя оценить однозначно, так как дотации на выравнивание распределяются по наиболее прозрачной методике на основе объективных факторов в отличие от дотаций на сбалансированность. Несмотря на то что определенная часть дотаций на сбалансированность распределяется также на основе общедоступных методик и правил, обоснованность и объективность многих используемых критериев и показателей является менее очевидной, чем в случае распределения дотаций на выравнивание. С 2011 г. появился новый вид финансовой помощи регионам – дотации субъектам РФ, достигшим наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала, которые также предоставляются как дотации по обеспечению сбалансированности бюджетов (подробнее см. раздел 2.3.3).

Доля субвенций в общей сумме трансфертов снизилась с 27,5% в 2010 г. до 23,3% в 2011 г. Сокращение объемов субвенций во многом было обусловлено снижением субвенции на осуществление полномочий в области содействия занятости населения и появившейся с 2009 г. субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ в связи с празднованием 65-летия Победы в Великой Отечественной войне¹. Именно за счет последнего вида субвенций и произошло их существенное снижение в 2011 г., доля данной субвенции сократилась более чем в 2 раза – с 8,5 до 3,2% общего объема трансфертов.

Доля субсидий в общей сумме трансфертов последовательно снижалась в 2009–2010 гг. – с 39,8% в 2008 г. до 35,8% в 2009 г., а в 2010 г. этот показатель составил лишь 29,9%. В 2011 г., напротив, произошло увеличение доли субсидий на 3,4 п.п. – до 33,3%.

В 2011 г. основными направлениями финансирования расходов субнациональных бюджетов стали:

- государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (20,5% общего объема субсидий, в 2010 г. – 21,4%);
- строительство и модернизация автомобильных дорог (12,0%, в 2010 г. – 14,9%)²;
- финансовое обеспечение дополнительной медицинской помощи, оказываемой участковыми врачами-терапевтами и врачами-педиатрами, врачами общей практики (семейными врачами) (4,5%, в 2010 г. – 5,1%);
- реализация дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (3,7%, в 2010 г. – 9,4%).

В целом, говоря об основных параметрах трансфертов регионам, выделенных из федерального бюджета в 2011 г., можно отметить следующее. По сравнению с 2010 г. произошло некоторое увеличение доли дотаций и субсидий, а также уменьшение доли иных МБТ и субвенций в общей сумме трансфертов из федерального бюджета. Сравнявая распределение трансфертов 2011 г. с 2008 г. («докризисный» период), следует отметить существенное увеличение доли субвенций и снижение доли иных МБТ в общей сумме предоставленных субнациональным бюджетам трансфертов. В целом усилия федерального центра в области межбюджетных отношений в 2011 г. были направлены на дальнейшее постепенное свертывание основных «антикризисных» каналов помощи субнациональным бюджетам с одновременной попыткой создания дополнительных стимулов для наращивания налоговой базы (речь идет прежде всего о «стимулирующих» дотациях, методика распределения которых подробно проанализирована в следующем разделе).

2.3.3. Стимулирование субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала

В последние годы наметилась тенденция к постепенному расширению практики выделения регионам финансовых средств из федерального бюджета в зависимости от достигнутых ими результатов в сфере экономики и финансов. С 2007 г. Минрегион России

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.».

² В сумму данных субсидий включены соответствующие расходы в рамках всех федеральных целевых программ.

производит оценку эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов РФ¹, и на основе результатов данной оценки наиболее «эффективным» регионам предоставляются гранты. В дополнение к этому в конце 2011 г. федеральными властями было принято решение о создании механизма стимулирования тех субъектов РФ, которым удалось достигнуть наилучших результатов в развитии экономики и привлечении инвестиций. Всего в 2011 г. на эти цели из федерального бюджета было выделено 10 млрд руб. В 2012 г. также планируется предоставить 10 млрд руб., однако в будущем по мере развития данного механизма финансирования предполагается, что сумма может быть увеличена. Однако более широкое применение подобных инструментов межбюджетных отношений несет в себе существенные риски, которые будут подробно рассмотрены ниже.

Принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала» (ред. от 28.11.2011) были закреплены методика расчета результирующих показателей и механизм распределения данных стимулирующих дотаций. Согласно принятому документу для оценки достижений каждого региона ежегодно рассчитывается итоговая комплексная оценка, учитывающая результаты экономической деятельности за последние три года. При этом данная комплексная оценка включает результаты деятельности субъектов РФ по шести экономическим показателям, сгруппированным по трем сферам: инвестиционная деятельность, налогообложение, промышленное производство. По каждой из указанных сфер рассчитываются два экономических показателя таким образом, чтобы оценка по каждой сфере производилась как по динамике, так и по уровню. В результате претендовать на федеральную помощь в равной степени могут как регионы с низким уровнем показателя, но имеющие высокие темпы роста, так и регионы с высоким уровнем, но без ярко выраженной динамики.

Важно отметить, что согласно принятому постановлению все экономические показатели, учитываемые при распределении стимулирующих дотаций, рассчитываются без учета финансовых и экономических результатов регионов в отраслях, связанных с добычей полезных ископаемых. Данное условие было обозначено федеральными властями еще на стадии выдвижения идеи о предоставлении подобных дотаций в феврале 2011 г., однако акцент первоначально все же делался на исключении лишь нефтегазового сектора, а не всей добывающей промышленности².

Всего за полгода было рассмотрено три проекта постановления правительства, главное отличие которых заключалось в изменении формулировок отдельных экономических показателей, однако сам список показателей практически не менялся. Единственное, что следует отметить, – это инициативу Минэкономразвития России по расширению сфер оценки, в соответствии с которой предлагалось оценивать также сферу инновационного производства (помимо трех указанных выше). В качестве показателей были определены: уровень и темп роста инновационных товаров, работ, услуг

¹ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» (в ред. от 28 апреля 2008 г. № 606).

² <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=13&id4=12089> – Высказывания А.Г. Силуанова информационным агентствам на VIII Красноярском экономическом форуме.

по всем видам экономической деятельности. Но данная идея не получила необходимой поддержки. Возможная причина этого заключается в неопределенности самого понятия «*Инновационные товары, работы и услуги*»¹ в федеральном законодательстве, что может приводить к искажению статистики со стороны как самих организаций и предприятий, так и органов власти субъектов РФ.

Всего в 2011 г. рассматриваемые стимулирующие дотации были выделены 20 российским регионам. В зависимости от результатов итоговой комплексной оценки размер финансовой помощи варьировался от 206,8 млн руб. до 2 млрд руб. Лидером оказалась Калужская область, которая смогла претендовать на 20% от всего объема стимулирующих дотаций. Вторым регионом, получившим также значительную часть средств, стала Тюменская область (1,9 млрд руб., или 19,1% всех средств), которая, в отличие от Калужской области, традиционно не является получателем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Так, в 2011 г. бюджетная обеспеченность Тюменской области составила 2,347², уступив только аналогичным показателям по г. Москве и г. Санкт-Петербургу. По итогам 2011 г. налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета Тюменской области составили 147,9 млрд руб., а совокупные доходы – 184,7 млрд руб. Сопоставление этих цифр с объемом выделенной дотации со всей очевидностью говорит о том, что вряд ли получение подобной суммы может хоть как-то повлиять на целеполагание областных властей. Остальные 18 регионов-победителей получили менее 1 млрд руб. Важно также отметить, что всего субъектов РФ, не получивших дотаций на выравнивание, в 2011 г. было 13, из них 8 стали получателями рассматриваемых стимулирующих дотаций в конце года. Таким образом, подобные дотации вряд ли можно считать серьезным стимулирующим инструментом. Выделение стимулирующих дотаций в рамках действующего механизма, скорее, приводит к распылению части средств федерального бюджета.

Как уже было отмечено выше, подобные стимулирующие инструменты межбюджетных отношений не являются чем-то принципиально новым для российской практики. С 2007 г. Минрегион России производит оценку эффективности органов государственной исполнительной власти субъектов РФ, в рамках которой на основе полученных результатов предоставляются гранты наиболее «эффективным» регионам (в 2011 г. были выделены гранты 10 субъектам РФ по итогам оценки показателей за 2010 г., размер грантов находился в диапазоне от 63 млн до 116 млн руб.). Опыт прошедших лет показал, что оценка эффективности органов государственной власти на основе достигнутых результатов не является простой задачей. В настоящее время мониторинг ведется по 329 показателям с ежегодным изменением методики. Так в 2007–2008 гг. рейтинг регионов формировали по достигнутому уровню эффективности деятельности региональных властей. В результате сформировалась группа, состоящая из 10 регионов, состав которой не менялся в течение двух лет. После этого в 2009 г. было принято решение оценивать эффективность региональных властей уже по динамике показателей. Такой подход также не выдержал критики, и с 2010 г. эффективность стала оцениваться уже комплексно на основе показателей как в динамике, так и по уровню. В настоящее время в качестве приоритетных направлений по совершенствованию методики

¹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/minnov3.htm – Росстат данное понятие определяет как продукцию, произведенную в отчетном году на основе разного рода технологических инноваций.

² В соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2011 г.

Минрегион России выделяет следующие: сокращение числа используемых показателей; совершенствование учета особенностей регионов; более гибкий подход к установлению удельных весов факторов, влияющих на комплексную оценку; совершенствование способов поощрения регионов¹.

Разработчики методики оценки регионов, достигших наилучших результатов по увеличению налогового потенциала, отчасти учли недостатки методики оценки Минрегиона России. Однако при ее использовании федеральные власти могут столкнуться с той же проблемой, а именно с неспособностью учета в рамках отдельной методики всех особенностей предмета оценки (в данном случае – налогового потенциала). В результате стремление произвести наиболее адекватную оценку приведет к увеличению числа показателей в методике, что сделает ее перегруженной, запутанной и непрозрачной.

В методике Минрегиона России берется 329 показателей, в методике оценки налогового потенциала – только 6. При этом в обеих методиках в основном используются экономически объективные показатели. Однако независимо от применяемых способов оценки деятельности региональных властей будут получаться ежегодно одни и те же результаты. Сегодня можно выделить около 10 субъектов РФ, которые в конечном итоге будут находиться в группе лидеров независимо от результатов деятельности отдельных губернаторов в сфере региональной экономики. Такие регионы, как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Тюменская область и ряд других субъектов, изначально обладали хорошими стартовыми возможностями для развития, и большей части регионов их не догнать в силу объективных факторов.

В целом оценка эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ, как и оценка регионов, достигших наилучших результатов по увеличению налогового потенциала, обладает рядом принципиальных недостатков. *Во-первых*, подобные оценки не способны отразить текущее состояние региональной экономической политики, так как либо результаты принятых властями решений, как правило, не могут носить краткосрочный характер (например, результаты текущих крупных инвестиций можно будет увидеть лишь через несколько лет), либо оцениваемые экономические показатели вообще мало зависят от решений, принимаемых государственными органами власти. *Во-вторых*, стимулирование через механизм выделения дотаций финансово успешным субъектам РФ создает дополнительные риски увеличения дифференциации регионов и нарастания межрегиональных противоречий. Кроме этого, небольшая сумма выделенных средств при сравнительно большом числе субъектов РФ, подлежащих премированию, приводит только к распылению бюджетных средств. Данный механизм не может оказать существенного влияния на формирование приоритетов региональных властей. *В-третьих*, стремление федеральных властей к совершенствованию отдельной методики будет приводить к постоянным ее изменениям, что не позволит регионам правильно определять свои приоритеты в долгосрочном периоде.

Важно подчеркнуть, что практика выделения финансовой помощи регионам на основе достигнутых ими результатов в сфере экономики и финансов является достаточно спорной. Так, с целью получения более объективных оценок деятельности органов власти будет непременно расширяться система показателей. Увеличение числа показателей приведет к искажению реальной системы целеполагания со стороны органов власти субъектов РФ, что подменит работу на результат работой на показатель. В итоге регио-

¹ http://www.minregion.ru/press_office/news/1763.html – Министерство регионального развития РФ.

нальные власти будут стремиться к текущему достижению высоких показателей (выше, чем в предыдущем периоде) без фактической работы над долгосрочными стратегическими планами развития. Важно подчеркнуть, что вышеописанные эффекты аналогичны тем, что возникают в результате попыток внедрения различных систем бюджетирования по результатам в государственном секторе на уровне как правительства в целом, так и отдельных министерств и ведомств¹. Для того чтобы снизить вероятность появления вышеописанных проблем, нужно отказаться от финансирования субъектов РФ в зависимости от достигнутых ими результатов, но не отказываться от совершенствования самих систем оценки. Система оценки необходима для формирования информационной базы, позволяющей выявить происходящие в регионах процессы по различным аспектам регионального развития с целью выявления распространения и применения лучшей региональной практики среди остальных субъектов РФ. Также важно отметить, что возрождение института прямых выборов губернаторов и возможность досрочного прекращения их полномочий, может стать лучшим стимулом и лучшей оценкой деятельности региональных властей, в том числе в сфере увеличения налогового потенциала.

2.3.4. О создании дорожных фондов субъектов Российской Федерации в 2012 г.

В соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования было закреплено положение о создании с 2012 г. дорожных фондов на всех уровнях власти². Для соблюдения требований федерального законодательства каждый регион до 1 января 2012 г. должен был разработать нормативный правовой акт, предусматривающий создание дорожного фонда субъекта РФ³. Помимо этого, региональным властям необходимо было утвердить порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда, а также внести изменения в региональные долгосрочные программы, действующие в области дорожного хозяйства (их параметры должны были быть приведены в соответствие с объемами финансирования из дорожного фонда субъекта РФ). Согласно п. 4 ст. 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) в качестве источников формирования региональных дорожных фондов предусмотрены доходы от уплаты:

- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ;
- транспортного налога.

¹ Подробнее см., например: Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

² В обязательном порядке законодательством предусмотрено создание Федерального дорожного фонда (в 2011 г. был предусмотрен в Федеральном законе от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.»), а также с 2012 г. – дорожных фондов субъектов Российской Федерации. Кроме этого, по решению представительного органа муниципального образования могут быть созданы и муниципальные дорожные фонды.

³ Из 83 субъектов РФ 68 приняли отдельные законы о создании региональных дорожных фондов, остальные 15 внесли изменения в существующие нормативные акты о проведении бюджетного процесса.

Одна из сложностей в работе над законопроектом в ряде регионов была обусловлена фактом включения транспортного налога в источники формирования дорожного фонда субъекта РФ. При этом данный налог во многих регионах уже на протяжении нескольких лет был передан на местный уровень власти. При анализе ст. 179.4 БК РФ можно сделать вывод о том, что два указанных источника доходов (транспортный налог и акцизы на нефтепродукты) должны быть обязательными источниками формирования дорожных фондов субъектов РФ. Это объясняется тем, что согласно п. 1 ст. 56 БК РФ доходы от транспортного налога зачисляются по нормативу 100% в бюджет субъекта РФ. При этом в ст. 179.4 БК РФ отмечено, что объем регионального дорожного фонда утверждается законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема *доходов бюджета субъекта РФ*. Это приводит к выводу, что в случае передачи единого норматива по транспортному налогу в бюджеты муниципальных образований данный источник уже не является доходом регионального бюджета и поэтому не может быть использован для формирования дорожного фонда субъекта РФ¹. К регионам, в которых транспортный налог был передан на муниципальный уровень, относились: Владимирская, Воронежская, Калужская, Липецкая, Вологодская области, Краснодарский край, Оренбургская область, Пермский край, Ханты-Мансийский АО, Республика Тыва, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край и Чеченская Республика.

Как правило, решение о передаче транспортного налога (полностью или частично) с регионального на муниципальный уровень власти было связано с поддержанием определенного уровня бюджетной обеспеченности и созданием дополнительных стимулов по расширению налоговой базы у муниципалитетов. Однако практика показала, что те регионы, которые первоначально передали транспортный налог муниципальным образованиям, впоследствии путем поправок в уже принятые законы о дорожных фондах все же включили в качестве источника формирования данных фондов транспортный налог. Таким образом, вынужденная отмена единых нормативов по транспортному налогу с 2012 г. в целом ряде российских регионов может рассматриваться как одно из негативных последствий принятых законодательных норм по дорожным фондам. В то же время доходы от транспортного налога, закрепленные за муниципальными образованиями, могли бы быть источниками формирования муниципальных дорожных фондов (при этом их создание является только правом, а не обязанностью местных властей).

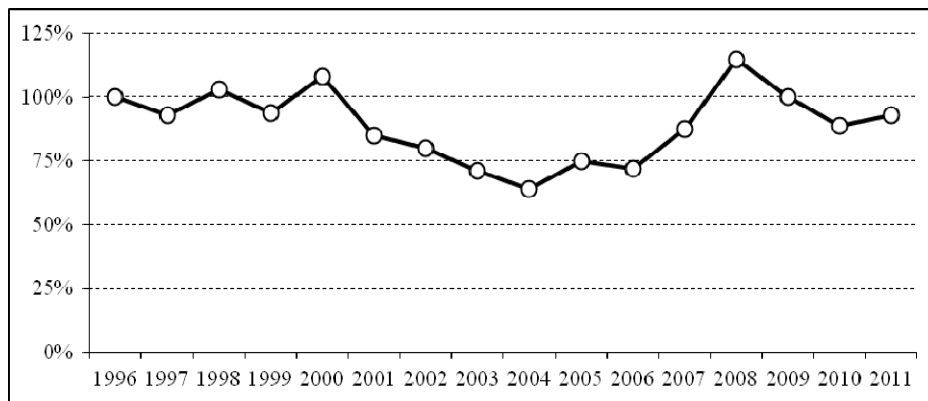
В целом идея возрождения дорожных фондов возникла в правительстве России после анализа ситуации в сфере дорожного строительства за последние 20 лет. Сторонники данной идеи (прежде всего Минтранс России и Росавтодор) зачастую приводят следующие данные. В 1991–2001 гг.², когда существовала система финансирования дорожного хозяйства через дорожные фонды, ежегодно строилось около 6–7 тыс. км дорог, а с момента перехода на бюджетную форму – лишь около 2 тыс. км. Необходимо отметить, что основными причинами, по которым упразднились дорожные фонды в прошлом, стали многочисленные коррупционные схемы и факты нецелевого использо-

¹ <http://bujet.ru/article/153917.php> – Создание дорожных фондов: плюсы и минусы.

² Федеральный дорожный фонд был упразднен в 2001 г. Региональные дорожные фонды были ликвидированы после отмены налога на пользователя дорог и просуществовали до 2003 г.

вания отдельными чиновниками накопленных в них финансовых ресурсов. Отказ от данной формы финансирования был логичным этапом совершенствования бюджетной политики. Однако сторонники возрождения дорожных фондов считают, что, несмотря на множество проблем, присущих дорожным фондам, объемы строительства и финансирования дорожного хозяйства во времена их существования были больше. В целом за последние 11 лет, когда не было дорожных фондов, произошло сокращение расходов на дорожное хозяйство с 1,6 до 0,7% ВВП, на региональном уровне произошло еще большее снижение – с 2,7 до 0,6% ВВП. Из данных *рис. 19* видно, что с момента ликвидации федерального дорожного фонда в 2001 г. расходы на дорожное хозяйство в реальном выражении снижались. Однако остается непонятным, почему с целью решения задачи по резкому увеличению расходов на дороги необходимо создавать именно специальные фонды, а не вводить, например, жесткие федеральные нормативы и осуществлять расходы напрямую из бюджета. Более того, в период 2005–2008 гг. расходы на дорожное хозяйство росли, при этом наибольший их объем пришелся на 2008 г. Таким образом, устойчивая тенденция к снижению расходов на дорожное хозяйство была преодолена задолго до создания дорожных фондов в 2012 г. Также крайне важно подчеркнуть, что фактически единственным бесспорным достоинством целевых дорожных фондов по сравнению с бюджетным финансированием является большая «прозрачность» для автовладельцев – фактических плательщиков налогов, формирующих дорожный фонд, поскольку Такой подход позволяет автовладельцам – фактическим плательщикам налогов, формирующих дорожный фонд, – непосредственно «увидеть» цену конкретного блага в виде дорог. Увеличения же объема финансирования дорожного хозяйства можно было бы добиться и без создания отдельных целевых дорожных фондов, что отчасти и показывает «докризисная» динамика расходов на эти цели.

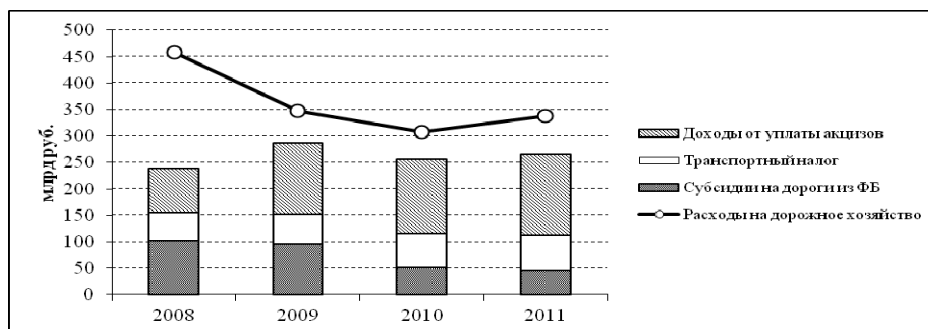
Дальнейшему наращиванию расходов на дорожное хозяйство (после 2008 г.) во многом помешало начало финансово-экономического кризиса. В 2009 г. произошло снижение в реальном выражении расходов субнациональных бюджетов на развитие дорожного хозяйства на 24,0% по сравнению с уровнем 2008 г. (см. *рис. 20*). Данное снижение было обусловлено как существенным падением налоговых доходов региональных бюджетов (на 13,5% в номинальном выражении к уровню 2008 г.), так и сокращением федеральных субсидий на дорожное хозяйство (в течение 2009 г. соответствующие ассигнования были сокращены на 33% по сравнению с первоначальными бюджетными проектировками). В 2010 г. сокращение расходов на дорожное хозяйство продолжилось, однако уже в 2011 г. по мере восстановления региональных экономик произошел существенный рост расходов на дорожное хозяйство консолидированных бюджетов субъектов РФ – до 424,5 млрд руб., что больше в реальном выражении на 9,6% уровня 2010 г. В то же время следует отметить, что уровень соответствующих расходов в 2011 г. оказался значительно ниже докризисного уровня 2008 г. (снижение на 26,1% в реальном выражении). Решение о сокращении расходов на дорожное хозяйство в условиях экономического спада как на региональном, так и на федеральном уровне нельзя оценить однозначно. Зарубежный опыт свидетельствует, что наращивание расходов на строительство дорог в условиях экономического спада может быть одним из достаточно эффективных «антикризисных» направлений расходов, способствующих (помимо прямого эффекта в виде новых дорог) созданию дополнительных рабочих мест и началу восстановительного роста в отраслях экономики, связанных в той или иной мере с дорожным строительством.



Источник: Блинкин М.Я. Стратегия-2020. Развитие транспортной инфраструктуры.

Рис. 19. Объемы финансирования дорожного хозяйства из бюджетов всех уровней в сопоставимых ценах (1996 г. = 100%)

Рассматривая более подробно динамику средств федерального бюджета, выделенных на развитие дорожного хозяйства субнациональным бюджетам в 2008–2011 гг., следует отметить следующее (см. рис. 20). В структуре субсидий из федерального бюджета доля субсидий на дороги постепенно сокращалась – с 23,4% в 2008 г. до 12,0% в 2011 г. Кроме того, начиная с 2012 г. прекратят свое существование субсидии на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования административных центров субъектов РФ и административных центров Московской и Ленинградской областей, а также на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов. При этом существенному снижению в период 2008–2011 гг. подверглись субсидии на развитие дорожного хозяйства, выделяемые в рамках различных ФЦП (сокращение в реальном выражении в 2,4 раза). Важно также отметить, что с 2012 г. прекращают выделяться специальные бюджетные кредиты на финансирование дорожного хозяйства¹.



Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 20. Расходы на дорожное хозяйство и основные источники средств дорожных фондов консолидированного бюджета субъектов РФ в 2008–2011 гг. (в реальном выражении)

¹ Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2010 г. № 1062 «Об утверждении правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2012 год» (в ред. от 30 декабря 2011 г.).

В целом по России при тех объемах затрат на дорожное хозяйство, которые наблюдались в 2008–2011 гг., их покрытие (в случае существования региональных дорожных фондов в этот период) за счет основных налогов – транспортного налога и налогов на нефтепродукты – составило бы от 29,8% в 2008 г. до 64,9% в 2011 г. Учитывая тот факт, что зачисление федеральных субсидий на дорожное хозяйство в бюджеты регионов в 2012 г. предусмотрено в размере 47,6 млрд руб.¹, что меньше уровня 2011 г. на 10 млрд руб., трудно ожидать существенного увеличения расходов на дорожное хозяйство во всех регионах без заметного повышения соответствующих налогов. Что отчасти и будет реализовано. В соответствии со ст. 193 НК РФ предусмотрено поэтапное повышение ставок по акцизам, зачисляемым в дорожные фонды субъектов РФ. Однако планируемое повышение вряд ли окажется достаточным для всех регионов. Анализ расходов на дорожное хозяйство и доходов от транспортного налога и акцизов на нефтепродукты в разрезе регионов выявил, что в ряде субъектов РФ создание дорожных фондов может привести к существенным рискам с точки зрения проведения сбалансированной бюджетной политики. В случае существования региональных дорожных фондов (при соответствующих ставках) в 2011 г. 53 субъектам РФ пришлось бы значительно увеличить расходы на дорожное хозяйство, из них 19 регионам – более чем в 2 раза (см. *табл. 26*). В результате это потребовало бы в принудительном порядке перераспределить денежные потоки на развитие дорожной сети, что сопровождалось бы существенным пересмотром других бюджетных расходов и региональных приоритетов.

Как уже было отмечено выше, лишь 26 регионов из 83 закончили 2011 г. с профицитом консолидированного регионального бюджета. Создание дорожных фондов может привести к росту общего объема расходов региональных бюджетов и необходимости поиска дополнительных резервов для наполнения бюджетов доходами или к недофинансированию других важных сфер, например, здравоохранения или образования. В результате в принятых региональных законах о дорожных фондах можно заметить использование со стороны властей отдельных субъектов РФ специальных норм, позволяющих ослабить требования федерального законодательства. Например, власти Республики Хакасия изменили нормативы отчислений по источникам формирования дорожного фонда². По доходам от акцизов на нефтепродукты, подлежащих зачислению в бюджет Республики Хакасия, установлен норматив 60%, а оставшиеся 40% будут зачисляться в региональный бюджет и направляться на отличные от дорожного хозяйства статьи расходов.

Необходимо подчеркнуть, что те регионы, в которых собственных средств на пополнение дорожного фонда и финансирования дорожного хозяйства окажется недостаточно, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2011 г. № 293 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)» получают право на специальные субсидии. Однако выделение данных субсидий предусмотрено только на софинансирование объектов, направленных на прирост количества сельских населенных пунктов, обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием, а также объектов региональной и муниципальной собственности, имеющих общегосударственное или межрегиональное значение, строи-

¹ Теперь включает субсидии на дорожное хозяйство только в рамках ФЦП.

² Закон Республики Хакасия от 8 ноября 2011 г. № 93-ЗРХ «О дорожном фонде Республики Хакасия».

тельство (реконструкция) которых осуществляется во исполнение нормативных актов и поручений президента и правительства Российской Федерации.

Таблица 26

Группировка регионов России по величине отношения суммы отдельных акцизов и транспортного налога к сумме расходов на дорожное хозяйство консолидированного бюджета субъекта РФ (за вычетом субсидий)

	2008	2009	2010	2011
Свыше 200%	0	4	20	19
От 150 до 200%	1	4	10	18
От 100 до 150%	2	22	14	16
От 75 до 100%	9	14	16	8
От 50 до 75%	28	19	6	8
От 25 до 50%	24	13	13	6
Менее 25%	19	7	4	8

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Несмотря на неоднозначность решения о создании дорожных фондов в Российской Федерации, во многих зарубежных странах уже на протяжении длительного времени подобные фонды существуют. При этом в мировой практике все дорожные фонды принято делить на дорожные фонды первого и второго поколений. Дорожный фонд первого поколения – это бюджетная форма в виде бюджетной организации либо, как в России, просто в составе бюджета органа власти. Для фондов второго поколения характерно то, что в качестве его учредителей может выступать не только государство, но и общественные организации, организации пользователей, получающие возможность осуществлять дополнительный контроль за расходованием средств и участвовать в обсуждении проектов. Международный опыт показал, что фонды первого поколения не позволяют в должной мере повысить эффективность расходов на дорожное строительство. Однако именно в такой форме созданы в настоящее время дорожные фонды в России. Дополнительный вопрос вызывают источники формирования дорожных фондов. Более «тесной увязки» затрат на дорожное хозяйство с поступлениями от авто владельцев можно было бы добиться введением платы за пользование автодорогами (т.е. в виде сбора с пользователей, а не налога). При этом современные технологии позволяют снизить издержки на администрирование подобных сборов путем использования технологий GPS-навигации, позволяющих точно установить, сколько километров проехал конкретный водитель за рассматриваемый период времени. Введение сбора с пользователей автодорог могло бы позволить в перспективе создать близкий к рыночному механизм пользования данной услугой, что не позволяет сделать, например, взимание акцизов на бензин (очевидно, что объем потребленного горючего далеко не всегда прямо пропорционален длине пути), хотя акцизы более тесно увязаны с объемом использования дорог, чем транспортный налог.

В целом создание целевых дорожных фондов сопровождается более высокими расходами на администрирование по сравнению с бюджетным финансированием, меньшей прозрачностью в расходовании средств, отсутствием гибкости бюджетного процесса. Помимо этого, создание дорожных фондов может существенным образом отразиться на сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012 г. В случае значительного перераспределения доходов в фонды регионам придется либо сокращать свои расходы, либо наращивать заимствования, либо ждать поддержки от федерального бюджета.

2.3.5. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период до 2013 и 2014 гг.» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.» предусматривает общий объем трансфертов, выделяемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, в размере 1275,0 млрд руб., что на 13,4% меньше в номинальном выражении, чем было перечислено по итогам 2011 г. Сокращение объемов в 2012 г. предусмотрено для следующих типов трансфертов: объем дотаций должен сократиться на 11,5%, субвенций – на 24,1%, а иных межбюджетных трансфертов – на 42,4%. Данное снижение связано как с тем, что в 2011 г. в основном было завершено выделение значительных объемов трансфертов регионам в рамках антикризисной программы правительства, так и с перераспределением расходных полномочий между федеральным центром и регионами в связи с передачей с 2012 г. на уровень федерации полномочий по финансовому обеспечению полиции. При этом в отношении субсидий, напротив, с 2012 г. запланировано незначительное увеличение объема финансирования – на 0,5% по сравнению с уровнем 2011 г.

Объем **дотаций** в 2012 г., как уже было отмечено, должен сократиться в номинальном выражении на 11,5% – с 563,5 млрд руб. (в 2011 г.) до 498,9 млрд руб. Данная динамика обеспечивается за счет планируемого сокращения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на 40,9% – со 154,3 млрд руб. в 2011 г. до 91,2 млрд руб. в 2012 г. Однако в течение 2012 г. объем данного вида дотаций, скорее всего, будет увеличен, как это уже произошло в 2011 г. (первоначальная сумма составляла 115,6 млрд руб., т.е. произошло увеличение в течение финансового года на 38,7 млрд руб., или на 25,0%). Следует отметить, что выделение дотаций на сбалансированность остается по-прежнему одним из наименее прозрачных инструментов межбюджетных отношений. В качестве примера непрозрачности данного механизма можно привести следующие расходные статьи из Закона о федеральном бюджете на 2012–2014 гг. (которые отражены отдельной строкой, по сути, вне каких-либо методологических рамок распределения оставшихся сумм дотаций на сбалансированность). Речь идет о следующих трансфертах:

- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета Чеченской Республики в 2012 г. в сумме 26 994,1 млн руб.;
- дотация бюджету Омской области в целях обеспечения сбалансированности бюджета в сумме 1000,0 млн руб. (и столько же в 2013–2014 гг.);
- дотации бюджету г. Санкт-Петербурга на увеличение уставного капитала ОАО «Западный скоростной диаметр» в 2012 г. в сумме 20 000,0 млн руб. (а также в 2013 г. – 20 000,0 млн руб., в 2014 г. – 10 709,7 млн руб.).

Последняя сумма, выделяемая бюджету г. Санкт-Петербурга, вызывает дополнительные вопросы. Исходя из наименования данного трансферта, он имеет, очевидно, целевой характер, однако выделяется в форме нецелевого трансферта – дотации.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ планируется сохранить в 2012–2014 гг. на уровне 2010–2011 гг. в объеме 397,0 млрд руб. Таким образом, объем Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) не планируется индексировать в течение целых 5 лет, т.е. фактически запланировано достаточно заметное сокращение его объема в реальном выражении. При этом очевидно, что потребно-

сти в сокращении межрегиональных различий, как минимум, не уменьшаются. Данная проблема связана с действующими законодательными нормами, согласно которым «общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, который определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности»¹. При этом сокращение объема ФФПР в номинальном выражении не допускается.

В период с 1994 по 2002 г. объем ФФПР определялся как доля от налоговых поступлений в федеральный бюджет (вначале как доля НДС, а начиная с 1996 г. как доля всех налоговых доходов, за исключением таможенных пошлин). С 2003 по 2007 г. объем ФФПР рассчитывался путем умножения прошлогоднего объема фонда на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). С 2005 г. данная норма была закреплена в Бюджетном кодексе Российской Федерации². Так как фактический уровень инфляции зачастую превышал прогнозный, такой способ определения объема ФФПР привел к его заметному сокращению в реальном выражении за рассматриваемый период. Также подобный подход практически не позволял учесть реальную потребность регионов в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности. Для преодоления данных проблем с 2008 г. порядок определения объема ФФПР был изменен. Однако новый подход также оказался не лишен серьезных недостатков.

Чтобы усовершенствовать порядок определения объема ФФПР, предлагается использовать следующий механизм:

1) сначала определяется объем дотаций на выравнивание исходя из действующего порядка;

2) если данный объем больше, чем объем дотаций предыдущего года, умноженный на прогнозируемый индекс потребительских цен, то объем дотаций на выравнивание определяется исходя из действующего порядка;

3) если данный объем меньше, чем объем дотаций предыдущего года, умноженный на прогнозируемый индекс потребительских цен, то объем дотаций на выравнивание на планируемый год определяется путем умножения объема дотаций на текущий год на планируемый темп роста потребительских цен;

4) начиная с 3-го года применения нового порядка определения объема фонда появляется возможность скорректировать расчет объема фонда с учетом отличия фактической инфляции от цифр, заложенных в бюджете.

Такой подход позволит не допустить существенного сокращения объема фонда в реальном выражении и обеспечит, хоть и с некоторым лагом, корректировку с учетом отличия фактической инфляции от прогнозируемой. В результате предлагаемая методика объединяет в себе преимущества действующего подхода к определению объема ФФПР и методики индексации его объема в 2003–2007 гг., при этом объединение данных под-

¹ В соответствии с п.1 Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 (с последующими изменениями).

² В п. 2 ст. 131 БК РФ.

ходов позволяет во многом нивелировать недостатки, присущие каждой из методик в отдельности.

Общий объем **субсидий** планируется увеличить с 481,3 млрд руб. в 2011 г. до 483,5 млрд руб. в 2012 г., или на 0,5% в номинальном выражении.

Необходимо отметить, что в 2012 г. не предусматривается предоставление субсидий по ряду направлений софинансирования региональных расходов:

- на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования административных центров субъектов Российской Федерации и административных центров Московской и Ленинградской областей, а также на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов;
- обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также вознаграждения, причитающиеся приемному родителю.

Полное прекращение софинансирования дорожного хозяйства по данному направлению связано с созданием с 2012 г. региональных дорожных фондов. Два других направления связаны с перераспределением полномочий в рамках сбалансированного пакета по передаче с 2012 г. финансового обеспечения полиции на федеральный бюджет.

Остановимся подробнее на перераспределении доходных и расходных полномочий между федерацией и регионами в рамках передачи финансового обеспечения полиции на уровень федерации. С 2012 г. вступают в силу следующие изменения:

- в ведение субъектов РФ передаются федеральные учреждения среднего профессионального образования и учреждения, осуществляющие дезинфекционную деятельность, а также полномочия в области содействия занятости населения (за исключением социальных выплат безработным гражданам) и полномочия по выплате единовременного пособия при устройстве детей-сирот в семью;
- в федеральный бюджет зачисляется государственная пошлина за регистрацию транспортных средств (в настоящее время зачисляется в бюджеты муниципальных районов и городских округов), а также 60% поступлений от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% (до 2012 г. все 100% данных акцизов зачислялись в региональные бюджеты);
- финансовое обеспечение содержания детей-сирот в семье опекуна и в приемных семьях, а также реализация мер по социальной поддержке реабилитированных лиц будет осуществляться исключительно за счет собственных средств бюджетов субъектов РФ.

Вышеописанное перераспределение полномочий представляется небесспорным с точки зрения как теории бюджетного федерализма, так и практики межбюджетных отношений в большинстве развитых стран с многоуровневыми бюджетными системами. Прежде всего, вызывает сомнение обоснованность полной передачи полномочий по обеспечению безопасности граждан в рамках правоохранительной деятельности на федеральный уровень власти. Услуги полиции являются локальным благом, преимущества от предоставления которого получает прежде всего местное сообщество. Мировой опыт также свидетельствует о том, что финансовое обеспечение полиции находится в ведении региональных/местных властей, а не центрального правительства (США, Канада и т.д.). Можно отметить, что п. «б» ст. 72 Конституции Российской Федерации говорит о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации находятся: «...обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности...»; а п. 1 ст. 132 гласит, что «органы местного самоуправления самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка». Таким образом, уже в Конституции заложены основы для полномочий региональных и муниципальных органов власти в сфере правоохранительной деятельности. Также вызывает определенные вопросы прекращение софинансирования со стороны федерального бюджета обеспечения мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. Данные категории льготников возникли в силу решений, принятых в свое время центральным правительством. С этой точки зрения данные полномочия было бы логичнее передать на уровень федерации. Обобщая все вышесказанное, необходимо отметить, что эффективность реализации предложений в рамках передачи всех полномочий по финансовому обеспечению полиции на федеральный уровень можно поставить под сомнение.

В соответствии с бюджетными проектировками общее количество субсидий, выделяемых бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, должно снизиться со 105 в 2011 г. до 94 в 2012 г. и далее постепенно сокращаться до 70 в 2013 г. и 62 в 2014 г. В целом данная тенденция должна быть оценена положительно. Существующая система большого количества разрозненных субсидий, чей общий объем по некоторым направлениям не превышает (или едва превышает) 1 млрд руб., заметно снижает эффективность и прозрачность российской системы межбюджетных отношений, в первую очередь с точки зрения чрезмерного ограничения свободы принятия решений региональными властями на фоне несовпадения в ряде случаев федеральных и региональных приоритетов. Однако предлагаемое сокращение количества субсидий представляется явно недостаточным.

Необходимо отметить, что переход на программно-целевой метод формирования федерального бюджета создает определенные препятствия на пути создания межотраслевой консолидированной (блочной) субсидии. Однако даже этот фактор не объясняет планируемого количества субсидий в 2014 г. на уровне 62. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р утверждён перечень государственных программ Российской Федерации в количестве 40 (с учетом внесенных изменений). При этом данные программы охватывают более 97% расходов федерального бюджета в 2012–2014 гг. Также очевидно, что далеко не каждая программа предполагает софинансирование региональных расходов со стороны федерального бюджета просто потому, что соответствующие полномочия закреплены исключительно за федерацией. Речь идет о таких программах, как, например, «Космическая деятельность России» (№ 21), «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» (№ 22), «Обеспечение обороноспособности страны» (№ 31), «Управление федеральным имуществом» (№ 37), «Внешнеполитическая деятельность» (№ 40) и т.д. Таким образом, можно говорить о том, что планируемое в 2014 г. количество субсидий в 2 раза превышает количество государственных программ. Все вышесказанное говорит о недостаточности предлагаемых мер по упорядочиванию системы субсидий в Российской Федерации.

В 2012 г. планируется сократить общий объем **субвенций** на 24,1% в номинальном выражении – с 337,5 млрд руб. (в 2011 г.) до 256,0 млрд руб. Данное снижение опять же во многом обусловлено процессом перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами в связи с передачей финансового обеспечения деятельности полиции на федеральный бюджет с 2012 г. Как уже было отмечено, часть полномочий

передается на региональный уровень (выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью; в области содействия занятости населения, за исключением выплаты пособий по безработице). Кроме того, в 2012 г. не будут выделяться субвенции по осуществлению полномочий по подготовке проведения статистических переписей в связи с завершением соответствующих мероприятий.

Общий объем **иных межбюджетных трансфертов** должен сократиться с 63,4 млрд руб. в 2011 г. до 36,5 млрд руб. в 2012 г., или на 42,4% в номинальном выражении. Это во многом связано с прекращением предоставления межбюджетного трансферта в части обеспечения равного с МВД России повышения денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам подразделений милиции общественной безопасности (объем данного трансферта составил почти 35% общей суммы иных межбюджетных трансфертов, перечисленных в 2011 г.).

Среди норм, закрепленных в текстовой части Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.», следует отметить следующие. *Во-первых*, повышение стоимости бюджетных кредитов (п. 2 ст. 13) с 1/2 до 2/3 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (за исключением финансирования мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий). *Во-вторых*, появление нормы о распределении трансфертов только нормативными правовыми актами правительства Российской Федерации, а не актами федеральных органов исполнительной власти (п. 2 ст. 12). Данные изменения можно оценить как положительные и повышающие эффективность действующей системы межбюджетных отношений. Однако стоит отметить, что вторая норма, строго говоря, должна быть закреплена в Бюджетном кодексе Российской Федерации на долгосрочной основе.

В целом необходимо отметить, что параметры Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.» в части межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации вызывают целый ряд серьезных вопросов с точки зрения повышения эффективности российской системы федерализма.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Динамика восстановления российского финансового рынка после кризиса

В 2010 г. казалось, что после падения 2008–2009 гг. российский рынок восстановится до предкризисных значений быстрее, чем это случилось после кризиса 1997–1998 гг. Однако 2011 г. опрокинул эти надежды. За год российские индексы вновь упали: РТС – на 21,9%, ММВБ – на 16,9%. Траектория восстановления индексов стала все меньше напоминать букву «V», склоняясь к W-образной траектории.

Кризис 2008–2009 гг. уступал кризису 1997–1998 гг. по глубине и продолжительности падения индексов (табл. 1). В конце 1990-х индекс РТС упал на 91,3%, индекс ММВБ – на 73,0%; глубина падения обоих индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 78,2 и 68,2%. В 1997–1998 гг. индекс РТС падал в течение 14 месяцев, ММВБ – 13 месяцев; продолжительность падения данных индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 8 и 7 месяцев.

Таблица 1

Финансовые кризисы 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России и последующее восстановление рынка

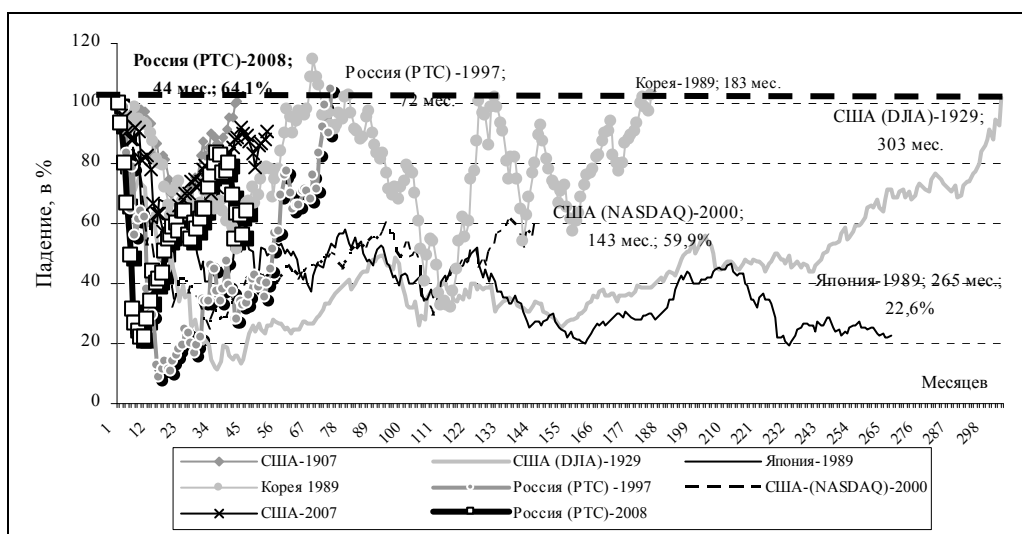
	Кризис 1997–1998 гг.	Кризис 2008–2009 гг.
1. Падение от пика		
1.1. Глубина, %		
Индекс РТС	-91,3	-78,2
Индекс ММВБ	-73,0	-68,2
1.2. Продолжительность, месяцев		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	7
2. Восстановление, месяцев		
Индекс РТС	58	36
Индекс ММВБ	8	37

Источник: по данным биржи ММВБ-РТС на 01.02.2012 г.

Однако процесс восстановления цен акций при нынешнем финансовом кризисе все более очевидно затягивается. Во время кризиса 1997–1998 гг. из-за 5-кратной девальвации рубля рублевый индекс ММВБ восстановился до пикового предкризисного значения всего за 8 месяцев, а восстановление валютного индекса РТС заняло 58 месяцев. В 2008–2009 гг. рубль был девальвирован примерно на 50%, при этом в ходе последующего укрепления была отыграна примерно половина от его обесценения. По этой причине оба индекса сейчас восстанавливаются примерно одинаковыми темпами – индекс РТС 36 месяцев подряд, а индекс ММВБ – 37 месяцев.

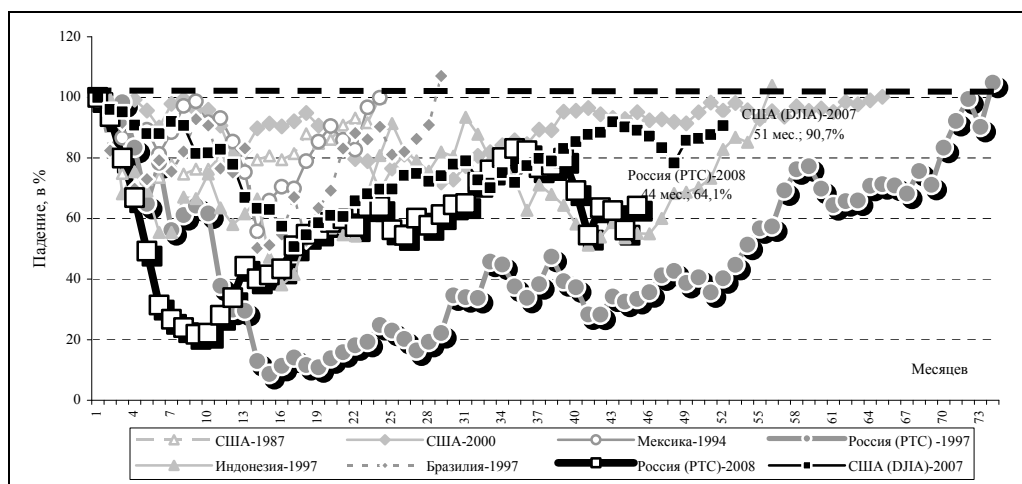
На фоне крупнейших долгосрочных финансовых кризисов последнего столетия (рис. 1) финансовый кризис в России 2008–2009 гг. является краткосрочным, уступая по длительности цикла «пик–восстановление» даже внутреннему кризису в 1997–1998 гг. По приобретаемой им W-образной траектории его можно сравнить с корейским финансовым кризисом, случившимся в 1989 г. и продолжавшимся 183 месяца, в отличие от 44-месячной продолжительности нынешнего российского спада–восстановления. По состоянию на январь 2012 г. индекс РТС восстановился на 64,1% от майского пика 2008 г. Изменение траектории его восстановления с V-образной на W-образную пока не представляется критичным. Однако, учитывая нарастание про-

блем глобальной экономики (втягивание многих экономик в новую волну рецессии, замедление долгосрочного роста мировой экономики, кризис еврозоны и т.п.), необходимо помнить, что в современной истории фондовых рынков индексам не всегда удается вернуться к прежним пиковым значениям. После падения в 1989 г. японский индекс Nikkei-225 по прошествии 265 месяцев остается на уровне 22,6% предкризисного пика. Через три с небольшим года данный индекс может побить 303-месячный рекорд восстановления, установленный американским индексом DJIA после Великой депрессии 1929–1933 гг. В течение 143 месяцев никак не может восстановиться индекс NASDAQ, который в январе 2012 г. составлял лишь 59,9% от пика, зафиксированного в 2000 г.



Источник: по данным ММВБ-РТС и www.finance.yahoo.com.

Рис. 1. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире на февраль 2012 г. (пик = 100%)

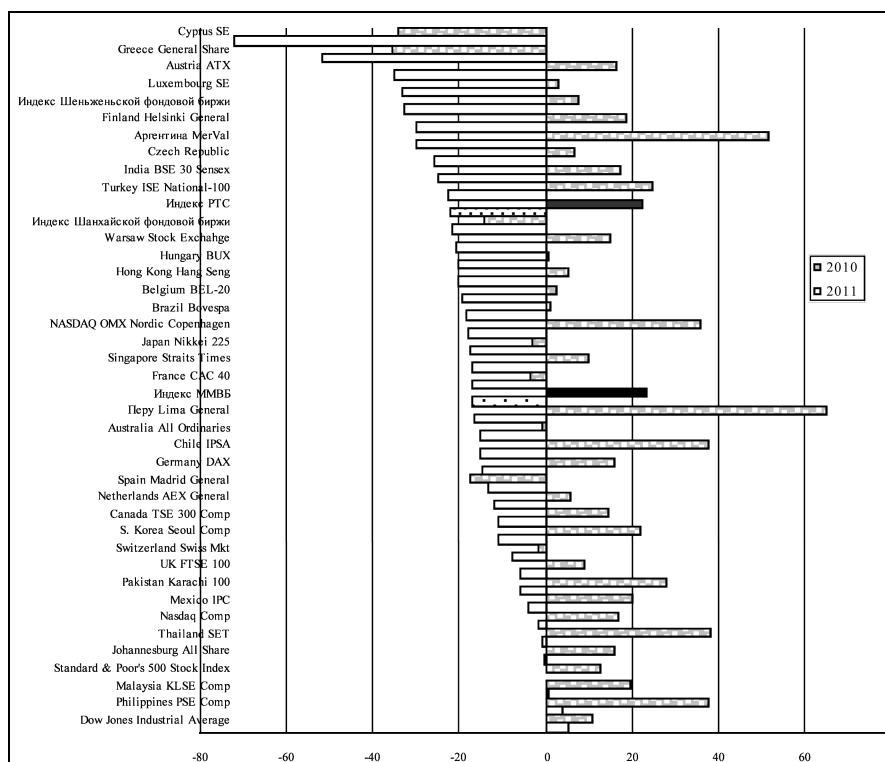


Источник: по данным ММВБ-РТС и www.finance.yahoo.com.

Рис. 2. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на февраль 2012 г. (пик = 100%)

На фоне наиболее сильных за последние десятилетия краткосрочных финансовых потрясений, таких как кризисы «голубых фишек» в США в 1987 и 2007 гг., падения индекса DJIA в 2000 г., мексиканского 1994 г., индонезийского 1997 г. и бразильского 1997 г. кризисов (рис. 2), нынешний российский кризис является более глубоким и одним из наиболее продолжительных. По длительности его можно сравнить с индонезийским кризисом 1997 г., когда рынок восстановился в течение 55 месяцев.

В 2011 г. динамика индексов биржи ММВБ-РТС в сравнении с индикаторами других стран была нетипичной. Обычно российские фондовые индексы являются лидерами либо, наоборот, аутсайдерами по доходности среди индексов других рынков. В 2008 г. по глубине падения индексы РТС и ММВБ, составляющей соответственно –72,4 и –67,2%, опередили все известные фондовые рынки в мире. В 2009 г. российские индексы принесли самую высокую доходность в мире, индекс РТС вырос на 128,6%, индекс ММВБ – на 121,1%. В 2010 г. индекс РТС вырос на 22,5%, индекс ММВБ – на 23,2%, что позволило российскому рынку акций войти в десятку наиболее доходных рынков в мире (рис. 3). В 2011 г. на фоне существенного падения индексов почти во всех странах из-за надвигающейся новой волны рецессии индексы РТС и ММВБ с доходностью соответственно –21,9 и –16,9% оказались в середине списка. Причина в том, что на этот раз относительное влияние благоприятной конъюнктуры нефтяных цен в мире в 2011 г., которое обычно выводило российские фондовые индексы в лидеры роста, во многом было нейтрализовано несвойственными для такой ситуации факторами оттока иностранных инвестиций из России и трудностями с банковской ликвидностью, обострившимися во второй половине года.



Источник: по данным РБК и Всемирной федерации бирж.

Рис. 3. Доходность мировых фондовых индексов в 2010–2011 гг., %

В 2011 г. капитализация российских компаний составила 1131 млрд долл., уменьшившись на 18,0% по сравнению с предшествующим годом (рис. 4). Объемы торгов акциями на российских биржах в 2011 г. достигли 1717 млрд долл., что на 54,1% выше показателя 2010 г. Сдерживающее влияние на рост объемов биржевых торгов акциями оказали замедление роста числа активных внутренних инвесторов на бирже, снижение цен акций, отсутствие реального прогресса в привлечении новых институциональных инвесторов, а также меры по упорядочиванию роста высокочастотной торговли на биржах. Например, 1 марта 2011 г. на ФБ ММВБ вступили в силу новые тарифы, предусматривающие установление минимальной комиссии по сделкам во всех режимах торгов, кроме сделок РЕПО, в размере 18 коп.¹ В 2011 г. показатель волатильности акций увеличился с 36,0% в 2010 г. до 42,0% (за 100% принят уровень 1998 г.).



Источник: по данным биржи ММВБ-РТС, S&P, МВФ.

Рис. 4. Капитализация, ликвидность и волатильность
российского рынка акций

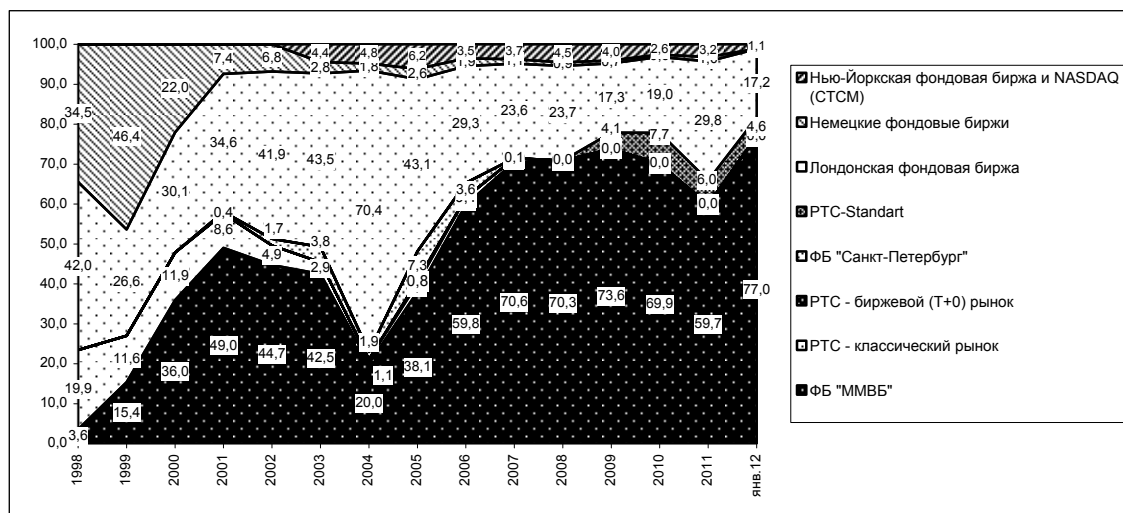
В настоящее время российскому биржевому рынку акций удается удерживать конкурентные позиции по объему торгов среди своих глобальных конкурентов. Об этом свидетельствуют данные о соотношении объемов торгов акциями и депозитарными расписками на акции российских компаний на национальных биржах и зарубежных фондовых биржах, приводимые на рис. 5. Позитивным событием для сохранения конкурентных позиций российских бирж в данной сфере стала сделка по объединению биржевых холдингов ММВБ и РТС в единую компанию ОАО «ММВБ-РТС», которое юридически произошло 19 декабря 2011 г.

Доля объединенной биржи ММВБ-РТС в организации торгов акциями и расписками на акции российских эмитентов за год уменьшилась с 77,9% в 2010 г. до 65,9% в 2011 г. На рынке долевых инструментов у российской биржи преобладают два сегмента – основной рынок ММВБ и РТС-Standart; доля каждого из них за год сократилась соответственно с 69,9 до 59,7% и с 7,7 до 6,0%². Снижение доли ММВБ-РТС в объемах торгов

¹ Трифонов А. ММВБ не хочет мелочиться // Ведомости. 8 февраля 2011 г.

² То, как будет складываться соотношение между основным рынком и рынком Standart объединенной биржи ММВБ-РТС, будет составлять одну из ключевых интриг рынка акций российских эмитентов, по-

долевыми инструментами российских эмитентов пока не является критическим. Однако проявившаяся в 2011 г. тенденция ухода с биржи ряда крупных эмитентов в связи с перемещением штаб-квартиры за рубеж, со сменой статуса с публичной на частную компанию и неплатежеспособностью компаний в дальнейшем может стать реальной угрозой конкурентоспособности российских организаторов торгов.



Источник: рассчитано по данным российских и зарубежных бирж.

Рис. 5. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

Слабым звеном российской биржи остается рынок IPO-SPO, доля биржи ММВБ-РТС в общем объеме публичных размещений акций российских компаний остается близкой к нулю. По данным Dealogic, в 2011 г. российские компании провели IPO-SPO на сумму 11,3 млрд долл. При этом, по данным НАУФОР, биржа ММВБ-РТС провела всего 2 IPO на сумму 0,75 млрд долл.¹ Более того, в 2011 г. российская биржа столкнулась с негативной тенденцией делистинга акций крупных эмитентов. Ряд компаний (ОАО «Полиметалл», ОАО «Полюс Золото») осуществили реорганизацию и перевели свои штаб-квартиры за рубеж. В России на бирже пока продолжают обращаться лишь акции дочерних компаний зарубежных Polymetal International и Polyus Gold International Ltd, однако, и они вскоре подвергнутся делистингу. Другие эмитенты (РБК «Информационные системы», «Уфанефтехим», «Уфаоргсинтез», «Красный Октябрь», ЛОМО, «Силловые машины», Туламашзавод, ОАО «Концерн «Калина» и др.) провели или проводят делистинг по иным причинам, включая реорганизацию, распространение на них более строгих требований листинга на объединенной бирже по сравнению с ОАО «РТС», и по иным факторам.

скольку основной рынок является воплощением явно устаревшей системы гарантий исполнения сделок, основанной на предварительном резервировании активов участниками биржевых сделок, а рынок Standart – это прообраз более современной системы гарантий исполнения биржевых сделок к заданной дате без предварительного резервирования активов. Переход к более современной системе расчетов, скорее всего, будет предполагать опережающий рост сегмента Standart по сравнению с основным рынком ММВБ-РТС.

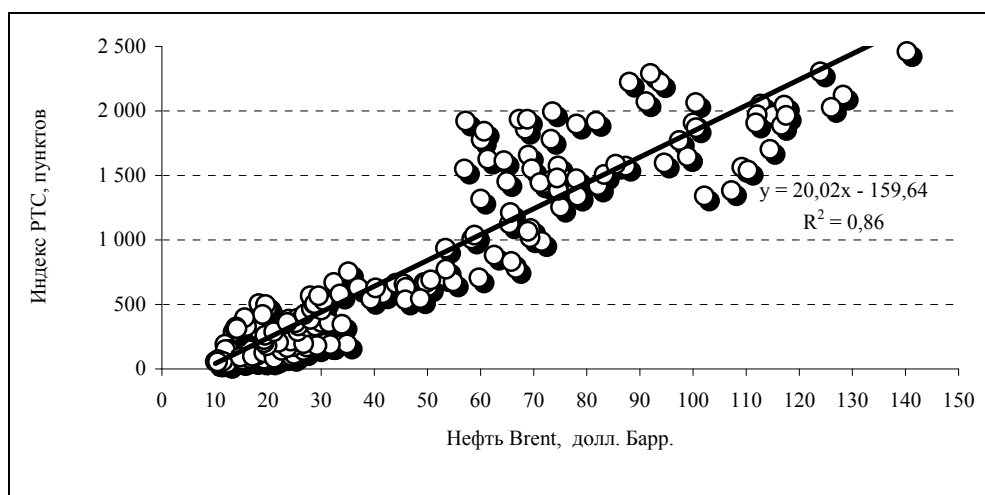
¹ Совершенствование процедуры эмиссии ценных бумаг (доклад НАУФОР). 13 декабря 2011 г. Опубликован на сайте НАУФОР: <http://naufor.ru/tree.asp?n=9411&hk=20111216>

3.2. Рынок акций российских компаний

Как и в предшествующие годы, основными факторами, предопределявшими динамику цен на акции российских компаний, были мировая конъюнктура цен на товарные ресурсы, прежде всего на нефть и газ; поведение иностранных портфельных инвесторов; валютный курс рубля; нестабильность глобальной экономики и нарастающий финансовый кризис в Европе. Большинство из данных факторов находится вне зоны влияния экономической политики российских властей.

3.2.1. Зависимость от глобальной конъюнктуры цен

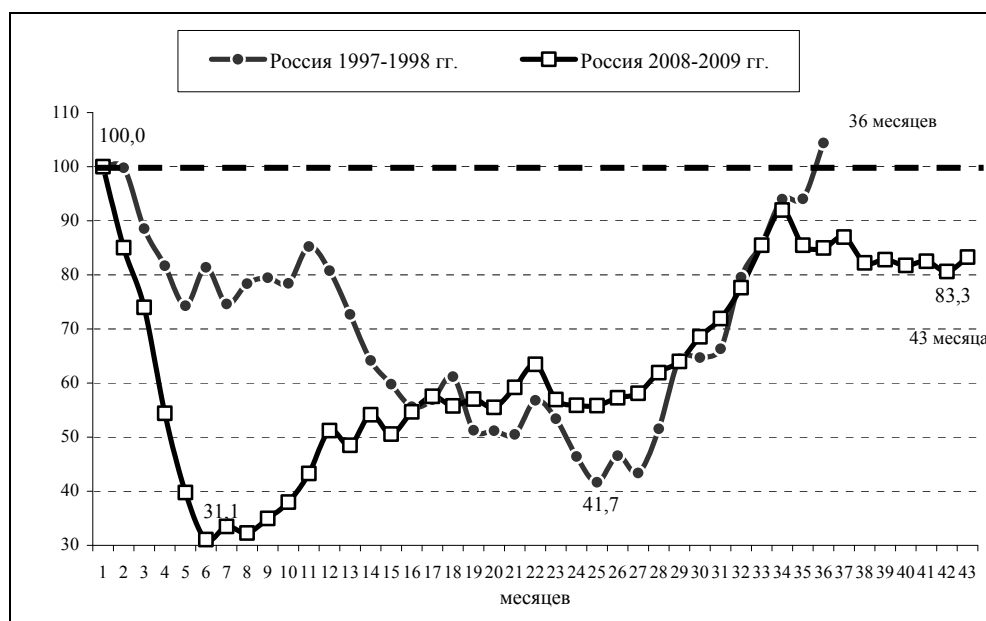
Зависимость рынка акций российских эмитентов от нефтяных цен – широко известный факт. Коэффициент детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по декабрь 2011 г., изображенный на *рис. 6*, равен 0,86, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF и биржи ММВБ-РТС.

Рис. 6. Зависимость индекса РТС от цены нефти Brent с сентября 1995 г. по декабрь 2011 г.

По прогнозам международных финансовых организаций и Минэкономразвития России, в ближайшие годы не ожидается бурного роста нефтяных цен. Более того, в связи с надвигающейся рецессией мировой экономики, начиная с середины 2008 г. динамика цены на нефть, похоже, стала следовать W-образной траектории (*рис. 7*). По сравнению с кризисом 1997–1998 гг. в настоящее время до докризисных значений июня 2008 г. цены будут восстанавливаться значительно медленнее, если вообще достигнут прежних уровней в обозримом десятилетии. Согласно инновационному сценарию прогноза МЭР от 8 февраля 2011 г., заложенному в Стратегию-2020, цена нефти Urals в 2020 г. сохранится на уровне 109 долл. за баррель. В 2012 г. среднегодовая цена нефти за баррель по прогнозу снизится с нынешних 111 долл. до примерно 100 долл.



Источник: по данным IFS МВФ.

Рис. 7. Падение и восстановление цены нефти Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены = 100%)

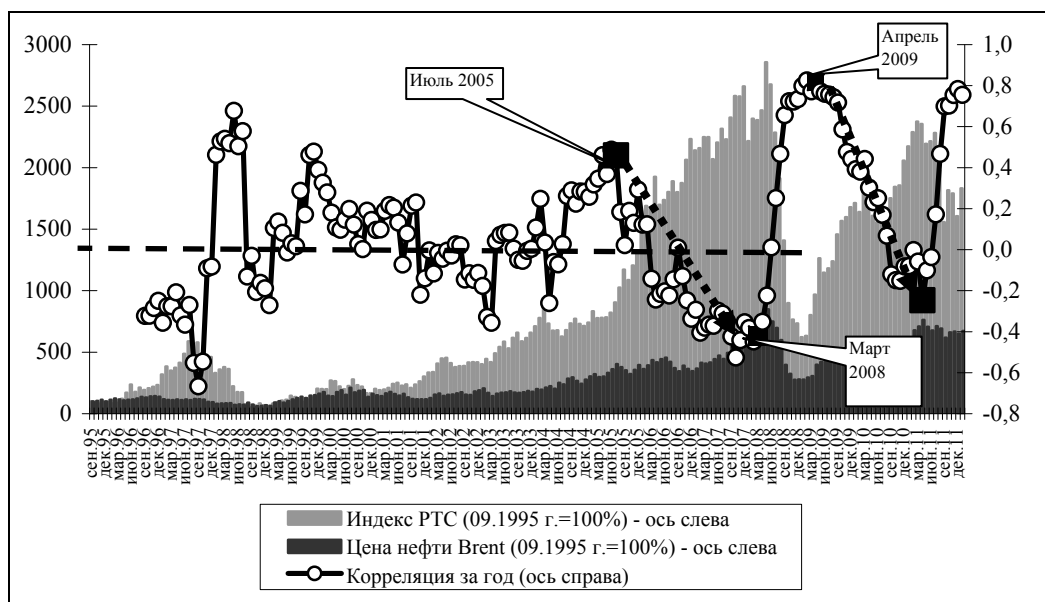
Более точное представление о зависимости фондовых индексов и нефтяных цен дает анализ относительных изменений данных показателей. На рис. 8 приводятся результаты изменений коэффициента корреляции между месячными относительными изменениями индекса РТС и нефтяных цен марки Brent в течение 12-месячного периода. Особенностью скользящей корреляционной кривой является то, что она отражает усиление или ослабление связи между двумя показателями с запаздыванием на год.

Кривая корреляции изменений индекса РТС и цен нефти имеет циклический характер. По мере движения индекса к предкризисному пику или сразу после прохождения пика до наступления острой фазы кризиса коэффициент корреляции снижается и становится отрицательным. Это означает, что цена нефти и значение индекса неожиданно начинают меняться разнонаправленно. Во время обвала рынка акций позитивная корреляция между изменениями индекса и нефтяными ценами восстанавливается. По мере достижения дна кризиса корреляция опять устремляется к -1.

В динамике кривой корреляции в течение последнего 10-летия отчетливо выделяются пять периодов:

- с начала 2000-х гг. по июль 2005 г. – рост коэффициентов корреляции с уровня -0,2 до 0,5, цены на нефть и индекс РТС растут;
- июль 2005 г. – апрель 2008 г. – снижение коэффициента корреляции с 0,5 до -0,5, – цена нефти и индекс РТС за период выросли, во второй половине 2006 г. и первой половине 2007 г. наблюдалось снижение цен на нефть;
- апрель 2008 г. – апрель 2009 г. – коэффициент корреляции с уровня -0,5 взмывает до 0,8, это период обвального падения цен на нефть и цен акций российских эмитентов;
- апрель 2009 г. – апрель 2011 г. – коэффициент корреляции падает с уровня 0,8 до -0,2, цена на нефть растет умеренно и волатильна, индекс РТС испытывает бурный восстановительный рост;

- май 2011 г. – декабрь 2011 г., происходит значительное снижение индекса РТС при небольшом падении цены на нефть.



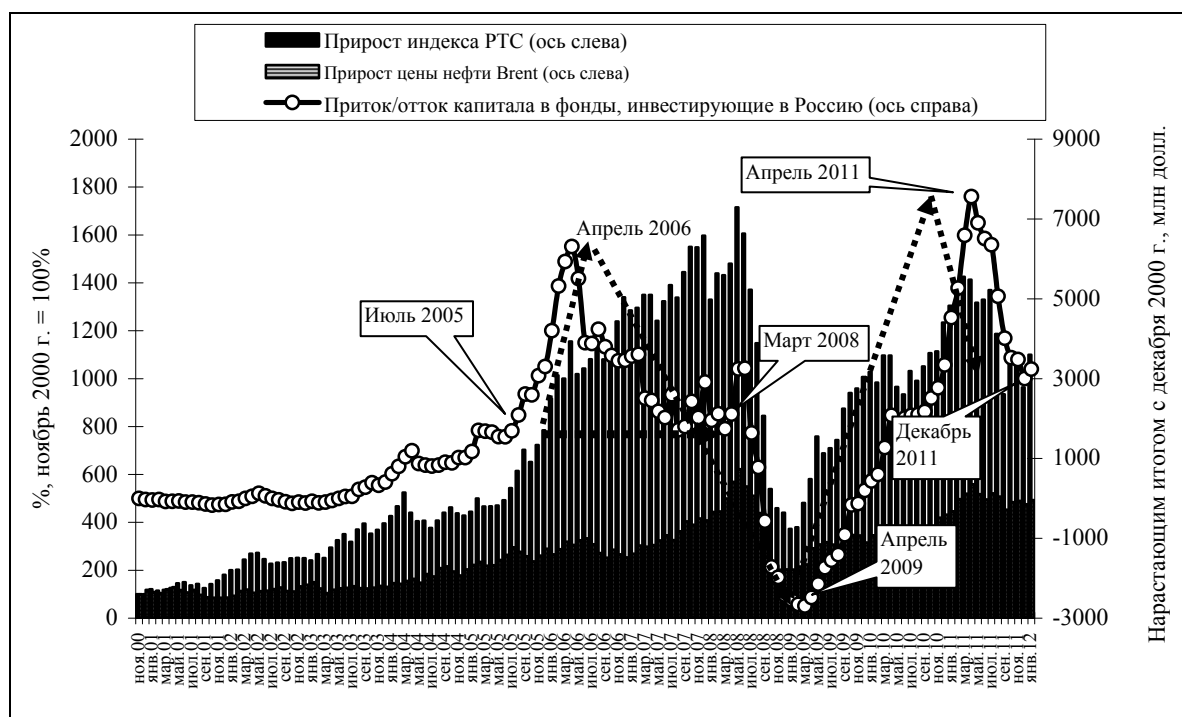
Источник: рассчитано по данным IFS IMF и ММВБ-РТС.

Рис. 8. Корреляция между изменениями индекса РТС и цены нефти Brent с сентября 1995 г. по январь 2012 г.

3.2.2. Приток/отток иностранных портфельных инвестиций

Цикличность корреляции относительных изменений цен на нефть и акций российских компаний объясняется существенным воздействием на данные акции оттоков и притоков средств иностранных портфельных инвесторов, фиксируемых Emerging Portfolio Fund Research (EPFR)¹. По силе влияния на цены акций российских эмитентов данный фактор не уступает динамике цен на нефть, о чем свидетельствуют данные рис. 9.

¹ Данные EPFR о притоке-оттоке средств из иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, можно рассматривать как индикатор инвестиционного поведения более крупных иностранных портфельных инвесторов, включая глобальные и региональные фонды. По нашим оценкам, портфели специализированных фондов составляют около 50% инвестиций в Россию региональных и глобальных инвестиционных фондов. Если инвесторы специализированного фонда, например, выводят из него свои инвестиции, это еще не означает вывода капитала из России. Он случится лишь тогда, когда для исполнения обязательств перед инвесторами фонд начнет распродажу своих вложений в акции российских АО. Если выводятся средства из глобальных или региональных фондов, то оценить в количественном выражении влияние данной операции на сокращение вложений данных фондов в акции российских компаний, составляющих лишь часть портфеля данных фондов, практически невозможно. Тем не менее если наблюдается вывод средств из специализирующихся на России иностранных фондов, то, скорее всего, глобальные и региональные портфельные инвесторы также сокращают вложения в Россию.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF, ММВБ-РТС и ресурса EPFR.

Рис. 9. Прирост индекса РТС и цены нефти, приток (отток) средств в фонды, инвестирующие в Россию (ноябрь 2000 г. – январь 2012 г.)

Если возвратиться к выделенным пяти периодам, в течение которых менялся характер зависимости изменений индекса РТС от динамики цен на нефть, анализ накопленных инвестиций иностранных фондов, специализирующихся на России, позволяет объяснить данное явление.

Рост коэффициента корреляции изменений индекса и цен нефти с начала 2000-х гг. по июль 2005 г. был связан с тем, что в течение этого периода оба фактора, воздействующих на динамику рынка акций, – нефтяные цены и приток средств в иностранные фонды, инвестирующие в Россию – действовали однонаправленно. Цены на нефть повышались, портфельные инвестиции приходили, индекс РТС стабильно рос. Как показано в табл. 2, с ноября 2000 г. по июнь 2005 г. в специализированные фонды поступило 1,5 млрд долл. средств инвесторов.

Снижение коэффициента корреляции в июле 2005 г. – апреле 2008 г. до $-0,5$ обусловлено разнонаправленной динамикой нефтяных цен и средств иностранных портфельных инвесторов. С июля 2005 г. по апрель 2006 г., несмотря на рост волатильности нефтяных цен, в фонды, инвестирующие в Россию, поступило 4,8 млрд долл. новых средств (табл. 2 и рис. 9). Всплеск притока краткосрочных инвестиций объясняется присвоением России международными агентствами инвестиционных рейтингов. Такой рейтинг был получен от FITCH 17 ноября 2004 г., от S&P 31 января 2005 г. Кроме того, 31 мая 2005 г. был оглашен судебный приговор по первому делу М. Ходорковского, и многие портфельные инвесторы поверили заявлениям российских властей о том, что данный случай будет иметь исключительный характер. Однако с апреля 2006 г. практически до апреля 2008 г. произошел резкий разворот в предпочтениях инвесторов иностранных фондов, за данный период, несмотря на стабильный рост нефтяных цен, из

фондов, инвестирующих в Россию, стали активно выводить средства (*рис. 9*). В результате оттока портфельных инвестиций рост индекса РТС существенно замедлился по сравнению с бурным повышением нефтяных цен.

В апреле 2008 г. – апреле 2009 г. рост коэффициента корреляции до 0,8 пришелся на период обвала рынка акций. В данный период времени резкое снижение нефтяных цен сопровождалось активным выводом средств из иностранных фондов, инвестирующих в Россию; индекс РТС за этот период также активно снижался.

Падение коэффициента корреляции динамики индекса и нефтяных цен в апреле 2009 г. – апреле 2011 г. до $-0,2$ вновь было обусловлено тем, что ускоренный рост индекса РТС опирался в большей мере на активный приток средств в иностранные фонды при умеренном росте цены на нефть. За этот период в фонды поступили 10,2 млрд долл. новых денег от инвесторов.

Восстановление коэффициента корреляции индекса и нефтяных цен в мае – декабре 2011 г. до 0,8 произошло за счет того, что факторы нефтяных цен и иностранных инвестиций вновь стали работать однонаправленно. Цены на нефть во второй половине года снизились, а частные инвесторы стали вновь забирать средства из фондов, вкладывающих в акции российских компаний. С мая по декабрь 2011 г. из них вывели 4,6 млрд долл. Соответственно существенно снизился и индекс РТС.

Таблица 2

**Приток/отток средств из иностранных фондов, инвестирующих
в акции российских эмитентов, по данным EPFR**

	Приток (+)/отток (-) средств из фондов, млн долл.
Ноябрь 00 – июнь 05	1 538
Июль 05 – апрель 06	4 769
Май 06 – март 09	-9 005
Апрель 09 – апрель 11	10 255
Май 11 – декабрь 11	-4 560

Источник: рассчитано по данным ресурса EPFR.

График накопленных денежных потоков иностранных инвесторов фондов, специализирующихся на вложениях в Россию, отраженный на *рис. 9*, показывает, что радикальные изменения в поведении данных инвесторов имели место в мае 2006 г. и мае 2011 г. Это позволяет выявить основные факторы, которые влияют на негативные решения крупных портфельных инвесторов, а также оценить объемы денежных потоков, способных вызвать ценовые шоки на рынке акций российских компаний. Согласно данным *табл. 2*, с мая 2006 г. по март 2009 г. из иностранных фондов, специализирующихся на вложениях в российские акции, было выведено 9,0 млрд долл., с мая по декабрь 2011 г. – 4,6 млрд долл. Даже если удвоить данные оценки с учетом возможного аналогичного поведения управляющих региональных и глобальных фондов, сокращавших вложения в Россию, получается, что шоковые изменения цен акций на российском рынке способны вызвать постепенный вывод сумм, равных всего 1–2-дневному объему торгов акциями на бирже ММВБ–РТС.

Интересное объяснение факторов, предопределяющих негативные изменения в поведении иностранных инвесторов фондов, специализирующихся на инвестициях в те или иные рынки, дано экспертами МВФ в Докладе о финансовой стабильности за сен-

тябрь 2011 г.¹ Ими были использованы данные EPFR о притоке/оттоке средств из специализированных инвестиционных фондов за период с января 2005 г. по май 2011 г. по фондам акций в мире, в Азии, Латинской Америке, Европе и на Ближнем Востоке, в странах с развитой экономикой. Согласно исследованию МВФ, наиболее влиятельными факторами со значимостью на уровне 1% на приток/отток средств фондов оказались:

- официальные прогнозы темпов роста реального ВВП (со знаком «+»);
- волатильность темпов роста ВВП (со знаком «-»);
- волатильность обменных курсов валют (со знаком «-»);
- показатель предполагаемой волатильности рынка акций – индекс VIX (со знаком «-»).

Показатели уровня процентных ставок и строгости валютного регулирования оказались среди слабозначащих факторов.

Данные факторы можно рассматривать как опережающие индикаторы будущих кризисов на финансовых рынках, которые небезуспешно применяются управляющими портфелями инвестиционных фондов, специализирующихся на тех или иных рынках. Интересно, что, согласно рассматриваемому исследованию МВФ, самый сильный шок в виде максимального объема средств в размере 4,4 млрд долл., выведенных из фондов, инвестирующих в страны Европы, Ближнего Востока и Африки, пришелся как раз на июнь 2006 г. Именно в этом месяце, как показано на *рис. 5*, случился разворот тенденции с фондами, инвестирующими в акции российских АО. В этих условиях зафиксированный МВФ в апрельском 2006 г. Обзоре глобальной экономики тренд на снижение прогноза темпов роста ВВП во второй половине года в наиболее значимых развитых и развивающихся экономиках², а также начавшиеся со II квартала 2005 г. возмущения индекса VIX³ могли послужить сигналами к оттоку средств портфельных инвесторов. Всплески волатильности прогнозов роста ВВП и цен акций отражали озабоченность экспертов и рынка диспропорциями в торговых балансах стран, нарастанием кризиса на рынке ипотечных ценных бумаг США и иными факторами, которые в итоге и привели к рецессии 2008 г.

Интересно, что, выводя средства из фондов, инвестирующих в акции компаний Европы, включая Россию, Ближний Восток и Африку, в июне 2006 г. глобальные портфельные инвесторы проявили чудеса прозорливости, намного опередив самых смелых пророков будущего финансового кризиса. Знаменитое заявление американского профессора Н. Рубини о надвигающемся ипотечном кризисе на конференции МВФ было оглашено только в сентябре 2006 г. В феврале 2008 г. на конференции в швейцарском Давосе министр финансов России А. Кудрин утверждал, что в мировом финансовом кризисе Россия останется тихой гаванью. Однако уже с мая 2006 г. иностранные инвесторы побежали из России и других развивающихся рынков.

Причины, в результате которых начался отток средств из фондов, инвестирующих в Россию в мае 2011 г., во многом аналогичны событиям мая 2006 г. В этот раз глобальных портфельных инвесторов также насторожили рост волатильности прогнозов эко-

¹ IMF. Financial Stability Report. September 2011, с. 11–18. Публикуется на сайте www.imf.org.

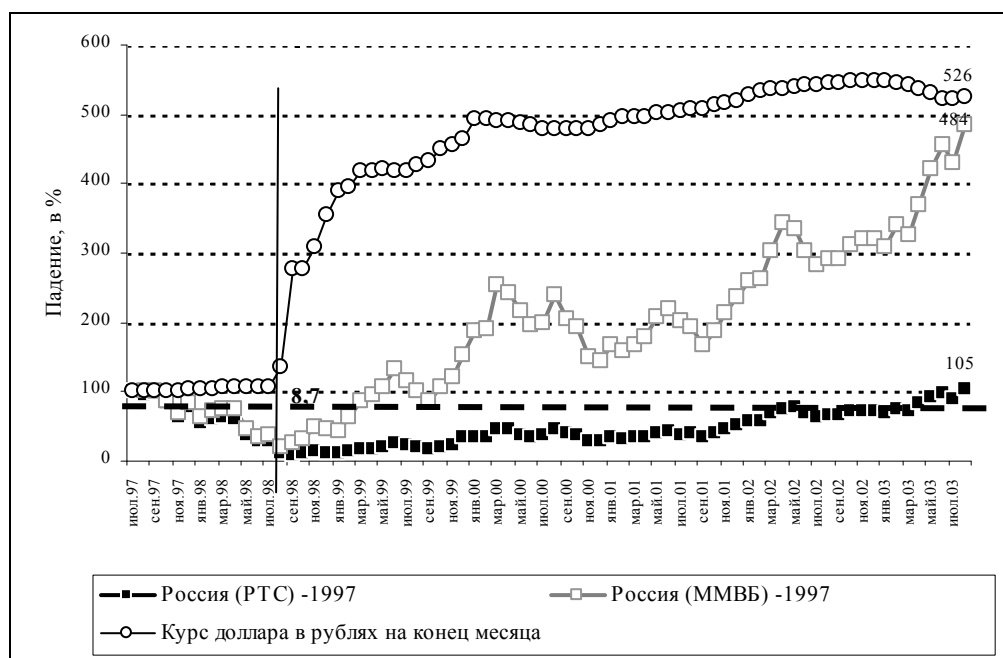
² World Economic Outlook (WEO). April 2006. Рис.1.8. Опубликован на сайте www.imf.org.

³ В книге Р. Раджана «Линии излома» (М.: Дело, 2011. С. 272) отмечено, что со II квартала 2005 г. до II квартала 2007 г. двухгодичная прогнозируемая волатильность цен на опционы компаний, входящих в индекс S&P 500 (two-year implied volatility of S&P500 option price) – рыночные ожидания волатильности цен на акции на два года вперед, – была на 30–40% выше, чем краткосрочная одномесечная волатильность (short-term one-month volatility).

номического роста в мире и снижение международными финансовыми организациями прогноза темпов роста ВВП в крупнейших экономиках мира.

3.2.3. Валютные курсы

Отличия в глубине девальвации рубля во время двух рассматриваемых кризисов обусловили разную динамику восстановления индексов РТС и ММВБ. Оценка акций в портфеле индекса ММВБ осуществляется в рублях, индекса РТС – в долларах, поэтому при более чем 5-кратной девальвации рубля¹ в 1998 г. последующее восстановление индекса ММВБ шло быстрее, чем индекса РТС (рис. 10). До докризисного пика индекс ММВБ восстановился уже к маю 1999 г., т.е. спустя всего 8 месяцев после прохождения «дна» кризиса. Восстановление индекса РТС заняло 58 месяцев после достижения им минимального значения во время кризиса.

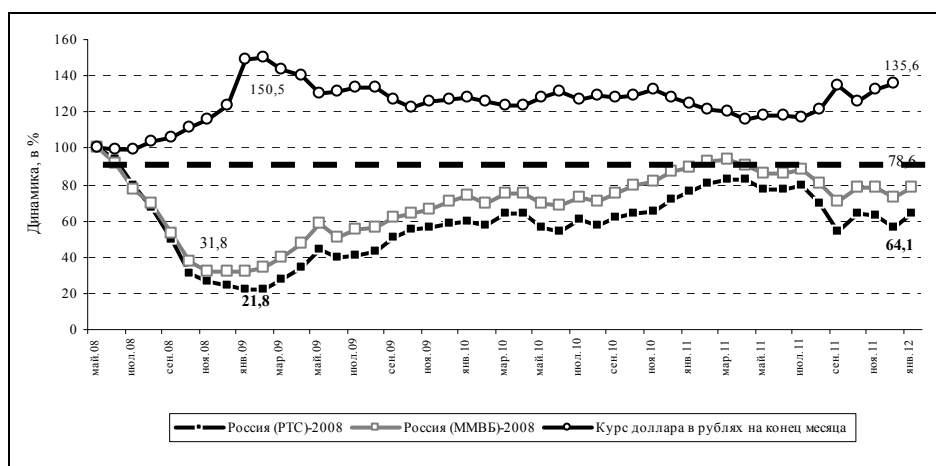


Источник: по данным ММВБ–РТС и Банка России.

Рис. 10. Изменения курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ во время кризиса 1997–1998 гг. (июль 1997 г. = 100%)

Во время кризиса 2008–2009 гг. максимальный уровень девальвации рубля составил 50% (рис. 11) с последующим укреплением рубля. По этой причине восстановление индексов РТС и ММВБ шло практически одинаково с небольшим преимуществом индекса ММВБ, который восстанавливается чуть-чуть быстрее. В январе 2012 г. индекс РТС достиг 64,1%, индекс ММВБ – 78,6% пикового значения данных индексов в мае 2008 г.

¹ В течение 1998–2003 гг.



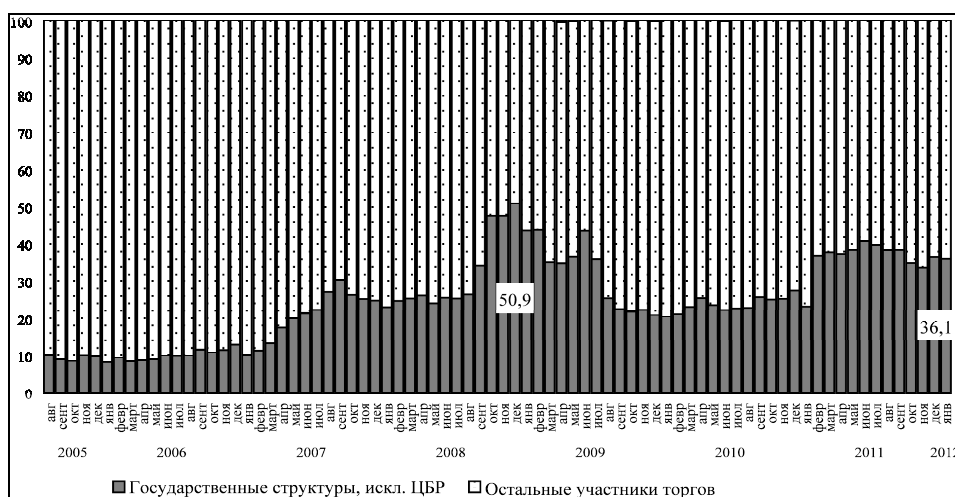
Источник: по данным ОАО «РТС», ФБ ММВБ и Банка России.

Рис. 11. Изменения курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ во время кризиса с мая 2008 г. по январь 2012 г. (май 2008 г. = 100%)

3.2.4. Конкуренция на внутреннем рынке акций

В 2011 г. заметно выросло влияние государственных компаний и ведомств на рынке акций. Это проявлялось в росте доли государственных финансовых институтов в объемах биржевых торгов акциями, в повышении их роли в управлении объединенной биржей ММВБ–РТС, в расширении полномочий государственных ведомств по регулированию и управлению инфраструктурными организациями, во вступлении в силу законодательства об инсайдерской торговле на финансовом рынке.

На рис. 12 представлены результаты сделок с акциями на основном рынке ММВБ–РТС государственных банков и связанных с ними структур¹.



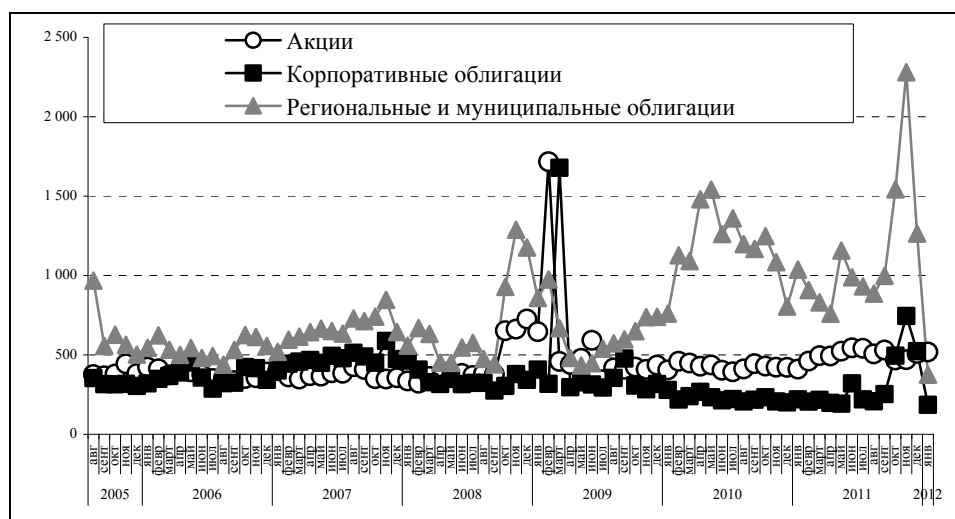
Источник: рассчитано по данным биржи ММВБ–РТС.

Рис. 12. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на ММВБ–РТС, %

¹ ВЭБ, ВТБ, ВТБ Капитал, ВТБ24, Газпромбанк, Сбербанк, КИТ-Финанс, Связь-банк, Банк Москвы, Транскредитбанк, а с 2011 г. ИК «Тройка Диалог».

В острую фазу кризиса, с сентября 2008 г. по июль 2009 г., на данном сегменте рынка наблюдался заметный рост активности государственных игроков. В декабре 2008 г. их доля в объеме биржевых сделок с акциями выросла до 50,9%. Во многом это было обусловлено тем, что ряд крупных участников (КИТ-Финанс, Связь-банк) из-за финансовых проблем перешли под контроль государственных банков, а также реализацией ВЭБом программы поддержки фондового рынка с помощью 175 млрд руб., выделенных банку на возвратной основе из Фонда национального благосостояния. В период восстановления рынка доля государственных банков и их дочерних структур в объеме биржевых торгов акциями снизилась, однако с февраля 2011 г. вновь стала расти, достигнув 36,1% в декабре 2011 г. Это объясняется переходом инвестиционной компании «Тройка Диалог» под контроль Сбербанка России в сочетании с ростом торговой активности данной компании.

Наличие значительного числа игроков на биржевом рынке акций, в том числе обслуживающих нерезидентов, активное использование алгоритмической торговли и иных краткосрочных стратегий в итоге ведет к тому, что, несмотря на рост доли государственных структур, рынок внутренних акций высококонкурентный. Это подтверждают данные *рис. 13*, где приводятся сведения о динамике индекса Херфиндаля – Хиршмана (ННІ)¹ по оборотам на рынке ценных бумаг ММВБ–РТС с января 2005 г. по январь 2012 г. По оценкам ФАС, рынок является низкоконцентрированным при значении ННІ менее 800, умеренно концентрированным при $800 < \text{ННІ} < 1800$ и высококонцентрированным при ННІ более 1800². На протяжении 2011 г. ННІ по сделкам на основном рынке акций ММВБ–РТС стабильно находился на уровне около 500.



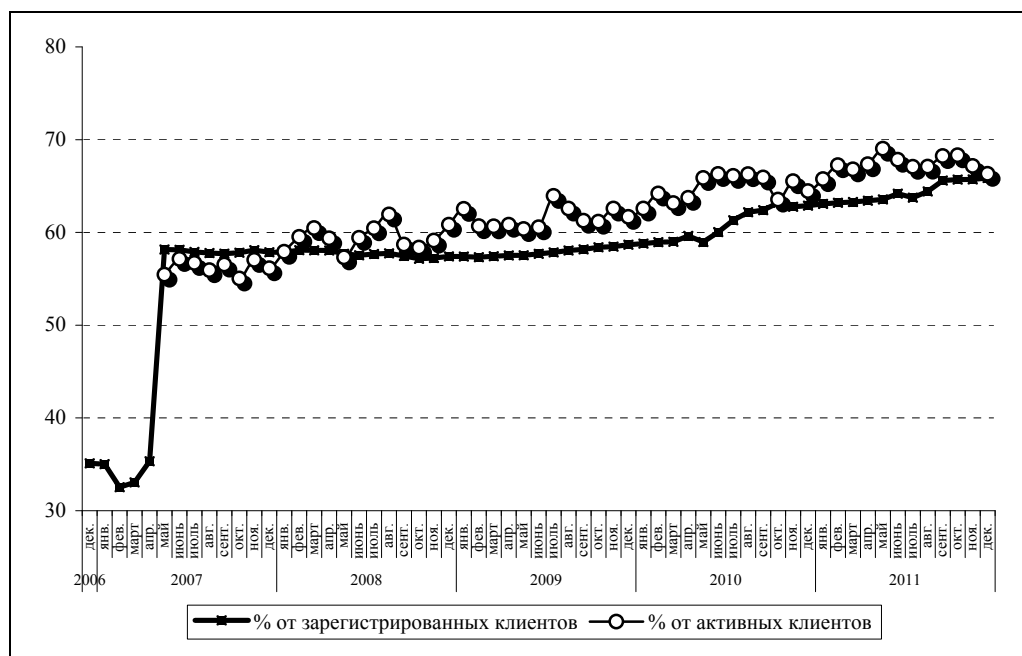
Источник: рассчитано по данным ММВБ–РТС.

Рис. 13. Индекс Херфиндаля-Хиршмана: по объему вторичных биржевых торгов на основном рынке ММВБ-РТС (все режимы)

¹ Индекс концентрации рынка Херфиндаля – Хиршмана (ННІ) рассчитывается путем возведения в квадрат процентной доли в объемах биржевых торгов каждого участника и суммирования полученных результатов: $\text{ННІ} = (D1)^2 + (D2)^2 + \dots + (Dm)^2$, где D_i – доля на рынке i -го участника, выраженная в процентах; $i = 1, 2, \dots, m$.

² См. п. 2.6.4 Методических рекомендаций по порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг, утвержденных Приказом МАП России от 31.03.2003 г. № 86.

На рис. 14 приведены данные о доле 7 крупнейших брокерских компаний в общем числе зарегистрированных и активных клиентов¹ участников биржевых торгов в Секции основного рынка на ФБ ММВБ. В течение 2010–2011 гг. доля данных компаний в обоих показателях стабильно росла и по состоянию на декабрь 2011 г. достигла 65%.



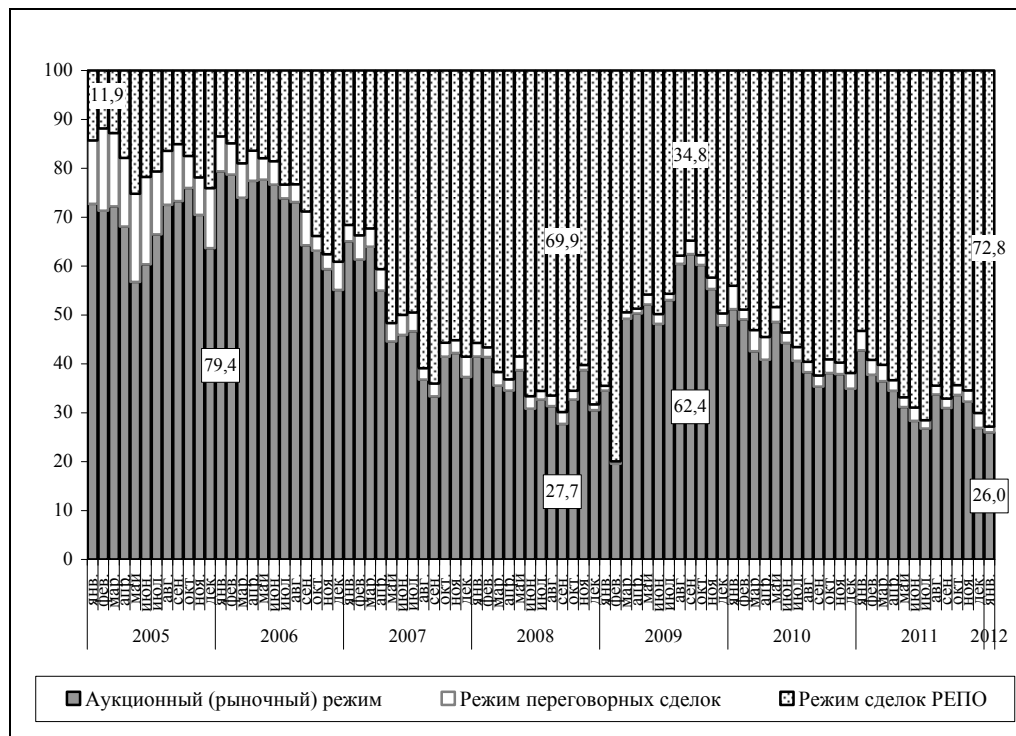
Источник: расчеты по данным ММВБ–РТС.

Рис. 14. Доля 7 крупнейших брокеров в активах клиентов, %

На рис. 15 приводятся данные об изменении структуры сделок с акциями на ММВБ–РТС. Они показывают на наличие тенденции восстановления после кризиса в структуре биржевых сделок с акциями доли операций РЕПО. С помощью сделок РЕПО на рынке акций брокерские компании, как правило, привлекают краткосрочные заемные ресурсы для последующего маржинального кредитования своих клиентов. В январе 2012 г. доля сделок РЕПО достигла 72,8% объема торгов в секции основного рынка ОАО ММВБ–РТС, превысив пик докризисного уровня в размере 69,9%, зафиксированный в сентябре 2007 г. Рост доли сделок РЕПО свидетельствует о восстановлении маржинального кредитования операций с ценными бумагами. С одной стороны, это означает повышение интереса инвесторов к рынку рискованных активов. С другой стороны, показывает растущие риски спекулятивной активности российского рынка акций. Данные о соотношении сделок в режимах «рыночный» и РЕПО интересны тем, что по ним можно косвенным образом оценить уровень развития маржинальных операций на рынке акций. Дело в том, что с помощью операций РЕПО на биржевом рынке акций участники торгов получают ресурсы для маржинального кредитования. Рост доли сделок РЕПО означает повышение объемов маржинальных кредитов для заключения сделок в рыночном режиме. Данные рис. 15 показывают, что в 2010–2011 гг. имел место рост объемов

¹ Согласно правилам ММВБ–РТС активным признается клиент, который совершает на ФБ ММВБ хотя бы одну сделку в месяц.

маржинального кредитования, даже несмотря на то что в 2011 г. цены на акции падали, что должно было снижать потребность в маржинальных кредитах, используемых, как правило, для реализации торговых стратегий на растущем рынке акций.



Источник: по данным ММВБ–РТС.

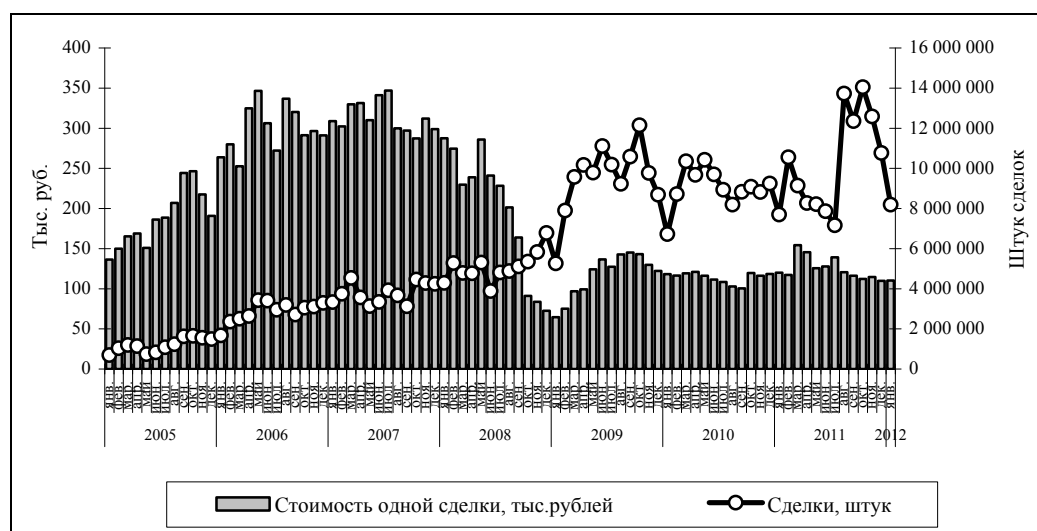
Рис. 15. Структура сделок с акциями на основном рынке ММВБ–РТС, %

Важным аспектом развития биржевого рынка акций является рост популярности систем краткосрочной, прежде всего высокочастотной, торговли, применение торговых роботов. Об этом свидетельствуют результаты конкурсов на звание лучшего частного инвестора (ЛЧИ), проведенных биржами РТС и ММВБ в 2010 г., а также объединенной биржей ММВБ–РТС в 2011 г. Победителями конкурсов стали трейдеры, применявшие торговые роботы. По данным российских бирж, которые приводит издание «Коммерсантъ», до 90% торговых заявок и 50% оборотов на срочном рынке РТС FORTS приходится на роботов; на спот-рынке акций фондовой биржи ММВБ на гиперактивные торговые роботы приходится 45% заявок и 11–13% объемов торгов. При этом 95% указанных заявок на ММВБ в последующем снимаются без заключения сделок¹. В марте 2011 г. ММВБ продолжила усилия по регулированию работы торговых роботов. С 1 марта 2011 г. была введена минимальная комиссия в размере 18 коп. за сделку. Кроме того, были установлены требования по минимальному размеру лота по акциям и паям в размере не менее 1000 руб., что должно привести к укрупнению большинства лотов по

¹ Смородская П. ММВБ взялась за роботов: биржевую торговлю дистанцируют от автоматов // Коммерсантъ. 20 июля 2010 г.

выпускам акций и паев. Эти меры направлены на стимулирование заключения крупных сделок и минимизацию числа сделок, с которых комиссия не уплачивается¹.

На *рис. 16* приводятся данные о количестве сделок и среднем объеме одной сделки в режиме рыночных (анонимных) торгов с акциями на ММВБ. Они показывают, что за последние несколько лет наблюдается устойчивая тенденция роста числа данных сделок при заметном уменьшении объемов сделок. За три года число сделок в среднем за месяц выросло с 6,8 млн штук в декабре 2008 г. до 10,6 млн штук в феврале 2011 г., или на 55,9%. При этом средний объем рыночных сделок с акциями на бирже заметно снизился, несмотря на продолжающийся процесс восстановления цен акций. В сентябре 2009 г. средний размер сделки с акциями в данном режиме торгов на ММВБ составлял 145,2 тыс. руб., а в феврале 2011 г. – 117,3 тыс. руб., что на 19,2% ниже. Развитие алгоритмической торговли в первую очередь проявляется в росте потока заявок в торговой системе. Однако в 2010–2011 гг. размер рыночных сделок с акциями перестал уменьшаться, что может быть вызвано ослаблением интереса частных инвесторов к высокочастотной торговле на фоне стагнации притока новых активных клиентов брокеров.



Источник: по данным ММВБ–РТС.

Рис. 16. Рыночные сделки с акциями на основном рынке ММВБ–РТС

В 2011 г. с приходом нового руководителя ФСФР России скорректировала в сторону уменьшения требования по нормативам достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг. 30 июля 2009 г. ФСФР России утвердила приказ об изменениях, которые вносятся в нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов. В соответствии с данным документом были повышены нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих:

¹ Трифонов А. ММВБ не хочет мелочиться // Ведомости. 8 февраля 2011 г.

- брокерскую деятельность и деятельность по доверительному управлению ценными бумагами – с 10 млн руб. до 35 млн руб. с 1 июля 2010 г. и до 50 млн руб. с 1 июля 2011 г.;
- дилерскую деятельность – с 5 млн руб. до 35 млн руб. с 1 июля 2010 г. и до 50 млн руб. с 1 июля 2011 г.;
- депозитарную деятельность (кроме расчетных депозитариев) – с 40 млн руб. до 60 млн руб. с 1 июля 2010 г. и до 80 млн руб. с 1 июля 2011 г.;
- деятельность по ведению реестров владельцев именных ценных бумаг – с 10 млн руб. до 100 млн руб. с 1 июля 2010 г. и до 150 млн руб. с 1 июля 2011 г.

На фоне остановки роста клиентской базы инвестиционных и управляющих компаний, отсутствия реального прогресса в принятии мер налогового стимулирования долгосрочных инвестиций населения, концентрации финансовых услуг у ограниченного круга участников в лице государственных банков и компаний данная мера могла привести к массовому уходу с рынка брокеров, дилеров, доверительных управляющих и управляющих коллективными инвестициями. Было отменено прежнее решение о повышении нормативов с 1 июля 2011 г. Размер нормативов был сохранен на уровне, действовавшем с 1 июля 2010 г.

Тем не менее из-за указанных выше неблагоприятных условий для развития бизнеса финансовых посредников, как следует из *табл. 3*, в 2011 г. продолжался процесс сокращения числа профессиональных участников рынка ценных бумаг. В 2010 г. в том числе из-за введения повышенных требований по капиталу с 1 июля 2010 г. число брокеров сократилось на 9,1%, дилеров – на 10,4%; количество участников биржевых торгов на ММВБ уменьшилось на 0,8%. По данным НАУФОР, по итогам 2010 г. за невыполнение требований к собственному капиталу ФСФР России были аннулированы лицензии 236 компаний¹. По мнению главы НАУФОР А. Тимофеева, «никакого положительного эффекта от этих действий не было»². В 2011 г. число брокеров и дилеров сократилось соответственно на 10,6 и 9,4%. Участников биржевых торгов на ММВБ стало меньше на 2,3%.

Таблица 3

Число профессиональных участников фондового рынка

	2007	2008	2009	2010	2011
1. Число организаций, имеющих лицензию ФСФР России на право осуществления:					
1.1. Брокерской деятельности	1445	1475	1335	1213	1084
изменение, % к предыдущему периоду		2,1	-9,5	-9,1	-10,6
1.2. Дилерской деятельности	1422	1470	1337	1198	1085
изменение, % к предыдущему периоду		3,4	-9,0	-10,4	-9,4
2. Число участников биржевых торгов на ММВБ	636	669	654	649	634
изменение, % к предыдущему периоду		5,2	-2,2	-0,8	-2,3

Источник: по данным ФСФР России и НАУФОР и ФБ ММВБ.

К сожалению, отсутствие в публичном доступе финансовой отчетности брокеров, дилеров, доверительных управляющих, а также требований об обязательности составления ими отчетности по МСФО не позволяет проводить объективный анализ влияния повышения или снижения барьеров для входа или выхода из данного бизнеса на его

¹ Трифонов А. Без поблажек для управляющих // Ведомости. 23 июня 2011 г.

² Смородская П. Капитальная коррекция // Коммерсантъ. 16 мая 2011 г.

эффективность. При этом без подобного анализа любые решения о повышении или снижении требований к нормативам достаточности собственных средств будут оставаться субъективными. Однако еще большие опасения по поводу последствий резко усилившихся регулятивных воздействий на бизнес финансовых институтов внушает то обстоятельство, что данные меры со стороны ведомств пока не сопровождаются реальными шагами по выработке действенной стратегии развития фондового рынка. Усиление мер в области регулирования и надзора в отсутствие адекватных усилий в сфере развития бизнеса может привести лишь к росту монополизма государственных структур, к вытеснению, особенно в регионах, легальных форм финансового посредничества нелегальными, к переходу внутренних инвесторов на обслуживание к зарубежным провайдером финансовых услуг.

О растущих опасениях частных финансовых структур по поводу вмешательства государственных структур в их бизнес свидетельствует приобретение в 2010 г. с разрешения ФАС кипрской компанией Zoulian Trustees Limited 99,5% голосующих акций ЗАО «Инвестиционный холдинг «Финам». Представитель компании «Финам» прокомментировал данную сделку таким образом: «Пока мы не сталкивались с недружественным поглощением, но в России бывает всякое»¹. О росте сомнений в перспективности внутреннего рынка свидетельствует также статистика банковского сектора. В 2009–2011 гг. о сокращении присутствия на российском рынке объявили акционеры 10 иностранных банков², таких как International Personal Finance, Santander, Rabobank, Barclays, Swedbank, HSBC, KBC Group, Morgan Stanley. Многие инвестиционные компании и банки в России заявили о своих предпочтениях обслуживать преимущественно состоятельных лиц как об альтернативе розничным финансовым услугам.

3.2.5. Консолидация бирж и их переход под контроль Банка России и государственных банков

В 2011 г. была совершена сделка по объединению бирж ММВБ и РТС, которая будет иметь огромное влияние на последующее развитие российского фондового рынка. Создание на базе ММВБ и РТС объединенной биржи при прочих равных условиях может принести позитивный эффект в виде концентрации ликвидности, повышения оперативности совершения сделок на различных сегментах финансового рынка, сокращения прямых и косвенных транзакционных издержек участников торгов и инвесторов, укрепления позиций России на международных рынках капитала. Объединение бирж может принести эффект синергии за счет экономии на расходах на персонал, на маркетинговых, на содержание ИТ, на обслуживание операций и иных издержек. Уже сейчас по итогам 2011 г. ММВБ–РТС входит в двадцатку крупнейших бирж мира, а по оборотам срочного рынка – в ТОП-10 мировых лидеров.

Суть сделки по объединению бирж такова. Для целей объединения ОАО «РТС» было оценено в сумму 1,15 млрд долл., или 34,5 млрд руб., ЗАО «ММВБ» – 3,45 млрд долл., или 103,5 млрд рублей. Реорганизация бирж осуществляется в форме присоединения ОАО «ФБ РТС» к ЗАО «ММВБ». В процессе присоединения ОАО «РТС» к ЗАО «ММВБ» акционеры ОАО «РТС» получили возможность продать 35% принадлежащих им акций ЗАО «ММВБ», а оставшиеся акции конвертировать в акции

¹ Желобанов Д., Губейдуллина Г. «Финам» уходит в оффшор // Ведомости. 1 июля 2010 г.

² Дементьева К., Хвостик Е. Иностранное дело // Коммерсантъ. 9 марта 2011 г.

ЗАО «ММВБ». При этом обыкновенные и привилегированные именные бездокументарные акции ОАО «РТС» конвертируются в обыкновенные именные бездокументарные акции ЗАО «ММВБ», выкупленные у акционеров ЗАО «ММВБ», а также дополнительные обыкновенные именные бездокументарные акции ЗАО «ММВБ», размещаемые для целей конвертации. При присоединении конвертация акций ОАО «РТС» в акции ЗАО «ММВБ» осуществлялась в соответствии со следующими коэффициентами: в одну обыкновенную именную бездокументарную акцию ЗАО ММВБ номинальной стоимостью 1 руб. каждая конвертировалось 0,309393 обыкновенной именной бездокументарной акции ОАО «РТС» номинальной стоимостью 1 руб. каждая и 0,309393 привилегированной именной бездокументарной акции ОАО «РТС» номинальной стоимостью 1 руб. каждая. Количество акций ЗАО «ММВБ», которое должен получить каждый акционер ОАО «РТС», рассчитывается путем деления принадлежащего ему количества акций ОАО «РТС» определенной категории на соответствующий коэффициент конвертации. Основные этапы процесса объединения бирж показаны в табл. 4.

Таблица 4

Основные этапы сделки по объединению российских бирж

29 декабря 2010 г.	На заседании по созданию международного финансового центра участниками рынка и представителями заинтересованных ведомств было принято решение об объединении двух биржевых холдингов и выходе Банка России из капитала ММВБ до конца 2011 г.
1 февраля 2011 г.	Пять крупнейших акционеров ОАО «ФБ РТС» – «Тройка Диалог», «Атон», Альфа-Банк, «Ренессанс Брокер» и УК «Да Винчи Капитал», которым принадлежало 53,7% биржи РТС – подписали соглашение о намерении продать свои доли в капитале биржи. Сделка предполагала, что ЗАО «ММВБ» приобретет контрольный пакет акций ОАО «ФБ РТС», а затем биржи будут объединены. Биржа РТС была оценена в сумму 1,15 млрд долл., предполагалось, что 35% ее акций будут приобретены у участников за деньги, оставшиеся пакеты обменяют на акции ЗАО «ММВБ» с коэффициентом 1 к 3 ¹ . Символично, что данная акция прошла в здании Банка России на Неглинной улице
10 марта 2011 г.	В целях завершения перехода на единую акцию в рамках биржевого холдинга акционеры ЗАО «ММВБ» приняли решение об увеличении уставного капитала путем размещения дополнительных обыкновенных акций в обмен на акции ЗАО «ФБ ММВБ»
22 июня 2011 г.	ФСФР России зарегистрировала отчет по итогам выпуска акций ЗАО «ММВБ» в рамках перехода биржи на единую акцию
29 июня 2011 г.	Подписана сделка об объединении бирж ММВБ и РТС путем присоединения ОАО «ФБ РТС» к ЗАО «ММВБ»
5 августа 2011 г.	Сделка и ее параметры были одобрены на общих собраниях ОАО «ФБ РТС» и ЗАО «ММВБ». По итогам голосования ее поддержали 93,4% акционеров ММВБ и 99,7% акционеров РТС. У акционеров бирж, проголосовавших против сделки или не участвовавших в голосовании, возникло право на предъявление их акций к выкупу биржами. В частности, против объединения бирж проголосовали представители компании «Еврофинанс капитал». Кроме того, акционеры РТС проголосовали за приобретение активов НП «ФБ РТС», на что планировалось потратить 37 млн долл. Акционеры ММВБ приняли решение о проведении дополнительной эмиссии акций для выкупа акций РТС объемом 553,3 млн руб.
9 сентября 2011 г.	Сделка была одобрена ФАС России
19 декабря 2011 г.	Юридическое объединение двух биржевых холдингов. Начало работы биржи ОАО «ММВБ–РТС»
IV квартал 2012 г.	Присоединение расчетно-депозитарных структур группы РТС (Расчетной палаты РТС и ДКК) к НКО ЗАО «НРД»
До середины 2013 г.	Проведение IPO акций ОАО «ММВБ-РТС»

Вместе с тем первые результаты данной сделки противоречиво оцениваются разными участниками рынка. Журнал «Компания» признал сделку по объединению бирж ММВБ и РТС «сделкой года». В то же время с 29 июня по 1 июля 2011 г. на сайте www.exchange-integration.ru был проведен опрос: «Как вы относитесь к объединению

¹ Смородская П. РТС сторговали с ММВБ. Государство склонило биржи к объединению // Коммерсантъ. 2 февраля 2011 г.

бирж?». Из 849 посетителей сайта, принявших участие в голосовании, 73% ответили «отрицательно». Опасения по поводу позитивного влияния сделки по объединению ММВБ и РТС вызваны рядом факторов.

Объединение бирж ликвидировало конкуренцию между ММВБ и РТС, которая долгие годы была главным двигателем их развития. На этот фактор, в частности, обращает внимание заместитель министра финансов России А. Саватюгин в интервью изданию «Рынок ценных бумаг»¹. Надежда на то, что в данном случае вместо внутренней конкуренции между биржами будет действовать конкуренция ММВБ–РТС с глобальными биржами, может не оправдаться, поскольку большинство участников биржевых торгов в настоящее время слабо интегрированы в глобальный рынок. В этих целях 4 августа 2011 г. зарегистрирован и направлен в Минюст приказ ФСФР России, разрешающий обращение до 100% (против 25% ранее) акций российских эмитентов в виде расписок на зарубежных биржах. Исключение составили стратегические компании, которые могут разместить за рубежом 25% акций, и компании, имеющие отношение к добыче полезных ископаемых, которые вправе размещать 5% акций. Однако предполагается, что приказ вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона, регулирующего условия и порядок деятельности центрального депозитария.

Сделка по объединению бирж привела к чрезмерному усилению влияния государственных структур и государственных банков на инфраструктуру фондового рынка в ущерб интересам частных компаний. Более того, по признанию заместителя министра финансов России А. Саватюгина, данная сделка проводилась под административным давлением на участников рынка².

По нашим оценкам (табл. 5), доля Банка России и государственных банков в объединенной бирже в целом сохранилась. Однако в результате объединения бирж прекратила существование биржа ОАО «РТС», где контроль в органах управления принадлежал частным структурам. В результате на объединенной бирже только по открытым данным 53,53% голосов принадлежит Банку России и четырем государственным банкам без учета доли ИК «Тройки Диалог», контролируемой Сбербанком России. То есть объединенная группа контролируется государственными структурами, прежде всего Банком России. Один из заместителей руководителя Банка России является председателем совета директоров биржи³. На первом этапе сделки предполагалось, что Банк России выйдет из состава собственников биржи в 2011 г., однако теперь предполагается, что это произойдет в течение 2013–2015 гг.⁴

Сделка по объединению бирж была не вполне прозрачной с точки зрения структуры собственности. На сегодняшний день раскрываемая биржей информация об акционерах не позволяет понять, кто принимает ключевые решения, насколько соблюдается баланс

¹ Убежден в правильности существующей системы регулирования рынка // Рынок ценных бумаг. 2012. № 1. С. 19.

² Там же.

³ По данным издательства РБК-daily от 9 февраля 2012 г., ММВБ–РТС перед IPO планирует изменить состав совета директоров. По словам источника, близкого к правительству, одним из кандидатов станет руководитель группы по созданию Международного финансового центра А.С. Волошин. Более того, он может занять пост председателя совета директоров как независимый директор.

⁴ Улюкаев А. Мы недоработали в части надзора. Интервью газете Ведомости от 6 июня 2011 г.; презентация Банка России «Об объединении ЗАО «ММВБ» и ОАО «РТС» и порядке выхода банка России из числа акционеров ЗАО «ММВБ».

интересов государственных и частных структур, банковских и небанковских институтов. Представляется, что действие п. 7.2 Положения о деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг, утвержденного Приказом ФСФР России от 28 декабря 2010 г. № 10-78/пз-н, предусматривающего обязательность организаторов торговли раскрывать информацию лишь о владении пакетами акций в размере 5% и более, является устаревшим. Биржа является одной из главных инфраструктурных организаций на фондовом рынке, имеющей стратегическое значение. Неслучайно летом 2010 г. ФСФР России и ФСБ заблокировали попытку продажи акций ОАО «ФБ РТС» «КИТ Финанс» иностранному банку ЕБРР. Благодаря их вмешательству 11% акций РТС, принадлежащих «КИТ Финанс», в итоге были приобретены структурой группы ММВБ.

Таблица 5

Структура акционеров ММВБ и РТС до и после объединения

До реорганизации		После реорганизации на 13.02.2012 г.	
ОАО «РТС»	1 150 млн долл.	ОАО «ММВБ-РТС»	
ООО «Атон»	9,82%	Банк России	24,33%
ООО «Ренессанс Брокер»	8,21%	Сбербанк России	10,36%
ЗАО «Дойче Секьюритиз» ¹	9,00%	ВТБ	5,35%
ЗАО «ИК «Тройка Диалог»	10,00%	ВЭБ	8,71%
ОАО «Альфа-Капитал»	9,59%	Газпромбанк	4,78%
ООО «КИТ Финанс» ²	10,03%	ЗАО «ЮниКредит Банк»	9,59%
Da Vinci Capital	14,9%	ЕБРР	6,29%
Иные акционеры	28,45%	Иные акционеры*	30,59%
ЗАО «ММВБ»	3 450 млн долл.		
Банк России	28,60%		
Сбербанк России	7,51%		
ВТБ	7,08%		
ВЭБ	10,52%		
Газпромбанк	6,15%		
ЗАО «ЮниКредит Банк»	11,59%		
Иные акционеры	28,45%		

* По данным РБК от 27 января 2012 г., Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) намерены приобрести в общей сложности 7,54% акций ММВБ–РТС. ЕБРР получит 6,29% акций, РФПИ – еще 1,25%, говорится в сообщении биржи.

Источник: расчеты по данным отчетности бирж.

Биржа должна демонстрировать пример высоких стандартов информации о структуре акционеров. Банк России в настоящее время требует от банков раскрытия полного списка бенефициаров, ФСФР России – стремится стимулировать всех акционеров российских АО раскрывать себя как бенефициаров под угрозой лишения права голоса на общих собраниях тех акционеров, которые не раскрывают себя в реестре. На этом фоне заниженные требования к биржам в части раскрытия структуры собственников выглядят нелогичными.

Сделка по объединению бирж сопровождалась выводом значительных сумм из собственных средств ЗАО «ММВБ» и ОАО «РТС»:

¹ По данным СМИ, данная доля была приобретена в пользу ИК «Тройка Диалог» исходя из оценки ОАО «РТС» в размере 920 млн долл. (Аскер-заде Н. Как расстаться с РТС // Ведомости. 21 февраля 2011 г.).

² Данный пакет был приобретен ООО «ММВБ-Финанс» исходя из оценки ОАО «ФБ РТС» в размере 840 млн долл. (Смородская П. Инвесторы сыграли на объединение // Коммерсантъ. 21 февраля 2011 г.).

- выплата дивидендов акционерам ОАО «РТС» в сумме 1,5 млрд руб. по итогам 2010 г. согласно меморандуму о взаимопонимании между ММВБ и РТС для «выравнивания оценок обеих бирж»¹;
- сумма на выкуп акций ОАО «РТС» у акционеров, присоединившихся к сделке по объединению и голосовавших за присоединение (в объеме не более 35% от пакетов акционеров – остальные акции конвертируются в акции Объединенной биржи). В соответствии с текущими расчетами этот объем не превысит суммы 8,9 млрд руб.²;
- сумма на выкуп акций ЗАО «ММВБ» у акционеров ЗАО «ММВБ», голосовавших против присоединения ОАО «РТС», в размере 5,6 млрд руб. (согласно п. 1 ст. 75 ФЗ «Об акционерном обществе» – не более 10% от размера чистых активов общества на последнюю отчетную дату, т.е. 56 млрд руб.)³;
- выплата акционерам ОАО «РТС» 81,6 млн руб. промежуточных дивидендов за первое полугодие 2011 г.;
- выплата 20 млн долл., или около 0,6 млрд руб., в счет приобретения активов НП «ФБ РТС», включая торговую систему RTS Plaza и центр обработки данных;
- выплата дивидендов акционерам ЗАО «ММВБ» в размере 11,7 млрд руб., частично – акциями ОАО «ФБ РТС», частично – деньгами⁴;
- в случае если объединенная биржа не проведет IPO до середины 2013 г., акционеры РТС смогут продать акции ОАО «ММВБ–РТС» по цене исходя из текущей оценки РТС в размере 1,15 млрд долл. плюс 12,5% годовых; данная сумма может составить около 36,4 млрд руб.⁵.

Таким образом, с учетом всех выплачиваемых дивидендов, в том числе акциями ОАО «РТС», в процессе подготовки и проведения сделки по реорганизации биржевых холдингов сумма выплат в пользу акционеров составила около 28,4 млрд руб., или около 1 млрд долл. Кроме того, в случае неудачи при проведении IPO бирже ММВБ–РТС придется выплатить своим участникам еще до 36,4 млрд руб. Неслучайно, по данным СМИ, заключение сделки по приобретению 6,29% акций ММВБ–РТС Европейским банком реконструкции и развития и 1,25% Российским фондом прямых инвестиций осуществлялось с дисконтом около 10%⁶.

Согласно высказываниям первого заместителя председателя Банка России А. Улюкаева и представителей ММВБ–РТС, в ходе проведения IPO объединенная биржа намерена достичь капитализации 6 млрд долл.⁷

На *рис. 17* показано, как изменялся размер собственных средств бирж в процессе сделки по их объединению. Размер собственных средств был очень волатильным, что может вызывать опасения у потенциальных инвесторов биржи. Возможно, к официальному отчету необходимо прилагать объяснения столь значительных изменений учетных данных.

¹ Смородская П. РТС продается частями // Коммерсантъ. 13 апреля 2011 г.

² <http://www.exchange-integration.ru/voprosyotvety>

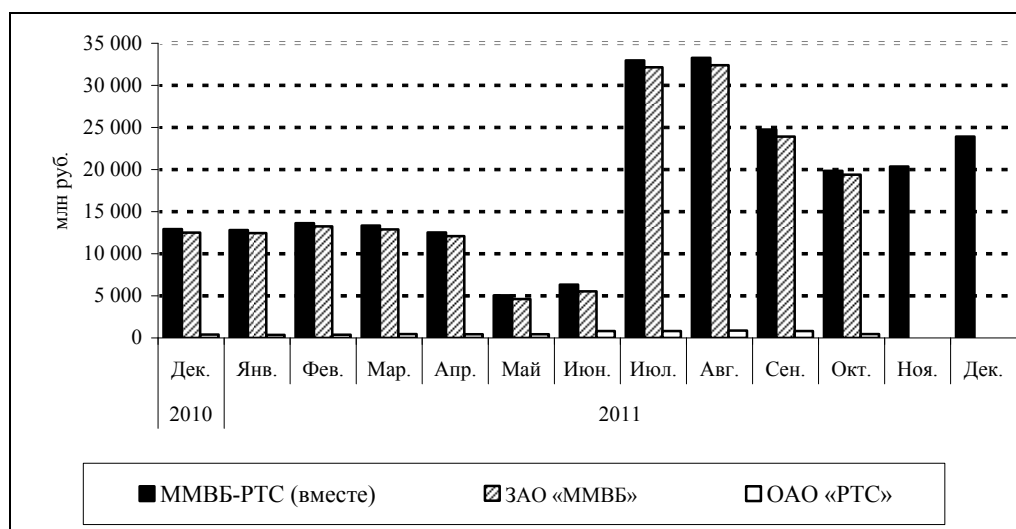
³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Руденко П. Двухединная биржа // Коммерсантъ. 19 декабря 2011 г.

⁶ Бутрин Д., Руденко П., Мазунин А. Акционер национальной безопасности // Коммерсантъ. 31 января 2012 г.

⁷ Руденко П. Биржа переоценила размещение // Коммерсантъ. 13 февраля 2012 г.



Источник: расчеты по данным расчета собственных средств, опубликованным на сайте биржи ММВБ–РТС.

Рис. 17. Собственные средства российских бирж

Формальное юридическое объединение бирж пока не означает создания единой инфраструктуры торговли и расчетов на спотовом и срочном рынках. После 19 декабря 2011 г., когда прошло объединение бирж, на ОАО «ММВБ–РТС» продолжают параллельно функционировать две секции срочного рынка, сохраняется разнородность технологических платформ, не объединены в одном центре клиринговые и депозитарно-расчетные операции.

Интеграция ИТ, торговых и расчетных систем является более медленным процессом по сравнению с темпами юридического и административного объединения бирж. Проявлением данной проблемы стали зафиксированные в 2011 г. серьезные технические сбои в работе бирж. 9 августа на полтора часа были приостановлены торги в срочной секции РТС. 17 августа из-за технического сбоя на ФБ ММВБ торги были приостановлены на полтора часа, при этом первые 15 минут после сбоя от биржи не поступало никакой информации о нем¹. 1 и 8 ноября 2011 г. торги из-за технического сбоя приостанавливала ФБ ММВБ. В качестве причин приостановки торгов на два часа 1 ноября называлось некорректное взаимодействие программных компонент ряда серверов доступа участников к торговой системе, а часового сбоя 8 ноября – некорректное отражение информации об остатках денежных средств участников торговли². 24 ноября 2011 г. ОАО «РТС» приостановило торги вечерней сессии на срочном рынке РТС и рынке RTS Standard на полчаса: вместо 19.00 они стартовали в 19.30. Беспрецедентный сбой в секции срочного рынка случился в день юридического объединения бирж 19 декабря 2011 г. После клиринга по итогам основной сессии по счетам участников торгов начали фиксироваться несанкционированные сделки. Многие частные инвесторы понесли потери³. При этом руководство биржи и многие брокеры, через которых заключались сделки, заявили, что они не обязаны компенсировать потери данных инвесто-

¹ Мазунин А., Руденко П. ММВБ прикрыла Америку // Коммерсантъ. 19 августа 2011 г.

² Трифонов А. Утро без биржи // Ведомости. 9 ноября 2011 г.

³ Руденко П., Мазунин А. Фонд-мажор // Коммерсантъ. 20 декабря 2011 г.

ров¹. По пояснению биржи, причина данного сбоя заключалась в том, что после проведения итоговых расчетов по основной сессии в торговую систему были закачены неправильные данные по торговым и денежным позициям участников. По мнению руководителя ФСФР Д. Панкина, ММВБ и РТС, из-за того что занимались денежными и юридическими вопросами объединения, не смогли обеспечить бесперебойные торги².

3.2.6. Повышение роли государства в сфере регулирования и надзора

В 2011 г. были уточнены функции регулирующих органов на рынке ценных бумаг, сменился руководитель ФСФР России – место В. Миловидова был назначен Д. Панкин. В соответствии с Указом Президента России от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» к ФСФР России была присоединена Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор). Одновременно с этим полномочия по нормативно-правовому регулированию финансового рынка наряду с ФСФР России были предоставлены Минфину России. Было предусмотрено, что как орган исполнительной власти ФСФР России подчиняется напрямую правительству России.

31 августа 2011 г. премьер-министр В. Путин утвердил перераспределение полномочий между Минфином и ФСФР России. Соответствующее постановление было подписано 29 августа и размещено на сайте правительства 31 августа. Основным принципом перераспределения является отнесение к компетенции Минфина функций по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере финансовых рынков, в том числе полномочия по разработке основных направлений развития рынка ценных бумаг. ФСФР будет осуществлять нормативное правовое регулирование, направленное на совершенствование надзора и контроля в установленной форме деятельности. Установленное распределение полномочий ФСФР России и Минфина России не представляется оптимальным, поскольку, по нашему мнению, означает распыление полномочий по регулированию между разными организациями и ведет к появлению конфликта интересов у Минфина как регулятора и участника рынка ценных бумаг. После вступления в силу нового порядка замедлилось принятие законопроектов, поддерживаемых многими участниками рынка, в частности, проекта дополнений и изменений к Федеральному закону «Об инвестиционных фондах», посвященных биржевым паевым фондам. Неслучайно по итогам заседания Международного консультативного совета по созданию и развитию международного финансового центра в Российской Федерации 28 октября 2011 г. правительству России поручено к 1 февраля 2012 г. представить предложения о расширении полномочий ФСФР России по предотвращению нарушений на финансовых рынках, защите интересов инвесторов, в том числе в суде, а также о наделении ее правом разрабатывать и представлять в правительство Российской Федерации проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов в сфере регулирования финансовых рынков.

В 2011 г. были приняты три базовых федеральных закона об инфраструктурных организациях: от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» (Закон о клиринге), от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах» (Закон

¹ Руденко П., Мазунин А. Клиентов ММВБ-РТС пустили в расход // Коммерсантъ. 21 декабря 2011 г.

² Вержбицкий А. Дмитрий Панкин недоволен сбоями // РБК daily. 17 ноября 2011 г.

о торгах) и от 7 декабря 2011 г. № 414-ФЗ «О центральном депозитарии» (Закон о центральном депозитарии). Главное позитивное значение данных законов в том, что они создают правовую основу для работы централизованной системы заключения сделок, клиринга и расчетов на рынке инвестиционных активов в Российской Федерации. Тем не менее данные федеральные законы не рассеивают опасений по поводу роста влияния государственных ведомств и государственных банков в деятельности инфраструктурных организаций. Поскольку действующие клиринговые организации, расчетные депозитарии являются почти 100%-ми дочками биржи ОАО «ММВБ–РТС», наибольшее внимание заслуживает именно регулирование биржи.

По нашему мнению, Закон о торгах существенно усилил рычаги влияния государственных ведомств на биржу. Поскольку Закон о торгах существенно изменил понятия организатора торговли, биржи и предметов биржевой торговли, после его принятия для ММВБ–РТС потребуется получение новой лицензии в 2012 г. Закон о торгах не содержит ограничений для участия государственных структур и Банка России в качестве акционеров биржи. Согласно п. 9 ст. 6 Закона о торгах избрание (назначение) лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа, и иных топ-менеджеров биржи допускается лишь с предварительного согласия федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков (ФСФР России). Согласно ст. 6 основным органом управления биржи является совет директоров, в котором на сегодняшний день на ММВБ–РТС доминируют государственные структуры и компании; решения Биржевого совета, состоящего на 75% из участников торгов (ст. 10), являются рекомендательными. Согласно ст. 25 практически все стороны деятельности и правоустанавливающие документы биржи подлежат согласованию с ФСФР России. Кроме того, регулирующий орган согласно ст. 25 определяет даже порядок расчета индексов.

В процессе серьезных дискуссий разрабатывался и принимался Закон о центральном депозитарии. Наиболее острые дискуссии вызывал вопрос об исключительности права центрального депозитария открывать счета номинального держателя в реестрах и обязательности требования о том, чтобы центральный депозитарий был единственной структурой¹. В 2012 г. в качестве центрального депозитария предполагается аккредитовать один из действующих расчетных депозитариев, скорее всего, Национальный расчетный депозитарий (НРД). Закон о центральном депозитарии также не ограничивает участия государственных ведомств в уставном капитале депозитария. Тарифы центрального депозитария, как и биржи, должны определяться советом директоров. При этом центральный депозитарий должен будет согласовывать тарифы с ФСФР России. Присвоение статуса центрального депозитария осуществляется ФСФР России в порядке, установленном Минфином России.

31 июля 2011 г. вступили в силу ряд положений Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». ФСФР приняла ряд нормативных правовых актов в его развитие. До 31 декабря 2011 г. участники финансового рынка должны были представить списки инсайдеров на биржевые площадки. По заявлению руководителя ФСФР России в 2011 г. служба провела три проверки, в ходе которых было установле-

¹ Мазунин А., Руденко П. Депозитарная записка // Коммерсантъ. 22 августа 2011 г.; Руденко П. У ценных бумаг нарисовался центр // Коммерсантъ. 10 октября 2011 г.

но всего 16 фактов манипулирования. Материалы проверок были отправлены в правоохранительные органы, ряд лиц, совершивших манипуляции, привлечены к административной ответственности¹. Данные факты говорят о том, что пока надзор за исполнением инсайдерского законодательства работает ограниченно.

Одной из основных проблем развития фондового рынка остается установление благоприятного налогового режима для внутренних участников рынка и населения. Решение данных проблем намечалось в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2008 г. № 2043-р (Стратегия развития). К сожалению, в 2011 г., как и в предыдущие годы, регулирующие органы так и не решили поставленные перед ними проблемы в сфере налогообложения. 23 июня 2011 г. был принят Федеральный закон № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», отменяющий налог на доходы иностранных инвесторов от реализации акций, обращающихся на биржевом рынке. По прежнему порядку доходы иностранцев от торговли ценными бумагами на российском рынке облагались 20%-м налогом, который в качестве налогового агента удерживал брокер. Отмена налога распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2011 г.

В декабре 2011 г. Минэкономики России подготовило проект постановления правительства об освобождении от налога на прибыль долгосрочных венчурных инвесторов, приобретающих акции инновационным компаниям². Однако более серьезных шагов в сфере налогообложения сделано не было, хотя проблема налогового стимулирования долгосрочных инвестиций граждан является одной из ключевых на фондовом рынке России. 9 ноября 2011 г. на правительственном часе в Совете Федерации глава ФСФР России Д. Панкин заявил, что с Минфином достигнуто взаимопонимание по вопросу возвращения льгот по налогообложению доходов долгосрочных инвесторов, владевших ценными бумагами более трех лет³.

3.3. Финансовые институты в поиске новых идей роста

3.3.1. Ограничения стратегии carry trading и рост финансового рычага

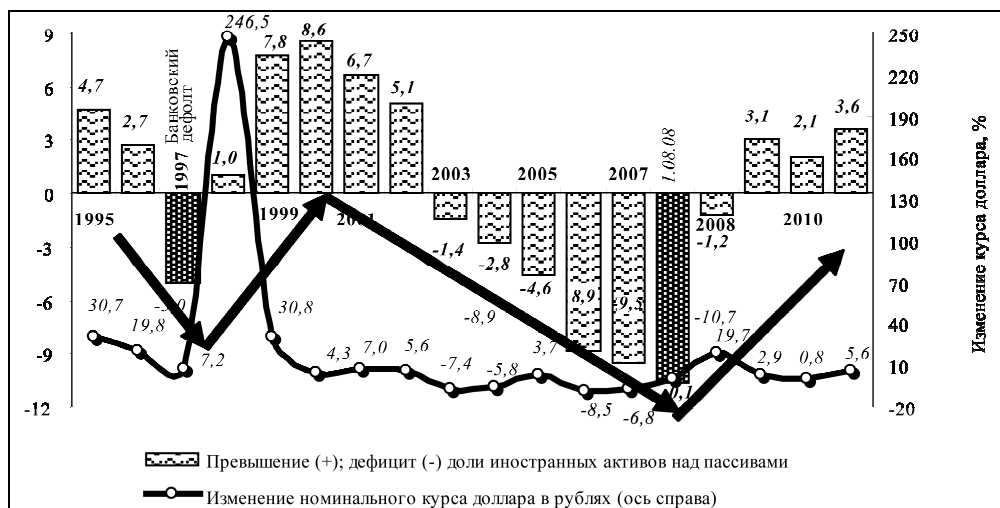
В 2011 г. происходил поиск модели устойчивого развития банковской системы в условиях ограниченности применения стратегии carry trading (СТ). Данные ограничения были обусловлены закрытием глобальных финансовых рынков для заемщиков из развивающихся стран, оттоком капитала из России, действием мер по ограничению применения данной стратегии российскими банками. Масштабы вовлеченности банков в СТ демонстрируют показатели дефицита (–) и излишка (+) иностранных активов банков по сравнению со стоимостью прав требования нерезидентов к банкам, соотнесен-

¹ Трифионов А., Воронова Т. Двигатель котировок // Ведомости. 27 декабря 2011 г.

² Вислогуз В. Налоговые льготы четыре года ждут // Коммерсантъ. 6 декабря 2011 г.

³ Руденко П. ФСФР дала рекомендацию «держаться» // Коммерсантъ. 10 ноября 2011 г.

ные с общей стоимостью активов банков (рис. 18). В 2011 г., третий год подряд, стоимость валютных активов банков превышала сумму обязательств перед нерезидентами, составляя 3,6% стоимости банковских активов.



Источник: расчеты по данным Банка России.

Рис. 18. Превышение (+) и дефицит (-) иностранных активов банков над пассивами (доля % от стоимости активов (пассивов) банков)

На рис. 19 показано, что в первой половине 2011 г. Банк России повысил нормативы обязательного резервирования (НОР) по обязательствам перед юридическими лицами-нерезидентами в иностранной валюте с 2,5 до 5,5% стоимости обязательств. По обязательствам перед физическими лицами в валюте РФ и по иным обязательствам в иностранной валюте за тот же период НОР были повышены с 2,5 до 4,0%. Это заметно повлияло на рост превышения валютных активов над обязательствами. Действенной мерой по ограничению привлекательности СТ была стратегия Банка России по более свободному колебанию курса рубля в рамках постепенного перехода к таргетированию инфляции. В марте и декабре 2011 г. Центральный банк объявлял о расширении допустимого коридора колебаний бивалютной корзины соответственно на с 4 до 5 руб. и с 5 до 6 руб.

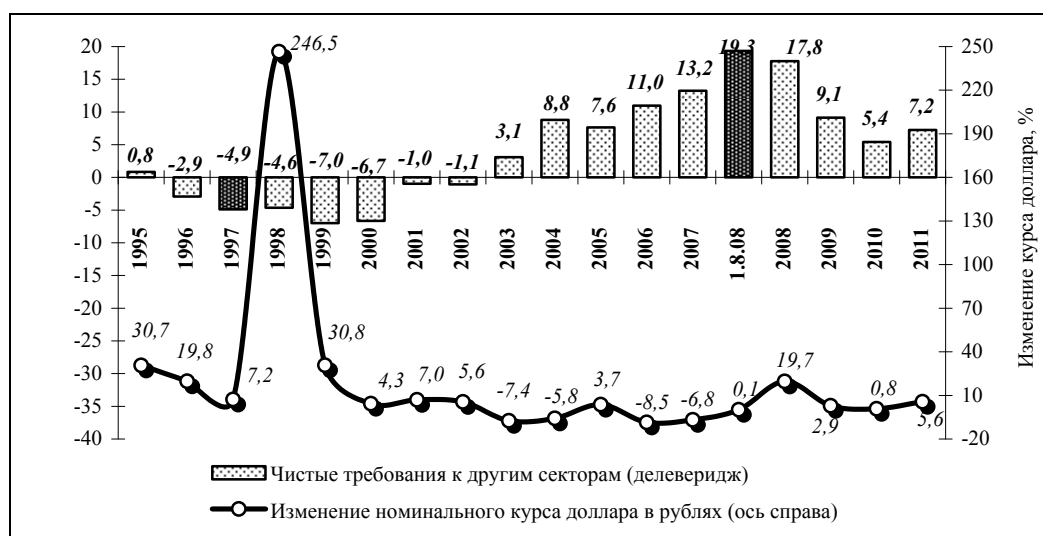
Ограничения СТ в 2011 г. сочетались с тенденцией прекращения делевериджа банковской системы¹, что показано на рис. 20. Иными словами, в банковской системе восстановился опережающий рост кредитного портфеля по сравнению с депозитной базой. По нашему мнению, сочетание указанных двух тенденций создавало проблемы в фондировании банков, что послужило важным фактором обострения проблемы с банковской ликвидностью во второй половине года. Другой причиной, обострившей кризис банковской ликвидности, был заметный рост в 2010 г. заимствований федеральной власти на внутреннем фондовом рынке посредством выпуска государственных ценных бумаг (подробнее об этом – см. далее в разделе о рынке облигаций).

¹ Показатель стоимости чистых требований банков к населению и бизнесу по отношению к суммарным активам банков.



Источник: расчеты по данным Банка России.

Рис. 19. Регулирование "carry trading" Банком России по состоянию на 1.1.2012



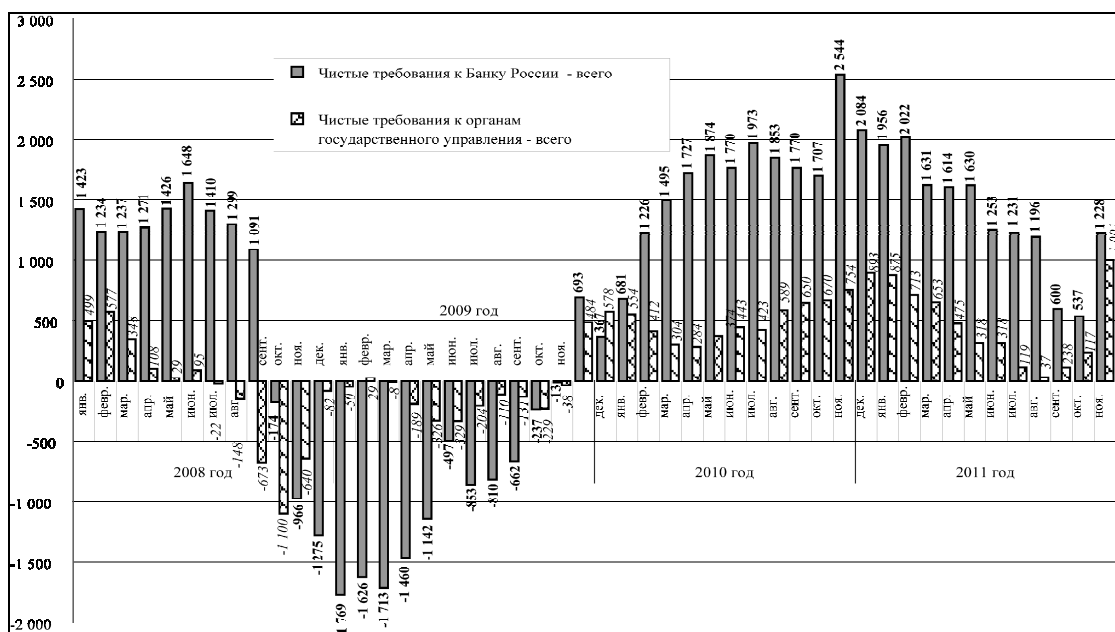
Источник: по данным Банка России.

Рис. 20. Превышение кредитов над депозитами – делеверидж (в % от стоимости активов (пассивов) банков)

3.3.2. Ликвидность и текущая стабильность банковской системы

Как показано на рис. 21, в 2011 г. банки вступили со значительными избытками краткосрочной ликвидности. В декабре 2010 г. их чистые требования к банку России составляли 2,5 трлн руб., к органам государственного управления – 0,8 трлн руб. Однако по итогам ноября 2011 г. указанные суммы чистых требований сократились соответственно до 0,5 трлн и 0,2 трлн руб. Это фактически означало, что размер краткосроч-

ных вливаний государственных и монетарных властей в банковскую систему к концу 2011 г. составил около 2,6 трлн руб., т.е. величину, сопоставимую с той, которую они получили во время кризиса 2008 г. Лишь в декабре благодаря резкому увеличению расходов из федерального бюджета на внутренний рынок поступило около 2,0 трлн руб.¹ Примерно на такую же сумму выросли банковские депозиты, денежная масса М2 увеличилась с 22,0 трлн до 24,5 трлн руб., или на 11,7%. Дополнительная банковская ликвидность была стерилизована за счет того, что размер чистых требований банков к Банку России вырос до 1,2 трлн руб., к органам государственного управления – до 1,0 трлн руб.



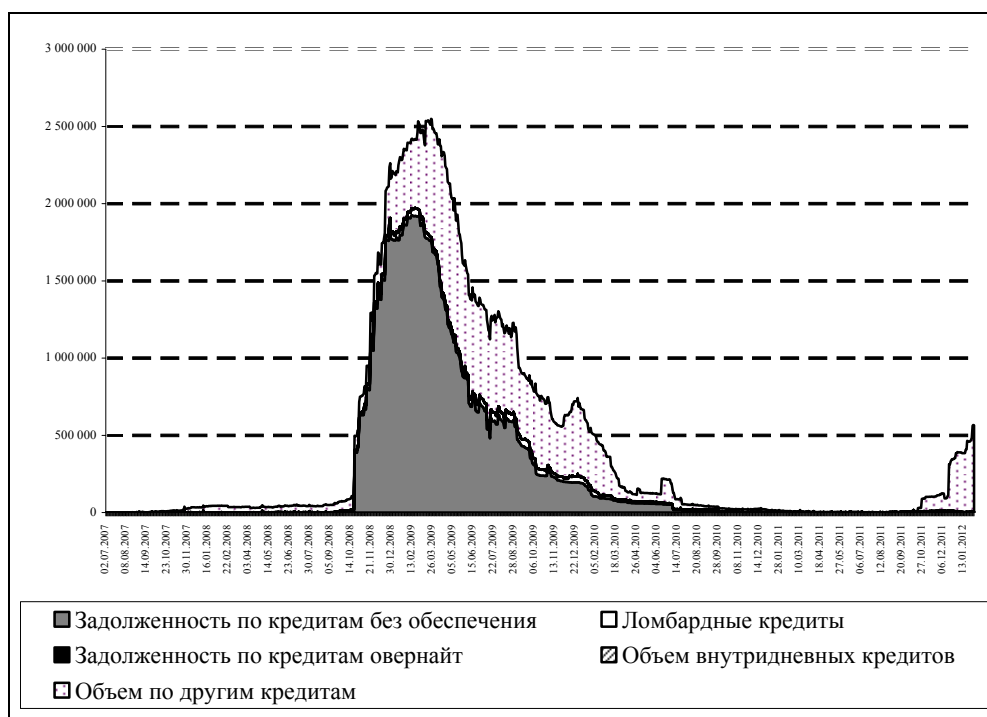
Источник: по данным обзора кредитных организаций Банка России.

Рис. 21. Оценка сумм поддержки банков, млрд руб.

На рис. 22 анализируются формы кредитной поддержки банков Банком России во время кризиса 2008–2009 гг. и в отчетном году. Во время кризиса основной формой кредитной поддержки банков стали беззалоговые кредиты, выдача которых началась с 20 октября 2009 г. С сентября 2010 г. различные программы поддержки банков за счет централизованных кредитов были практически свернуты. Однако в процессе обострения кризиса ликвидности во второй половине 2011 г. Банк России стал активно кредитовать банки в форме операций прямого РЕПО, задолженность по которым на графике показана в виде долгов по другим кредитам. По заявлению официальных представителей Банка России, в случае дальнейшего обострения кризиса ликвидности монетарные власти были готовы рассмотреть вопрос о возобновлении беззалогового кредитования банков².

¹ По словам министра финансов России А. Силуанова, расходы федерального бюджета в декабре 2011 г. должны были в два раза превысить среднемесячные расходы бюджета за этот год и составить около 2 трлн руб. (Сапожков О. «Бюджетный навес» 2012 года превышает привычные размеры // Коммерсантъ. 7 декабря 2011 г.).

² Дементьева С. Деньги поданы // Коммерсантъ. 28 октября 2011 г.



Источник: по данным Банка России.

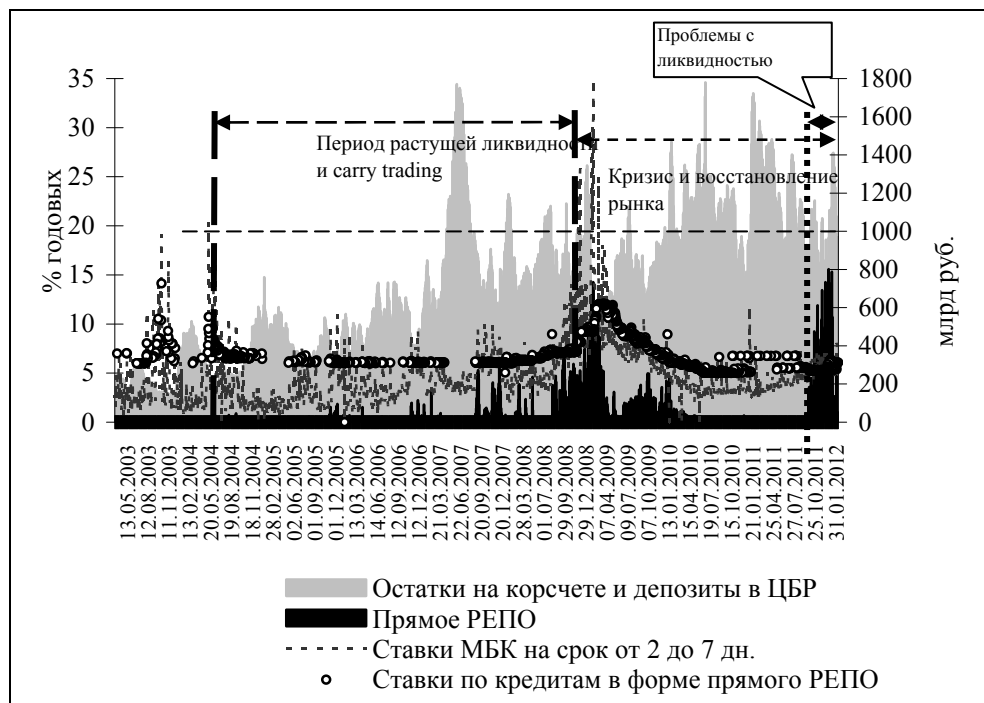
Рис. 22. Кредиты банкам от Банка России, млн руб.

В процессе привлечения заемных средств от Банка России и Минфина в период обострения ситуации с банковской ликвидностью преимущества в получении средств имели государственные банки. По оценкам рейтингового агентства Fitch rating, на государственные банки приходилось 84% общего объема размещенных средств, в то время как их доля в совокупных активах банковского сектора составляет около 55%¹.

Традиционным методом воздействия Банка России на стабильность банковской системы является кредитование банков посредством сделок прямого РЕПО. На рис. 23 показаны два периода в развитии российской банковской системы в зависимости от преобладания разных источников поддержания банковской ликвидности. Первый период – с 2004 г. по июль 2008 г. – был временем расцвета стратегии carry trading, когда банки имели возможность привлекать дешевые деньги на зарубежных рынках. В период растущей ликвидности Банк России прибегал к сделкам прямого РЕПО лишь эпизодически и в относительно умеренном масштабе. Второй период охватывает кризис 2008 г. и последующее восстановление рынка. Во время острой фазы сделки прямого РЕПО стали более активно использоваться для стабилизации рынка межбанковского кредитования. Они стали совершаться на регулярной основе, их объемы по сравнению с предкризисными показателями резко выросли. Стабилизация ситуации с краткосрочной ликвидностью в банках в 2010 г. вывела на докризисный уровень ставки рынка межбанковского кредитования. Банк России отказался от активного использования прямого РЕПО. Однако во второй половине 2011 г. при обострении ситуации с ликвидностью сделки РЕПО стали основным средством кредитования банков Банком России. В ряде

¹ Госсредства разошлись по госбанкам // Коммерсантъ. 2 декабря 2011 г.

случаев их объем в 2011 г. превышал максимальные объемы кредитования банков с помощью сделок РЕПО в острую фазу кризиса 2008 г.



Источник: по данным Банка России.

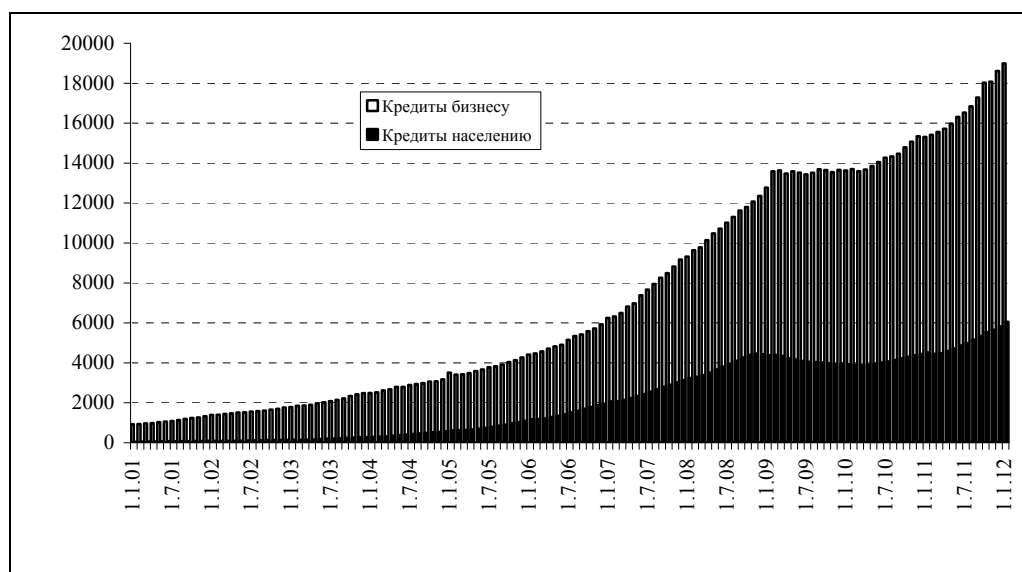
Рис. 23. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности, 2003 г. – декабрь 2012 г.

3.3.3. Рост кредитования

Нестабильность ресурса фондирования банков в 2011 г., проявляющаяся в ограниченности применения СТ, в более медленном росте депозитной базы, в вынужденном привлечении краткосрочных ресурсов от Банка России и органов государственного управления, не помешала, однако, возобновлению кредитной активности банков (рис. 24).

Если в 2010 г. кредиты небанковскому бизнесу выросли на 12,8%, кредиты населению – на 14,3%, то по итогам 2011 г. рост указанных кредитных портфелей составил соответственно 39,3 и 54,0%. Это ниже средних темпов роста кредитного портфеля за предкризисный период 2000–2007 гг., которые составляли для небанковского бизнеса 47,3%, для населения – 81,3%. Однако это значительно выше годовых темпов роста в размере 25%, которые в международной практике считаются достаточными для нормального, без перегрева, развития банковского сектора.

Таким образом, в 2011 г. банковский сектор, на долю которого приходится около 95% всех активов финансовых организаций в России, несмотря на возобновление кредитной активности, пока не нашел достаточных ресурсов для устойчивого развития. В значительной мере его фондирование остается зависимым от краткосрочных финансовых ресурсов Банка России и органов государственного управления. Это порождает существенные риски финансовой системы.



Источник: по данным Обзора кредитных организаций от Банка России.

Рис. 24. Россия: объем выданных кредитов, млрд руб. на 1.01.2012

3.4. Огосударствление рынка рублевых облигаций

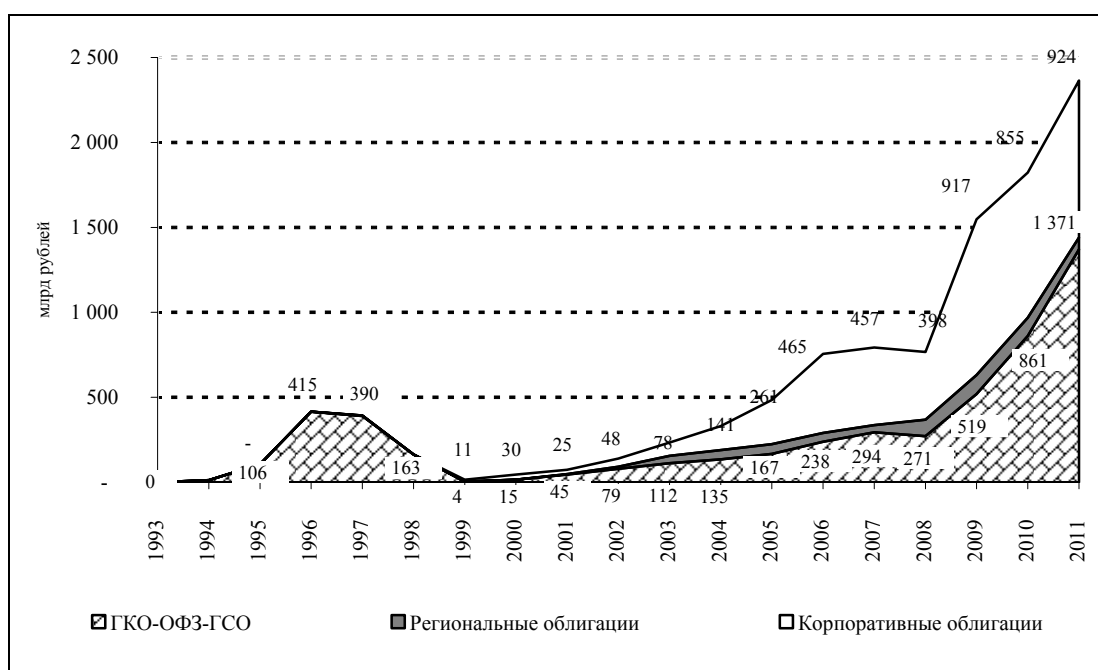
3.4.1. Опережающий рост размещений государственных ценных бумаг

В 2011 г. заметно повысилась роль государства на внутреннем рынке облигаций, прежде всего как одного из ключевых участников данного рынка. Это проявилось в ускоренном росте государственных заимствований на внутреннем рынке, в росте влияния государства в биржевой инфраструктуре, в повышении активности Банка России и государственных структур в биржевых торгах облигациями, в преобладании государственных компаний в качестве заемщиков на рынке корпоративных облигаций и государственных банков в сегменте инвестиционно-банковских услуг. В этом же году были приняты «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 гг.»¹, в которых «развитие долгового рынка рассматривается в качестве абсолютного приоритета государственной долговой политики на среднесрочный период». Минфином планируется, что на 90% дефицит федерального бюджета будет покрываться за счет государственных внутренних заимствований. По нашему мнению, это означает повышение зависимости внутреннего облигационного рынка от рисков несбалансированности государственного бюджета.

Приведенные на рис. 25 данные свидетельствуют об опережающем росте в 2011 г. на внутреннем облигационном рынке совокупных объемов размещений государственных ценных бумаг по сравнению с корпоративными облигациями. Если в 2010 г. объем размещений государственных ценных бумаг в сумме 861 млрд руб. лишь ненамного превышал объем эмиссии корпоративных облигаций, составлявший 855 млрд руб., то в 2011 г. при стоимости размещений корпоративных облигаций, равной 924 млрд руб.,

¹ Опубликованы на сайте Минфина России.

стоимость новых выпусков государственных ценных бумаг достигла 1374 млрд руб. Однако здесь нужно оговориться, что в оценке эмиссии государственных облигаций в 2011 г. учтена стоимость выпуска 15-летних облигаций федерального займа (ОФЗ) в размере 295 млрд руб., которые Минфин России 30 сентября 2011 г. разместил по закрытой подписке в рамках санации Банка России, контрольный пакет акций которого приобрел ВТБ. Тем не менее это свидетельствует о том, что потребности Минфина в привлечении средств на долговом рынке растут, и в 2011 г. это во многом было связано с принятым правительством Российской Федерации решением об использовании в качестве источника финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда России не средств Резервного фонда, а ресурсов, привлекаемых посредством выпуска государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. Это решение позволило Минфину России перечислить в начале 2012 г. около 1,0 трлн руб. нефтегазовых доходов в Резервный фонд, компенсировав данные средства наращиванием заимствований на облигационном рынке.



Источник: по данным ММВБ-РТС и МВФ.

Рис. 25. Объем размещений рублевых облигаций

Значительное наращивание размещений государственных облигаций планируется Минфином и в 2012 г. Согласно предварительному графику аукционов по размещению ОФЗ на I квартал 2012 г. за указанный период намечается привлечь 285 млрд руб., что почти в 8 раз выше объемов размещений за аналогичный период прошлого года.

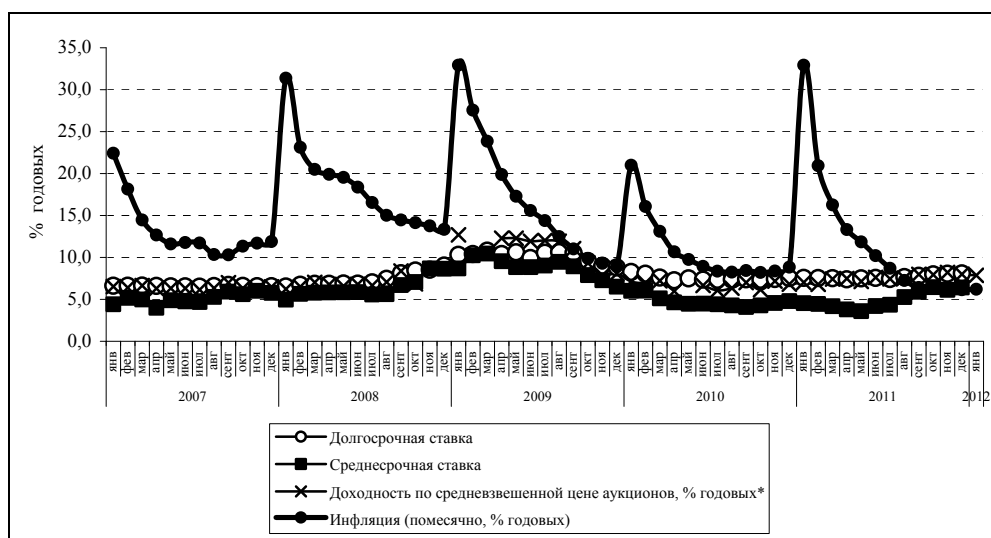
Росту привлекательности рынка государственных ценных бумаг способствовали меры, принимаемые Минфином по повышению уровня прозрачности и предсказуемости для инвесторов данного рынка, упрощению и повышению надежности системы расчетов, унификации порядка биржевой торговли и депозитарного обслуживания государственных, корпоративных и региональных облигаций. Это касается перехода к регулярной публикации квартальных графиков размещения ОФЗ и ориентиров по

доходности размещаемых выпусков облигаций, отмены требований о предварительном депонировании денежных средств в день аукциона, перехода к размещению «эталонных выпусков» ОФЗ. С 13 февраля 2012 г. все сделки с ОФЗ переведены в основной режим торгов на ММВБ–РТС, что, по оценкам биржи, позволит увеличить число участников торгов с данным инструментом с 304 до 640¹. Это также позволило существенно упростить и унифицировать депозитарные операции на организованном рынке ценных бумаг с правилами, действующими на рынке акций и корпоративных облигаций. В частности, отменены обязанности головного депозитария по ГКО–ОФЗ дублировать данные о счетах депо владельцев ценных бумаг, ведущихся в субдепозитариях дилеров, в головном депозитарии в рамках так называемого ЦТОСД (центра технического обеспечения субдепозитария дилера). Унификация правил ведения депозитарных операций для всех сегментов рынка ценных бумаг облегчает решение задачи привлечения на внутренний рынок ГКО–ОФЗ нерезидентов, привлекаемых с помощью открытия в российском центральном депозитарии счетов номинального держателя международных расчетно-клиринговых организаций.

Успеху размещений государственных ценных бумаг в 2011 г. способствовала также благоприятная внутренняя экономическая конъюнктура, обусловленная существенным снижением уровня инфляции, которая по итогам года оказалась на рекордно низком уровне – в размере 6,1%. Впервые за многолетнюю историю размещений ОФЗ доходность при аукционах и на вторичном рынке данных ценных бумаг начиная с августа – сентября 2011 г. была существенно выше уровня инфляции (рис. 26). В то же время можно предположить, что, несмотря на снижение инфляции, Минфин не пошел на снижение ставок заимствования во второй половине 2011 г., создав заметное конкурентное давление за свободные денежные средства на финансовом рынке.

Отметим, что рост экспансии государственных ценных бумаг на внутреннем финансовом рынке имеет неоднозначные последствия. Позитивным последствием данного процесса является формирование ликвидного рынка надежных финансовых инструментов, которые впервые за долгие годы стали играть роль индикатора безрисковой ставки заимствований. Помимо решения фискальных проблем, это имеет важное значение как импульс к росту долгосрочных внутренних сбережений и развитию сектора финансовых услуг. В то же время в условиях ограниченности круга внутренних институциональных инвесторов и источников банковской ликвидности рост государственных заимствований на рыночных условиях является существенным ограничением для корпоративных и региональных заемщиков. Более того, по нашему мнению, рост государственных заимствований на внутреннем рынке во второй половине 2011 г. стал одним из факторов временного кризиса банковской ликвидности, не позволившим банкам компенсировать закрытие «кредитного окна» на глобальных рынках за счет наращивания заимствований на внутреннем долговом рынке.

¹ Мазунин А. Инвесторы пришли за длинным рублем // Коммерсантъ. 9 февраля 2012 г.



* Средняя за месяц средневзвешенная ставка по итогам аукционов, взвешенная с учетом объемов размещенных облигаций.

Источник: по данным Банка России и Росстата.

Рис. 26. Среднемесячные ставки рынка ОФЗ и инфляция

3.4.2. Состояние рынка корпоративных облигаций

На рис. 27 приводятся ежемесячные данные об объемах эмиссии и оборотах вторичного рынка рублевых корпоративных облигаций на ММВБ с 2001 г. по январь 2012 г. Дополнительно указаны данные по банковской ликвидности, которая представляет собой среднемесячные остатки средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России. В 2011 г. объемы вторичного рынка корпоративных облигаций выросли до 36,3 трлн руб. по сравнению с 23,0 трлн в 2010 г. и 9,3 трлн руб. в 2009 г. На протяжении уже многих лет, несмотря на частые изменения конъюнктуры на финансовом рынке, вторичный биржевой рынок корпоративных облигаций демонстрирует удивительную «живучесть», имея устойчивый рост. В предкризисные годы в период растущей ликвидности рост корпоративных облигаций опирался преимущественно на стратегию carry trading. В 2010 г. таким фактором роста стал бурный приток краткосрочной ликвидности банковской системы вследствие ускоренного повышения монетизации российской экономики. Сокращение банковской ликвидности в 2011 г. вновь сопровождалось активным ростом сделок на вторичном биржевом рынке облигаций. Это объясняется тем, что с помощью сделок РЕПО банки заимствовали краткосрочные средства в форме межбанковских кредитов и у Банка России.

Другой отличительной чертой рынка корпоративных облигаций становится то, что значимость вторичного рынка по сравнению с процессом размещения облигаций постоянно повышается. В 2010 г. при сокращении объемов эмиссии корпоративных облигаций на 6,8% обороты данных ценных бумаг на вторичном рынке выросли на 147,0%. В 2011 г. стоимость указанных сделок увеличилась соответственно на 8,1 и 58,0%. С одной стороны, опережающий рост ликвидности вторичного рынка корпоративных облигаций позитивно влияет на ставки и сроки заимствований. С другой стороны, фондирование краткосрочными ресурсами долгосрочных займов повышает риски этого рынка, в том числе возможности эмитентов рефинансировать займы в будущем.

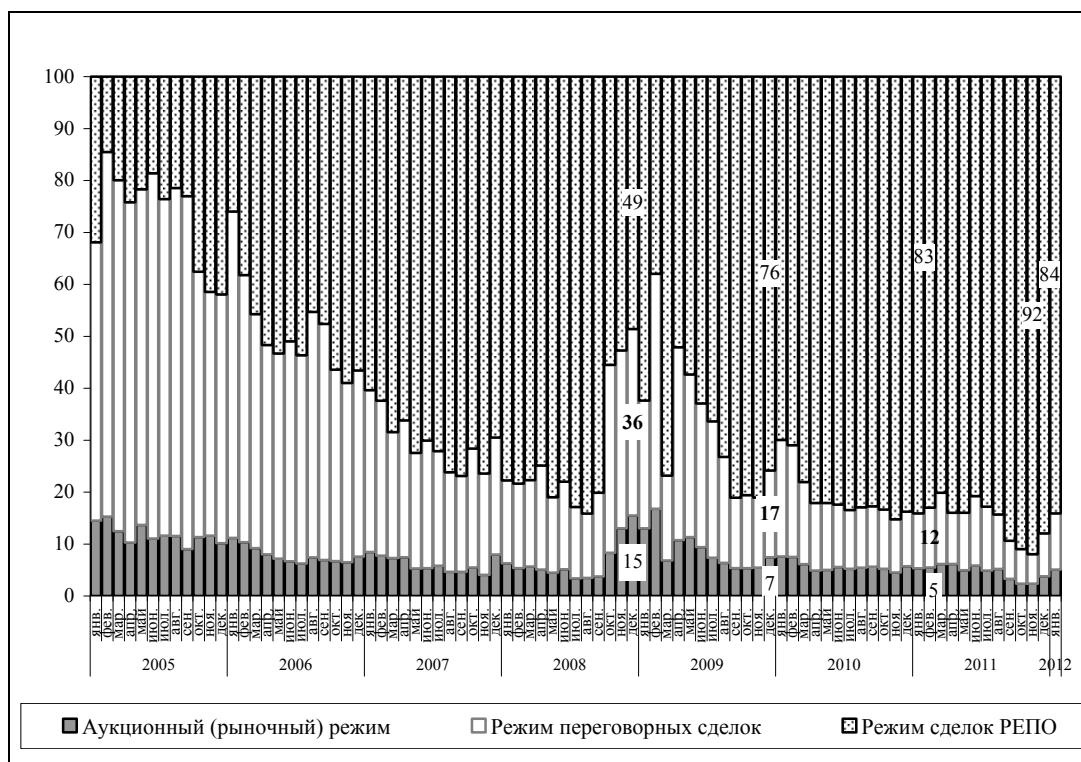


Источник: по данным Банка России и ММВБ–РТС.

Рис. 27. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность в 2001 г. – январь 2012 г.

Для рынков государственных и корпоративных облигаций наиболее актуальной нерешенной проблемой остается привлечение длинных денег внутренних и внешних институциональных инвесторов. Пока в источниках денег на данном рынке преобладают банки. Доля банков в структуре источников финансирования корпоративных облигаций сначала выросла с 31,9% в 2008 г. до 42,7% в 2010 г., затем она снизилась до 37,7% в 2011 г. Действенной мерой поддержки рынка рублевых корпоративных и региональных облигаций было принятие поправок в законодательство о пенсионной системе, в результате которых часть денег от накопительной системы могла инвестироваться в негосударственные облигации. В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» государственная управляющая компания, функции которой выполняет Внешэкономбанк (ВЭБ), получила право вкладывать пенсионные накопления граждан в расширенный инвестиционный портфель, формируемый в том числе из корпоративных облигаций российских эмитентов, гарантированных государством депозитов в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях, ипотечных ценных бумаг, облигаций международных финансовых организаций. Доля вложений ВЭБ и частных управляющих компаний за счет пенсионных накоплений в 2009 г. составляла 0,5% стоимости корпоративных облигаций в обращении. В 2010 г. и по итогам 9 месяцев 2011 г. она увеличилась соответственно до 3,5 и 3,9%. Доля паевых инвестиционных фондов и денежного рынка в финансировании корпоративных облигаций пока остается очень низкой, достигнув в 2009 г. 0,3%, в 2010 г. – 0,5% и в 2011 г. – 0,6% стоимости капитализации облигаций корпоративных заемщиков.

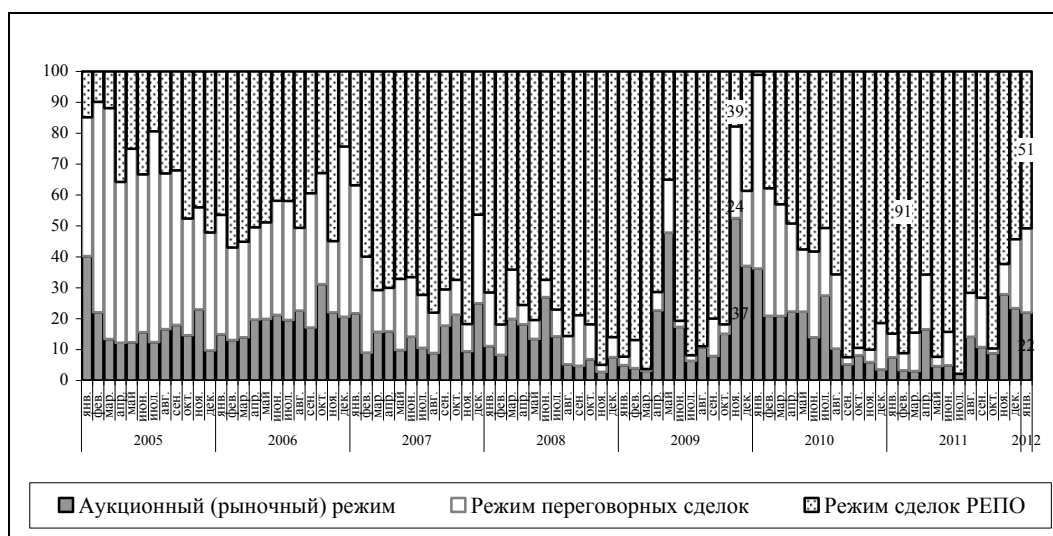
То, что рынок корпоративных облигаций все больше превращается в инструмент обслуживания сделок межбанковского кредитования в противовес долгосрочной природе самих корпоративных облигаций, показывает структура биржевых сделок с корпоративными облигациями на ММВБ–РТС (рис. 28). В ноябре 2011 г. на пике проблемы банковской ликвидности доля сделок РЕПО в общей стоимости биржевых сделок с корпоративными облигациями достигла абсолютного рекорда – 92%. В настоящее время только менее 5% сделок с корпоративными облигациями являются рыночными, т.е. применяются действительно для формирования и реструктуризации портфелей. Риск текущей ситуации с корпоративными облигациями состоит в том, что, если участники рынка переключатся на государственные облигации как на естественно более простой и эффективный инструмент взаимного кредитования на рынке РЕПО, это может вызвать системный кризис на рынке корпоративных заимствований.



Источник: по данным ММВБ–РТС.

Рис. 28. Структура сделок с корпоративными облигациями на ММВБ, %

В отличие от рынка корпоративных облигаций, в структуре биржевых сделок с региональными облигациями (рис. 29) наблюдаются позитивные изменения. В начале 2011 г. доля сделок РЕПО здесь составляла около 92%, однако во второй половине года она снизилась до 51%. При этом доля рыночных сделок в 2011 г. достигла 22%. Это свидетельствует о том, что региональные облигации в меньшей степени вовлечены в межбанковское кредитование. Возможно, данные инструменты более активно используются инвесторами для целей формирования и реструктуризации портфелей.

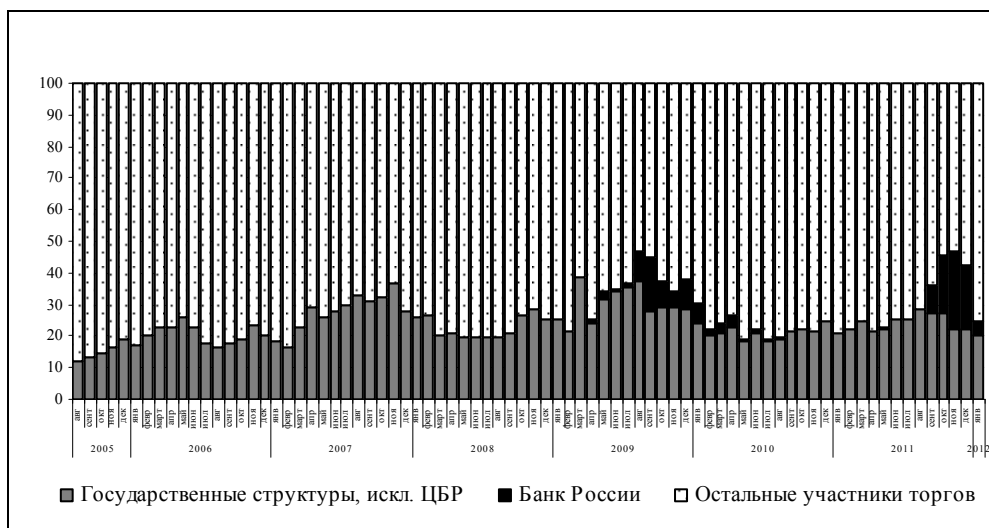


Источник: по данным ММВБ–РТС.

Рис. 29. Структура сделок с региональными облигациями на ММВБ, %

3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций

На рис. 30 анализируются доли разных групп участников торгов (частных и государственных компаний¹, Банка России) в объемах биржевых торгов корпоративными облигациями на ММВБ–РТС во всех режимах, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО.



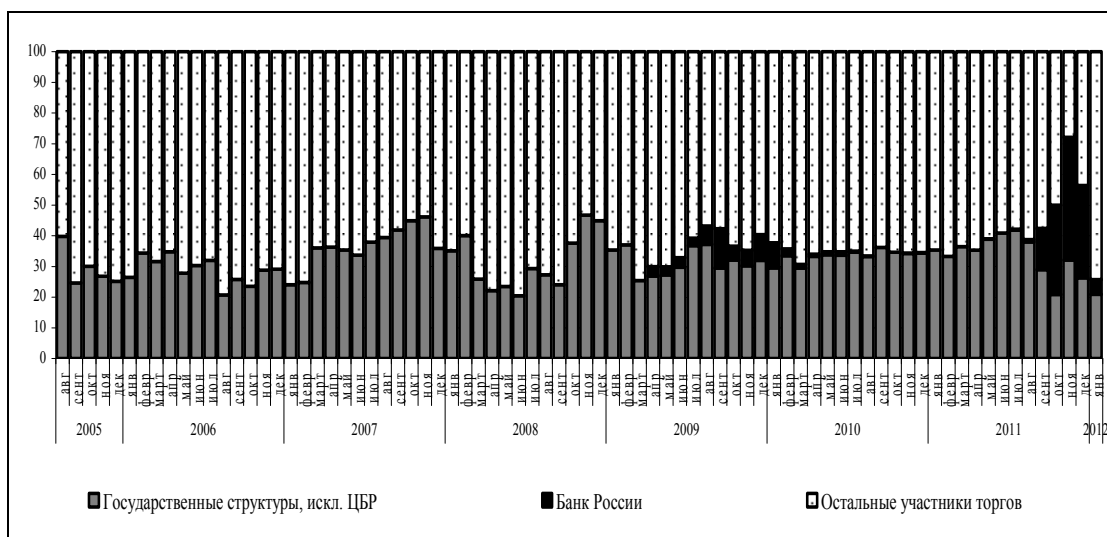
Источник: по данным биржи ММВБ–РТС.

Рис. 30. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов корпоративными облигациями на ММВБ–РТС, %

¹ ВЭБ, ВТБ, ВТБ Капитал, ВТБ24, Газпромбанк, Сбербанк, КИТ-Финанс, Связь-банк, Банк Москвы, Транскредитбанк, а с 2011 г. ИК «Тройка Диалог».

В 2011 г. доля государственных структур в объеме сделок с корпоративными облигациями практически не изменилась, однако с августа по декабрь на рынке значительные объемы операций с данными инструментами приходились на Банк России. Это связано с тем, что в период обострения ситуации с ликвидностью Банк России активно кредитовал банки посредством сделок прямого РЕПО с корпоративными облигациями. При этом масштабы данных операций с участием Банка России превышали объемы аналогичных сделок во время острой фазы кризиса 2008 г.

На *рис. 31* отражена доля государственных структур и Банка России в объемах биржевых торгов региональными облигациями. В течение последних четырех месяцев 2011 г. Банк России активно участвовал в сделках с региональными облигациями. При этом в отдельные периоды на его долю приходилось до трети объемов сделок с региональными облигациями.

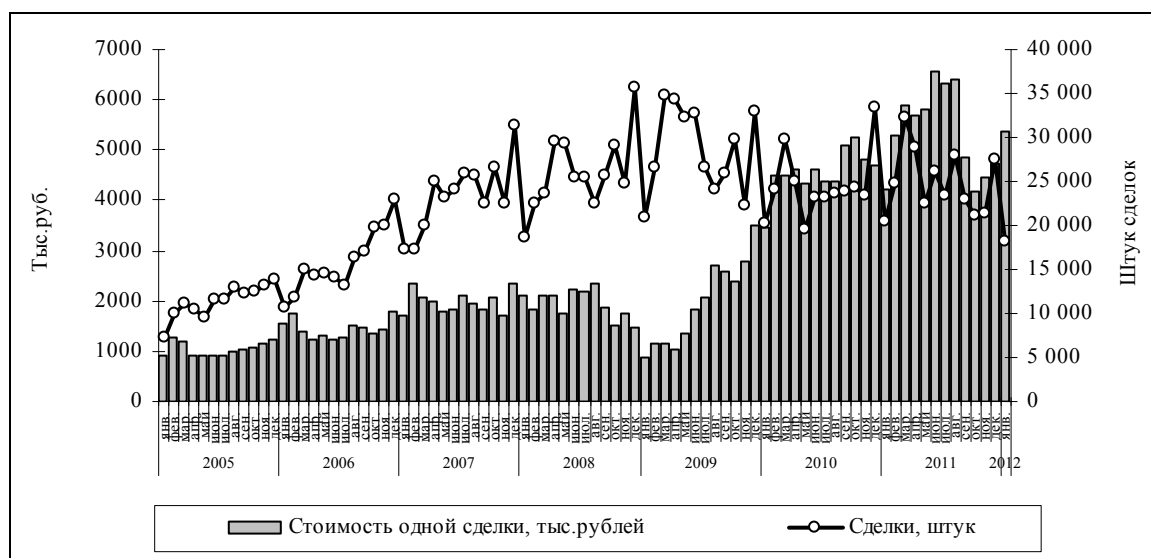


Источник: по данным биржи ММВБ-РТС.

Рис. 31. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов региональными облигациями на ММВБ-РТС, %

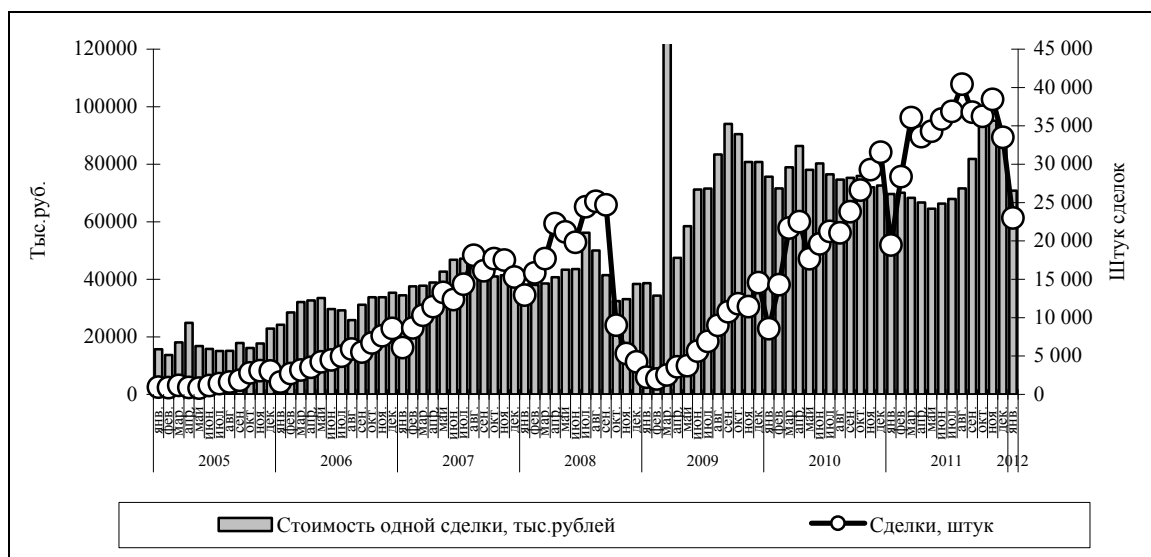
Рынки корпоративных и региональных облигаций существенно отличаются друг от друга по уровню концентрации, измеряемой индексом Херфиндаля – Хиршмана (см. *рис. 13*). Рынок корпоративных облигаций является низкоконцентрированным, показатель ННІ по нему почти в 2 раза ниже, чем у рынка акций на ММВБ-РТС. Это вызвано тем, что в условиях недостаточно ликвидного рынка ОФЗ корпоративные облигации используются преимущественно в качестве механизма межбанковского кредитования. Им активно пользуются все банки, поэтому круг участников торгов корпоративными облигациями на бирже очень широк. Напротив, рынок региональных облигаций в 2010–2011 гг. был умеренно концентрированным, ежемесячные значения ННІ по нему держались в диапазоне 800–1800. Лишь в ноябре 2011 г. ННІ по сделкам с данными облигациями превысил черту в 1800, на время рынок стал высококонцентрированным. На этом рынке работает ограниченное число игроков (Сбербанк, ВТБ, Банк России, Центрокредитбанк и др.). Он в меньшей мере используется как площадка для межбанковского кредитования.

На рис. 32 приведены данные о количестве сделок и стоимости одной сделки с корпоративными облигациями в режиме анонимных торгов на ММВБ–РТС. В отличие от рыночного сегмента торгов с акциями (см. рис. 16), с 2009 г. по середину 2011 г. наблюдалась тенденция уменьшения числа рыночных сделок с корпоративными облигациями при росте средних объемов сделок. Это свидетельствует о том, что на данном сегменте рынка в отличие от рыночных сделок с акциями в меньшей мере развита высокочастотная торговля. Снижение числа сделок и размера средней рыночной сделки во второй половине 2011 г. объясняется эффектом затухания торговой активности в сегменте анонимных сделок в период обострения проблем с ликвидностью.



Источник: по данным ММВБ–РТС.

Рис. 32. Рыночные сделки с корпоративными облигациями на ММВБ



Источник: по данным ММВБ–РТС.

Рис. 33. Сделки РЕПО с корпоративными облигациями на ММВБ

На рис. 33 анализируется сегмент сделок РЕПО с корпоративными облигациями на ММВБ–РТС. В отличие от рыночного режима сделок в сегменте РЕПО в 2011 г. в период обострения ситуации с ликвидностью наблюдался рост числа сделок и размеров средней сделки, что, видимо, отражало повышение спроса банков на кредиты под залог корпоративных облигаций. Размеры средней сделки РЕПО также примерно вдвое выше стоимости рыночных сделок с корпоративными облигациями, что неудивительно, поскольку размер банковских кредитов для финансовых компаний не может быть малым.

Со стороны размещений корпоративных облигаций двигателями роста их рынка в течение нескольких лет являются крупные, преимущественно государственные, компании. В табл. 6 показано, что в 2009 г. на 24 крупнейших эмитента приходилось 87,7% стоимости выпусков корпоративных облигаций, в 2010 и 2011 гг. – соответственно 60 и 59% эмиссий. В 2007 г. из объема размещений корпоративных облигаций в размере 476,7 млрд руб. на первые 24 компании-эмитента приходилось лишь 42,1% стоимости эмиссии, а на оставшихся эмитентов – 57,9%. Из первых 10 эмитентов корпоративных облигаций по 6 компаний в 2009 и 2010 гг. были государственными, в 2011 г. государственных насчитывалось 7 эмитентов из 10.

Таблица 6

Крупнейшие эмитенты рублевых корпоративных облигаций в 2009–2011 гг.

	2009			2010			2011		
	Эмитенты	млрд руб.	%	Эмитенты	млрд руб.	%	Эмитенты	млрд руб.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	РЖД	145	15,8	ФСК ЕЭС	50	5,8	Россельхозбанк	62	5,7
2	«Транснефть»	135	14,7	Россельхозбанк	35	4,1	ФСК ЕЭС	55	5,0
3	Внешэконом-банк	60	6,6	«Роснано2»	33	3,9	«Уралкалий»	50	4,6
4	«ЛУКОЙЛ»	50	5,5	«ЕвразХолдинг»	30	3,5	«Ростелеком»	39	3,5
5	Атомэнергопром	50	5,5	АИЖК	29	3,3	АИЖК	35	3,2
6	«Башнефть»	50	5,5	Внешэконом-банк	27	3,2	«Роснано2»	33	3,0
7	АФК «Система»	39	4,3	«АЛРОСА»	26	3	ВЭБ	30	2,8
8	МТС	30	3,3	МТС	25	2,9	«Газпромнефть»	30	2,8
9	АИЖК	28	3,1	«Мечел»	25	2,9	«Русал Братск»	30	2,8
10	ВТБ (ВТБ 24)	23	2,5	«Вимм-Билль-Данн»	24	2,8	ВЭБ-лизинг	25	2,3
11	«СИБМЕТИН-ВЕСТ»	20	2,2	ВТБ (ВТБ 24)	20	2,3	«Мечел»	25	2,3
12	«Газпромнефть»	18	2	«Газпромнефть»	20	2,3	Оборонпром	21	1,9
13	ВТБ-Лизинг Финанс	15	1,6	«ВымпелКом-Инвест»	20	2,3	Ипотечный агент АИЖК	20	1,9
14	«Мечел»	15	1,6	РЖД	15	1,8	Газпромбанк	20	1,8
15	ММК	15	1,6	«Северсталь»	15	1,8	НЛМК	20	1,8
16	«Газпром»	15	1,6	Глобэкс банк	15	1,8	«РусГидро»	20	1,8
17	НЛМК	15	1,6	«Норильский никель»	15	1,8	АФК Система	20	1,8

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
18	«Северсталь»	15	1,6	«Юникредит»	15	1,8	НК Альянс	17	1,6
19	НИА ВТБ 001	14	1,6	ЕБРР	14	1,6	«Ураниум Уан Инк»	17	1,5
20	Банк «Петро-коммерц»	11	1,2	ММК	13	1,5	«Газпром-Капитал»	15	1,4
21	МБРР	10	1,1	Банк «Санкт-Петербург»	13	1,5	«ЕвразХолдинг»	15	1,4
22	Росбанк	10	1,1	«Аэрофлот»	12	1,4	«Кузбассэнерго-Финанс»	15	1,4
23	Россельхозбанк	10	1,1	Транскредит-банк	12	1,4	ММК	15	1,4
24	«ВымпелКом-Инвест»	10	1,1	Атомэнергопром	10	1,2	Московский кредитный банк	13	1,2
	Иные эмитенты	113	12,3	Иные эмитенты	342	40,0	Иные эмитенты	448	41,2
	Итого	917	100		855	100		1089*	100

* Включая непубличные размещения.

Источник: по данным www.cbonds.ru, www.rusbonds.ru и ММВБ–РТС.

Рынок корпоративных облигаций все более приобретает черты процесса, замкнутого между государственными структурами. Государственные компании заимствуют деньги у государственных структур. Вторичный рынок также поддерживается преимущественно государственными банками вместе с Банком России. Более того, андеррайтерами и инвестиционными консультантами при размещении корпоративных облигаций также выступают государственные инвестиционные банки. Об этом свидетельствуют данные табл. 7. В 2007 г. государственные банки являлись андеррайтерами у 36,3% выпусков облигаций (по стоимости). В 2008 г. их доля выросла до 46,8%, в 2009 г. – до 62,4%. В 2010 г. она вновь снизилась до 46,0%, а в 2011 г. снова увеличилась до 62,4%.

Таблица 7

Доля государственных инвестиционных банков в объемах выпусках рублевых облигаций на внутреннем рынке

	2007		2008		2009		2010		2011	
	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %
Корпоративные облигации										
Всего	467 970	100,0	469 792	100,0	994 022	100,0	855 035	100,0	994 844	100,0
Государственные инвестиционные банки	169 668	36,3	219 892	46,8	620 044	62,4	393 743	46,0	620 698	62,4
Иные	298 302	63,7	249 900	53,2	373 978	37,6	461 292	54,0	374 146	37,6
Региональные облигации										
Всего	53 032	100,0	71 943	100,0	155 836	100,0	114 901	100,0	53 944	100,0
Государственные инвестиционные банки	7 551	14,2	42 227	58,7	133 325	85,6	86 613	75,4	7767	14,4
Иные	45 481	85,8	29 716	41,3	22 511	14,4	28 288	24,6	46 177	85,6

Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.cBonds.ru за 2007–2011 гг.

Иная ситуация с инвестиционно-банковскими услугами на рынке региональных облигаций. В 2008 и 2009 гг. доля государственных банков в стоимости выпусков облигаций выросла с 14,2% в 2007 г. до соответственно 58,7 и 85,6%. Однако в следующие два года, в 2010 и 2011 гг., она снизилась сначала до 75,4%, затем – до 14,4%. Причиной

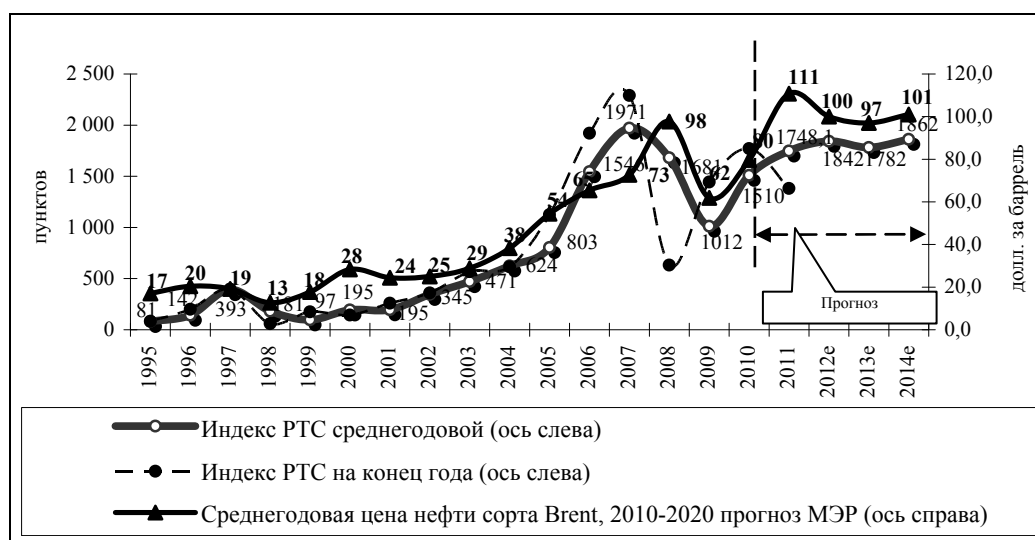
столь резкого снижения доли государственных структур в размещении региональных облигаций в 2011 г. является прекращение деятельности Мосфинагентства в связи с изменением приоритетов бюджетной стратегии правительства г. Москвы, которое ранее играло ключевую роль на рынке региональных займов.

3.5. Основные риски на финансовом рынке

Основные риски финансового рынка связаны со следующими факторами: стагнация рынка акций из-за остановки роста цен на энергоносители; риски оттока иностранного капитала; девальвация рубля; опережающий рост внешних заимствований банков и нефинансового сектора; рост объемов торгов на срочном рынке при недостаточном уровне обеспеченности сделок; нарастание рисков на рынке РЕПО; малая емкость рынка финансовых услуг, препятствующая росту финансовых посредников,

3.5.1. Остановка роста рынка акций из-за ценового фактора

Как было показано в разделе 3.2.1 (рис. 6 и 8), российский фондовый рынок зависим от цен на нефть. Данная цена является индикатором состояния глобальной экономики, стабильности финансовой системы и уровня денежной ликвидности в ней, политической стабильности в странах – экспортерах нефти и иных факторов. Текущие прогнозы Минэкономразвития и международных финансовых организаций, схожие в том, что в среднесрочной перспективе нефтяные цены повышаться не будут, отражают опасения по поводу замедления глобального экономического роста и рисков стабильности мировой финансовой системы из-за нерешенности проблемы суверенных долгов, кризиса в зоне евро, недостаточной устойчивости банковской системы и иных факторов.



Источник: рассчитано по данным прогноза МЭР и ММВБ–РТС.

Рис. 34. Прогноз индекса РТС до 2014 г. исходя из прогноза цен нефти МЭР

Если применить уравнение зависимости между ценой на нефть и индексом, указанным на рис. 6, к среднесрочному прогнозу нефтяных цен МЭР на период 2012–2014 гг., получается стагнация рынка акций, как это показано на рис. 34. Индекс РТС будет волатильным, но его среднее значение остановится на уровне около 1900 пунктов. Для

возобновления роста фондового рынка нужны новые идеи экономического роста, которые, даже если и будут реализованы, вряд ли заработают сразу¹.

В отчете 2009 г.², исходя из формулы взаимосвязи индекса РТС и нефтяных цен, нами прогнозировалось среднегодовое значение индекса в 2010 г. на уровне 1503 пунктов, а фактически он оказался равен 1510. При анализе итогов рынка за 2010 г. мы ожидали, что в 2011 г. среднегодовая цена нефти за баррель вырастет с 80 до 105 долл.³ Фактически она выросла еще больше – почти до 111 долл. за баррель. Однако вместо прогнозируемого роста среднегодового значения индекса РТС до 2017 пунктов в 2011 г. фактически данный показатель вырос лишь до 1748 пунктов. Более того, индекс РТС по состоянию на конец года уменьшился с 1770 пунктов в 2010 г. до 1381,87 в 2011 г., или на 21,9%. Причина расхождения реальных данных с прогнозом – более объемный, чем ожидался, вывоз капитала из России.

По нашим оценкам, в 2012 г. при небольшом снижении среднегодовых цен на нефть среднегодовое значение индекса РТС повысится с 1748 пунктов до 1842, или на 5,4%. Разнонаправленная динамика средних значений нефтяных цен и индекса будет объясняться замедлением объемов вывоза капитала из России.

3.5.2. Риски оттока иностранного капитала

В разделе 3.2.2 анализировалась зависимость российского рынка акций от движения средств иностранных инвестиционных фондов, инвестирующих в Россию. Как было показано со ссылкой на исследование МВФ, инвестиционные решения портфельных инвесторов опираются на динамику и волатильность прогнозов темпов роста ВВП, например, международных финансовых организаций, оценку волатильности валютных курсов, индексы предполагаемой волатильности развитых и развивающихся рынков.

Как было показано на *рис. 9*, отток средств из иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, зафиксированный в мае – декабре 2011 г., в январе 2012 г. сменился тенденцией притока средств в данные фонды. Означает ли это изменение тенденции в поведении портфельных инвесторов, покажет время. По нашему мнению, пока предпосылки для этого отсутствуют. На это, в частности, указывает динамика прогнозов МВФ по ВВП крупнейших экономик мира, приведенная в последнем докладе о состоянии мировой экономики, который в обновленной редакции был опубликован на сайте МВФ в январе 2012 г. В нем МВФ по сравнению с сентябрьским 2011 г. прогнозом понизил прогнозы темпов роста ВВП на 2012 г. мировой экономики с 4,0 до 3,3%, Японии – с 2,3 до 1,7%, Германии – с 1,3 до 0,3%, Великобритании – с 1,6 до 0,6%, Китая – с 9,0 до 8,2%, России – с 4,1 до 3,5%.

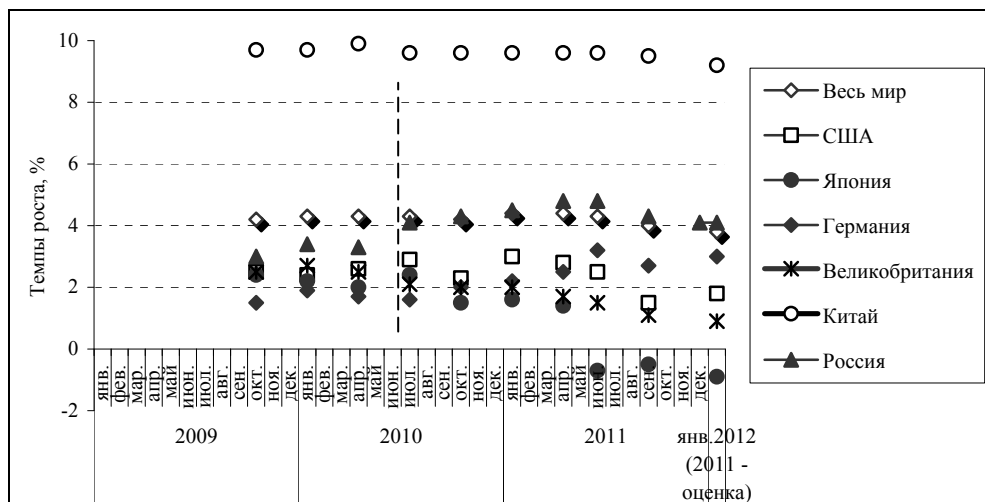
О том, что связь между ухудшением прогнозов динамики ВВП и поведением инвесторов в инвестиционных фондах работает, свидетельствуют события 2011 г. Как показано на *рис. 35*, в апреле 2011 г. МВФ понизил прогноз темпов роста ВВП на 2011 г. в США, Великобритании и Японии. В последующие кварталы прогнозы экономического роста были снижены по Германии, Китаю, России и миру в целом. Неудивительно, что

¹ В различных вариантах Стратегии-2020 такими идеями являются радикальное изменение делового климата, новая промышленная политика и инновации.

² Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2010. С. 154.

³ Экономико-политическая ситуация в России. Тенденции и перспективы. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. С. 154.

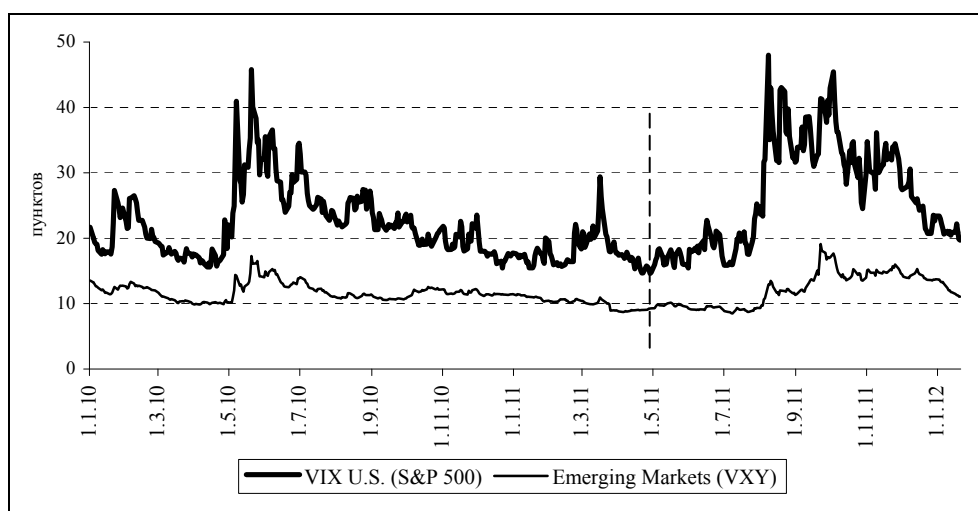
как реакция на рост неопределенностей в мировой экономике в мае 2011 г. портфельные инвестиции, по данным EPFR, стали стабильно покидать российский рынок акций.



Источник: рассчитано по данным ежеквартальных WEO IMF за 2009–2011 гг.

Рис. 35. Ежеквартальные прогнозы МВФ роста реального ВВП в 2011 г., %

Более противоречивы показания индексов предполагаемой волатильности по американским акциям и акциям развивающихся стран (рис. 36). Во второй половине 2011 г. данные индексы показали существенный всплеск, предупреждая о растущих рисках рынка акций. Однако в январе 2012 г. индексы VIX и VXY значительно понизились, это свидетельствует о том, что участники срочного рынка ожидают понижения в ближайшие месяцы волатильности цен акций американских компаний и компаний из развивающихся рынков. Вместе с тем рост указанных индексов не всегда означает повышение рисков. Например, всплеск индекса в мае – июне 2010 г. не сопровождался оттоком средств из фондов, инвестирующих в Россию и другие развивающиеся рынки.



Источник: приводится по данным WEO IMF (январь 2012 г.) со ссылкой на Чикагскую биржу опционов.

Рис. 36. Индекс предполагаемой волатильности

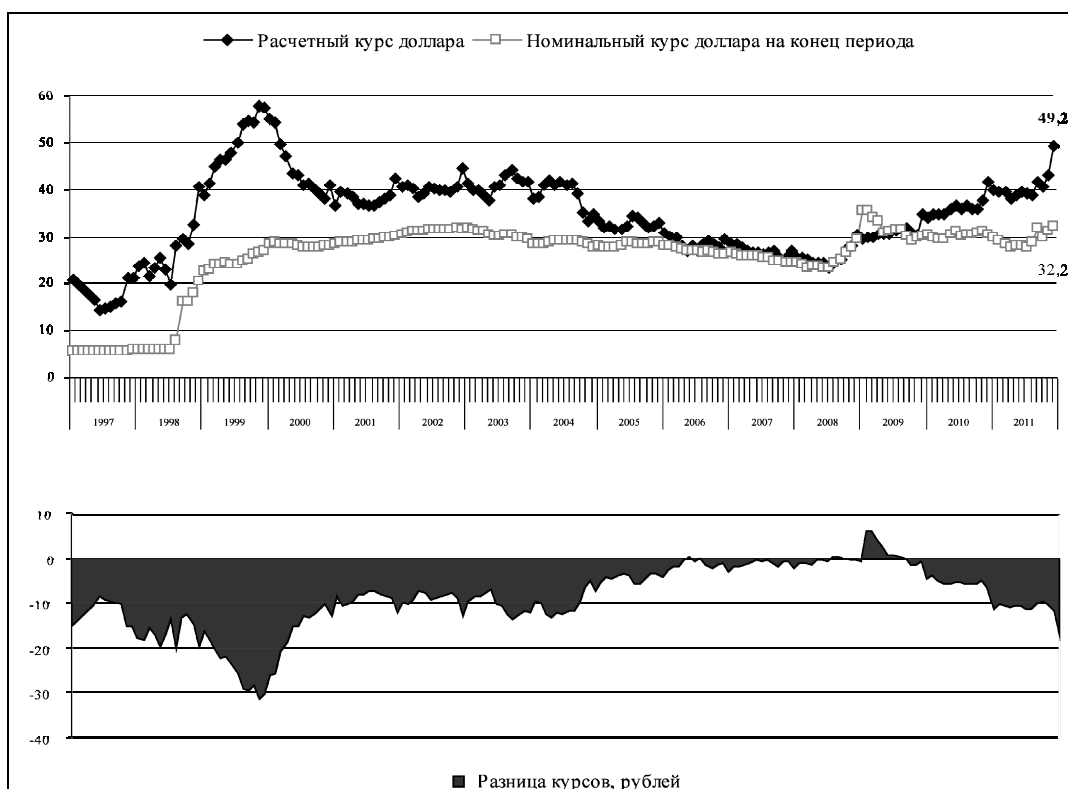
Изложенный выше подход позволяет определить условия, при которых средства портфельных инвесторов начнут возвращаться. Это произойдет тогда, когда перестанут снижаться прогнозы темпов экономического роста крупнейших стран от МВФ и иных международных финансовых организаций и уменьшатся колебания индекса VIX. С учетом нарастания экономического кризиса в Евросоюзе и отсутствия позитивных изменений в экономике США вряд ли это произойдет в первой половине 2012 г. Соответственно в этот период продолжится вывод иностранных портфельных инвестиций, хотя, возможно, в меньших масштабах.

3.5.3. Риски девальвации рубля в среднесрочной перспективе

Тенденция замедления притока в Россию новых валютных поступлений из-за стабилизации цен на глобальных сырьевых рынках и продолжающегося четвертый год оттока иностранного капитала, проявившаяся и в 2011 г., переход к более свободному формированию курса рубля, переход Банка России к таргетированию уровня инфляции преимущественно с помощью инструментов процентной политики в итоге ведут к отрыву динамики денежной массы и валютных резервов. Движение валютных поступлений перестает играть решающую роль в росте денежной массы.

В целом данный процесс является позитивным, в 2011 г. он привел к небывало низкому уровню инфляции в стране. Однако при этом возникает риск того, что опережающий рост рублевой денежной массы по сравнению с валютными резервами в случае шоков на финансовых рынках приведет к резкой девальвации национальной валюты. В случае кризиса на глобальном рынке или паники на внутреннем финансовом рынке, когда у населения и компаний возникает ажиотажный спрос на иностранную валюту, у правительства и центрального банка может оказаться недостаточно валютных резервов, чтобы погасить такой спрос, они будут вынуждены девальвировать национальную валюту.

Представление о том, насколько глубокой может быть подобная девальвация, дают данные *рис. 37*. Они показывают соотношение между официальным курсом доллара в рублях на конец месяца и расчетным курсом доллара, определяемым путем деления величины денежной массы (M2) на стоимость золотовалютного резерва в РФ. С конца 2009 г. официальный курс рубля стал все больше отклоняться от расчетного, а в декабре 2011 г. их различие достигло максимума за последнее 10-летие. Расчетный курс 49,2 руб. за доллар можно рассматривать как потенциальный ориентир для официального курса рубля в случае самого неблагоприятного развития ситуации на финансовом рынке, вероятность которой, к счастью, крайне мала. Однако при сложившемся различии между официальным курсом рубля и его валютным обеспечением монетарные власти или просто «невидимая рука» рынка будут постепенно ослаблять рубль в среднесрочной перспективе. Такой сценарий был бы предпочтителен и для внутренней экономики, поскольку плавная девальвация национальной валюты является одним из наиболее действенных и не противоречащих принципам ВТО инструментом поддержки национального товаропроизводителя.



Источник: рассчитано по данным Банка России и Минфина России.

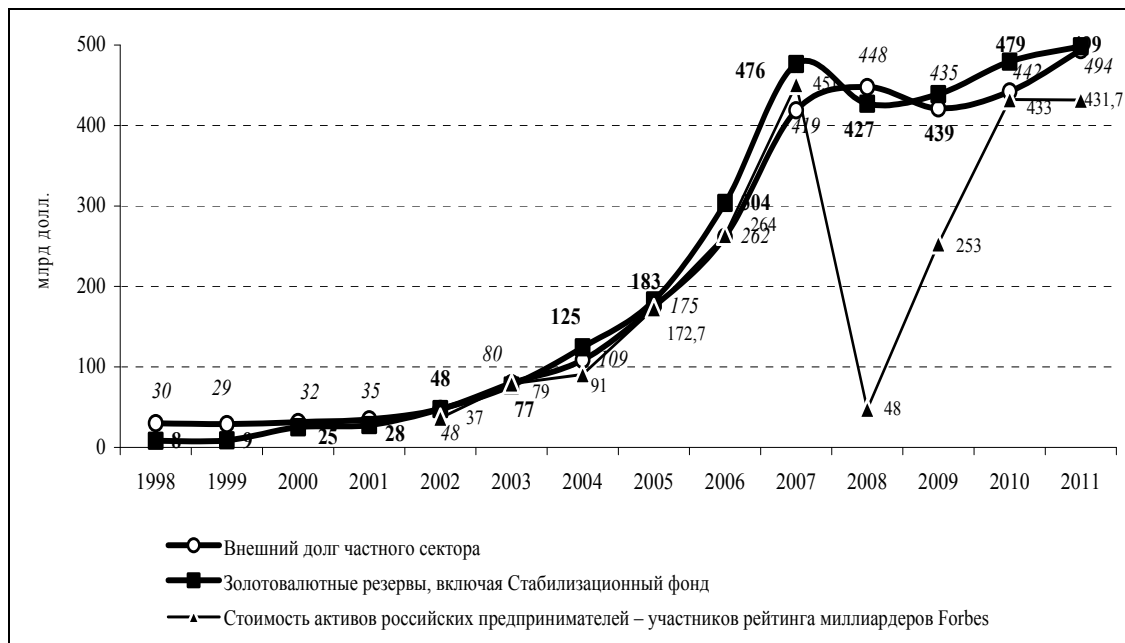
Рис. 37. Соотношение номинального курса доллара в рублях и курса расчетного

3.5.4. Риски накопления внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями

Внешний долг негосударственного сектора, который практически равен стоимости всего золотовалютного резерва Российской Федерации (рис. 38), остается одним из основных рисков финансовой системы. Устойчивое соответствие размеров золотовалютных резервов и внешних долгов частного сектора свидетельствует о взаимосвязи обоих показателей. С одной стороны, централизация части создаваемой бизнесом стоимости в форме золотовалютного резерва создает необходимый запас прочности финансовой системы и ограничивает чрезмерное укрепление рубля. С другой стороны, в условиях глобальной экономики изъятие таких средств из доходов бизнеса создает неизбежные сложности для поддержания предпринимателями расширенного воспроизводства. Чтобы поддерживать его на имеющемся уровне, они вынуждены компенсировать часть средств, изъятых в золотовалютные резервы государства, с помощью внешних заимствований. Вот почему, несмотря на кризис и давление государства, пытающегося снизить внешние заимствования крупных государственных корпораций, добиться существенного снижения объемов внешних заимствований реально не удается.

На рис. 39 данные о внешней задолженности приводятся отдельно по банкам и небанковским компаниям. Внешний долг банков увеличился со 144 млрд долл. в 2010 г. до 164 млрд долл. в 2011 г., или на 13,9%. Долг небанковских компаний вырос с 298 млрд долл. в 2010 г. до 330 млрд долл. в 2011 г., или на 10,7%. Парадокс ситуации с ростом внешнего долга частного сектора в 2011 г. заключается в том, что он вырос во-

преки значительному чистому оттоку капитала из России в сумме около 85 млрд долл. и сложностям рефинансирования зарубежных долгов во второй половине прошедшего года вследствие нарастания проблем на глобальных финансовых рынках.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 38. Рост долгов частного сектора, финансового излишка государства и активов российских участников рейтинга миллиардеров от Forbes



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 39. Внешний долг Российской Федерации в 1998–2011 гг., млрд долл.

3.5.5. Операционные риски фондового и срочного рынков

Характерной чертой фондового рынка акций последних лет является опережающий рост объемов торгов по сравнению с активами участников рынка и их клиентов. Косвенным образом об этом свидетельствуют данные *рис. 16*, показывающие рост числа анонимных сделок с акциями при сокращении размера средней сделки на основном рынке акций ММВБ–РТС. Растет популярность высокочастотной торговли. Ежегодные конкурсы бирж за звание лучшего частного инвестора, по существу, превратились в скрытую рекламу высокочастотной торговли. Эпизодически публикуемые в СМИ данные о клиентских операциях позволяют предполагать, что у крупных брокерских компаний частный клиент в среднем в два-три дня полностью обновляет свой портфель¹. В отличие от развитых рынков тарифная политика российских брокеров не предполагает каких-либо ограничений для высокочастотной торговли клиентами независимо от степени их готовности к рискам².

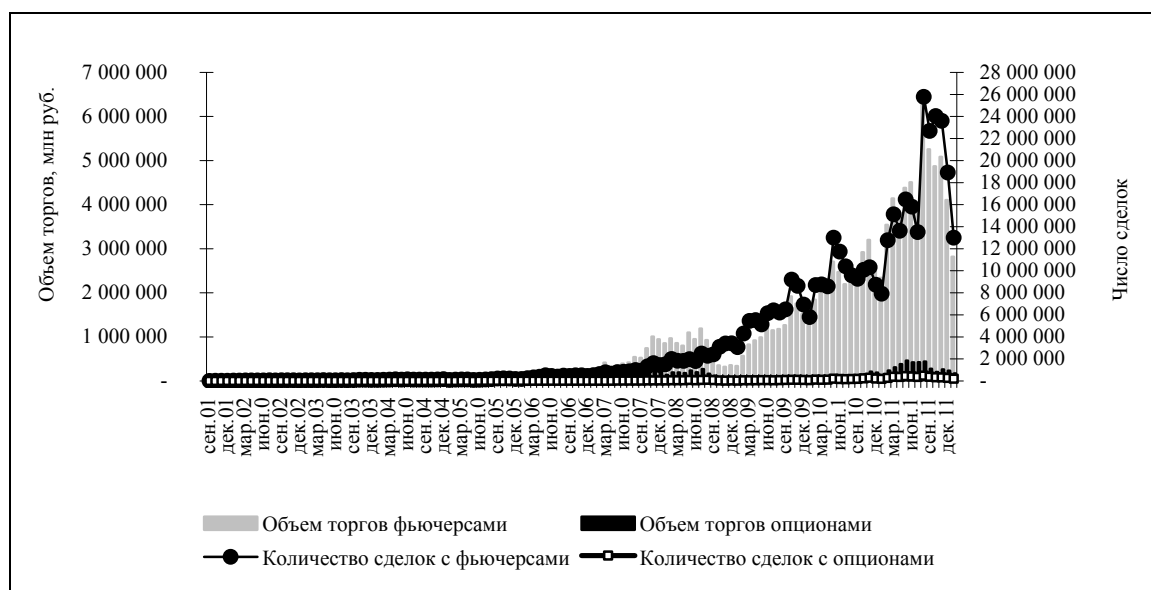
Повышенная торговая активность часто не только вредит инвестиционным результатам основной массы частных инвесторов, но и создает повышенные операционные риски для торговых систем. В разделе 3.2.5 рассматривалась проблема частых технических сбоев на российских биржах в 2011 г. Каждый год биржа все активнее вовлекается в борьбу за возможность обработки все более растущего потока заявок, где ей противостоят около 600 участников, ряд из которых обладают не меньшими, чем сама биржа, ресурсами по приобретению самых совершенных компьютеров и программ, позволяющих все больше снижать частоту торговых решений. При этом влияние данной конкуренции на рост капитализации эмитентов, привлечение новых денег, улучшение результативности инвестирования вовсе неочевидны. Поэтому в предстоящие годы следует ожидать продолжения операционных проблем в инфраструктурных организациях, которые, возможно, поставят вопрос о необходимости установления сбалансированных мер, регулирующих высокочастотную торговлю.

Срочный рынок РТС вызывает опасения аналогичного порядка. Количество сделок и объемы торгов на нем растут быстрыми темпами (*рис. 40*), активы клиентов увеличиваются медленнее, информация о количестве участников данного рынка и об их операционной активности является непрозрачной.

При этом по сравнению с ранним этапом развития срочного рынка в середине 2000-х гг. в настоящее время наблюдается более низкий уровень обеспечения фьючерсных и опционных контрактов, о чем свидетельствуют данные *рис. 41*. Здесь приводятся сведения об объемах открытых позиций на фьючерсном и опционном рынках, а также об обеспеченности сделок на каждом сегменте данного рынка. Последний показатель рассчитывается путем деления ежемесячного объема открытых позиций на объем торгов соответствующими срочными контрактами. Восстановление объемов торгов на фьючерсном и опционном рынках с марта 2009 г. сопровождалось снижением уровня обеспечения фьючерсных сделок с 10% объемов торгов в декабре 2008 г. до 5% в настоящее время, на опционном рынке за тот же период – со 146 до 74%.

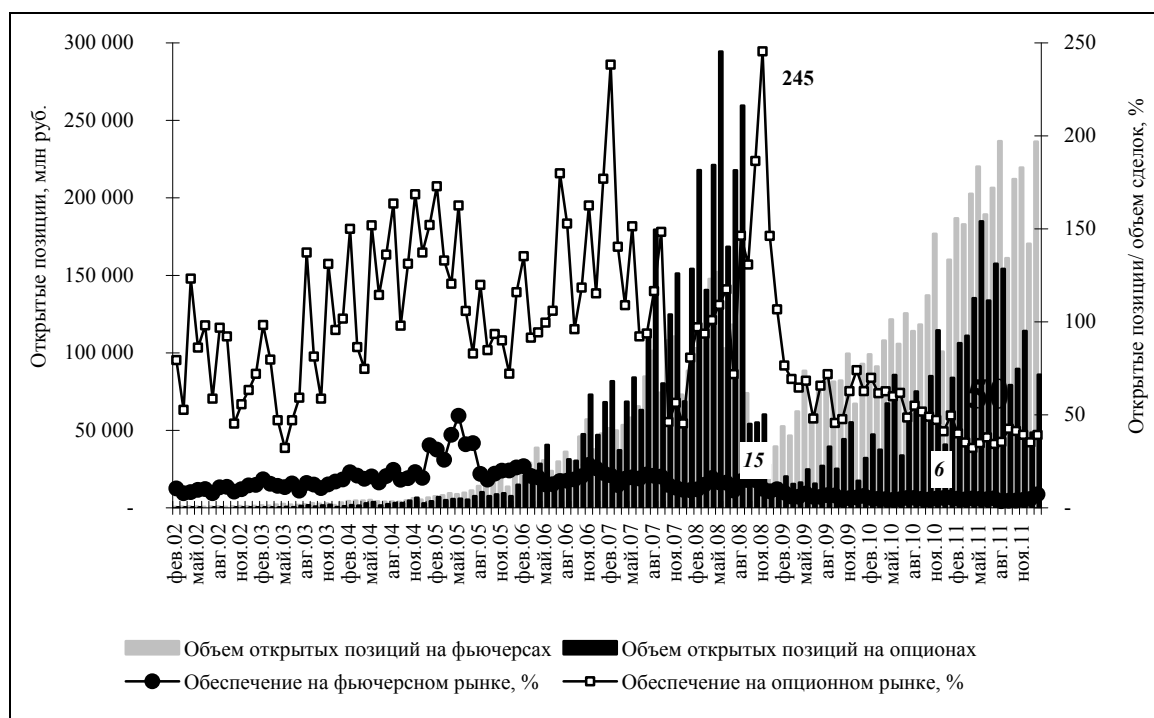
¹ БКС строит планы // Ведомости. 22 июня 2010 г.

² Тарифы американских брокеров предполагают взимание фиксированной брокерской комиссии в абсолютной сумме (5–8 долларов за сделку) от суммы сделок, что удерживает от высокочастотной торговли лиц, не располагающих значительными активами на брокерском счете.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 40. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке РТС с 1.09.2001 г. по 31.01.2012 г.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 41. Открытые позиции и обеспеченность сделок на срочном рынке РТС с 1.02.2002 г. по 31.01.2012 г.

3.5.6. Риски сделок РЕПО

Стремительное развитие финансового кризиса на фондовом рынке с августа 2008 г. ознаменовалось кризисом рынка РЕПО, в ходе которого несколько крупных участников рынка не сумели исполнить свои финансовые обязательства. Системного кризиса неплатежей удалось избежать лишь благодаря вмешательству в расчеты со стороны Банка России, который помог урегулировать проблему взаимных неплатежей. За прошедшее после кризиса время биржевой инфраструктуре удалось решить проблемы создания гарантируемой системы расчетов по сделкам РЕПО.

На нынешнем этапе проблема на рынке РЕПО заключается в том, что для отдельных видов ценных бумаг (например, для корпоративных облигаций) они стали доминирующим типом сделок. Корпоративные облигации превратились в инструмент, специализирующийся на предоставлении гарантий обеспечения при сделках межбанковского кредитования. Это имеет позитивное значение, поскольку обеспечивает приток краткосрочной ликвидности на рынок корпоративных заимствований и частичную трансформацию данной ликвидности в более долгосрочные инвестиционные ресурсы. В то же время корпоративные облигации являются значительно менее удобным инструментом для подобного рода операций по сравнению, например, с ОФЗ. По объемам выпуска, их ликвидности, доступности и надежности ОФЗ либо уже сейчас превосходят, либо в ближайшие два года будут превосходить большинство выпусков корпоративных облигаций. Представляется, что по мере реализации Минфином России стратегии развития долгового рынка ОФЗ будут становиться все более ликвиднее и популярнее у многих инвесторов. Это позволит им постепенно вытеснить корпоративные облигации с сегмента межбанковского кредитования. Если к этому времени корпоративные облигации не найдут более долгосрочных ресурсов фондирования, это может обрушить рынок корпоративных долгов.

3.5.7. Отсутствие стратегии развития финансового рынка

Отрасль оказания инвестиционно-финансовых услуг, ее переориентация на долгосрочного частного инвестора требует значительных инвестиций. Для этого финансовые организации и инвесторы должны ясно представлять перспективы развития отрасли на несколько лет вперед. Поэтому необходима согласованная стратегия развития финансового рынка, участников рынка и государственных ведомств. Действующая стратегия развития не выполняет функций целевого ориентира, отраженные в ней прогнозные показатели финансового рынка относятся к далекому 2020 г. Они составлены без годовой разбивки, да и те индикаторы, которые были приняты до кризиса, не пересчитывались с учетом фактических данных за 2008–2011 гг. Неслучайно по результатам стратегического аудита развития финансового рынка России Счетная палата Российской Федерации констатировала, что при нынешних темпах роста показателей, характеризующих динамику развития финансового рынка, «возможно достижение установленных стратегией значений только по двум показателям из двадцати целевых показателей развития финансового рынка»¹.

¹ 10.01.2012 г. Счетная палата провела стратегический аудит развития финансового рынка России. Департамент информации Счетной палаты Российской Федерации. Опубликовано на сайте Счетной палаты РФ www.ach.gov.ru

В рамках курса по экономике небанковского финансового посредничества в 2009–2010 гг. в НИУ ВШЭ была проведена работа по оценке емкости российского финансового рынка в 2010–2020 гг.¹ На основе разнообразных источников и экспертных опросов была оценена стоимость активов, которые разные категории индивидуальных и институциональных инвесторов держат на брокерских счетах, передают в доверительное управление, в том числе в паевые фонды. Также были произведены оценки рынка инвестиционных услуг при размещении разных ценных бумаг и осуществлении сделок слияний-поглощений. После этого по годам была рассчитана сумма доходов посредников от оказания небанковских финансовых услуг, это в итоге позволило по DCF-модели определить потенциальную капитализацию бизнеса инвестиционных банков, брокеров и доверительных управляющих. Данные расчеты проводились по трем сценариям: оптимистическому, приближенному к КДР-2020 от 2008 г.; базовому, ориентированному на текущую траекторию роста ВВП и капитализации рынка; умеренному, предусматривающему практически стагнацию в росте экономики и финансовых параметров.

По результатам исследования оказалось, что весь бизнес российских инвестиционных банков, брокеров и доверительных управляющих оценивается суммой 22,7 млрд долл. по оптимистическому сценарию, 20,5 млрд долл. – по базовому сценарию и 11,8 млрд долл. – по умеренному сценарию. В 2011 г. данные расчеты полностью не обновлялись, однако сравнение исходных данных для них с фактическими результатами за 2010–2011 гг. показывает, что рынок финансовых услуг развивается по тренду хуже, чем самый умеренный сценарий.

Иллюстрацией падения спроса на финансовые услуги и роста недоверия среднего класса к внутреннему финансовому рынку в 2011 г. стало продолжение процесса массового закрытия некогда популярных финансовых издательств, ориентированных на среднего инвестора. 27 июня 2011 г. вышел последний номер еженедельника «Финанс». В апреле 2011 г. прекратил существование «Журнал Д», специализировавшийся на людей с опытом работы на фондовом рынке. Эти события стали продолжением закрытия в мае 2009 г. журнала Smart Money и в октябре 2010 г. журнала «Русский Newsweek».

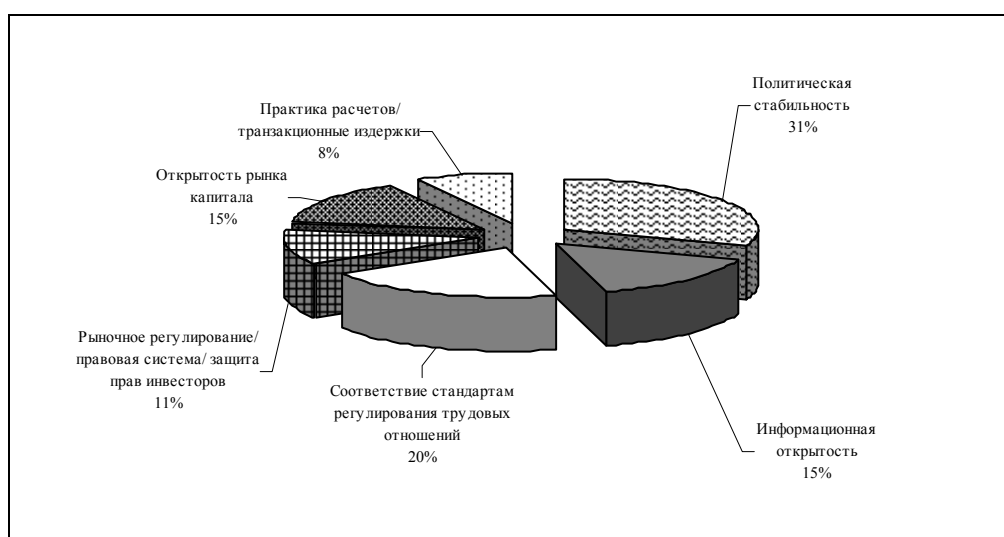
Отсутствие стратегии обрекает весь финансовый бизнес на деградацию. Без ясных и обоснованных целевых ориентиров нет инвестиций, без инвестиций в развитие финансовый бизнес превращается в опасную для потребителя услуг отрасль, когда рост доходов достигается за счет не вовлечения на рынок новых участников и инвестиционных активов, а интенсивности комиссионного давления на действующих клиентов. Нынешняя тенденция на усиление роли государственного регулирования и надзора на финансовом рынке должна сочетаться с повышением ответственности представителей государства за развитие отрасли финансовых услуг. Один из органов государственной власти должен отвечать за политику развития финансовых организаций, включая индикативное планирование ключевых показателей отрасли. В мае 2009 г. был подписан Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», в настоящее время разрабатывается специальное законодательство об индикативном планировании. Идеи данных документов актуальны для финансового рынка. Одними из центров, координирующими выработку современных стратегий развития

¹ См. более подробно результаты, опубликованные в «Вестнике НАУФОР» (№ 3. Март 2010 г.).

отрасли и ее участников, могут стать саморегулируемые организации в лице НЛЮ, НАУФОР, НФА¹.

3.6. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов

Российский фондовый рынок остается непривлекательным для наиболее капитализированных консервативных инвесторов, прежде всего для западных пенсионных фондов. Для понимания причин этого следует обратиться к опыту крупнейшего пенсионного фонда США – California Public Employees' Retirement System (Calpers), стоимость резервов которого составляет около 200 млрд долл. До 2007 г. в течение многих лет Calpers применял методiku составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда. Данная методика была публичной и опиралась на исследования авторитетных организаций, включая Freedom House, World Economic Forum, Oxford Analytica, The Heritage Foundation и Wall Street Journal и многих других исследовательских центров. На основе исследований Calpers на *рис. 42* отражены наиболее значимые факторы, препятствующие активному вовлечению средств западных пенсионных фондов и иных консервативных инвесторов на российский фондовый рынок.



Источник: www.calpers.ca.gov

Рис. 42. Факторы, препятствовавшие получению Россией максимальной инвестиционной оценки по методикам пенсионного фонда Calpers (США) в 2007 г.

В 2007 г. Calpers изменил методiku принятия решений об инвестировании в развивающиеся рынки, управляющим портфелями было предоставлено право самостоятельно выбирать компании из развивающихся рынков для инвестирования с учетом рисков, присущих разным странам и фондовым рынкам. В 2008–2010 гг. Calpers осуществил

¹ По мнению академика В.М. Полтеровича, «практически все страны, сумевшие за последние шесть десятилетий из развивающихся стать развитыми, использовали индикативное планирование, основанное на тесном взаимодействии государства с ассоциациями бизнеса» (Стратегия модернизации российской экономики / Отв. ред. В.М. Полтерович. СПб.: Алетея, 2010. С. 57).

вложения в акции ряда российских компаний (табл. 8). Изучая вложения фонда в ADR российских компаний в эти годы, мы обнаружили, что вложения в ADR «Газпрома» и «ЛУКОЙЛа» были сокращены – как реакция на санкции против зарубежных компаний, работающих в Иране.

Таблица 8

**Инвестиции Calpers в акции российских компаний,
млн долл.**

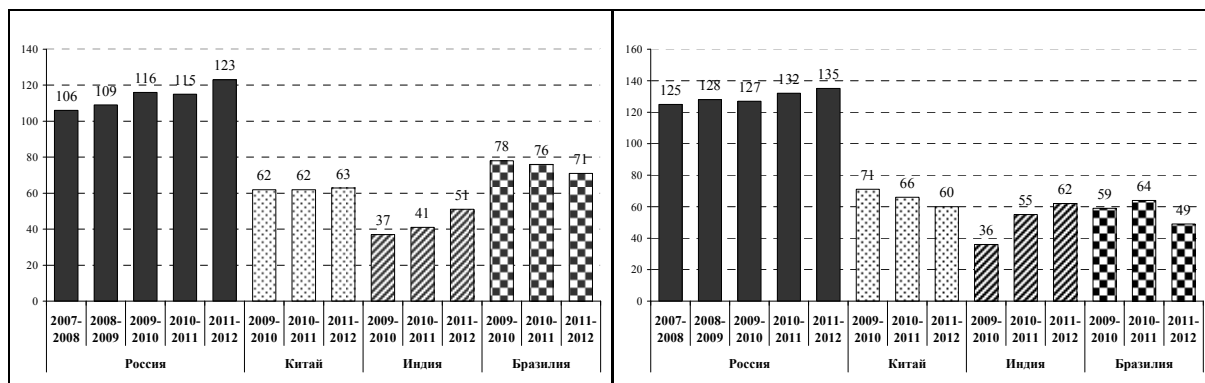
	2008*	2009*	2010*
«Газпром»	144,7	46,0	55,1
«ЛУКОЙЛ»	189,1	93,5	80,6
«Мечел»	9,1	1,0	1,8
ГМК «Норильский никель»	4,6	1,4	14,3
«Новатэк»		20,6	10,4
Новороссийский торговый порт	10,3	8,4	7,7
«Роснефть»	11,4	31,4	15,7
«Полюс Золото»		5,5	2,3
«Ростелеком»		3,4	1,0
Сбербанк России	5,5	30,8	9,3
«Северсталь»	7,0	4,7	7,0
АФК Система	9,7	3,8	62,0
«Сургутнефтегаз»	4,5	20,5	18,9
«Вимм-Билль-Данн»		20,2	2,2
«Магнит»		7,3	15,5
ММК		6,1	2,0
ВТБ	31,6	6,9	14,3
ЛСР		2,9	4,4
Иные ОАО			12,9
Акции российских компаний – всего	427,4	314,4	337,4
Акции на внешних и внутреннем рынках	122 281,2	80 728,6	91 776,3
Доля акций российских компаний в портфеле Calpers	0,35	0,39	0,37
Доля акций российских компаний в мировой капитализации	1,21	1,85	1,91

* Финансовый год, заканчивающийся в июне; подробные данные о составе и структуре портфеля Calpers на его сайте публикуются примерно с годовым опозданием, видимо, для того, чтобы ограничить стратегии следования портфелю данного пенсионного фонда.

Источник: по данным отчета об инвестициях Calpers за ряд лет.

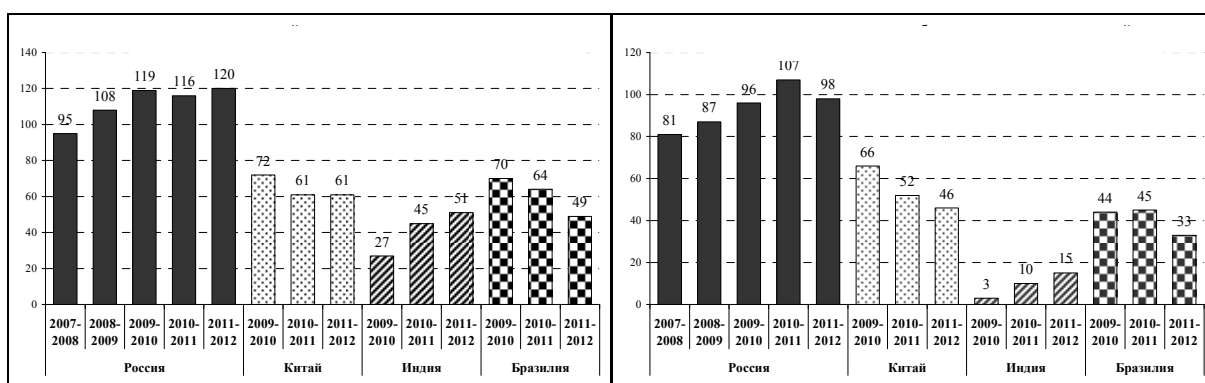
Стоимость вложений в акции российских компаний Calpers являются символическими. В 2008 г. они оценивались в 427 млн долл., или 0,35% стоимости портфеля акций государственного пенсионного фонда, в 2009 г. – 314 млн долл., или 0,39% стоимости портфеля акций, в 2010 г. – 337 млн долл., или 0,37% стоимости портфеля. Для сравнения: доля акций российских компаний в мировой капитализации составляла 1,21% в 2008 г., 1,85% в 2009 г. и 1,91% в 2010 г.

По основным критериям, которые удерживали Calpers от инвестиций в российские акции в то время, когда они официально декларировали методику выбора развивающихся рынков для инвестиций, позитивных изменений пока не происходит. На рис. 43 приводятся данные рейтинга глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет, показывающие те сферы, где Россия получала наиболее низкие оценки с точки зрения прежней методики Calpers.



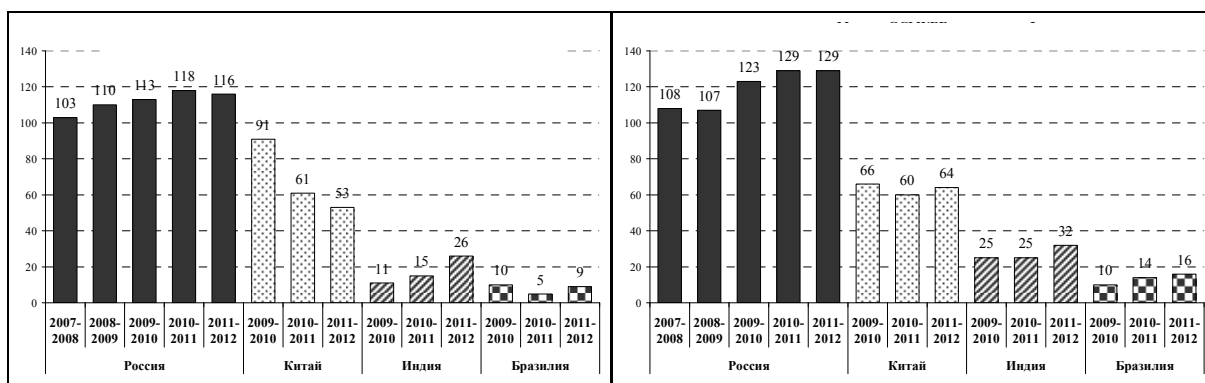
Место в GCI WEF: независимость правосудия

Место в GCI WEF: защита прав миноритарных инвесторов



Место в GCI WEF: действенность стандартов аудита и отчетности

Место в GCI WEF: глубина местного рынка акций



Место в GCI WEF: регулирование бирж

Место в GCI WEF: надежность банков

Источник: Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

Рис. 43. Места стран БРИК в рейтинге глобальной конкурентоспособности по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

По наиболее проблемным вопросам – независимость правосудия, уровень защиты прав миноритарных инвесторов, действенность стандартов аудита и отчетности, глубина рынка акций, эффективность регулирования бирж и надежность банков – Россия существенно отстает от рынков других стран БРИК. При этом в 2011 г. по двум из шес-

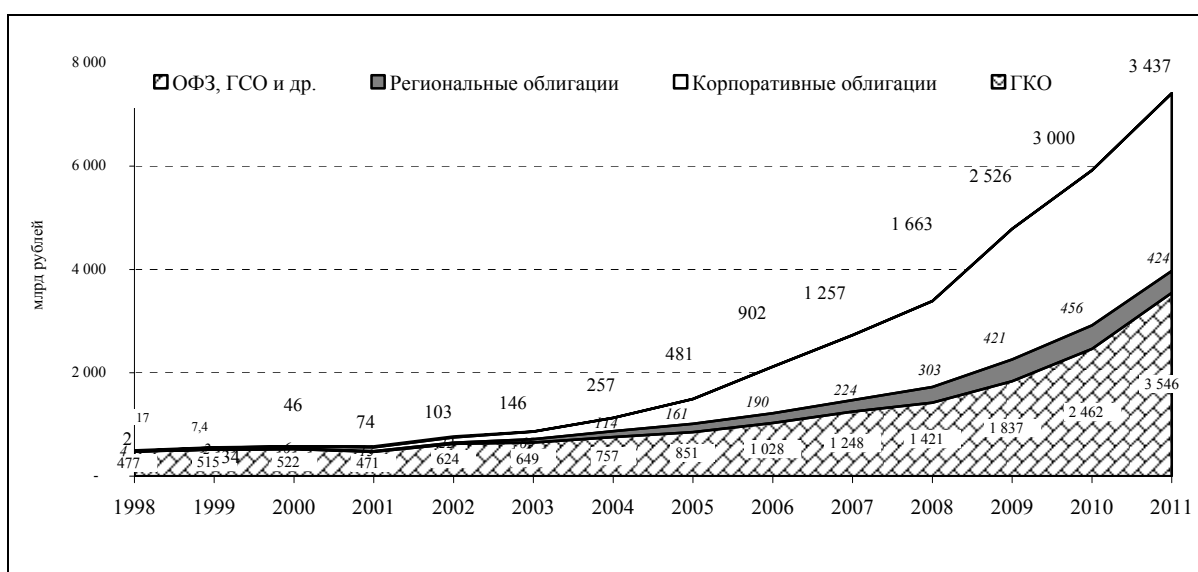
ти рассматриваемых показателей оценки России ухудшились, по одному – остались без изменения и по трем остальным – незначительно улучшились.

3.7. Роль фондового рынка в модернизации экономики и содействии инновациям

Кризис обнажил глубокие проблемы и противоречия российской экономики, ее неготовность к вызовам глобализации. В России обществом взят курс на экономическую модернизацию. Одну из ключевых ролей в его реализации должен сыграть финансовый рынок. Но готов ли он к таким масштабным задачам?

3.7.1. Вклад рынка корпоративных облигаций в рост реального капитала

Значимым финансовым явлением 2000-х годов было развитие рынка рублевых облигаций (рис. 44). Капитализация рынка рублевых облигаций выросла с 0,6 трлн руб. в 2000 г. до 7,4 трлн руб. в 2011 г., или в 12,3 раза. Из всех рублевых облигаций наиболее быстро рос рынок корпоративных облигаций. Их совокупная капитализация выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 3,4 трлн руб. в 2010 г., или почти в 75 раз.



Источник: по данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 44. Объемы рублевых облигаций в обращении

В табл. 9 отражены параметры рынка рублевых корпоративных облигаций в 2000–2011 гг., пересчитанные в долларовом выражении. Несмотря на быстрый рост объемов размещений корпоративных облигаций с 1,1 млрд долл. в 2000 г. до 31,5 млрд долл. в 2011 г., объем данных средств, направляемых на прирост основного капитала, пока остается низким. При общем объеме размещений облигаций в 2010 г., равном 28,2 млрд долл., на приобретение основных средств из этой суммы было направлено лишь 0,03 млрд долл., или 0,1% объема размещенных облигаций. Всего же за 2000-е годы доля объемов выпусков корпоративных облигаций, направляемых в основ-

ной капитал, колебалась в диапазоне от 0,00 до 6,7%. Данные за январь – сентябрь 2011 г. отражают позитивные изменения. Из общего объема размещений корпоративных облигаций в этом году в сумме 31,5 млрд долл. только за первые 9 месяцев 2011 г. на пополнение основного капитала было направлено 1,6 млрд долл., т.е. на порядок больше, чем за все предыдущие годы.

Таблица 9

Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций (млрд долл.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Капитализация	1,6	2,5	3,3	4,8	8,9	17	33,2	49,2	67	79,7	98,8	117,1
Вторичный рынок, включая РЕПО	0,2	1,1	2,3	8,2	14,7	44,2	134,9	371,1	457,4	293	756,8	1237,2
Размещения	1,1	0,8	1,5	2,6	4,9	9,2	17,1	17,9	16,1	29,0	28,2	31,5
В основной капитал	0	0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1	0,03	1,6*
то же, % к капитализации			3,0	2,1	1,1	1,8	0,3	0,4	0,3	0,1	0,03	
то же, % к объему размещения			6,7	3,8	2,0	3,3	0,6	1,1	1,2	0,3	0,1	

* За январь – сентябрь 2011 г.

Источник: рассчитано по данным ММВБ–РТС, сBonds, Банка России и Росстата.

3.7.2. Влияние IPO акций на экономику

Более эффективным инструментом привлечения средств для финансирования основных фондов, чем выпуск корпоративных облигаций, являются публичные размещения акций в форме IPO и SPO. Это обусловлено тем, что средства от проведения IPO являются более долгосрочными. В табл. 10 приводятся параметры рынка акций российских компаний. Из них видно, что наиболее активно IPO акций проходили в 2006 и 2007 гг., когда компании привлекли соответственно 17,0 млрд и 33,0 млрд долл. Из суммы поступлений от IPO-SPO в 2006 г. 18,8% было направлено компаниями на приобретение основных фондов, в 2007 г. данный показатель снизился до 10,9%. В отдельные годы, например в 2008 г., на основные фонды направлялось 110,5%, а в 2009 г. – 117,6% от объемов IPO. Это связано с тем, что часть инвестиций в основные средства компании получали путем проведения закрытой подписки акций, а не IPO-SPO. В 2010 г. российские компании, включая зарегистрированные в офшорах RUSAL и Mail.ru, с помощью IPO-SPO привлекли 6,3 млрд долл.; всего же за счет выпуска акций в основные средства было вложено 2,6 млрд долл., или 46,0% объемов IPO-SPO. В 2011 г. из общей стоимости IPO в размере 11,3 млрд долл. только за 9 месяцев в основной капитал было направлено 1,6 млрд долл. Значительная часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у их прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний-поглощений, включая приобретение крупных пакетов акций. Пока же сами объемы IPO и инвестиции в реальный капитал за счет выпусков акций существенно уступают сделкам слияний и поглощений. С 2000 по 2001 г. общий объем IPO-SPO российских компаний составил 72,0 млрд долл., в то время как объем сделок слияний-поглощений – 644,3 млрд долл., т.е. в 8,9 раза больше.

Однако говорить о том, что значительная часть поступлений от размещения акций и тем более корпоративных облигаций способствует модернизации экономики и поддер-

жанию экономического роста, пока не приходится¹. Объем средств, которые компании привлекают с помощью размещения акций и корпоративных облигаций и затем направляют на приобретение основных фондов, составляет небольшую часть в источниках финансирования основных средств. Об этом свидетельствуют данные *рис. 45*, на котором приведены данные об источниках финансирования инвестиций в основные фонды.

Таблица 10

**Параметры рынка акций российских компаний
(млрд долл.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Капитализация	40,7	74,6	105,5	176,3	230,0	548,6	1057,2	1503,0	397,0	861,4	938,3	1130**
Вторичный рынок, включая иностранные биржи	46,7	49,4	86,8	188,3	541,3	374,0	914,2	1687,1	1982,5	1155,7	1430,5	2221,5
IPO акций	0,5	0,2	1,3	0,6	3,0	5,2	17,0	33,0	1,9	1,7	6,3	11,3
В основной капитал	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	3,2	3,2	3,6	2,1	2	2,9	1,6***
то же, % к капитализации	0,5	0,1	0,2	0,1	0,0	0,6	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3	
то же, % к объему IPO	40,0	50,0	15,4	33,3	3,3	61,5	18,8	10,9	110,5*	117,6*	46,0	
Объем сделок слияний-поглощений	5,0	12,4	17,9	32,3	27,0	60,4	61,9	125,9	110,4	56,1	55,7	79,3

* Значение больше 100%, поскольку часть инвестиций в основной капитал могли производиться за счет частных размещений акций;

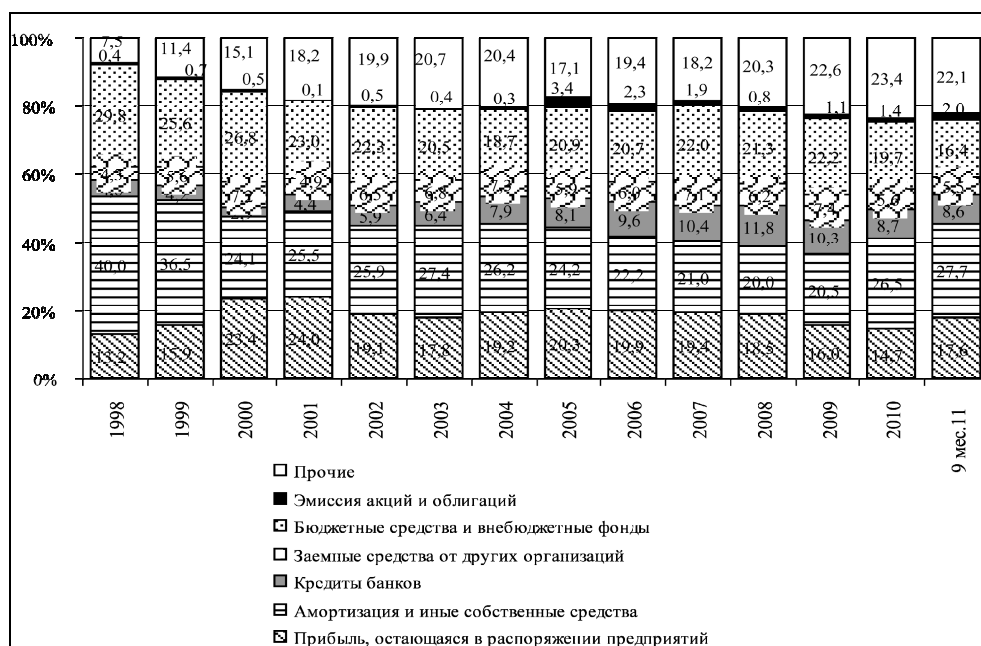
** Оценка.

*** За январь – сентябрь 2011 г.

Источник: рассчитано по данным ММВБ–РТС, Банка России, Росстата, www.mergers.ru

В течение 2000-х годов доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала колебалась в диапазоне от 0,1% в 2001 г. до 3,4% в 2005 г. В 2010 г. данный показатель составлял 1,4%, по итогам 9 месяцев 2011 г. – 2,0%.

¹ В России почему-то плохо работает правило «q-Tobin», согласно которому, если имеется высокий коэффициент, характеризующий отношение рыночной капитализации к восстановительной стоимости бизнеса, предпринимателю становится выгодно инвестировать в реальный капитал. (Мишкин Ф. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков. 7-е изд. Пер. с англ. М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2006. С. 738.) При этом интересно, что от других развивающихся стран согласно Отчету о глобальной финансовой стабильности МВФ мы отличаемся более низким значением коэффициента P/BV, что не способствует инвестированию в реальный капитал. Проблема России, видимо, двойная: во-первых, завышены цены акций, во-вторых, огромная стоимость неэффективных активов.

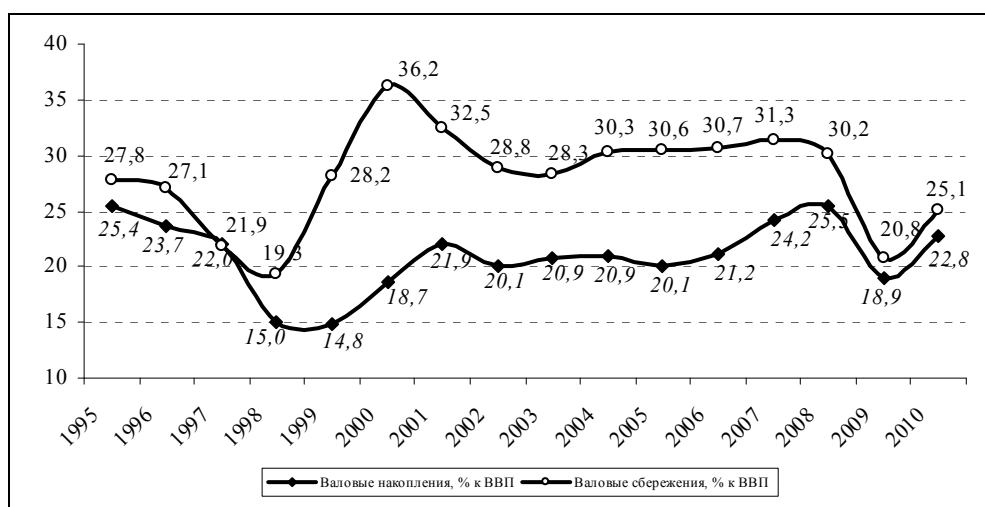


Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 45. Структура источников инвестиций в основные фонды

3.8. Влияние кризиса на систему внутренних сбережений

Для поддержания высоких темпов роста и модернизации экономики России необходимы высокие нормы внутренних сбережений и накоплений. Однако если норма сбережений в России относительно высокая и уступает лишь отдельным странам Азиатского региона, то норма накоплений, т.е. инвестиций в основные средства и производственные запасы, существенно ниже, чем во многих развивающихся и развитых странах. На рис. 46 приводятся данные о норме сбережений и накоплений в России в 1995–2010 гг.



Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 46. Нормы сбережений и накоплений в России в 1995–2010 гг., % к ВВП

Разница между нормой сбережений и нормой накоплений из года в год составляет 5–10 процентных пунктов. Главная причина того, что часть внутренних сбережений в стране не превращается в реальный капитал, заключается в том, что основная часть излишка сбережений оседает в золотовалютном резерве, который размещается за рубежом. Это вынужденное явление, поскольку при нынешнем уровне развития финансовых институтов и инвестиционном климате в стране заставить данные резервы работать эффективно финансовая система не способна. Эта система сама нуждается в модернизации, приобретении новых знаний и компетенций. И эта проблема должна быть в центре внимания при разработке новой стратегии долгосрочного развития страны на период до 2020 г.

Другим резервом роста накоплений является повышение нормы сбережений домашних хозяйств. По официальной статистике Росстата, российские домашние хозяйства сберегают 14–15% своих доходов. В странах – лидерах по экономическому росту и модернизации (Китай, Индия, Сингапур, Гонконг) норма сбережений домашних хозяйств к располагаемому доходу значительно выше. Социальная и демографическая ситуация в данных странах, конечно, отличается от российской, но необходимо признать, что любая масштабная модернизация предполагает опору на внутренние финансовые ресурсы. К тому же высокая норма потребления в России в нынешних условиях фактически означает стимулирование за счет внутреннего спроса иностранных производителей.

Для повышения нормы сбережений населения и привлечения долгосрочных ресурсов, как и в случае с резервами государства, нужны стабильно работающие институциональные инвесторы. Их низкий относительный уровень развития в России (табл. 11) является ключевой проблемой для российского финансового рынка.

Таблица 11

Сводные данные об уровне развития институциональных инвесторов в России

Средний показатель за 2001–2010 гг. по взаимным фондам и за 2001–2009 гг. по пенсионным фондам и страховщикам	Число стран в выборках ICI ¹ и OECD	Место России в выборках	Доля в % к ВВП	
			Среднее за 2001–2010 гг.	2010 г.
Активы открытых инвестиционных фондов*	46	45	0,3	0,3
Резервы частных пенсионных фондов**	47	44	1,0	1,4
Активы страховых организаций***	33	32	1,0	1,1

* Россия – открытые и интервальные ПИФы.

** Россия – резервы НПФ.

*** Россия – страховые резервы.

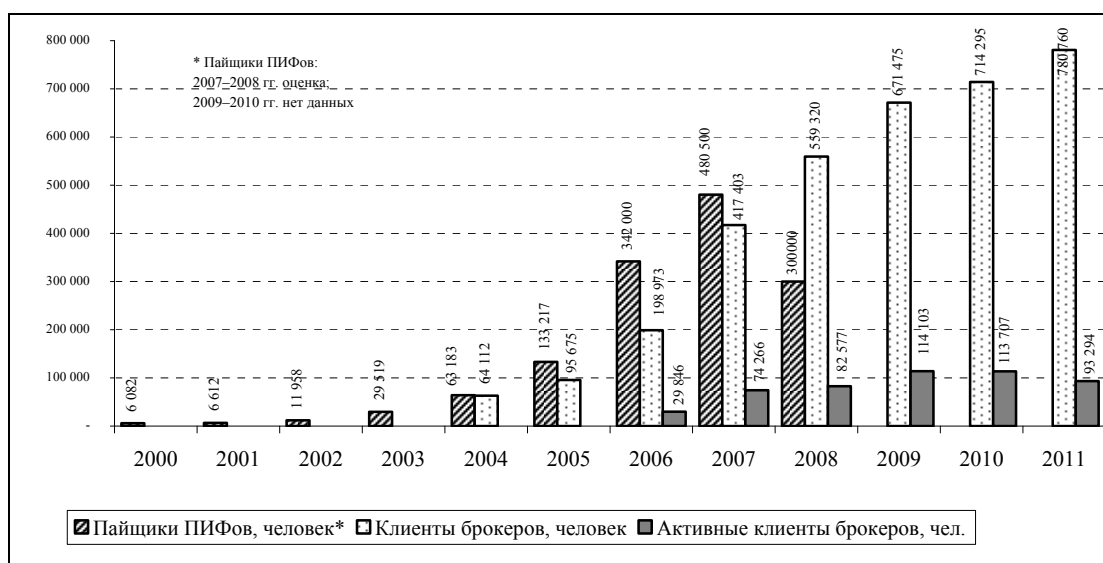
Источник: расчеты по данным Investment Company Institute, ресурса stat.org OECD и базы IFS МВФ.

На фоне тех стран, где имеется внутренний фондовый рынок, Россия – единственная страна, являющаяся мировым аутсайдером по уровню развития всех трех форм институциональных инвесторов. Из 46 стран, по которым ведется статистика активов открытых инвестиционных фондов, Россия занимает 45-е место; по критерию относительного уровня развития частных пенсионных фондов – 44-е место из 47 стран; по активам страховых организаций – 32-е место из 33 стран. В 2010 г. доля активов открытых и интервальных ПИФов к ВВП в России составляла 0,3%, резервов НПФ – 1,4%, активов страховых организаций – около 1,1%. Это говорит о том, что в России практически не

¹ Investment Company Institute.

работает механизм мобилизации сбережений через институциональных инвесторов. В отличие от всех других стран в мире главными способами сбережений населения России являются жилье и банковские депозиты.

На рис. 47 приводятся данные о количестве счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и лицевых счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. К сожалению, в настоящее время НЛУ оперативно не раскрывается число рыночных пайщиков ПИФов. Однако если предположить, что число пайщиков ПИФов в 2009–2011 гг. существенно не сократилось по сравнению с 2008 г., то можно считать, что число индивидуальных инвесторов, совершающих сделки с ценными бумагами напрямую или с помощью коллективных инвестиций, в 2011 г. составляет около миллиона человек. При этом особенностью 2010–2011 гг. является проявившийся тренд замедления роста клиентов-брокеров, регистрируемых в торговой системе ММВБ. Если в 2009 г. прирост зарегистрированных клиентов за год составил 112,2 тыс. человек, то в 2010 г. – лишь 42,8 тыс., а в 2011 г. – 66,5 тыс. человек. Число активных клиентов брокеров и вовсе сократилось со 114,1 тыс. в 2009 г. до 93,2 тыс. в 2011 г. Это может свидетельствовать о том, что действовавшая до сих пор модель привлечения клиентов на российский фондовый рынок начинает исчерпывать себя. Число людей, которых привлекают биржевые спекуляции, в любой стране ограничено. Новая модель роста требует вовлечения на рынок долгосрочных инвесторов, что невозможно осуществить без создания эффективной системы пенсионных сбережений и перестройки модели оказания услуг финансовыми институтами.



Источник: расчеты по данным ММВБ-РТС, НАУФОР и НЛУ.

Рис. 47. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

Таким образом, финансовый рынок во многом исчерпал прежнюю модель роста, необходима ее смена. В центре внимания должен оказаться долгосрочный инвестор, представитель среднего класса. Для решения этой проблемы необходима разработка новой стратегии развития финансового рынка.

3.9. Развитие банковского сектора России в 2011 г.

3.9.1. Посткризисный фальстарт

Финансовая сфера России была первым сектором национальной экономики, попавшим под воздействие глобального экономического кризиса в 2008 г. Прежде всего потрясения коснулись финансовых рынков, после чего банковский сектор столкнулся с кризисом ликвидности, и лишь затем в России случился полномасштабный экономический кризис.

Два фактора позволили предотвратить коллапс банковского сектора – финансовая помощь государства и прирост сбережений населения. С начала 2009 г. в рамках антикризисных мероприятий наибольшие ресурсы государство направило именно в банковский сектор. Население также стало заметным, хотя и непреднамеренным участником восстановления банковской системы: преобладавший в кризис «мотив осторожности» в поведении населения побудил его не брать кредиты в банках, а, напротив, больше сберегать. За 2009–2010 гг. прирост банковских вкладов населения составил 4 трлн руб., что превысило все потребительские кредиты на конец 2009 г.

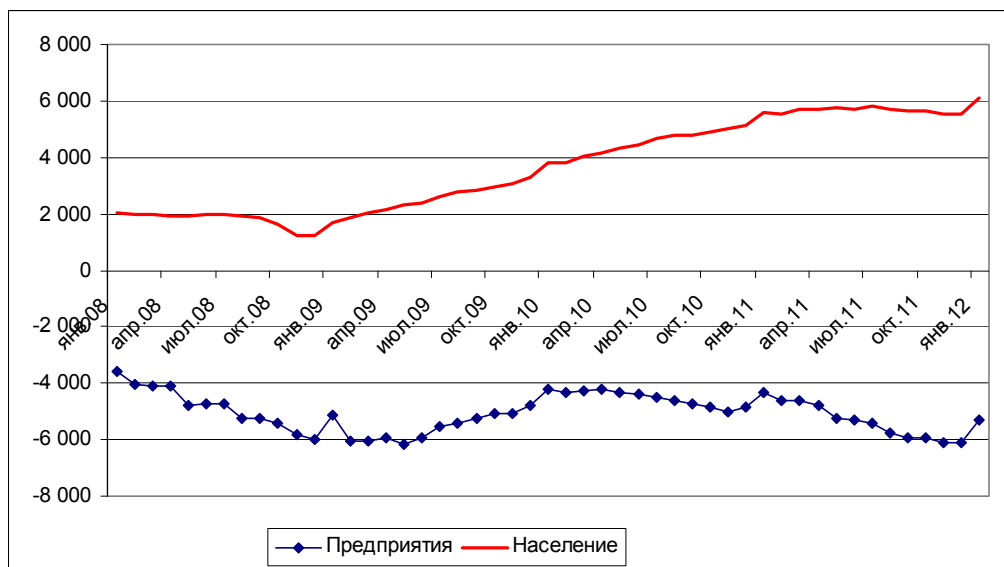
В начале 2011 г. все указывало на то, что банковский сектор преодолел кризисные явления и началось его, казалось, поступательное развитие. Банковский сектор располагал значительными свободными ресурсами для расширения кредитования нефинансового сектора. Банковские сбережения нефинансового сектора превышали кредиты предприятиям и населению на 1,1 трлн руб., а избыточная банковская ликвидность составляла, согласно нашим оценкам, не менее 1 трлн руб. Таким образом, были все основания полагать, что в 2011 г. российская банковская система продолжит сбалансированное развитие, преодолевая структурные проблемы, накопленные еще в предкризисные годы.

В действительности все произошло иначе – сбалансированного развития не получилось, а состоялся достаточно интенсивный рост в отдельных сегментах банковской сферы, сопровождаемый резкими усилениями структурных диспропорций. Кредитование небанковского сектора экономики значительно возросло при достаточно умеренном росте депозитной базы. В результате во 2-м полугодии 2011 г. банковский сектор столкнулся с кризисом ликвидности. Более того, восстановление приемлемого уровня ликвидности неизбежно будет сопровождаться снижением банковского кредитования нефинансового сектора, вероятно, с усугублением проблемы плохих долгов. Фактически для выхода на среднесрочную траекторию устойчивого развития речь может идти о необходимости полной реструктуризации банковского сектора.

3.9.2. Структура институциональных финансовых потоков в 2011 г.

Структура институциональных финансовых потоков, перераспределяемых банковским сектором, предоставляет достаточно важную информацию для оценки тенденций как в финансовом, так и в реальном секторе национальной экономики. Структура потоков в течение 2011 г. интенсивно смещалась от стабильного состояния к кризисному. Если на начало прошедшего года для банковского сектора были характерны высокий уровень избыточной ликвидности и низкие темпы роста кредитования, то к концу года положение изменилось на противоположное.

По итогам 2010 г. рост кредитов предприятиям составил 9,8%, кредитов домашним хозяйствам – 14,4%. В 2011 г. произошло более чем двукратное увеличение темпов роста кредитования – 24,2 и 36,1% соответственно. Подобное ускорение случилось на фоне стабильного роста депозитной базы: как в 2010 г., так и в 2011 г. суммарный объем средств предприятий и населения на счетах в банках вырос на 23% (рис. 48). Данный разрыв естественным образом «поглотил» избыточные сбережения, накопленные в кризисный период 2008–2010 гг.



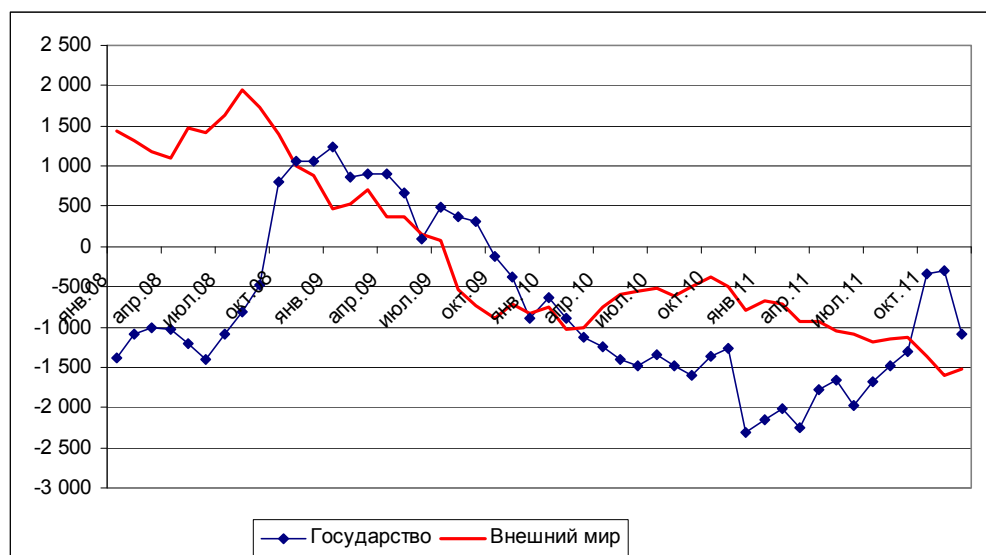
Источник: ЦБ РФ, расчеты ЦСИ ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 48. Чистый кредит населения и предприятий банковской системе РФ, млрд руб.

Значимой тенденцией 2011 г. выступил отток капитала из банковского сектора – если в 2010 г. был зафиксирован чистый приток капитала в 15,9 млрд долл., то в 2011 г. чистый отток капитала из банковского сектора составил 26,2 млрд долл. Увеличивающийся разрыв между иностранными активами и кредитованием нефинансового сектора, с одной стороны, и располагаемой ресурсной базой – с другой, финансировался за счет снижения банковской ликвидности и привлечения ресурсов от государства. Уровень ликвидности за год снизился более чем на 600 млрд руб. (с 8,7 до 5,6% активов). Напротив, депозиты Министерства финансов и кредиты Банка России увеличились на 1,3 трлн руб. (с 1,4 до 4,3% пассивов) (рис. 49). При этом балансовая величина собственных средств банковского сектора выросла за год лишь на 13,7%, а норматив достаточности капитала сократился за 2011 г. с 18,1 до 14,7%.

В целом в структуре институциональных финансовых потоков в России в 2011 г. произошли следующие принципиальные изменения. Прежде всего, снизилась роль населения как нетто-кредитора банковской системы: по итогам года население внесло депозитов в банки всего на 390 млрд руб. больше, чем привлекло кредитов. Тогда как в предыдущие два года чистый кредит банкам от населения составил 2,1 и 1,9 трлн руб. соответственно. С корпоративным сектором ситуация противоположная: объем выданных кредитов более чем на 900 млрд руб. превысил величину привлеченных на счета и депозиты средств. Наконец, внешнему миру был предоставлен чистый кредит в

740 млрд руб. Итого чистый кредит нефинансовому сектору и внешнему миру в 2011 г. увеличился на 1,3 трлн руб. Источниками такого значительного кредита выступили снизившаяся банковская ликвидность и государственные ресурсы.



Примечание. Кредиты государства – кредиты Министерства финансов РФ, включая задолженность по федеральным облигациям, и ЦБ РФ.

Источник: ЦБ РФ, расчеты ЦСИ ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 49. Чистый кредит государства и внешнего мира, млрд руб.

3.9.3. Основные тенденции в банковском секторе

Рост банковских активов

Динамика банковских активов в 2011 г. немного ускорилась по сравнению с 2010 г. – с поправкой на переоценку активов в иностранной валюте рост составил 21,4% против 14,8% в 2010 г. Такие темпы роста являются весьма умеренными, поскольку всего лишь на 6 п.п. превосходят дефлятор ВВП и на 11 п.п. – дефлятор внутреннего рынка¹. При этом темп роста банковских активов в 2011 г. лишь на 3,4 п.п. обогнал увеличение номинального ВВП в 2011 г., соответственно и отношение величины банковских активов к ВВП увеличилось за год незначительно: с 74,8 до 76,5%. При этом, как будет показано ниже, даже такие темпы роста активных операций банков были достигнуты с большим трудом. Основные источники ресурсов банковского сектора – средства на счетах и депозиты клиентов – оказались неспособны обеспечить даже темпы роста, равные номинальному росту всей экономики, без помощи дополнительного участия госорганов.

¹ Объем товаров и услуг, потребляемых на внутреннем рынке, определяемый как ВВП за вычетом чистого экспорта.

В группе крупнейших банков наиболее высокие темпы роста активов в 2011 г. продемонстрировали государственные банки¹ (без Сбербанка – 34%). Безусловно, значимый вклад в рост активов этой группы банков внесло государственное участие в спасении Банка Москвы. В сентябре Агентство по страхованию вкладов (АСВ) разместило в Банке Москвы долгосрочный депозит на 295 млрд руб., что на тот момент составляло около 35% активов этого банка.

Наименьшие темпы роста зафиксированы в группе крупных частных банков – 14%. Отметим, что такие результаты хорошо согласуются с опросами крупнейших российских банков: 72% опрошенных банков считают, что наилучшими перспективами в конкурентной борьбе на рынках банковских услуг обладают именно госбанки².

Собственные средства

Одной из причин недостаточного динамичного развития банковского сектора в 2011 г. можно считать замедление роста собственных средств банков. Регулятивный капитал банковского сектора (рассчитанный в соответствии с методикой Банка России) вырос в 2011 г. всего лишь на 10,7%, что в 2 раза меньше темпа роста активов. В результате достаточность капитала сократилась с 18,1% по состоянию на 1 января 2011 г. до 14,7% по состоянию на 1 января 2012 г. Этот уровень еще далек от минимально допустимой отметки в 10%. Однако важно учитывать два аспекта. Во-первых, даже при таком, казалось бы, значительном среднем уровне достаточности капитала ее показатели у отдельных – даже крупных – банков могут приближаться к критическим значениям. Так, достаточность капитала второго по величине активов банка – ВТБ по состоянию на 1 января 2012 г. составляла всего 11,2%. Во-вторых, ранее достаточность капитала банковского сектора в целом опускалась ниже 15% лишь дважды. И оба раза капитализация банковского сектора была поддержана при той или иной форме участия государства. В первый раз это случилось в конце 2006 г., когда достаточность капитала банковского сектора упала до минимального уровня в 14,4%. Впоследствии банковская капитализация значительно выросла в результате размещений акций государственных Сбербанка и ВТБ. Во второй раз аналогичное снижение произошло осенью 2008 г. (до уровня 14,5%) в разгар финансового кризиса, после чего банки получили государственную поддержку в виде субординированных кредитов за счет средств Фонда национального благосостояния.

Главной причиной замедления роста собственных средств в 2011 г. стало снижение привлекательности банковского сектора в глазах инвесторов и, как следствие, фактическое отсутствие новых взносов в уставный капитал банков. Величина уставного и добавочного капиталов увеличилась в 2011 г. всего лишь на 4,6% – минимальный темп за последние годы.

Положение не спасает и повышение требований к минимальной величине собственных средств банков. С 1 января 2012 г. банки должны обладать капиталом не менее 180 млн руб. Укрупнение мелких банков могло бы стать фактором роста собственных

¹ Для структурного анализа банковского сектора использовались следующие группы банков: Сбербанк, крупные госбанки или банки госкомпаний (ВТБ, ВТБ24, ГПБ, РСХБ, Банк Москвы и «Транскредит»), крупные иностранные банки, крупные частные российские банки, входящие в 30 крупнейших банков, и прочие (средние и мелкие банки).

² Ведев А., Григорян С. Развитие российской банковской системы в текущем десятилетии. Результаты опросов крупнейших банков (http://www.vedi.ru/bank_sys/bank5411_banks%20poll.pdf).

средств банковского сектора. Однако динамика величины уставного капитала не демонстрирует стремлений собственников обезопасить свои банки от возможного отзыва лицензии. По состоянию на 1 января 2012 г. у более чем 100 кредитных организаций собственные средства были меньше 180 млн руб.

Прибыль и рентабельность

Рентабельность банковского сектора остается низкой. Максимальный уровень рентабельности после кризиса был достигнут летом 2011 г., после чего норма прибыли стала снижаться. По показателю ROA 1-е полугодие 2011 г. соответствует 2003 г. (2,6% в годовом выражении), по ROE (21,0%) – 2004 г. В предкризисный период кредитного бума (2005–2006 гг.) рентабельность банковского сектора была заметно выше (ROA – 3–3,5%, ROE – 25–30%). Во 2-м полугодии 2011 г. эффективность банковского сектора с точки зрения доходности активов и капитала еще понизилась, и годовые показатели в результате оказались еще ниже: ROA – 2,3%, ROE – 19,6%.

3.9.4. Привлеченные средства (ресурсы для банковской деятельности)

Средства населения

На депозитном рынке главным событием 2011 г. можно считать резкое замедление сберегательной активности населения. За прошедший год объем средств на депозитах вырос¹ на 1,9 трлн руб., что почти на 20% меньше, чем за 2010 г. (2,4 трлн руб.). Темпы притока депозитов населения в банковскую систему сократились более чем в 1,5 раза: 19,5 против 31,2%.

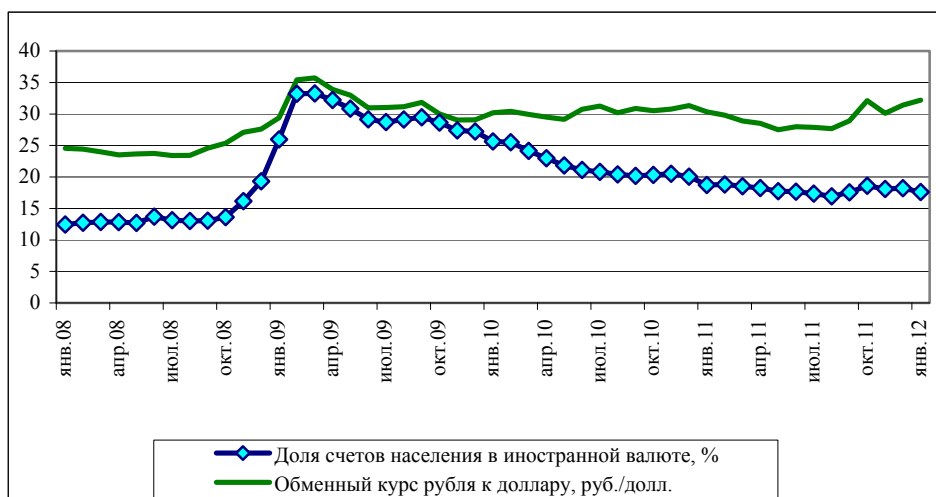
В 2011 г. замедлился (практически прекратился) процесс дедолларизации счетов и депозитов населения (*рис. 50*). Если за 2010 г. доля вкладов в иностранной валюте в общем объеме вкладов населения снизилась на 7 п.п. – с 25,7 по состоянию на 1 января 2010 г. до 18,7% на 1 января 2011 г., то за 2011 г. ее снижение составило лишь 1,1 п.п. (до 17,6%). При этом во 2-м полугодии доля счетов в иностранной валюте даже выросла (с 16,9% по состоянию на 1 августа).

Замедление роста банковских вкладов не является сигналом потери доверия населения к банкам, а отражает общее снижение нормы сбережений домашних хозяйств. Альтернативным инструментом сбережения может считаться наличная национальная валюта, но спрос на наличные деньги в 2011 г. также замедлился. Денежный агрегат М0 (наличные деньги вне банковской системы) вырос за год на 876 млрд руб., что на 15% меньше, чем годом ранее (1025 млрд руб.). Отметим, что соотношение номинальных приростов наличных денег в 2011 и 2010 гг. сопоставимо с аналогичным индикатором для банковских вкладов. При этом по отношению к товарообороту объем наличной денежной массы остается избыточным. Величина наличных денег покрывает почти трехмесячное потребление товаров и услуг.

Главной причиной снижения сберегательной активности населения стала стагнация реальных располагаемых доходов населения. В 2011 г. реальные располагаемые доходы населения оказались лишь на 0,8% выше, чем в 2010 г. Одновременно конечное потребление товаров и услуг в реальном выражении выросло на 5,8% (оценка ИЭП им.

¹ С поправкой на долларовую переоценку депозитов в иностранной валюте.

Е.Т. Гайдара по совокупному обороту розничной торговли, общественного питания и платных услуг). Стабильный рост потребления был поддержан одновременным снижением нормы сбережений и ростом спроса на потребительское кредитование (см. ниже).



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 50. Обменный курс доллара к рублю и доля вкладов населения в банках в иностранной валюте

Стагнация депозитной базы (так, в августе – сентябре 2011 г. приток вкладов населения в банки был близок к нулю) вынудила банки перейти к увеличению процентных ставок по розничным депозитам. Так, средневзвешенная ставка по депозитам на срок до 1 года (кроме депозитов до востребования) увеличилась с минимальных значений (5% годовых) в июле до 7% годовых в декабре. А индикатор «максимальной процентной ставки (по вкладам в российских рублях) десяти кредитных организаций, привлекающих наибольший объем депозитов физических лиц», отслеживаемый Банком России, вырос с летнего минимума в 7,85% годовых до 9,42% годовых в декабре.

Однако, исходя из макроусловий, обусловивших фронтальное снижение нормы сбережения домашних хозяйств, повышение ставки по депозитам, на наш взгляд, не окажет серьезного стимулирующего воздействия на динамику рынка депозитов. Отдельные банки, проявившие наибольшую агрессивность в наращивании депозитных ставок, возможно, несколько укрепят свои рыночные позиции. Но в целом темпы роста этого вида банковских пассивов и в дальнейшем будут достаточно умеренными. Мы прогнозируем в 2012 г. рост вкладов населения на 15–18%, в том числе рублевых – на 18–20%, в иностранной валюте – на 7–10%.

Средства корпоративных клиентов

С одной стороны, средства на счетах корпоративных клиентов подвержены значительным колебаниям в связи с выплатами налогов (ежеквартальный спад) и декабрьским скачком бюджетных расходов. С другой стороны, колебания в притоке и оттоке капитала также отражаются на величине остатков на банковских счетах корпоративных клиентов. Слабая динамика этого вида банковских пассивов в последние месяцы про-

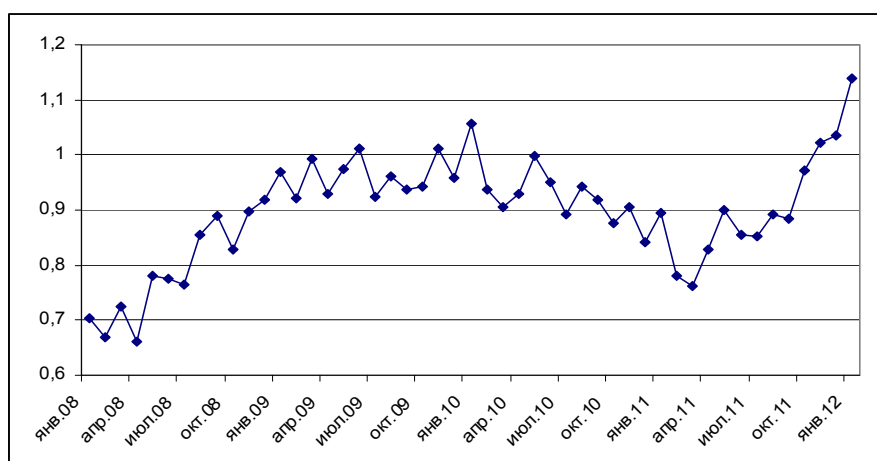
шедшего года вызвана преимущественно фактором оттока капитала, несмотря на положительную конъюнктуру на рынках основных товаров российского экспорта.

В целом за год средства предприятий на банковских счетах и депозитах выросли на 24,8%. Однако почти половина прироста (1,05 трлн руб. из 2,15 трлн) пришлась на последний месяц года – период масштабного роста бюджетных расходов. Рублевые счета в течение всего года росли быстрее, чем счета в иностранной валюте (28,9% против 3,7%), при этом практически вся «дедолларизация» опять-таки пришлась на декабрь, когда валютные счета сократились на 10%, а рублевые выросли на 16,2%.

Негативным (с точки зрения экономической активности) может считаться тот факт, что большая часть средств корпораций размещена не на текущих счетах, обслуживающих экономический оборот, а на срочных депозитах. Во 2-м полугодии 2011 г. объем срочных депозитов корпоративных клиентов опять превысил величину средств на расчетных счетах. При этом около 45% срочных депозитов предприятий и организаций имеет срочность свыше 1 года, т.е. надолго выведено из текущих производственных планов компаний.

Впервые срочные депозиты корпоративных клиентов превысили величину текущих расчетных счетов в середине 2009 г. – в период стагнации экономической активности. Тогда такое соотношение в структуре банковских счетов корпоративного сектора очевидно отражало низкий уровень предпринимательской активности и отсутствие стимулов к экономическому развитию. Компании предпочитали получать минимальный доход от средств, вложенных в банковские депозиты, нежели брать на себя риск расширения производства. В течение 2010 г. объем текущих счетов предприятий увеличивался быстрее, чем объем депозитов, который фактически оставался стабильным в номинальном выражении. По состоянию на 1 марта 2011 г. отношение величины срочных депозитов к величине текущих снизилось до 76%.

Однако в дальнейшем корпоративный сектор вернулся к политике накопления сбережений на банковских депозитах. В результате за 2011 г. объем текущих и расчетных счетов вырос на 10,4%, а срочных депозитов – на 40,7%, и объем срочных депозитов, т.е. средств, не участвующих непосредственно в обслуживании оборота, опять превысил величину расчетных счетов (рис. 51).



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 51. Отношение объема средств на срочных депозитах корпоративного сектора к величине текущих счетов

Иностранные пассивы

В 2011 г. внешнее финансирование не играло решающей роли в формировании ресурсной базы банковского сектора. Приток внешних обязательств в банковский сектор за 2011 г. (по методологии платежного баланса) составил лишь 7,6 млрд долл., что в 2,3 раза меньше, чем за предшествующий год (17,7 млрд долл.). При этом по балансовой отчетности величина иностранных пассивов в 2011 г. увеличилась чуть больше – на 11,9 млрд долл. Соответственно иностранные пассивы банков обеспечили лишь 4% увеличения совокупных ресурсов банковского сектора в 2011 г. При этом в общем объеме задолженности банков по привлеченным ресурсам иностранные пассивы занимают по состоянию на 1 января 2012 г. 11%. Учитывая текущую нестабильность мировых финансовых рынков, маловероятно ожидать, что в ближайшей перспективе банки смогут вернуться к активному привлечению зарубежного финансирования.

Вынужденный рост господдержки с осени 2011 г. – реакция на возросший отток капитала

Сочетание относительного оживления на кредитном рынке (см. ниже) и стагнации основных источников ресурсов банковского сектора привело к исчерпанию накопленного в кризис запаса ликвидности. Начиная с лета 2011 г. банки стали активно участвовать в аукционах Минфина по размещению временно свободных средств бюджета на банковских депозитах. В сентябре одновременно с сохранением значительной задолженности перед Минфином банки также начали предъявлять спрос на различные инструменты по предоставлению ликвидности со стороны Банка России.

В результате уже на конец августа общий объем средств денежных властей, размещенных в коммерческих банках, достиг 950 млрд руб., а к концу года – 1.8 трлн руб. Всего в 2011 г. вклад средств денежных властей в формирование ресурсной базы банковского сектора составил 19%.

Таблица 12

Структура пассивов банковской системы России (на конец месяца), в % к итогу

	12.05	12.06	12.07	12.08	12.09	06.10	12.10	03.11	06.11	09.11	12.11
Пассивы, млрд руб.	9696	13963	20125	28022	29430	30417	33805	34009	35237	38443	41628
Собственные средства	15,4	14,3	15,3	14,1	19,3	19,7	18,7	18,9	18,5	17,3	16,9
Кредиты Банка России	0,2	0,1	0,2	12,0	4,8	1,7	1,0	0,9	0,9	1,3	2,9
Межбанковские операции	4,0	3,4	4,1	4,4	4,8	5,1	5,5	5,2	5,2	5,4	5,7
Иностраные пассивы	13,7	17,1	18,1	16,4	12,1	11,5	11,8	11,2	10,9	11,4	11,1
Средства физических лиц	28,9	27,6	26,2	21,5	25,9	28,3	29,6	30,0	30,4	29,0	29,1
Средства предприятий и организаций	24,4	24,4	25,8	23,6	25,9	25,4	25,7	25,1	24,3	24,4	26,0
Счета и депозиты органов государственного управления и местных органов власти	2,0	2,2	1,5	1,0	1,0	1,8	1,5	2,3	3,5	4,9	2,3
Выпущенные ценные бумаги	7,6	7,2	5,8	4,1	4,1	4,2	4,0	4,1	4,0	3,8	3,7

Источник: ЦБР, расчеты ЦСИ ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

3.9.5. Активы банковского сектора

Рост розничного кредитования как фактор поддержания уровня потребления домашних хозяйств

Динамика розничного кредитования в 2011 г. во многом определялась соотношением доходов и расходов населения. Как мы отмечали, реальные располагаемые доходы населения за 2011 г. увеличились всего на 0,8% по сравнению с предшествующим годом, а расходы населения увеличились на 5,8%. В результате доля потребительских расходов в денежных доходах населения выросла с 68,8% в 2010 г. до 72,0% в 2011 г. С одной стороны, это привело к снижению доли доходов, выделяемых на сбережения в наличных деньгах и в банковских. С другой стороны, поддержание роста потребления потребовало дополнительных ресурсов, что выразилось в росте спроса на банковское кредитование со стороны домашних хозяйств.

Объем выданных кредитов в 2011 г. оказался почти в 1,5 раза выше, чем за аналогичный период 2010 г., – 5420 млрд руб. против 3649 млрд руб. В реальном выражении¹ рост выдачи новых кредитов физическим лицам в 2011 г. составил 37%. Это привело к ускорению роста совокупной задолженности населения перед банками. За год ее объем увеличился на 35,9% (против 14,4% годом ранее).

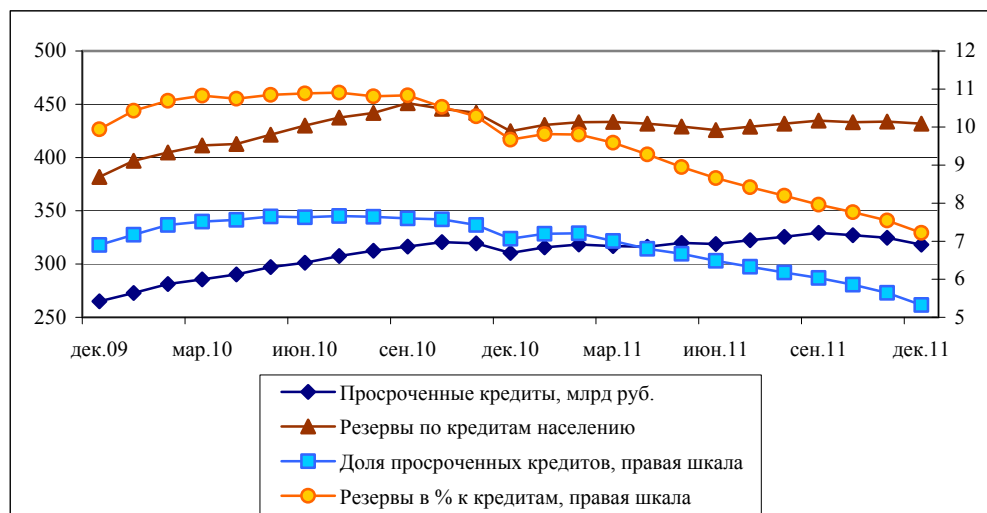
Валютная структура розничного кредитования меняется в сторону вытеснения кредитов в иностранной валюте кредитами в рублях. По состоянию на 1 января 2012 г. доля кредитов в иностранной валюте уменьшилась до 5,5%, что является минимальным уровнем за все время развития российского банковского сектора. Предкризисный минимальный уровень кредитования в иностранной валюте (10,4%) был зафиксирован летом 2008 г. – в период наибольшего укрепления обменного курса рубля (доллар США тогда стоил менее 24 рублей). После переоценки, вызванной девальвацией рубля в конце 2008 г. – начале 2009 г., эта доля незначительно выросла (до 13,0% на 1 марта 2009 г.). Одновременно начался процесс реструктуризации валютной задолженности населения перед банками. При этом спрос на новые кредиты в иностранной валюте не превышает величины погашений с осени 2008 г. Это можно считать благоприятной тенденцией, свидетельствующей о том, что большая часть розничных клиентов научилась более взвешенно оценивать валютные риски, связанные с кредитованием в иностранных валютах, особенно в таких «экзотических» для российского рынка, как швейцарские франки и японские иены².

Ускорившийся рост выдачи розничных кредитов традиционно скрывает накопившиеся проблемы с качеством банковского портфеля кредитов. Так, в 2011 г. доля просроченных кредитов физическим лицам снизилась с 7,1 до 5,3%, а отношение сформированных резервов на возможные потери по розничным ссудам к совокупному розничному кредитному портфелю – с 9,7 до 7,5%. При этом как величина просроченной задолженности, так и объем резервов продолжают оставаться на стабильном уровне, отражая тот факт, что проблема «плохих» долгов, накопленных в кризис, остается

¹ Дефлировано средним за период индексом потребительских цен.

² В 2007 г., в разгар кредитного бума, на рынке активно появлялись предложения долгосрочных кредитов (в основном ипотечных) физическим лицам в таких валютах. Однако, как показал опыт прошедшего кризиса, негативный эффект от курсовой переоценки кредитов в этих валютах значительно превзошел ожидаемый выигрыш в низких процентных ставках.

фактически нерешенной, лишь маскируясь возобновившимся ускоренным ростом кредитного портфеля (рис. 52).



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 52. Показатели качества кредитов физическим лицам

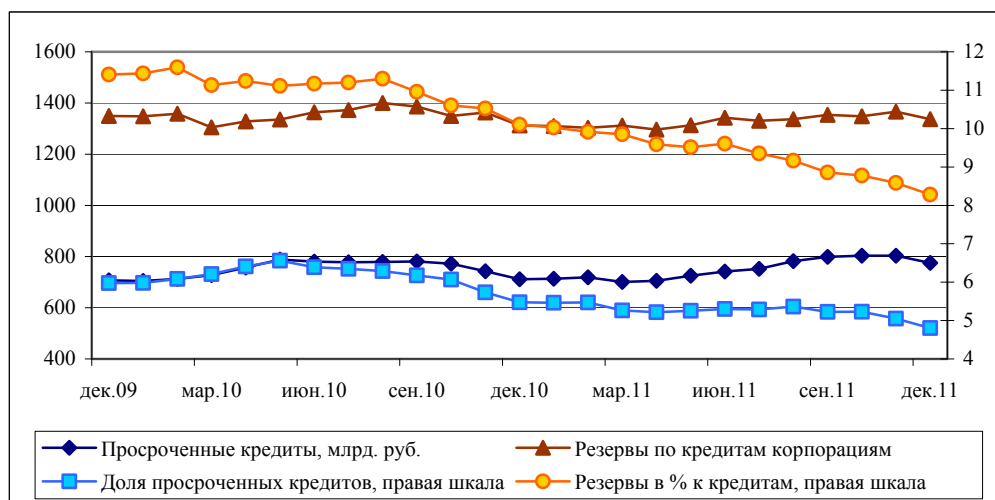
Кредитование корпоративных клиентов

Наряду с активизацией розничного кредитования в 2011 г. банки увеличили и кредитование корпоративных заемщиков. За 11 месяцев 2011 г. объем вновь выданных кредитов предприятиям и организациям вырос на 40% по сравнению с аналогичным периодом 2010 г., составив более 25 трлн руб. Темпы роста кредитной задолженности увеличились с 9,8% по итогам 2010 г. до 24,2% в 2011 г. Повышение интенсивности кредитования заметно по росту соотношения объема выданных кредитов к валовому выпуску. В 2011 г. этот показатель достиг 27% против 24% в 2010 г. Это означает, что более четверти экономического оборота совершается на кредитные средства. Отметим, что в предкризисный 2008 г. этот показатель достигал 33%.

Как и на розничном сегменте кредитного рынка, в корпоративном кредитовании наблюдается процесс постепенной дедолларизации. Доля задолженности корпоративных клиентов в иностранной валюте снизилась с пиковых значений 29–30% весной 2009 г. до 19–20% к концу 2011 г. При этом во вновь выданных кредитах доля иностранной валюты сократилась до 11% (2009 г. – 17%, 2010 г. – 13%).

Динамика качества кредитного портфеля корпоративным заемщикам также во многом аналогична ситуации на розничном сегменте рынка (рис. 53). Относительные показатели демонстрируют положительные изменения. Доля просроченной задолженности снизилась с 5,5% на начало года до 4,8% к концу года, а объем резервов – с 10,1 до 8,3% от совокупного кредитного портфеля корпоративным заемщикам. При этом объем резервов за год практически не изменился, а объем просроченной задолженности вырос на 9%¹.

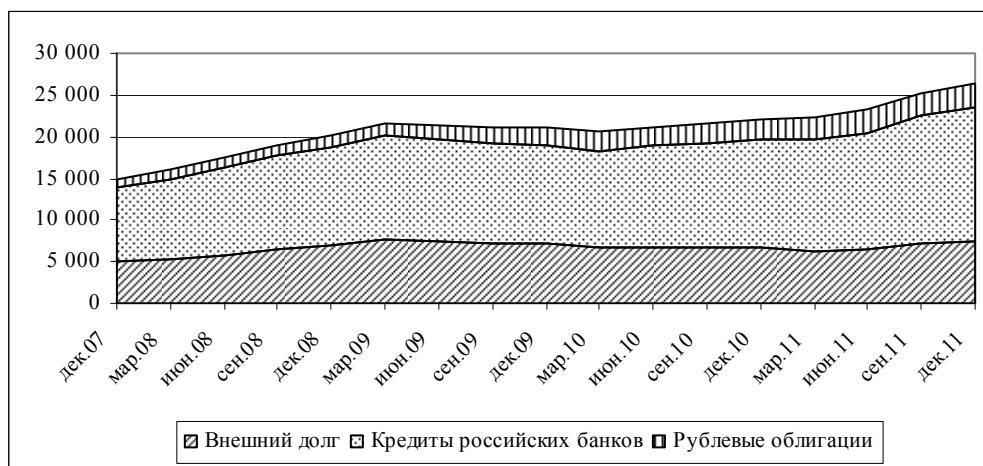
¹ Прирост просроченной задолженности в 2011 г. по банковской системе в целом обусловлен ситуацией в Банке Москвы. Если в целом по банковской системе объем просроченных кредитов вырос на 60 млрд



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 53. Показатели качества кредитов корпоративным заемщикам

Заемные средства корпоративного сектора имеют три основных источника (рис. 54). Это внешние займы у нерезидентов, банковские кредиты в рублях и иностранной валюте и облигации, размещенные на внутреннем рынке. На внешние займы приходится приблизительно около 1/3 совокупных привлеченных ресурсов корпоративного сектора. При этом с начала кризиса 2008 г. доля внешнего финансирования понемногу уменьшается. Объемы обращаемых на внутреннем рынке долговых обязательств небанковских корпораций до кризиса занимали около 10% займов на внутреннем рынке (исключая внешние долги) и 6–7% совокупных обязательств корпоративного сектора.



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 54. Заемные средства корпоративного сектора, млрд руб.

за 12 месяцев, то в портфеле Банка Москвы объем просроченной задолженности увеличился за этот же период на 118 млрд руб. Таким образом, без учета Банка Москвы доля просроченной задолженности в кредитах корпоративным заемщикам снизилась до 4,4%.

В 2009 г. в условиях закрытия внешних рынков и стагнации банковского кредитования основным каналом привлечения заемных ресурсов в корпоративный сектор стали внутренние облигации. В результате их доля в общем объеме задолженности корпораций выросла до 11% (16% на внутреннем рынке). В настоящее время удельный вес рыночных заимствований в общем объеме привлечения кредитных ресурсов остается относительно стабильным. За 2010–2011 г. средние темпы роста объема обрабатываемых рублевых облигаций примерно соответствуют темпам роста портфелей банковского кредитования. Соответственно их доля во внутренних заимствованиях сохраняется на уровне 14–16%.

При этом совокупные инвестиции банков в корпоративные долговые обязательства не превышают 35–40% рынка и составляют всего 4–5% общего объема требований банков к предприятиям и организациям (кредиты и долговые обязательства). Так, если темпы роста кредитов корпоративным заемщикам в 2011 г. составляют около 22%, то вложения банков в корпоративные облигации растут несколько медленнее – на 16%. Эту ситуацию отражают и данные проведенного опроса среди крупнейших российских банков, которые показывают, что достигнутое соотношение между вложениями в ценные бумаги и кредитованием весьма устойчиво. Согласно опросам крупнейших банков¹, более 2/3 опрошенных банков не готовы вкладывать в облигации более 10% совокупного портфеля требований к корпоративным клиентам. Облигации не становятся реальной альтернативой банковскому кредиту – ни для заемщиков, ни для банков.

Ликвидность

В 2011 г. банковский сектор вступил, имея в своем активе значительный, даже избыточный, запас ликвидности. В течение I квартала 2011 г. (даже не считая сезонного пика 1 января) объем избыточных резервных активов банков, размещенных на депозитах в Банке России и в его облигациях, составлял 1,1–1,3 трлн руб., или 3,5–4,0% совокупных активов банков. Будучи направленным на кредитование реального сектора, этот объем ресурсов мог бы обеспечить 30% роста розничного кредитования (что сопоставимо с его фактическим годовым приростом в 2011 г.) или 10% роста кредитов корпоративным клиентам (приблизительно половину фактического годового прироста). С учетом же мультипликативного фактора, совокупного объема резервных активов по состоянию на конец I квартала хватило бы банковскому сектору для почти двукратного увеличения денежной массы (исходя из предкризисной структуры² денежного мультипликатора и снизившейся доли наличных денег в денежной массе).

Однако потенциально возможный кредитный бум не случился вследствие изменений как в структуре активов нефинансового сектора, так и в предпочтениях самих банков. Население начало переходить к кредитной модели потребления, что лишило банков основного институционального кредитора. Начиная с июля домашние хозяйства брали в кредит больше, чем размещали средств на депозитах. Суммарно за первые три квартала

¹ Ведев А., Григорян С. Развитие российской банковской системы в текущем десятилетии. Результаты опросов крупнейших банков (http://www.vedi.ru/bank_sys/bank5411_banks%20poll.pdf)

² Под структурой денежного мультипликатора в данном контексте понимается совокупность фактических отношений между отдельными элементами денежной базы – наличными, обязательными резервами банков, средствами на корсчета в Банке России – и соответствующими элементами ресурсной базы банков (для обязательных резервов – объемами резервируемых пассивов, для прочих резервных активов – совокупной депозитной базы банковского сектора).

2011 г. прирост кредитов населению (1059 млрд руб. с корректировкой на переоценку кредитов в иностранной валюте) оказался больше, чем приток депозитов населения в банки (1002 млрд руб. с аналогичной корректировкой).

Однако наибольшее значение для трансформации избытка ликвидности в ее дефицит имели действия самих банков, а именно – вывод ликвидных активов за пределы российской экономики. Так, чистые иностранные активы банковского сектора выросли за 2011 г. на 24 млрд долл., или на более 740 млрд руб. (около 60% избыточной ликвидности в начале года). Превышение иностранных активов над иностранными пассивами достигло по итогам года рекордных 46 млрд долл., а валовые иностранные активы – 185 млрд долл.¹

В роли основных каналов оттока капитала из банковской системы выступили государственные банки и дочерние банки нерезидентов. Из 24 млрд долл. увеличения чистых иностранных активов 15 млрд долл. пришлось на Сбербанк и другие госбанки, еще 9,5 млрд долл. было выведено иностранными банками. Таким образом, прочие – частные российские банки – даже обеспечили незначительный чистый приток – около 1 млрд долл.

Отличительной чертой сжатия банковской ликвидности в 2011 г. стал ее всеобщий характер. Отношение ликвидных активов к совокупным активам снижалось у всех групп банков (*рис.* 55). При этом в наиболее выигрышном положении остались госбанки. Только в этой группе банков уменьшение ликвидности не достигло еще предкризисного минимума (2,5–3,0%), сохранив небольшой запас для дальнейшего снижения. Для остальных групп банков ликвидность, как минимум, вышла на предкризисный уровень. При этом группа средних и мелких банков оказалась в наиболее невыгодной ситуации. Если в период 2007–2008 гг. ликвидность этих банков не опускалась ниже 9–10% (вследствие низкой диверсификации бизнеса мелким банкам требуется больше ликвидности для нормальной деятельности), то осенью 2011 г. этот показатель достиг уровня до 7–8%. Такая ситуация сигнализирует о значительном дефиците ликвидности и о повышении уровня риска в данной группе банков. Для менее крупных банков вследствие более низкой диверсификации бизнеса комфортная деятельность требует поддержания большего объема резервных (ликвидных) активов. Дополнительное снижение ликвидности делает эти банки критически зависимыми от доступа к рефинансированию Банка России и к межбанковскому рынку.

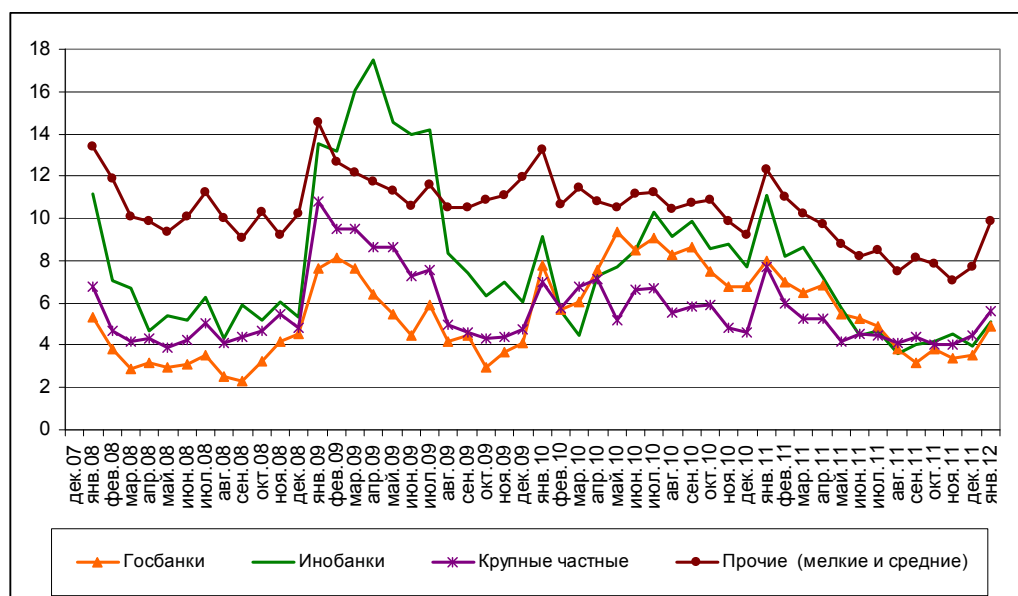
Таблица 13

Структура активов банковской системы России (на конец месяца), в % к итогу

	12.05	12.06	12.07	12.08	12.09	06.10	12.10	03.11	06.11	09.11	12.11
Активы, млрд руб.	9696	13963	20125	28022	29430	30417	33805	34009	35237	38443	41628
Наличные деньги и драгметаллы	2,7	2,6	2,5	3,0	2,7	2,1	2,7	2,2	2,2	2,3	2,9
Средства, размещенные в Банке России	7,3	7,5	6,9	7,5	6,9	7,8	7,1	5,9	4,5	3,5	4,2
Межбанковские операции	6,3	5,8	5,4	5,2	5,4	6,2	6,5	6,5	6,4	6,2	6,4
Иностранные активы	9,1	9,9	9,8	13,8	14,1	12,7	13,4	13,6	13,8	14,6	14,3
Кредиты населению	12,1	14,7	16,1	15,5	13,1	13,0	13,0	13,3	14,0	14,2	14,4
Кредиты корпоративному сектору	47,0	45,3	47,2	44,5	44,5	45,1	43,6	44,5	45,3	45,1	44,0
Государство	6,6	5,2	4,1	2,0	4,2	4,2	5,1	5,7	5,8	6,0	5,0
Имущество	2,4	2,4	2,2	1,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3

Источник: ЦБР, расчеты ЦСИ ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Незначительные расхождения в данных с разделом 2.1.4 обусловлена различиями в методологии расчетов платежного баланса и баланса банков.



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 55. Динамика доли ликвидных активов в различных группах банков

3.9.6. Прогноз развития банковского сектора

Развитие банковского сектора России в 2012 г. будет определяться рядом факторов. С одной стороны, на состояние банков будет оказывать влияние динамика макропоказателей, отражающая состояние основных клиентов банков – предприятий и населения. С другой стороны, ситуация будет определяться решением (или сохранением и усилением) вновь обострившихся структурных проблем внутри банковской системы.

Согласно официальным прогнозам (подготовленным в Министерстве экономического развития РФ), в 2012 г. ожидается заметное снижение темпов роста основных макроэкономических показателей – реального ВВП (с 4,3% в 2011 г. до 3,7%), промышленного производства (с 4,7 до 3,6%), оборота розничной торговли (с 7,2 до 5,5%). Сохраняется прямая опасность того, что инвестиционная активность окажется на низком уровне, но очевидно, что прирост материальных запасов будет минимальным (после резкого роста в 2011 г.). Перечисленные факторы будут определять как снижение темпов роста сбережений нефинансового сектора в банковской системе, так и сохранение низкого спроса на банковский кредит со стороны предприятий. Дополнительно ожидается рост реальных располагаемых доходов населения (с 0,5 до 4,5%), который будет практически соответствовать росту розничного оборота торговли, что потенциально может снизить спрос на потребительский кредит. В целом ожидаемый макроэкономический фон в 2012 г. никак не способствует ускорению развития банковского сектора.

Во второй половине 2011 г. обострились структурные проблемы в банковском секторе: темпы роста ресурсной базы последовательно понижались, тогда как кредитования – возрастали. В результате российская банковская система оказалась «перекредитованной», а расширение активов и поддержка минимально необходимого уровня

ликвидности осуществлялись за счет рефинансирования и депозитов Министерства финансов.

В целом представляется, что на фоне умеренно-позитивного (либо умеренно-негативного – в зависимости от ожиданий) макроэкономического фона развитие банковского сектора будет определяться сложившимися в конце 2011 г. структурными проблемами. Подобные проблемы характеризуются увеличением разрыва между ресурсной базой банковской системы и объемами кредитов, которые финансируются за счет кредитов Центрального банка и депозитов Министерства финансов РФ. При этом дефицит ликвидности усиливается сегментацией банковской системы и ее низкой капитализацией. В общем виде развитие ситуации возможно по трем сценариям.

1. *Сохранение действующих тенденций.* В этом случае с большой вероятностью можно ожидать кризиса ликвидности в банковском секторе уже в феврале–марте 2012 г. Данный кризис будет обусловлен как краткосрочным характером депозитов Министерства финансов, так и проблемами рефинансирования большого числа средних и мелких банков. Сравнительно простое решение данной проблемы может заключаться в предоставлении очередной дозы государственных ресурсов и модификации системы рефинансирования (с целью подключения к ней большего числа участников). В рамках данного сценария при его простом решении ситуация принципиально не изменится, и очередное, большее по силе, обострение кризиса ликвидности состоится в начале осени.
2. *Расширение внешнего финансирования.* Разрыв между ресурсами банковской системы и объемом выдаваемых кредитов может быть закрыт внешним финансированием. Подобный процесс наблюдался в 2006–2008 гг., причем он сопровождался не только снижением до нуля объемов рефинансирования, но и ростом валового (не чистого) оттока капитала. Иными словами, рост притока внешних ресурсов в российский банковский сектор, как показывает опыт прошедшего десятилетия, стимулирует не только дальнейший рост кредитования нефинансового сектора, но и увеличение избыточной ликвидности и оттока капитала, что также является проявлением системных и структурных проблем в банковской системе. Реализация данного сценария совсем неочевидна в силу высокой вероятности сохранения нестабильности, прежде всего в банковском секторе, в развитых экономиках.
3. *Снижение темпов роста* кредитования нефинансового сектора. Данный сценарий носит кризисный характер по ряду причин. Прежде всего, снижение темпов роста кредитования возможно за счет не только ужесточения требований к заемщику, но роста процентных ставок. Удорожание кредита неизбежно приведет к снижению экономической активности, росту цен и увеличению платежей по обслуживанию задолженности. Далее, обострится проблема «плохих» долгов – в силу как удорожания рефинансирования старой задолженности, так и «эффекта базы». Последнее означает, что показатели проблемной задолженности обостряются чисто статистически, когда падают темпы роста или абсолютные объемы выданных кредитов.

В случае реализации любого из перечисленных сценариев банковская система России столкнется с нестабильностью в 2012 г. Банковское кредитование не только не сможет выступить в качестве фактора экономического роста, но даже возможность удовлетворения адекватного спроса на кредит со стороны нефинансового сектора вызывает большие опасения. Один из ключевых выводов из развития банковской системы в 2011 г. состоит в том, что из кризиса 2008–2009 гг. не было сделано должных выводов

и при появлении первых признаков стабилизации вновь обострились структурные проблемы. Необходимость реструктуризации банковского сектора для устойчивого развития очевидна. Однако данная операция сопряжена с большими затратами и рисками в условиях неустойчивого восстановительного роста.

3.10. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

3.10.1. Динамика развития рынка

По итогам 2011 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 14,2 млрд руб. (0,03% ВВП). По сравнению с 2010 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета сократился в долях ВВП почти в 7,5 раза. Так, в 2010 г. дефицит территориальных бюджетов составил 99,3 млрд руб. (0,22% ВВП).

В 2011 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 20,4 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 31,1 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом 0,8 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом в 13,6 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 1,8 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом в 20,9 млрд руб. В 2010 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 88,1 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 15,1 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с дефицитом 0,1 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 1,2 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 4,5 млрд руб.

Таблица 14

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам, %

Год	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты
2011	-0,2	-0,3
2010	-1,4	-1,6
2009	-5,3	-5,3
2008	-0,7	-0,7
2007	0,8	0,6
2006	3,7	4,4
2005	1,6	2,3
2004	1,1	1,6
2003	-2,6	-2,3
2002	-2,7	-3,0

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

По состоянию на 1 января 2012 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 55 субъектах РФ (в 2010 г. – в 63 регионах). Суммарный объем дефицита был на уровне 189,2 млрд руб., или 4,4% от доходной части их бюджетов (в 2010 г. – 202,5 млрд руб., или 5,2%).

Таблица 15

**Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов
к бюджетным расходам в 2007–2011 гг., (в %)**

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2011	6,15	-2,10	1,13	0,64
2010	-1,12	-1,16	-0,11	1,72
2009	-0,63	-3,32	-1,88	2,63
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 4,6% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Республике Мордовия – 21,4%, Сахалинской области – 14,3%, Вологодской области – 14,0%, Смоленской области – 12,6%, Республике Хакасия – 11,5%, Саратовской области – 10,1%. (табл. 18).

С профицитом в 2011 г. был сведен консолидированный бюджет в 28 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 20 в 2010 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 175,0 млрд руб., или 4,7% величины доходной части их бюджетов (в 2010 г. – 128,9 млрд руб., или 3,5% доходной части их бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 2,2% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Ненецком АО – 18,8%, Иркутской области – 8,1%, Московской области – 7,6%, Тюменской области – 7,2%. Основной объем (84,3%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили 5 субъектов Российской Федерации: Москва 47,1% или 82,5 млрд руб., Московская область – 17,1%, или 29,9 млрд руб., Тюменская область – 7,7% или 13,4 млрд руб., Ханты-Мансийский АО – 6,8% или 11,9 млрд руб., Иркутская область – 5,7% или 9,9 млрд руб.

3.10.2. Структура накопленного долга

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2011 г. увеличился на 76,2 млрд руб., составив 1 172,2 млрд руб. (2,1% ВВП), объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 45,7 млрд руб., составив 215,5 млрд руб. (0,4% ВВП).

При этом, по данным Федерального казначейства объем чистых заимствований региональных консолидированных бюджетов в 2011 г. составил 113 170,1 млн руб., или 0,21% ВВП (табл. 16). Объем накопленных внешних заимствований региональных консолидированных бюджетов сократился на 16 172,0 млн руб., объем чистых внутренних заимствований составил 129 342,1 млн руб.

Таблица 16

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов, % ВВП

Год	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Заимствования субфедеральных и местных органов власти	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26	0,09	0,21	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21
В том числе:												
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02	-0,03	-0,04	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15
субфедеральные (муниципальные) облигации	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11
прочие заимствования	0,01	-0,02	0,19	0,6	...	0,03	0,11	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2011 г. составил 604 708,5 млн руб. (1,1% ВВП), из них внешних – 785,3 млн руб. Единственным регионом – получателем внешних займов, как и в 2009–2010 гг., стала Республика Башкортостан.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 603 923,2 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Нижегородская область – 64,4 млрд руб., Московская область – 40,9 млрд руб., Омская область – 29,9 млрд руб., Республика Татарстан – 26,1 млрд руб., Краснодарский край – 24,6 млрд руб., Саратовская область – 23,3 млрд руб., на которые суммарно пришлось 34,6% заимствований. По сравнению с 2010 г. объем внутренних заимствований в номинальном выражении сократился на 104,0 млрд руб.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 9,1%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 21,3%, на прочие заимствования (заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях) – 69,6%.

Наиболее значимым изменением в структуре заимствований региональных бюджетов стало продолжение наблюдавшейся в 2010 г. тенденции относительного роста заимствований в кредитных организациях, при сокращении доли эмиссий ценных бумаг с 15,7 до 9,1% (табл. 17).

Таблица 17

Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов, %

	2011			2010			2009		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Эмиссия ценных бумаг	9,1	10,9	4,3	15,7	18,1	4,3	24,9	28,5	4,4
Бюджетные ссуды	21,3	26,2	...	24,0	29,0	...	26,9	31,5	0,4
Иные заимствования	69,6	62,8	95,7	60,3	53,0	95,7	48,2	40,0	95,3

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Республика Мордовия – 23,1%, Вологодская область – 13,1%, Смоленская область – 13,0% (табл. 18).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Республика Татарстан – 21,9 млрд руб., Краснодарский край – 21,6 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили за счет превышения объемов погашения сделанных займов над вновь проводимыми: Москва – на 59,5 млрд руб., Московская область – на 38,8 млрд руб., Мурманская область – на 3,1 млрд руб.

Таблица 18

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2011 г.**

	Доходы бюджета (млн руб.)	Дефицит (профицит) бюджета (млн руб.)	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %	Чистые заимствования к дефициту (профициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный федеральный округ							
Белгородская область	84 315,4	2 123,5	2,52	7,39	2,44	4,96	0,97
Брянская область	41 150,2	-7,8	-0,02	12,24	1,79	10,45	-94,07
Владимирская область	50 771,3	-1 976,7	-3,89	2,05	1,70	0,35	-0,44
Воронежская область	82 543,1	1 996,4	2,42	10,05	6,91	3,15	2,85
Ивановская область	34 260,6	1 504,6	4,39	18,47	7,79	10,68	1,77
Тверская область	53 877,5	3 694,1	6,86	18,61	10,50	8,11	1,53
Калужская область	47 974,4	2 119,2	4,42	13,30	6,80	6,50	1,54
Костромская область	23 864,9	1 241,8	5,20	29,36	4,78	24,59	0,92
Курская область	44 902,3	2 056,9	4,58	2,30	1,92	0,38	0,42
Липецкая область	44 493,2	2 048,2	4,60	9,23	4,90	4,33	1,06
Московская область	392 927,8	-29 846,8	-7,60	10,40	-9,89	20,29	1,30
Орловская область	28 026,6	-505,1	-1,80	4,92	1,74	3,18	-0,96
Рязанская область	44 050,8	3 381,5	7,68	26,41	8,48	17,93	1,11
Смоленская область	36 432,3	4 600,6	12,63	50,06	13,00	37,06	1,03
Тамбовская область	40 637,5	-271,8	-0,67	9,77	4,31	5,46	-6,45
Тульская область	53 856,5	-2 806,6	-5,21	12,51	-3,83	16,34	0,74
Ярославская область	55 641,3	3 197,169 066,41	5,75	20,39	1,61	18,78	0,28
г. Москва	1 525 923,7	-82 488,0	-5,41	0,98	-3,90	4,88	0,72
Итого	2 685 649,4	-89 938,9	-3,35	6,13	-2,37	8,50	0,71
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	38 546,6	90,0	0,23	15,28	-0,70	15,98	-3,01
Республика Коми	61 801,4	1 112,3	1,80	4,41	4,10	0,31	2,28
Архангельская область	68 072,6	5 388,8	7,92	20,01	7,03	12,99	0,89
Вологодская область	53 292,2	7 460,3	14,00	21,49	13,14	8,35	0,94
Калининградская область	50 946,2	-240,0	-0,47	9,66	6,63	3,03	-14,08
Ленинградская область	85 989,0	-2 217,1	-2,58	0,71	0,07	0,64	-0,03
Мурманская область	60 017,1	-927,7	-1,55	2,21	-5,13	7,33	3,32
Новгородская область	29 760,2	-73,3	-0,25	13,47	5,99	7,49	-24,33

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7	8
Псковская область	29 423,4	267,8	0,91	9,58	9,40	0,18	10,33
г. Санкт-Петербург	422 000,8	2 850,5	0,68	0,46	0,45	0,01	0,67
Ненецкий АО	14 613,6	-2 718,080 967,69	-18,60	0,21	-0,05	0,26	0,00
Итого	914 463,2	10 993,5	1,20	5,40	2,28	3,12	1,90
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	10 065,7	272,5	2,71	5,41	2,97	2,45	1,10
Краснодарский край	227 158,7	9 078,9	4,00	10,81	9,49	1,32	2,38
Астраханская область	35 394,1	1 646,9	4,65	47,63	7,14	40,49	1,53
Волгоградская область	83 755,8	7 578,0	9,05	17,32	8,46	8,86	0,94
Ростовская область	142 158,3	3 202,5	2,25	2,92	2,62	0,30	1,16
Республика Адыгея (Адыгея)	14 145,6	410,4	2,90	5,90	3,92	1,98	1,35
Итого	512 678,1	22 189,2	4,33	11,99	6,97	5,01	1,61
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	143 901,9	5 053,4	3,51	2,69	0,83	1,86	0,24
Республика Марий Эл	23 173,8	1 182,5	5,10	13,79	5,90	7,90	1,16
Республика Мордовия	35 716,6	7 643,4	21,40	28,79	23,11	5,67	1,08
Республика Татарстан (Татарстан)	200 245,0	14 205,4	7,09	13,04	10,95	2,10	1,54
Удмуртская Республика	57 103,3	1 288,4	2,26	11,03	3,28	7,75	1,45
Чувашская Республика – Чувашия	40 205,6	-265,9	-0,66	9,60	0,37	9,23	-0,55
Нижегородская область	132 127,8	5 976,8	4,52	48,77	9,47	39,31	2,09
Кировская область	51 580,8	1 456,9	2,82	15,56	5,73	9,82	2,03
Самарская область	138 092,6	10 909,3	7,90	16,81	7,71	9,09	0,98
Оренбургская область	81 619,2	652,6	0,80	1,65	0,73	0,91	0,92
Пензенская область	50 703,9	4 213,4	8,31	16,04	8,84	7,20	1,06
Пермский край	114 314,3	-1 171,3	-1,02	0,06	-0,01	0,08	0,01
Саратовская область	81 296,5	8 216,8	10,11	28,67	10,94	17,73	1,08
Ульяновская область	43 337,4	1 777,8	4,10	8,96	6,87	2,09	1,68
Итого	1 193 418,	61 139,5	5,12	15,59	6,52	9,07	1,27
Уральский федеральный округ							
Курганская область	34 795,0	815,4	2,34	1,72	0,56	1,16	0,24
Свердловская область	195 319,8	4 036,1	2,07	4,65	3,80	0,85	1,84
Тюменская область	187 542,0	-13 437,3	-7,16	0,00	0,00	0,00	0,00
Челябинская область	127 653,5	7 316,8	5,73	0,94	-0,16	1,10	-0,03
Ханты-Мансийский АО	211 679,1	-11 873,9	-5,61	0,98	-1,36	2,34	0,24
Ямало-Ненецкий АО	140 487,5	8 934,8	6,36	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	897 476,9	-4 208,1	-0,47	1,44	0,51	0,94	-1,08
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	47 618,8	-261,4	-0,55	5,70	-2,27	7,97	4,13
Республика Тыва	17 498,7	-31,6	-0,18	4,37	1,98	2,39	-10,97
Алтайский край	87 575,1	-1 041,6	-1,19	0,83	0,27	0,56	-0,22

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7	8
Красноярский край	197 677,4	4 353,7	2,20	7,73	3,80	3,92	1,73
Иркутская область	121 885,1	-9 910,3	-8,13	1,10	-2,42	3,52	0,30
Кемеровская область	136 362,1	2 908,7	2,13	2,93	1,61	1,32	0,75
Новосибирская область	119 827,2	1 263,2	1,05	10,57	2,80	7,77	2,65
Омская область	72 871,4	3 353,6	4,60	41,04	5,10	35,95	1,11
Томская область	55 488,4	-828,2	-1,49	10,69	0,72	9,97	-0,48
Республика Алтай	15 855,9	869,9	5,49	10,03	5,80	4,24	1,06
Республика Хакасия	23 317,9	2 673,3	11,46	10,34	7,64	2,70	0,67
Забайкальский край	51 204,9	2 506,9	4,90	8,40	2,16	6,24	0,44
Итого	947 183,1	5 856,3	0,62	8,62	1,85	6,77	2,99
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	130 474,4	-4 681,4	-3,59	2,34	-0,37	2,71	0,10
Приморский край	109 222,7	-2 183,1	-2,00	2,58	0,66	1,91	-0,33
Хабаровский край	87 489,7	-1 070,9	-1,22	1,39	1,00	0,39	-0,82
Амурская область	53 486,3	3 608,3	6,75	18,25	10,26	7,99	1,52
Камчатский край	56 318,2	-1 323,2	-2,35	1,84	-1,27	3,11	0,54
Магаданская область	23 645,1	-836,4	-3,54	4,86	0,97	3,89	-0,27
Сахалинская область	57 804,2	8 270,9	14,31	9,83	4,57	5,26	0,32
Еврейская АО	8 916,4	786,9	8,83	9,13	9,13	0,00	1,03
Чукотский АО	20 208,2	-1 060,5	-5,25	0,00	-0,14	0,14	0,03
Итого	547 565,2	1 510,7	0,28	4,66	1,74	2,92	6,32
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	77 572,6	3 506,4	4,52	5,29	3,83	1,46	0,85
Кабардино-Балкарская Республика	26 471,3	49,3	0,19	5,67	1,13	4,53	6,09
Республика Северная Осетия – Алания	21 023,7	1 248,9	5,94	20,69	6,16	14,53	1,04
Республика Ингушетия	18 873,6	-965,8	-5,12	0,15	0,15	0,00	-0,03
Ставропольский край	88 729,1	505,8	0,57	10,89	4,31	6,58	7,56
Карачаево-Черкесская Республика	15 628,6	810,9	5,19	7,28	4,22	3,06	0,81
Чеченская Республика	81 537,9	1 491,4	1,83	2,82	2,08	0,74	1,14
Итого	329 836,9	6 646,9	2,02	7,00	3,27	3,73	1,62
Итого Российская Федерация	8 028 271,7	14 188,9	0,18	7,53	1,41	6,12	7,98

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Внутренние облигационные займы

В 2011 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 21 субъекта Федерации и 5 муниципальных образований (по сравнению с 17 регионами и 6 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2010 г.).

Проспекты эмиссии в Минфине РФ в 2011 г. зарегистрировали: Республики Карелия, Коми, Саха (Якутия), Башкортостан, Бурятия, Удмуртская республика, Республика Чу-

вашия, Красноярский, Краснодарский, Ставропольский края, Санкт-Петербург, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Калужская, Костромская, Нижегородская, Рязанская, Самарская, Свердловская, Тверская, Ярославская области, Волгоград, Казань, Красноярск, Новосибирск, Краснодар.

В 2011 г. продолжился процесс сокращения объема размещаемых облигаций, составившего 55,1 млрд руб., по сравнению с 111,1 млрд руб. в 2010 г. и 158,1 млрд руб. в 2009 г. Сокращение в номинальном выражении за год составило 55,6 млрд руб., (или на 53,3% в реальном выражении). За год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций снизился с 0,25 до 0,10% ВВП (табл. 19).

Таблица 19

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, % ВВП

Год	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Выпуск	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47	0,37	0,28	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10
Погашение	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19	0,28	0,14	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21
Чистое финансирование	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Самарская область – 12,2 млрд руб., или 22,2% объема суммарной эмиссии территорий, Красноярский край – 9,1 млрд руб., или 16,4%, Нижегородская область – 8,0 млрд руб. или 14,5%

Таким образом, на трех крупнейших эмитентов пришлось 53,1% общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (табл. 20).

Таблица 20

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2011 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (млн руб.)	Доля эмитента в общем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям (в %)
Центральный федеральный округ			
Калужская область	2 500,0	4,5	39,2
Костромская область	2 044,3	3,7	29,2
Ярославская область	2 322,1	4,2	20,5
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	1 000,0	1,8	17,0
Республика Коми	1 154,8	2,1	42,4
Вологодская область	2 510,0	4,6	21,9
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	1 100,0	2,0	4,5
Волгоградская область	3 400,0	6,2	23,4
Приволжский федеральный округ			
Республика Татарстан (Татарстан)	131,0	0,2	0,5
Удмуртская Республика	2 000,0	3,6	31,8
Чувашская Республика – Чувашия	1 009,6	1,8	26,2
Нижегородская область	8 000,0	14,5	12,4
Самарская область	12 200,0	22,2	52,6
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	3 000,0	5,4	33,1
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	9 050,0	16,4	59,3
Томская область	1 125,3	2,0	19,0
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2 500,0	4,5	81,7
Российская Федерация – итого:	55 050,7	100	9,1

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Республики Саха (Якутия) – 81,7%, Красноярского края – 59,3%, Самарской области – 52,6%.

Суммарный объем погашаемых ценных бумаг регионов и муниципалитетов превысил объем размещения в 2011 г. на 58,2 млрд руб., в то время как в 2010 г. объем чистых заимствований на рынке ценных бумаг составил 29,7 млрд руб. (табл. 21).

Таблица 21

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (млн руб.)

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2011			
Чистые заимствования	-58 202,6	-57 113,1	-1 089,5
Привлечение средств	55 050,7	53 366,2	1 684,5
Погашение основной суммы задолженности	113 253,3	110 479,3	2 774,1
2010			
Чистые заимствования	29 774,6	28 611,9	1 162,6
Привлечение средств	111 106,3	105 854,3	5 251,9
Погашение основной суммы задолженности	81 331,7	77 242,4	-4 089,3
2009			
Чистые заимствования	95 457,6	97 916,5	-2 458,9
Привлечение средств	158 114,0	153 992,6	4 121,4
Погашение основной суммы задолженности	62 656,4	56 076,1	6 580,4
2008			
Чистые заимствования	68 851,3	72 984,9	-4 133,7
Привлечение средств	178 565,7	177 324,4	1 241,4
Погашение основной суммы задолженности	109 714,5	104 339,4	5 375,1
2007			
Чистые заимствования	25 867,0	23 691,9	2 175,0
Привлечение средств	84 159,2	79 889,8	4 269,4
Погашение основной суммы задолженности	58 292,2	56 197,8	2 094,4
2006			
Чистые заимствования	36 489,7	35 161,6	1 328,1
Привлечение средств	73 288,6	66 524,8	6 763,8
Погашение основной суммы задолженности	36 798,9	31 363,2	5 435,7
2005			
Чистые заимствования	20 887,6	16 939,9	3 947,7
Привлечение средств	81 220,5	75 016,8	6 203,7
Погашение основной суммы задолженности	60 332,9	58 076,9	2 256,1
2004			
Чистые заимствования	47 880,3	44 470,1	3 410,2
Привлечение средств	79 436,7	74 995,9	4 440,7
Погашение основной суммы задолженности	31 556,4	30 525,8	1 030,5
2003			
Чистые заимствования	41 908,2	40 043,5	1 864,7
Привлечение средств	61 712,6	59 012,9	2 699,7
Погашение основной суммы задолженности	19 804,4	18 969,4	835,0
2002			
Чистые заимствования	17 696,5	17 153,8	542,8
Привлечение средств	29 141,8	28 169,2	972,6
Погашение основной суммы задолженности	11 445,2	11 015,4	429,8
2001			
Чистые заимствования	6 601,4	6 667,6	-66,1
Привлечение средств	15 123,8	14 226,9	896,8
Погашение основной суммы задолженности	8 522,3	7 559,3	962,9
2000			
Чистые заимствования	-1 877,3	-2 286,2	408,8
Привлечение средств	13 042,2	10 090,2	2 952,0
Погашение основной суммы задолженности	14 919,5	12 376,4	2 543,1

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2010 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводит Волгоградская область, с 2003 г. – Красноярский край, с 2004 г. – Республика Карелия и Нижегородская область. (табл. 22).

Таблица 22

**Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных
и муниципальных ценных бумаг в 1999–2011 гг.**

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Субъекты Федерации													
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Карелия						*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область						*	*	*	*	*	*	*	*
Тверская обл.				*	*		*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*
Томская обл.		*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*	*	*		*	*
Ярославская обл.					*	*	*	*	*	*		*	*
Удмуртская Республика							*		*	*		*	*
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*		*		*	*
Свердловская область												*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*
Самарская обл.					*		*	*	*	*	*		*
Калужская обл.						*		*	*	*			*
Ставропольский край			*							*			*
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*	*				*
Костромская обл.				*	*		*		*				*
Ивановская обл.									*				*
Республика Бурятия													*
Вологодская обл.													*
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	
Краснодарский край						*			*			*	
Мурманская обл.				*	*							*	
Республика Хакассия												*	
Рязанская область												*	
Ханты-Мансийский АО				*	*						*		
Иркутская обл.			*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Пензенская обл.								*	*	*			
Ульяновская обл.									*	*			
Белгородская обл.				*	*		*	*		*			
Курганская обл.								*		*			
Московская обл.				*	*	*	*	*	*	*			
Липецкая область						*	*	*	*	*			
Воронежская область						*	*	*	*				
Новосибирская обл.	*				*	*	*		*				
Республика Калмыкия									*				
Тульская обл.								*					
Хабаровский край				*	*	*	*						
Кабардино-Балкарская Республика		*					*						
Ленинградская обл.			*	*	*	*							
Ямало-Ненецкий АО					*	*							
Брянская обл.						*							

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Республика Мордовия				*									
Сахалинская обл.				*									
Курская обл.				*									
Приморский край		*											
Муниципалитеты													
Волгоград	*	*	*	*	*		*	*		*	*	*	*
Казань							*	*	*		*	*	*
Новосибирск					*	*	*	*				*	*
Краснодар												*	*
Красноярск					*	*	*		*	*	*	*	*
Томск					*	*		*	*	*		*	
Уфа				*	*	*						*	
г. Электросталь Московской области									*		*		
Смоленск											*		
Липецк								*	*	*			
Магадан								*	*	*			
Братск										*			
Новороссийск										*			
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*	*				
Клинский район Московской области							*	*	*				
Ногинский район Московской области						*		*	*				
Благовещенск								*	*				
Чебоксары	*						*		*				
г. Балашиха Московской области									*				
Одинцовский район Московской области							*	*					
Астрахань								*					
Брянск								*					
Воронеж								*					
г. Орехово-Зуево Московской области								*					
Ярославль								*					
Южно-Сахалинск					*	*	*						
Новочебоксарск	*		*			*	*						
Ангарск							*						
Вурнарский район Чувашской Республики							*						
г. Шумерля Чувашской Республики							*						
Барнаул						*							
Пермь						*							
Нижний Новгород				*									
Кострома	*	*											
Архангельск	*												
Дзержинский	*												

Источник: Минфин РФ.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

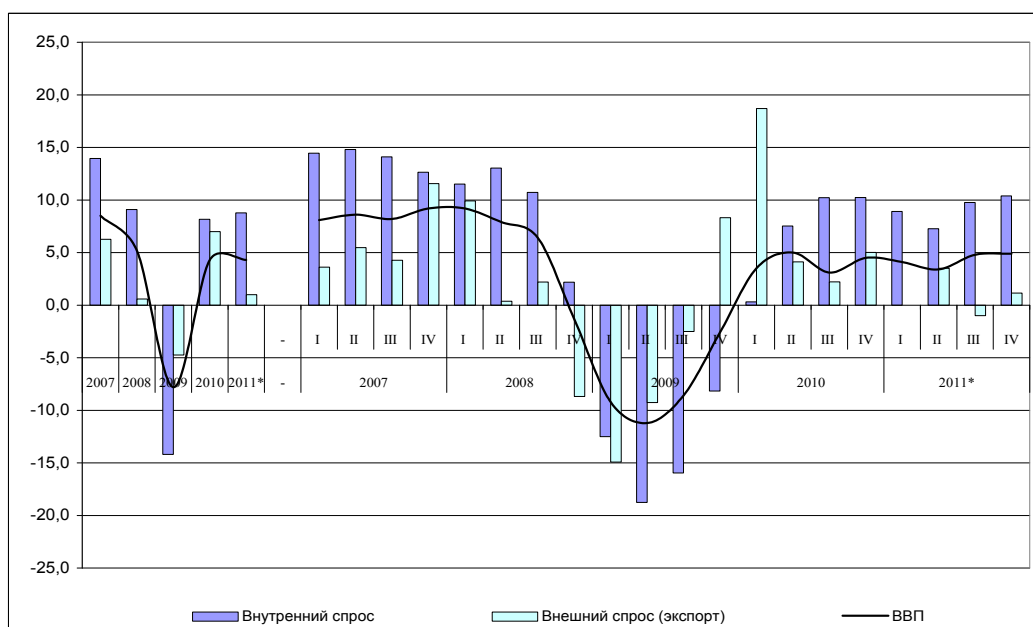
4.1. Макроструктура производства

4.1.1. Основные тенденции и факторы экономического развития в 2011 г.

Макроэкономические тенденции 2011 г. определялись факторами, сформировавшимися в течение предыдущих двух лет посткризисного восстановления. По итогам 2010–2011 гг. среднегодовой темп прироста ВВП составил 4,3%, и, таким образом, российская экономика по этому индикатору развития вышла на докризисный уровень 2008 г. (рис. 1).

Анализ факторов и условий выхода из финансово-экономического кризиса позволяет выявить специфические особенности восстановления экономики в 2010–2011 гг.

Характерная черта восстановительного роста последних двух лет – низкая инвестиционная активность. Инвестиции в основной капитал в 2011 г. составили 96,7%, объемы работ в строительстве – 94,4% и ввод в действие жилой площади – 97,1% показателя 2008 г. Если выход из кризиса 1998 г. практически полностью определялся резким всплеском деловой активности в инвестиционном сегменте экономики и явился одним из основных факторов быстрого преодоления негативных последствий сокращения производства, то низкая инвестиционная активность в восстановительный период 2010–2011 гг. сдерживала рост и в производственном, и финансовом секторах экономики.



* Предварительные данные.

Источник: Росстат, Минэкономразвития.

Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2007–2011 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Быстрое восстановление потребительского спроса явилось другой отличительной чертой 2010–2011 гг. Потребление домашних хозяйств в 2011 г. на 6,1% превысило показатель 2008 г. В отличие от ситуации 1998–2001 гг., когда низкий потребительский спрос ограничивал темпы расширения внутреннего рынка, рост розничного товарооборота в 2011 г. на 8,1% относительно 2008 г., поддержанный повышением реальных доходов населения примерно в таком же размере, явился доминирующим фактором восстановления экономики, в том числе финансового сектора за счет интенсивного роста спроса на потребительские кредиты.

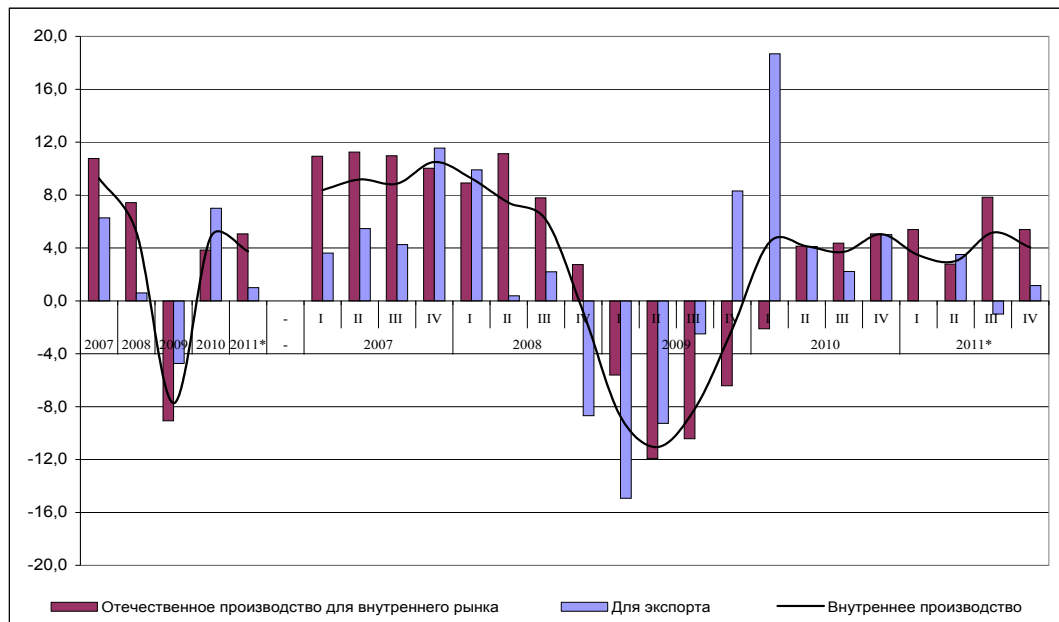
При сопоставлении процессов преодоления последствий кризиса 1998 и 2008 гг. следует отметить особенности влияния внешнеторговой компоненты. При достаточно быстром выходе мировой экономики из кризиса 1998 г. и благоприятном изменении конъюнктуры на мировом рынке топливно-энергетических и сырьевых ресурсов в российской экономике экспорт восстановился в течение года. После длительной рецессии мировой экономики в 2008 г. российский экспорт на докризисном уровне по физическому объему восстановился только в 2010 г., а по итогам 2011 г. на 3,0% превысил показатель 2008 г.

При росте ВВП в 2011 г. на уровне 4,3% внутренний спрос увеличился на 8,8% (в 2010 г. – 8,2%), в том числе внутреннее отечественное производство – на 5,1% (3,8%), а внешний спрос – на 1,0% (7,1%) относительно предыдущего года (*рис. 2*).

Динамика внутреннего рынка определялась соотношением, с одной стороны, темпов роста отечественного производства для внутреннего потребления и внешнего рынка, а с другой – динамики и структуры импорта. Если в 2010 г. опережающий рост экспортного сектора экономики определил интенсивность выхода из кризиса отечественного производства, ориентированного на внутренний рынок, то в 2011 г. ускорение темпов отечественного производства до 5,1% против 3,8% годом ранее оказалось явно недостаточным, чтобы купировать последствия резкого замедления темпов экспорта. В результате в 2011 г. темпы внутреннего производства составили 103,7% и были на 1,2 п.п. ниже, чем в 2010 г. Заметим, что замедление темпов сопровождалось сохранением высокой динамики импорта (*рис. 3*).

По глубине снижения объемов импорта 2009 г. сопоставим с периодом 1998–1999 гг., однако восстановление их значений имело качественные различия. Девальвация рубля относительно доллара в 4,53 раза в период 1998–1999 гг. привела к резкому снижению эффективности импорта на внутреннем рынке и оказала стимулирующее воздействие на интенсивный рост импортозамещающих производств и расширение ниш для товаров отечественного производства (внутренняя инфляция в этот период была на уровне 251,7%). В 2008–2009 гг. курс доллара относительно рубля повысился всего на 23,2% по сравнению с 2007 г., что соответствовало росту инфляции. При достаточно быстром восстановлении со II квартала 2009 г. спроса мирового рынка и благоприятном для российской экономики изменении мировых цен в 2010 г. индекс ценовых условий внешней торговли превысил докризисный показатель.

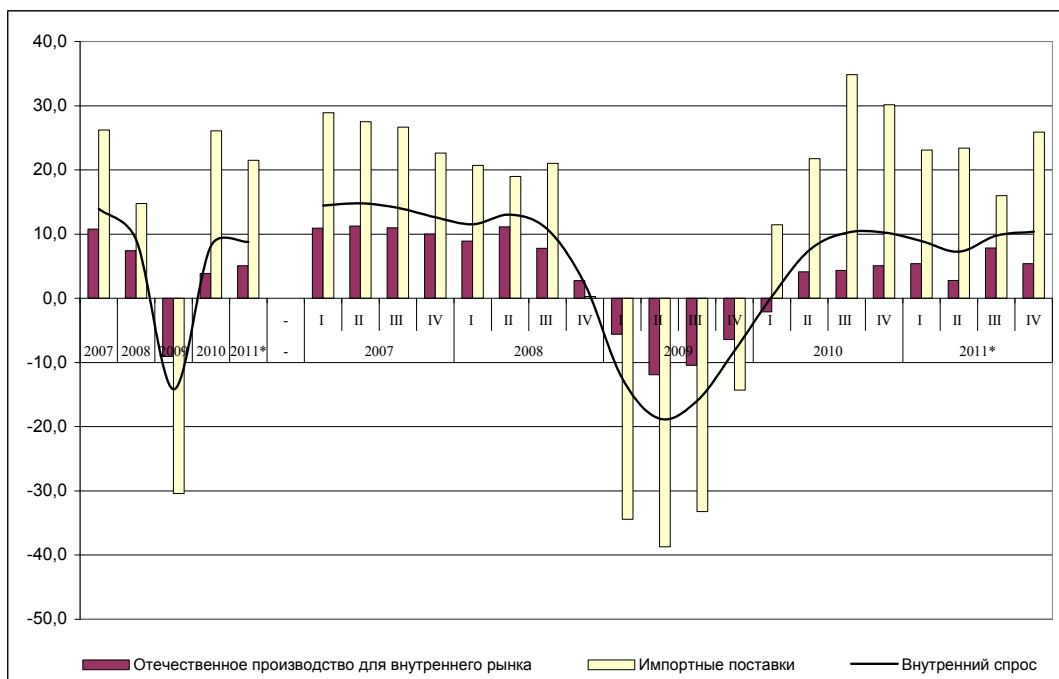
В 2010–2011 гг. с повышением реального эффективного курса рубля ситуация на внутреннем рынке формировалась при увеличении импортных поставок и сдержанной динамике выпуска товаров отечественного производства для внутреннего потребления. Кроме того, восстановление спроса на импортные товары поддерживалось сохранением положительной динамики роста реальных доходов населения.



* Предварительные данные.

Источник: Росстат, Минэкономразвития.

Рис. 2. Динамика внутреннего производства по компонентам использования в 2007–2011 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года



* Предварительные данные.

Источник: Росстат, Минэкономразвития.

Рис. 3. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2007–2011 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

При сложившемся соотношении курса рубля и внутренней инфляции, а также при динамике и структуре производства и отсутствии резервных конкурентоспособных производственных мощностей масштабного импортозамещения в 2009–2011 гг. не наблюдалось.

Опережающий рост импорта по физическому объему относительно экспорта и ВВП явился отличительной чертой в 2010–2011 гг. По итогам 2011 г. оборот внешней торговли по физическому объему (по методологии СНС) увеличился на 8,7%, в том числе экспорта – на 1,0% и импорта – на 21,5% относительно предыдущего года¹.

Отмечая значимость расширения внутреннего рынка как доминирующего фактора посткризисного развития экономики в 2010–2011 гг., следует обратить внимание на усиление тенденции опережающего роста импортных поставок относительно динамики отечественного производства. Отечественное производство для внутреннего рынка восстанавливалось крайне медленно, несмотря на то что его падение в острой фазе кризиса 2009 г. было менее глубоким, чем сокращение импорта.

Доля импорта в товарных ресурсах розничного товарооборота по итогам 2011 г. составила 43%, в том числе по продовольственным товарам – 33% и по непродовольственным товарам – 51% (табл. 1).

Таблица 1

Структура товарных ресурсов розничной торговли в 2010–2011 гг., %

	Товарные ресурсы розничной торговли	В том числе	
		собственного производства	поступившие по импорту
2010 г.			
I квартал	100	56	44
II квартал	100	58	42
III квартал	100	55	45
IV квартал	100	55	45
Год	100	56	44
2011 г.			
I квартал	100	57	43
II квартал	100	58	42
III квартал	100	57	43
IV квартал	100	55	45
Год	100	57	43

Источник: Росстат.

На рынке продукции производственно-технического назначения также фиксировалось постепенное повышение доли импортных поставок. Сдвиги в общей структуре импортных поставок определялись формированием тенденции к повышению доли импорта товаров промежуточного спроса. В 1-м полугодии 2011 г. доля импорта инвестиционных товаров составила 19,2% против 17,8% годом ранее, промежуточных товаров – 42,9% против 40,7%. Несмотря на то что с III квартала 2011 г. наблюдалось повышение доли импорта инвестиционных товаров, удельный вес товаров промежуточного спроса оставался существенно выше показателей 2008–2010 гг. (табл. 2)

При этом повышение доли инвестиционных и промежуточных товаров в структуре импорта при сокращении доли потребительских товаров явилось качественно новым для российской экономики процессом, который может оказаться началом смены при-

¹ Индекс внешнеторгового оборота по стоимости (по методологии платежного баланса) в 2011 г. к предыдущему году составил 130,2%, экспорта – 130,4% , импорта – 129,9%.

оритетов деятельности и усиления мотивации к развитию производства при ограниченности внутренних материально-технических ресурсов. Представляется, что дальнейшее развитие реального сектора в данной ситуации будет зависеть от интенсивности инвестиций в основной капитал, ориентированных на модернизацию и диверсификацию производства. Кроме того, коррекция объемов производства капитальных товаров и сопряженных производств, сформировавшихся в условиях исключительно высокого инвестиционного спроса 2007–2008 гг., привела к изменению структуры восстановления промышленности в 2010–2011 гг.

Таблица 2

Структура импорта Российской Федерации (по методологии платежного баланса), % к итогу

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2006	46,2	17,0	36,8
2007	44,4	18,9	36,7
2008	41,8	23,8	34,4
2009	44,3	19,7	36,0
2010	40,7	19,5	39,8
I квартал	43,5	16,8	39,7
II квартал	39,6	18,7	41,7
III квартал	40,6	19,7	39,7
IV квартал	40,0	21,5	38,5
2011	36,6	21,4	42,0
I квартал	40,2	18,2	41,6
II квартал	35,2	20,3	44,5
III квартал	35,0	23,0	42,0
IV квартал	37,0	23,0	40,0

Источник: Росстат.

В промышленности выход из кризиса 2008 г., как и из кризиса 1998 г., начался с восстановления темпов роста добычи полезных ископаемых, обусловленного изменением конъюнктуры мирового и внутреннего рынков. В 2011 г. индекс добычи полезных ископаемых составил 104,9% к показателю 2008 г. Кризис в обрабатывающем производстве в 2008–2009 гг. был более затяжным по сравнению с кризисом 1998 г., и выход на траекторию роста занял вдвое больше времени. Восстановление объемов выпуска обрабатывающего производства на докризисном уровне 2008 г. произошло только в 2011 г.

Динамика развития отечественных производств, в частности, производств, функционирующих в режиме промышленной сборки, находилась в усиливающейся зависимости от поставок по импорту. В этой связи все более актуальными становятся проблемы импортозамещения и локализации производства с учетом особенностей развития и модернизации конкретных видов обрабатывающих производств в российской экономике. В «Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» декларируется, что в среднесрочной перспективе ведущим фактором экономического роста должно стать не столько увеличение объемов инвестиций и потребления, сколько повышение конкурентоспособности отечественной продукции, которое должно компенсировать укрепление курса рубля. Однако прогноз динамики внутреннего рынка на период 2012–2014 гг. по-прежнему основывается на бурном росте импорта.

По итогам 2011 г. темп роста ВВП составил 104,3% относительно предыдущего года. Рост в первой половине 2011 г. был в основном связан с благоприятной ситуацией на мировом рынке сырьевых ресурсов и расширением потребительского рынка. Инвестиции в основной капитал в 1-м полугодии 2011 г. увеличились на 2,7% при росте ВВП на 3,7% относительно аналогичного периода предыдущего года.

Ускорение динамики ВВП во 2-м полугодии 2011 г. связано со структурными особенностями экономического роста: фиксировалось ускорение темпов инвестиций в основной капитал, объемов работ в строительстве и сельскохозяйственного производства относительно аналогичного периода предыдущего года. По итогам 2011 г. инвестиции в основной капитал увеличились на 8,3%, объем работ в строительстве – на 5,1%, продукция сельского хозяйства – на 22,1%. В итоге динамика внутреннего рынка в 2011 г. определялась одновременным ростом и потребительского, и инвестиционного спроса. Оборот розничной торговли составил 107,2% относительно 2010 г., объем платных услуг населению – соответственно 102,9%. Совокупного воздействия этих факторов оказалось достаточно, чтобы ослабить тенденцию к замедлению темпов внутреннего спроса на продукцию промышленности и услуги инфраструктуры.

Рост промышленного производства в 2011 г. носил восстановительный характер с выходом на траекторию докризисного развития. Индекс промышленного производства по итогам года составил 104,7% относительно 2010 г. Доминирующее влияние на динамику и структуру промышленности оказывали опережающие темпы роста обрабатывающих производств. Индекс обрабатывающего производства составил 106,5% и добывающего производства – 101,9% к показателям 2010 г. (табл. 3)

Таблица 3

**Индексы основных макроэкономических показателей в 2010–2011 гг.,
% к предыдущему году**

	2010	Кварталы				2011	Кварталы			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Валовой внутренний продукт	104,3	103,5	105,0	103,1	104,5	104,3	104,1	103,4	104,8	104,9*
Инвестиции в основной капитал	106,0	95,2	105,6	105,3	111,1	108,3	99,2	105,0	108,2	113,6
Строительство	103,5	92,7	100,8	106,6	107,1	105,1	101,6	101,0	107,6	106,9
Ввод в действие жилой площади	97,6	91,1	107,3	85,7	102,3	106,6	97,8	95,1	115,0	111,4
Объем промышленной продукции	108,2	109,5	110,9	106,4	106,5	104,7	105,9	104,8	105,1	103,3
Добыча полезных ископаемых	103,6	106,7	104,8	101,3	102,0	101,9	103,3	101,7	102,2	101,3
Обрабатывающие производства	111,8	112,1	116,3	109,5	109,9	106,5	110,6	105,8	105,7	104,6
Производство электроэнергии, газа и воды	104,1	107,7	102,6	103,9	101,6	100,1	99,0	101,9	101,4	98,5
Продукция сельского хозяйства	88,7	100,5	98,6	79,2	96,2	122,1	100,7	100,6	116,9	132,6
Грузооборот транспорта	106,9	111,6	113,0	101,7	102,5	103,4	103,9	105,2	102,4	102,3
Оборот розничной торговли	106,3	102,2	106,9	108,4	107,4	107,2	105,2	106,1	107,9	109,1
продовольственные товары	105,1	103,7	105,7	107,3	103,7	103,6	101,4	101,3	103,8	107,1
непродовольственные товары	107,6	100,9	108,1	109,5	111,0	110,7	109,0	111,0	111,8	110,9
Платные услуги населению	101,5	99,9	101,6	101,5	102,6	103,0	102,9	103,8	102,4	102,8
Внешнеторговый оборот	131,1	144,1	139,0	126,3	121,4	130,2	129,8,5	139,5	130,0	124,1
экспорт	132,0	161,1	143,4	118,4	118,1	130,4	123,8	138,4	134,2	128,2
импорт	129,7	118,8	132,4	139,5	126,7	129,9	141,9	141,5	124,1	118,0
Реальные располагаемые денежные доходы	104,2	107,3	103,7	104,5	102,1	100,8	100,0	99,0	101,6	102,7
Реальная заработная плата	105,2	103,1	106,1	105,1	104,2	104,2	101,6	102,7	103,8	108,5
Общая численность безработных	88,9	96,2	86,6	86,8	85,2	89,1	85,7	88,1	91,8	91,6
Численность официально зарегистрированных безработных	90,0	114,2	91,1	81	74,9	76,9	73,1	75,4	78,0	80,2

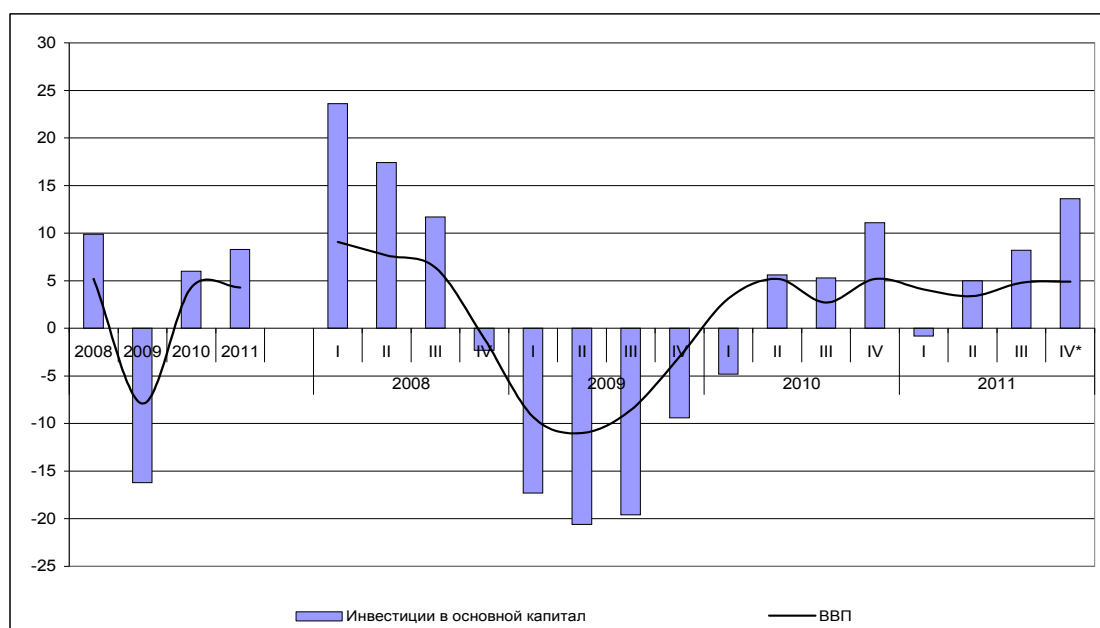
* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Расширение внутреннего рынка в прошедшем году происходило при изменении структуры спроса на отечественные товары. Особенностью 2011 г. стал рост запасов материальных оборотных средств во 2-м полугодии. Динамичный рост запасов оставался одним из факторов, определивших повышение темпов роста ВВП во второй половине года, несмотря на замедление темпов роста производства в целом по промышленности. Отметим, что и в прогнозе Минэкономразвития на 2012 г. предполагается замедление роста экономики до 103,7%, в том числе за счет исчерпания вклада запасов в восстановительный рост экономики.

4.1.2. Основные характеристики использования ВВП

В 2009 г. произошел перелом тенденции роста инвестиций, действовавшей на протяжении 2000–2008 гг., и впервые после кризиса 1998 г. был зафиксирован спад инвестиций в основной капитал. Восстановление инвестиций в основной капитал в 2010–2011 гг. характеризовалось достаточно медленными темпами и определялось инерционным действием факторов предыдущих трех лет. Инвестиции начали расти со II квартала 2010 г. В 2010 г. темп роста инвестиций в основной капитал составил 106,0% и в 2011 г. – 108,3%. Однако при оценке динамики этого показателя следует принимать во внимание низкую базу 2009 г., когда падение инвестиций в основной капитал составило 15,7% и было значительно глубже, чем в кризисном 1998 г. В результате в 2011 г. объем инвестиций в основной капитал составил 96,7% уровня 2008 г. (рис. 4)



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика ВВП и инвестиций в основной капитал в 2008–2011 гг., % к предыдущему периоду

При сложившейся ситуации на рынке капитала и ресурсах сбережения доля инвестиций в основной капитал в структуре ВВП в 2009–2010 гг. снизилась до 20,4% против максимального за последние 10 лет показателя в 21,3% в 2008 г. В 2011 г., несмотря

на то что норма сбережения повысилась до 31,9% ВВП, превысив среднее значение предыдущих двух лет почти на 3 п.п. ВВП, доля инвестиций в основной капитал в ВВП составила 19,4% и оставалась на 1 п.п. ВВП ниже среднего значения предыдущих двух лет (табл. 4).

Таблица 4

**Удельный вес валового сбережения, валового накопления и инвестиций
в основной капитал в ВВП в 2002–2010 гг., % к итогу**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Валовое сбережение	30,8	31,4	32,6	33,2	33,8	33,9	33,3	24,6	29,0	31,9
Валовое накопление	20,0	20,7	20,8	20,0	21,2	24,4	25,1	18,6	22,3	24,9
Из него:										
валовое накопление основного капитала	17,9	18,3	18,3	17,7	18,5	21,2	22,0	21,6	21,3	20,5
Инвестиции в основной капитал	16,3	16,6	16,8	16,7	17,6	20,2	21,3	20,6	20,3	19,4

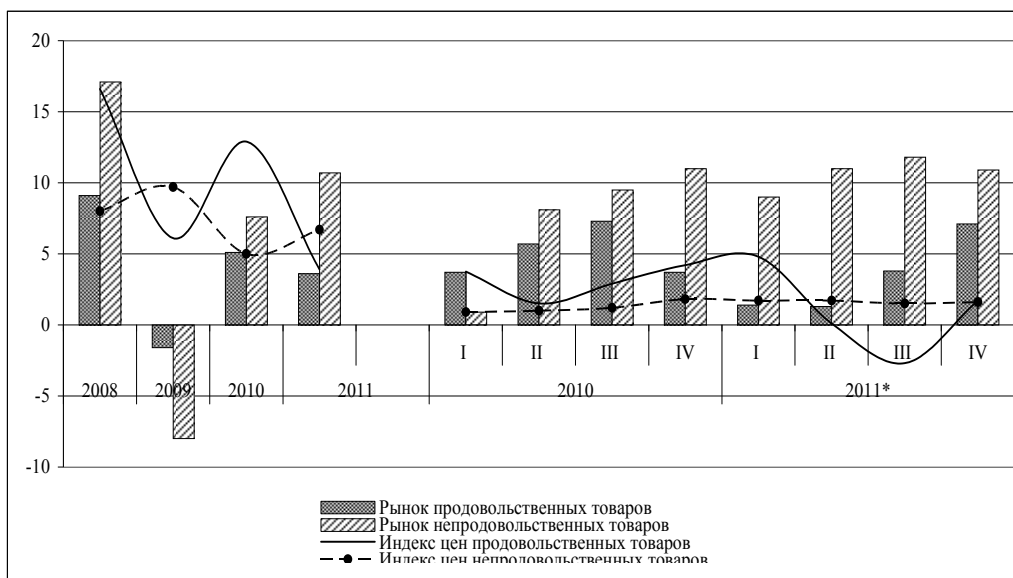
Источник: Росстат.

Рост потребительского спроса на протяжении 2011 г. оставался одним из основных факторов поддержания экономического роста. В 2011 г. реальные доходы населения составляли 100,8%, реальная заработная плата – 104,2%, реальный размер назначенных пенсий – 101,2% к соответствующим показателям 2010 г.

В целом за период 2009–2011 гг. реальные располагаемые доходы населения увеличились на 9,8% к докризисному показателю 2008 г. Отметим, что структурные особенности динамики реальных доходов населения определялись опережающим ростом размера назначенных пенсий (161,1% к 2008 г.) относительно реальной заработной платы (105,8%).

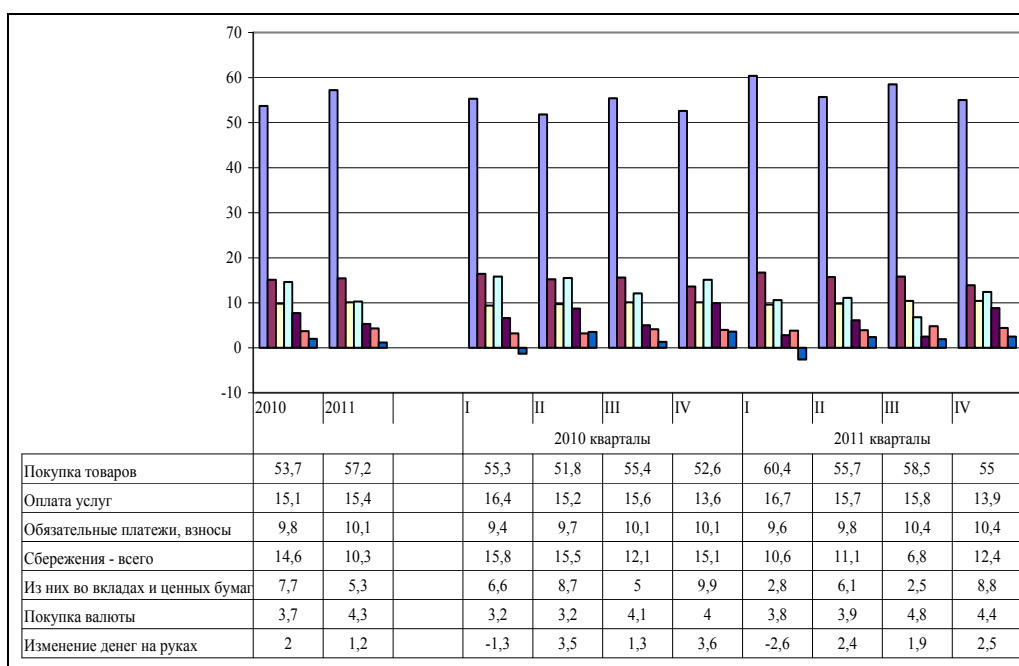
При росте доходов населения потребительский рынок в 2010 г. восстановился на докризисном уровне 2008 г. Оборот розничной торговли в 2011 г. увеличился на 7,2% относительно предыдущего года. Характерной чертой 2011 г. стало резкое ускорение темпов роста рынка непродовольственных товаров при замедлении на протяжении года темпов оборота розничной торговли продовольственными товарами. Индекс роста оборота рынка непродовольственных товаров составил 110,7% относительно 2010 г., а по продовольственным товарам – соответственно 103,6%. При этом следует заметить, что, если рынок продовольственных товаров в 2010 г. на 3,3% и в 2011 г. на 7,1% превысил докризисный уровень 2008 г., то на непродовольственном рынке восстановление объемов было зафиксировано лишь в 2011 г. На формирование этой тенденции существенное влияние оказало замедление темпов инфляции в 2011 г. на продовольственном рынке до 103,9% против 112,9% годом ранее при большем изменении цен на рынке непродовольственных товаров (106,7% в 2011 г. против 105,7% в 2010 г.) и на рынке платных услуг населению (108,7% против 108,1%) (рис. 5).

Рост объема оборота розничной торговли в 2011 г. продолжал основываться на снижении нормы сбережений и увеличении потребительского кредитования. Доля сбережений в доходах населения сократилась до 10,3% против 14,6% в 2010 г., в том числе во вкладах и ценных бумагах – до 5,3% против 7,7% (рис. 6). Кредиты, предоставленные физическим лицам на конец декабря 2011 г., были на уровне 5550,9 млрд руб. и увеличились в 1,36 раза по сравнению с соответствующим месяцем 2010 г.



* Предварительные данные
Источник: Росстат, Минэкономразвития.

Рис. 5. Темпы роста потребительского рынка и цен в 2008–2011 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года



Источник: Росстат.

Рис. 6. Структура использования денежных доходов населения в 2010–2011 гг., % к итогу

4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов

Поддержание роста внутреннего рынка в 2011 г. базировалось на перераспределении доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП в 2011 г. составила 49,9% против среднего показателя 46,1% за период 2002–2008 гг. На структуру формирования ВВП по доходам оказало влияние повышение страховых взносов, в результате чего валовая прибыль экономики в доле ВВП в 2011 г. снизилась по сравнению с предыдущим годом на 1,2 п.п. и осталась ниже уровня докризисного 2008 г.¹ (табл. 5).

Таблица 5

Структура формирования ВВП по источникам доходов в 2008–2011 гг., % к итогу, в текущих ценах

	2008	2009	2010	2011	2011			
					I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:								
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплаты труда и смешанные доходы	47,4	52,6	49,9	49,3	53,8	51,7	47,5	45,4
чистые налоги на производство и импорт	20,0	16,7	18,2	20	19,4	20,8	19,6	20,3
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	32,6	30,7	31,9	30,7	26,8	27,5	32,9	34,2

Источник: Росстат.

В структуре занятого населения только 8% приходится на лиц, работающих не по найму, – это работодатели, привлекающие для работы на собственных предприятиях наемных работников на постоянной основе, и самостоятельно занятые работники. Это определило особенности формирования структуры доходов ВВП и населения. Почти 66% доходов населения в 2011 г. формировалось за счет оплаты труда наемных рабочих.

Характерной чертой российской экономики является высокая дифференциация размера заработной платы по видам экономической деятельности. В промышленности степень дифференциации заработной платы определяется увеличением разрыва в уровне оплаты труда в добывающих и обрабатывающих производствах. Номинальная начисленная заработная плата в добыче полезных ископаемых в 2011 г. в 1,88 раза превышала средний уровень по экономике, в том числе в добыче топливно-энергетических ископаемых – в 2,2 раза. В обрабатывающих производствах заработная плата составляла 93% средней по экономике и 45% показателя добывающих производств. Превышение среднего показателя начисленной зарплаты по экономике в 2,3 раза имело место в видах деятельности, связанных с производством нефтепродуктов и транспортировкой топливно-энергетических полезных ископаемых, а также в финансовом секторе. В образовании, здравоохранении средняя заработная плата снизилась до 65–74% среднего по экономике уровня. Особенности вознаграждения за труд по видам экономической

¹ По данным Минфина РФ, в 2009 г. при ставке 26% поступления страховых взносов составляли 5,93% ВВП, в 2011 г. при ставке 34% – 6,49% ВВП. В 2009 г. налог на доходы физических лиц оставил 4,29% ВВП, в 2010 г. – 3,96%, а в 2011 г. – 3,67%. Совокупные поступления от налога на доходы физических лиц и страховых взносов снизились с 10,22 до 10,16% ВВП. Можно предположить, что повышение страховых взносов привело к увеличению скрытых форм оплаты труда и смешанных доходов.

деятельности оказывали существенное влияние на формирование структуры доходов и расходов, на потребительский спрос населения, на характер занятости и распределение трудовых ресурсов в экономике.

Позитивным результатом антикризисной программы 2009–2010 гг. явилось снижение напряженности на рынке труда и восстановление спроса на рабочую силу в 2011 г. Численность экономически активного населения в 2011 г. составила 75,7 млн человек, из них 70,7 млн человек – занятые экономической деятельностью и 5,0 млн человек – безработные (по методологии МОТ). Уровень занятости населения в 2011 г. составил 63,8% и на 1,1 п.п. превысил показатель предыдущего года при снижении уровня общей безработицы по сравнению с 2010 г. на 0,9 п.п. – до 6,6%.

Общая численность безработных на конец 2011 г. в 3,6 раза превысила численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения. В декабре 2011 г. в государственных учреждениях службы занятости населения состояло на учете в качестве безработных 1286 тыс. человек (табл. 6). Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, в расчете на 100 вакансий) в декабре 2011 г. по сравнению с январем этого же года снизился со 175,9 до 120,7 человека.

Таблица 6
Динамика основных показателей состояния рынка труда в 2009–2011 гг.

	2009	2010	Кварталы				2011	Кварталы			
			I	II	III	IV		I	II	III	IV
Численность занятых в экономике, млн чел.	69,4	69,8	68,0	70,0	71,1	70,1	70,7	69,4	70,7	71,9	70,9
Численность безработных, млн чел.	6,3	5,6	6,6	5,6	5,2	5,2	5,0	5,6	5,0	4,8	4,7
Уровень безработицы, % к экономически активному населению	8,4	7,5	8,8	7,4	6,8	6,9	6,6	7,5	6,6	6,2	6,3
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, млн чел.	2,1	2,2	2,2	2,0	1,7	1,5	1,4	1,6	1,5	1,3	1,2
Уровень зарегистрированной безработицы, % к экономически активному населению	2,8	2,5	3,0	2,7	2,2	2,1	1,9	2,2	2,0	1,7	1,6
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	18785	21090	19485	20809	21031	23045	23532	21354	23154	23352	26202
в % к соответствующему периоду предшествующего года											
Численность занятых в экономике	97,8	100,6	99,6	101,0	101,0	100,9	101,3	102,1	101,0	101,1	101,1
Численность безработных	131,1	89,1	96,3	86,7	87,2	85,2	89,1	87,5	88,1	91,8	91,6
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости	148,0	90,0	114,2	91,1	81,0	74,9	73,6	73,1	75,4	78,0	80,2
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций	108,5	112,4	110,5	112,4	111,6	112,7	112,2	111,2	112,5	112,2	113,1
Среднемесячная реальная начисленная заработная плата	97,2	105,2	103,1	105,1	104,2	102,4	104,2	101,6	102,7	103,8	105,9*

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

В период 2000–2011 гг. изменение спроса на рабочую силу определялось смещением занятости в виды деятельности, оказывающие услуги. В последние годы практически по всем видам деятельности в промышленности фиксировалось сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшалось число рабочих мест в обрабатывающих производствах. Ситуация последних трех лет осложнилась и тем обстоятельством, что кризис 2008 г. обусловил резкое сокращение занятости в торговле и строительстве.

Таблица 7

**Производительность труда в экономике
Российской Федерации, % к предыдущему году**

	Код ОКВЭД	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
В целом по экономике		107,0	106,5	105,5	107,5	107,5	104,8	95,9	102,7
Из нее:									
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	A	105,6	102,9	101,8	104,3	105,0	110,0	104,4	89,3
рыболовство, рыбоводство	B	102,1	104,3	96,5	101,6	103,2	95,4	106,2	101,4
добыча полезных ископаемых	C	109,2	107,3	106,3	103,3	103,1	100,9	108,5	101,3
обрабатывающие производства	D	108,8	109,8	106,0	108,5	108,4	102,6	95,9	109,0
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	E	103,7	100,7	103,7	101,9	97,5	102,1	96,3	98,9
строительство	F	105,3	106,8	105,9	115,8	112,8	109,1	94,4	94,8
оптовая и розничная торговля	G	109,8	110,5	105,1	110,8	104,8	108,1	99,0	98,5
гостиницы и рестораны	H	100,3	103,1	108,5	109,2	108,0	109,2	86,7	93,7
транспорт и связь	I	107,5	108,7	102,1	110,7	107,5	106,4	95,5	103,9
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	K	102,5	101,3	112,4	106,2	117,1	107,5	95,3	94,2
Справочно:									
реальная начисленная заработная плата		110,9	110,6	112,6	113,3	117,2	111,5	96,5	105,2

Источник: Росстат.

Сопоставление динамики занятости населения, оплаты труда и ВВП показывает, что опережающий рост заработной платы относительно производительности труда усилил нагрузку на экономику и отразился на результатах финансовой деятельности предприятий.

В 2011 г. получен положительный сальдированный финансовый результат деятельности организаций в размере 7252,7 млрд руб., что на 20,0% выше показателя предыдущего года. Однако, несмотря на положительные тенденции, в целом по экономике докризисных показателей рентабельности достичь не удалось. Рентабельность проданных товаров, продукции и работ по итогам 2011 г. составила 11,0% и была на 2,0 п.п. ниже показателя 2008 г. Самым прибыльным видом деятельности в 2011 г. продолжала оставаться добыча полезных ископаемых.

Благоприятная конъюнктура на мировом рынке углеводородов и минерального сырья позволила быстро восстановиться предприятиям, занятым добычей полезных ископаемых. Рост прибыли, продолжавшийся на протяжении всего 2010 г. (151,7% к предыдущему году), сохранился, и в 2011 г. их финансовый результат составил 1981,0 млрд руб. (148,7% к 2010 г.). Этому способствовал рост цен производителей на 29,1% и мировых цен на 39,3% (Brent) при росте объемов производства на 1,3% за 2011 г. по сравнению с предыдущим годом. Рентабельность продаж в целом по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» составила 35,7%, увеличившись на 2,2 п.п. по сравнению с 2010 г. Рентабельность в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых

в 2011 г. составила 32,1%, в добыче других видов полезных ископаемых – 64,5% и была максимальной за период с 2005 г. (табл. 8).

Таблица 8

Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг и активов организаций по видам экономической деятельности в 2008–2011 гг., %

	Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг				Рентабельность активов				Справочно		
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2011 к 2010		декабрь 2011 к декабрю 2010
									темпы финансового результата	индексы физического объема валовой добавленной стоимости	индексы цен
Всего	13,0	11,5	11,4	11,0	5,4	5,7	6,8	7,0	120,0	104,3	
В том числе: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	10	8,4	10,3	10,3	4,8	3,1	3,4	4,2	144,5	116,1	94,9
рыболовство, рыбоводство	7,4	21,4	20,8	22,0	1,0	14,5	13,9	13,8	129,2	113,2	
добыча полезных ископаемых	25,4	29,2	35,5	35,7	10,5	11,3	14,5	18,4	148,7	101,7	126,7
обрабатывающие производства	17,1	12,5	14,3	13,2	8,6	5,6	7,8	8,2	120,4	106,1	108,3
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,9	7,6	7,2	6,7	2,3	3,6	5,3	1,4	33,3	100,4	105,1
строительство	5,6	6,6	5,7	6,6	3,1	2,9	2,2	2,4	102,9	104,8	108,0
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	10,8	8,3	9,2	8,9	5,3	7,9	6,9	10,4	178,0	105,0	
транспорт и связь	14,2	14,1	13,8	12,8	5,4	4,5	5,0	4,7	107,6	102,9	108,4

Источник: Росстат.

Финансовый результат обрабатывающих производств в 2011 г. составил 1904,1 млрд руб. и на 20,4% превысил показатель 2010 г. при увеличении объемов производства на 6,5%. Заметим, что при неустойчивости внешнего спроса во 2-м полугодии 2011 г. фиксировалось снижение сальдированного финансового результата на 3,1% к соответствующему периоду предыдущего года под влиянием ослабления динамики функционирования экспортоориентированных производств. Сальдированный финансовый результат предприятий, торгующих товарами на внешних рынках, за 2011 г. увеличился на 15,1%, а организаций и предприятий, ориентированных на внутренний рынок, – на 32,9%.

В посткризисный период финансовые показатели и в производстве нефтепродуктов постепенно улучшались. По итогам 2011 г. финансовый результат предприятий, занятых производством нефтепродуктов, составил 735,0 млрд руб., что на 22,9% выше показателя предшествующего года. За 2011 г. производство нефтепродуктов увеличилось на 3,3% при росте цен производителей на 17,6% по отношению к 2010 г. Однако рента-

бельность производства нефтепродуктов в 2011 г. снизилась до 19,8% против 23,1% годом ранее, что связано с ростом издержек производства и отсутствием положительных тенденций в обновлении технологий переработки сырья.

На предприятиях химического производства улучшение финансовых показателей наблюдается с 2010 г. В 2011 г. сальдированный финансовый результат предприятий составил 274,4 млрд руб., увеличившись на 65,1% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Отметим, что рост цен производителей в химическом производстве в 2011 г. составил 110,3% и объемов производства – 105,2% относительно предшествующего года. Негативное влияние на эффективность деятельности химических предприятий оказывала высокая степень износа машин и оборудования, а также узкий ассортимент и низкое качество производимой продукции, поставляемой на внутренний рынок, по сравнению с экспортными поставками. Рентабельность химического производства в 2011 г. составила 24,9% и на 5,1 п.п. превысила показатель 2010 г. за счет интенсивного сокращения издержек производства, обусловленного снижением численности занятых.

Сальдированный финансовый результат в металлургическом комплексе в 2011 г. составил 370,9 млрд руб. и на 8,1% снизился относительно предыдущего года. Со 2-го полугодия 2011 г. внешний спрос на продукцию металлургического комплекса сокращался, что и стало причиной падения финансового результата. Рентабельность производства в комплексе снизилась по сравнению с 2010 г. на 2,8 п.п. и составила 15,9%. По итогам 2011 г. уровень выпуска в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий увеличился всего на 2,9% против роста на 12,4% в предшествующем году, а рост цен производителей замедлился до 104,7% против 122,4%.

В лесопромышленном комплексе сальдированный финансовый результат снизился на 12,3% по сравнению с 2010 г. При замедлении темпов производства уровень рентабельности и в обработке древесины, и в целлюлозно-бумажном производстве поддерживался за счет повышения цен производителей.

В настоящее время практически достигнуты предкризисные уровни загрузки производственных мощностей в обрабатывающей сфере деятельности. Достижение предела интенсивного роста за счет повышения загрузки мощностей сопровождается интенсивным импортом. Сочетание этих факторов приводит к волатильной динамике выпуска в обрабатывающих производствах.

Деятельность организаций, производящих неторгуемые на внешних рынках товары, в большинстве случаев является низкоэффективной. Следует отметить, что, несмотря на рост финансового результата в сферах деятельности, ориентированных на удовлетворение внутреннего инвестиционного спроса, положение этих видов деятельности по-прежнему остается неблагоприятным.

В производстве стройматериалов показатель рентабельности в 2011 г. составил 11,8%, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 3,9 п.п., однако остается гораздо ниже предкризисного уровня (в I квартале 2008 г. – 18,9%). Рост рентабельности в истекшем году был обусловлен как постепенным увеличением спроса и ростом производства на 9,3% по сравнению с 2010 г., так и ускорением роста цен на продукцию и услуги до 113,5% против 103,6% годом ранее.

В комплексе машиностроительных производств сальдированный финансовый результат в 2011 г. в 1,86 раза превысил уровень предыдущего года при довольно существенной дифференциации по видам деятельности. При сдержанной ценовой политике,

характерной для производств машиностроительного комплекса, на уровень рентабельности доминирующее влияние оказывали динамика выпуска и уровень издержек. Существенное влияние на изменение уровня показателей эффективности машиностроительного комплекса оказал опережающий рост издержек относительно экономики в целом и обрабатывающих производств в частности за счет роста затрат на оплату труда. Рентабельность производства машин и оборудования в 2011 г. составила 7,0% против 7,3% годом ранее и производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 10,0% против 10,1%.

В 2010–2011 гг. в производстве транспортных средств и оборудования наблюдался заметный рост объемов производства, связанный с реализацией программ антикризисной поддержки автомобилестроения. В 2011 г. производство транспортных средств и оборудования сохранило лидирующие позиции в темпах роста производства относительно других отраслей машиностроительного комплекса. По итогам 2011 г. сальдированный финансовый результат в производстве транспортных средств и оборудования составил 86,4 млрд руб., а рентабельность продаж превысила докризисный уровень и составила 7,5%, увеличившись на 2,7 п.п. против показателя предыдущего года.

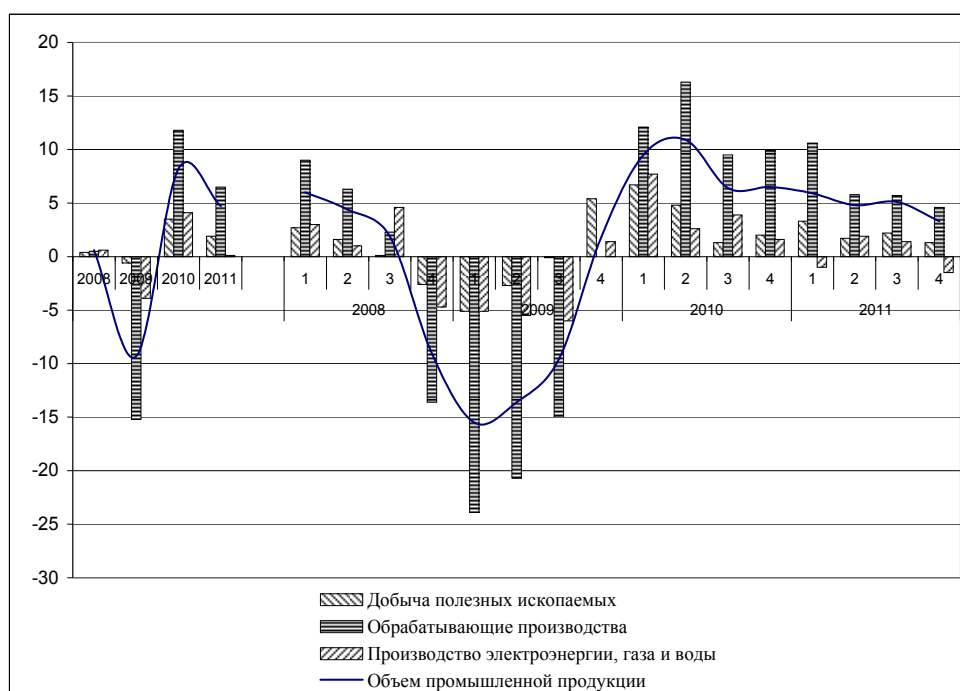
В производстве потребительских товаров замедление темпов роста выпуска продукции сопровождалось ускорением динамики цен производителей и плавным замедлением темпов роста заработной платы. Рентабельность текстильного и швейного производства в 2011 г. повысилась до 7,1% против 5,4% годом ранее, в производстве кожи, изделий из кожи и обуви – снизилась до 7,5% против 8,0%. В производстве пищевых продуктов рентабельность по сравнению с 2010 г. сократилась на 4,1 п.п. и составила 8,1%. Одним из основных факторов, определивших снижение эффективности хозяйственной деятельности, стало замедление темпов производства пищевых продуктов до 101,0% в 2011 г. при росте цен производителей на 1,8% против соответственно 105,4 и 14,3% за 2010 г. Финансовый результат производства пищевых продуктов в 2011 г. составил 147,0 млрд руб., что на 25,8% ниже уровня 2010 г.

В целом на основе анализа динамики производства и финансовых результатов можно говорить о постепенном преодолении кризисных явлений в экономике, наблюдавшихся в 2008–2009 гг. Однако улучшение финансовых результатов по сравнению с предыдущим годом происходило в основном за счет ценовых факторов. При замедлении темпов роста экономики издержки производства не сократились, а эффективность использования труда и капитала снизилась. Безусловно, на финансовые результаты деятельности предприятий и организаций влияние оказало и повышение затрат на оплату труда и страховых взносов на заработную плату за счет изменения ставки страховых взносов с 26 до 34% в 2011 г. Темп роста финансового результата под влиянием кумулятивного воздействия перечисленных факторов в 2011 г. составил 120,0% против 142,8% в 2010 г., а показатель рентабельности снизился на 0,4 п.п. по сравнению с предыдущим годом.

4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

Преодоление негативных последствий кризиса 2008–2009 гг. и выход на траекторию роста определяются конкретными условиями функционирования отдельных видов экономической деятельности в структуре национальной экономики. В целом структура восстановленного роста 2009–2011 гг. повторяет схему посткризисного развития 1998–

2000 г., когда рост начался в производстве пищевых продуктов и в добыче полезных ископаемых, а также в обрабатывающих производствах, связанных с переработкой углеводородов и других минерально-сырьевых ресурсов, а затем распространился на другие виды экономической деятельности в промышленности (рис. 7). Наибольшее снижение производства по базовым видам экономической деятельности было зафиксировано в 1-м полугодии 2009 г., когда спад составил 13,9% к уровню соответствующего периода предыдущего года. С начала 2-го полугодия 2009 г. в результате восстановления внешнего спроса и антикризисных мер правительства ситуация стала выправляться, и по итогам года в целом промышленное производство сократилось на 9% уровня предыдущего года. С восстановлением спроса мирового и внутреннего рынков на энергоносители рост добычи полезных ископаемых в IV квартале 2009 г. дал импульс к развитию обрабатывающих производств. Рост промышленного производства в 1-м полугодии 2010 г. составил 110,2%, в том числе добывающих производств – 105,8% и обрабатывающих – 114,3%.



Источник: Росстат.

Рис. 7. Темпы роста производства по видам экономической деятельности в промышленности в 2008–2011 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

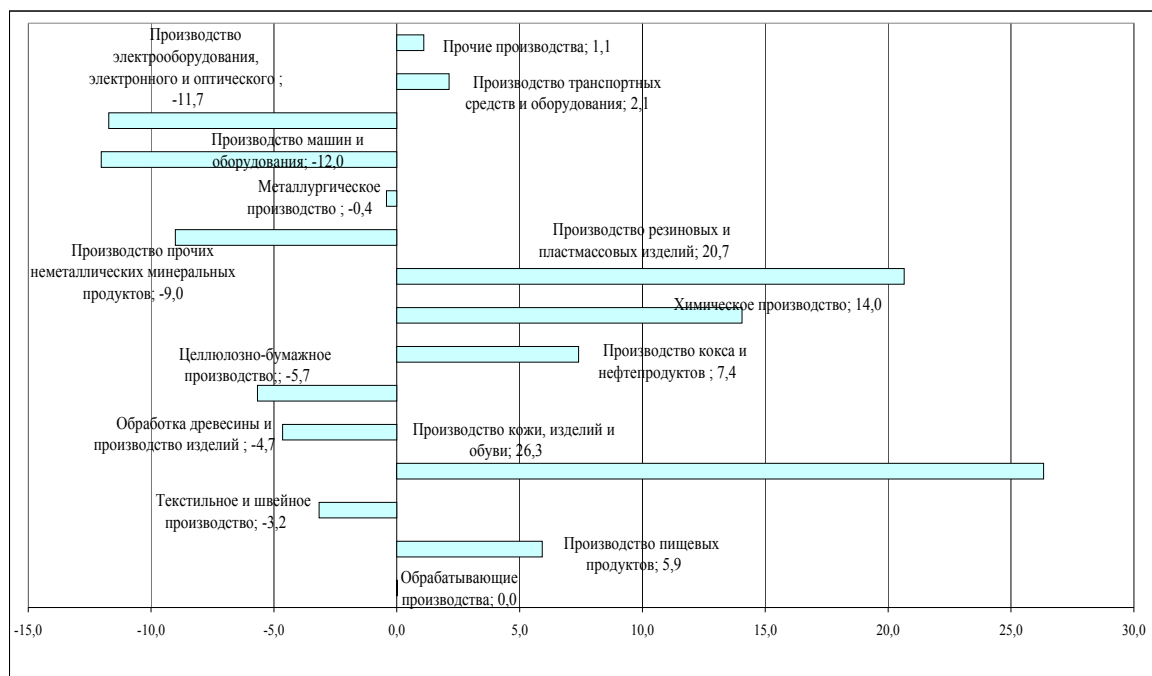
С III квартала 2010 г. экономический рост замедлился, что было вызвано снижением темпов роста экспорта. Индекс промышленного производства в III квартале 2010 г. составил 106,3%. Однако в IV квартале при сохранении достаточно высокой динамики роста инвестиций и потребительского рынка темпы промышленности составили 6,5%, в том числе обрабатывающих производств – 9,9%.

На протяжении 2011 г. в промышленности произошло замедление темпов роста, что в значительной степени определяется высокой базой предыдущего года. Индекс про-

мышленного производства составил в 2011 г. 104,7%, в том числе в добыче полезных ископаемых – 101,9%, в обрабатывающем производстве – 106,5% и в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 100,1%. Уникальность ситуации в промышленности в 2011 г. состоит в том, что в отличие от всего периода 2000-х годов, когда рост обеспечивался в основном за счет сегмента добычи полезных ископаемых, в истекшем году рост в промышленности происходит за счет увеличения выпуска в обрабатывающих производствах.

По итогам 2011 г. в целом обрабатывающее производство вышло на уровень 2008 г. при довольно существенной дифференциации темпов по отдельным видам экономической деятельности. Восстановительный рост 2010–2011 гг. выявил структурные дисбалансы российской промышленности. С одной стороны, подтвердили свою устойчивость стратегически важнейшие для российской экономики добывающие производства, производство пищевых продуктов, кожи и обуви, кокса и нефтепродуктов, химическое производство, производство резиновых и пластмассовых изделий, производство транспортных средств и оборудования, которые в 2011 г. превысили докризисный уровень. С другой стороны, сохраняется серьезное отставание в динамике восстановления производства машин и оборудования, производства электрооборудования, металлургического производства, производств лесопромышленного комплекса и производств по выпуску строительных материалов, которые не достигли показателей 2008 г. (рис. 8).

Медленные темпы восстановления выпуска продукции машиностроительного комплекса явились доминирующим фактором, который оказывал негативное влияние на уровень деловой активности сопряженных производств по выпуску конструкционных материалов и других видов промежуточных товаров.



Источник: Росстат.

Рис. 8. Темпы промышленного производства по видам экономической деятельности в 2011 г., % к 2008 г.

О преодолении кризиса в машиностроительном комплексе можно говорить исключительно в связи с производством транспортных средств, что было обусловлено масштабной государственной поддержкой выпуска отечественных марок легковых автомобилей и ростом производства легковых автомобилей иностранных марок.

Серьезной проблемой в машиностроительном комплексе явилась ситуация со стратегически важными высоко- и среднетехнологичными секторами – с производством электрооборудования, электронного и оптического оборудования, а также машин и оборудования. В условиях кризиса эти производства оказались наиболее уязвимыми, поскольку накопленные проблемы неконкурентоспособности многих видов машиностроительной продукции по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество», а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники стали серьезным препятствием для восстановления рынка отечественного машиностроения. В то же время в условиях кризиса произошло резкое сжатие импорта, который на протяжении последних лет оказывал существенное влияние на динамику и на характер развития машиностроения, на рынок машинотехнической продукции.

Завышенная оценка рыночных позиций отечественного строительно-инвестиционного комплекса в период форсированного роста 2006–2008 гг., в котором не принимались адекватные меры по повышению эффективности инвестиций в основной капитал, привела к беспрецедентному спаду в производстве конструкционных и строительных материалов, а также в сопряженных производствах инвестиционного машиностроения и металлургического комплекса.

В 2011 г. индекс производства машин и оборудования по сравнению с 2010 г. составил 109,5%, такой рост связан с реализацией мер поддержки отечественных производителей. Рост отмечался по всем товарным подклассам данной группы. Использование ресурсов ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг» для стимулирования спроса на машины и оборудование российского производства для сельского и лесного хозяйства и увеличение объемов инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве привели к ускорению темпов выпуска техники для этих видов деятельности на 37,6% по сравнению с 2010 г. Реализация перспективных проектов по технологической модернизации металлургических, горнодобывающих, нефтегазовых предприятий, обусловленная высокой степенью морального и физического износа оборудования, а также увеличение объемов добычи природных ресурсов в 2011 г. способствовали росту производства машин и оборудования специального назначения на 23,0% относительно уровня 2010 г. Последовательная реализация инвестиционных программ предприятий по технологической модернизации способствовала повышению платежеспособного спроса на технологическое оборудование, что обусловило увеличение объема производства станков в 2011 г. на 14,6%, механического оборудования – на 6,9% относительно 2010 г. Стимулирование потребительского спроса посредством механизмов кредитования сопровождалось ростом объемов производства бытовой техники на 8,8% по сравнению с 2010 г.

Рост производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования в 2011 г. по сравнению с 2010 г. на 5,1% был недостаточен, чтобы компенсировать падение двух предыдущих лет. Индекс производства транспортных средств и оборудования в 2011 г. по сравнению с 2010 г. составил 124,6%, что обусловлено прежде всего стабилизацией финансово-экономического состояния основных производителей и по-

требителей транспортных средств и оборудования после кризисных тенденций 2008–2009 гг.

Повышение грузооборота железнодорожного транспорта в течение 2011 г. по сравнению с 2010 г. на 5,7% способствовало увеличению производства железнодорожной техники, используемой для перевозки грузов. Вместе с тем при сохранении объемов пассажирооборота железнодорожного транспорта на уровне 2011 г. производство вагонов пассажирских магистральных снизилось за год на 2,6%.

Производство легковых автомобилей в 2011 г. по сравнению с 2010 г. увеличилось на 44,5%, грузовых автомобилей – на 33,4%. Значительный вклад в динамику выпуска легковых автомобилей внесло выполнение программ стимулирования спроса на автомобильную технику, в том числе программы утилизации и льготного кредитования, а в динамику грузовых автомобилей – развитие механизмов реализации техники российского производства посредством лизинга и кредитования. На рынке легковых и легких коммерческих автомобилей на выполнение указанных программ в 2011 г. приходилось соответственно 11,7 и 10% объемов продаж. Однако импорт легковых и грузовых автомобилей в 2011 г. по сравнению с 2010 г. увеличился еще значительно (51,9 и 87,5% соответственно).

Отставание по темпам восстановления производства локализовано в металлургическом, лесопромышленном комплексах и в производстве строительных материалов. Индекс металлургического производства и производства готовых металлических изделий в 2011 г. составил 102,9% к предыдущему году, в том числе металлургического производства – 105,2%, производства готовых металлических изделий – 98,2%. Индекс производства цветных металлов в 2011 г. составил 108,7% к 2011 г. В цветной металлургии рост объемов производства сохраняется за счет роста производства продукции конечных переделов (118,9% к 2010 г.), которая в основном используется на внутреннем рынке.

В середине 2011 г. мировая конъюнктура на рынке цветных металлов ухудшилась, что привело к приостановке роста экспортных поставок цветных металлов, к ухудшению финансово-экономических показателей компаний и к снижению эффективности производства. Несмотря на это, в цветной металлургии по сравнению с 2010 г. наблюдалось оживление инвестиционных процессов в добыче и обогащении руд цветных металлов.

Индекс производства по обработке древесины и производству изделий из дерева в 2011 г. составил 104,0% к 2010 г., по целлюлозно-бумажному производству, издательской и полиграфической деятельности – 101,8%, а по лесозаготовке – 103,1%. Деловая активность этого комплекса поддерживалась со стороны государства. Так, в 2011 г. из федерального бюджета предоставлялись субсидии: на компенсацию части затрат российским экспортерам промышленной продукции по уплате процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, на субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным организациями лесопромышленного комплекса в российских кредитных организациях в 2008–2009 гг. на создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива; на субсидирование процентных ставок по кредитам российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, полученным в российских кредитных организациях и в ГК «Внешэкономбанк» в 2008–2011 гг. на техническое перевооружение на срок до 5 лет.

Индекс производства строительных материалов в 2011 г. составил 109,3% к предыдущему году, но, несмотря на высокую динамику последних двух лет, оставался на 9% ниже предкризисного уровня 2008 г. С увеличением объемов работ в строительстве и ростом спроса на строительные материалы в 2011 г. фиксировался рост выпуска практически по всем видам продукции этого комплекса. При опережающем росте емкости внутреннего рынка строительных материалов удовлетворение спроса происходило за счет как перераспределения поставок цемента с внешних рынков на внутренний (цемент), так и увеличения импорта.

Анализ основных макроэкономических тенденций позволяет сделать вывод о том, что в 2011 г. российская экономика в целом преодолела последствия кризиса. В условиях интеграции российской и мировой экономики характер восстановительного роста 2009–2011 гг. проиллюстрировал сохранение зависимости темпов развития от конъюнктуры цен и спроса на товары сырьевого экспорта. Соответственно быстрое восстановление роста производства в экспортоориентированном добывающем секторе дало импульс развитию отечественного производства. Однако замедленная реакция отечественных производителей на изменение конъюнктуры внутреннего спроса привела к опережающему росту импорта относительно темпов восстановления производства для внутреннего рынка. Ситуация осложнилась медленными темпами восстановления инвестиционного и финансово-кредитного секторов. Инерционное действие отмеченных факторов определяет систему ограничений роста в краткосрочном периоде.

4.2. Российские промышленные предприятия в 2011 г.

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов (КО) руководителей промышленных предприятий, которые проводятся Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара (ИЭП им. Е.Т. Гайдара) по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1100 предприятий, на которых работает более 15% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 65–70%.

Анкета КО содержит очень небольшое количество вопросов (не более 15–20). Вопросы анкеты носят качественный, а не количественный характер. Простая конструкция вопросов и ответов позволяет респондентам заполнять анкеты быстро и без привлечения других сотрудников или какой-либо документации. Принципиально важно, что респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о положении дел на предприятии и непосредственное отношение к руководству предприятием.

При анализе результатов конъюнктурных опросов используется специфический производный показатель, называемый балансом. Балансы рассчитываются как разность между процентом ответивших «возрастет» (или «выше нормы») и процентом ответивших «снизится» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «-».

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», то это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут

расти более интенсивно, поскольку возросло преобладание предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с -5 до -12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

4.2.1. Выходит ли российская промышленность из кризиса?

Оценка общей динамики российской промышленности является, похоже, не такой простой задачей как в условиях кризиса, так и на этапе выхода из него. Низкая оперативность и недостаточная частота официальных данных были наглядно продемонстрированы в конце 2008 г. – начале 2009 г.

В 2011 г. потребители официальной промышленной статистики столкнулись еще с одной проблемой: незначительность помесечных изменений объемов производства затрудняет интерпретацию таких данных, а возможная (или хотя бы ожидаемая) вторая волна кризиса вновь увеличивает спрос на опережающие индикаторы. В таких условиях лаборатория конъюнктурных опросов ИЭП им. Е.Т. Гайдара опять вернулась к регулярному расчету индекса промышленного оптимизма ИЭП (ИПО ИЭП)¹.

Этот индекс в условиях экономического кризиса позволяет решить несколько важных задач. Во-первых, он дает возможность почти в режиме реального времени (по сравнению с частотой и оперативностью официальной статистики) получать представление о состоянии отечественной промышленности. Во-вторых, предприятия, участвующие в опросах ИЭП им. Е.Т. Гайдара, – это «средний класс» российской промышленности. Они расположены по всей территории страны и относятся преимущественно к обрабатывающим отраслям. Информация о состоянии таких предприятий не всегда вовремя и в нужном объеме доходит до властей и аналитиков. В-третьих, индекс рассчитывается на основе показателей, не имеющих аналогов в системе государственной статистики, но описывающих важнейшие стороны реальной ситуации в российской промышленности (спрос, запасы, планы выпуска). Они очень точно и полно характеризуют положение предприятий, о чем свидетельствует 19-летний опыт проведения и анализа более 230 опросов. Длительные, персонифицированные и неформальные отношения с респондентами (90% которых являются руководителями предприятий) создают условия для получения наиболее объективных данных о российской промышленности. В результате ИПО ИЭП дает представление о реальном положении в российской промышленности.

Согласно этому индикатору, посткризисный максимум индекса был достигнут в октябре 2010 г., после чего последовали 4 месяца неудачных попыток продолжить выход

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов конъюнктурной анкеты ИЭП:

- 1) фактическое изменение спроса, баланс = % роста – % снижения;
- 2) оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма – % ниже нормы;
- 3) оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы – % ниже нормы, противоположный знак;
- 4) планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения.

Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов.

Индекс может принимать значение от -100 до $+100$. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

из кризиса. Но к марту 2011 г. оптимистичный настрой в промышленности иссяк. В апреле оптимизма стало еще на два пункта меньше. В мае индекс не претерпел принципиальных изменений по сравнению с апрелем и остался на минимальном для предыдущих 11 месяцев уровне. Таким образом, достаточно устойчивое (с редкими исключениями) преодоление кризиса конца 2008 г. определенно закончилось (см. рис. 9).

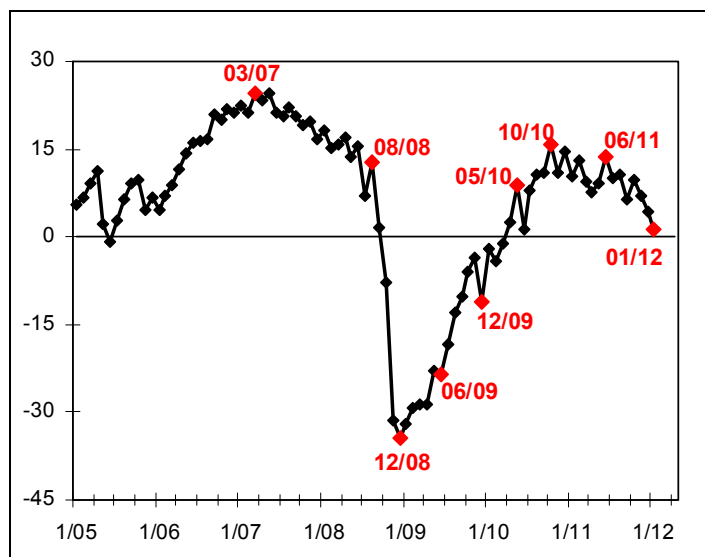


Рис. 9. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 2005–2012 гг.

Основной вклад в утрату оптимизма в промышленности в 2011 г. внесла динамика спроса на продукцию. Темп роста продаж с декабря 2010 г. снизился на 16 пунктов. При этом определенный рост спроса сменился столь же определенным снижением. А майские значения показателя оказались самыми худшими с осени 2009 г. (!). Но в следующие месяцы предприятия рассчитывали на перелом этого негативного тренда. По крайней мере, таковы были их прогнозы.

В июне ситуация в российской промышленности, по мнению предприятий, определенно улучшилась. Основным драйвером роста индекса стала динамика спроса. Она претерпела в июне самые большие за предыдущие 24 месяца и положительные изменения. Темп роста продаж (после сезонной очистки) увеличился и изменил знак: снижение спроса в мае сменилось ростом продаж в июне. Последнее подтолкнуло вверх производственные планы предприятий. В июне они улучшились еще на 5 пунктов и достигли (по очищенным от сезонности данным) 3-летнего максимума. Запасы готовой продукции внесли самый скромный положительный вклад в рост оптимизма на предприятиях. Никакого вклада в динамику индекса не внесли оценки (удовлетворенность) спроса. Этот показатель демонстрирует удивительную стабильность, находясь в интервале 56–59%. Большинство предприятий, похоже, вполне освоились в условиях вялотекущего выхода из кризиса и особо не реагируют на скачки продаж.

Однако через месяц стало ясно, что июньский взлет оптимизма оказался случайным, настроения в промышленности вернулись к худшим значениям предыдущих 12 месяцев. Резкое снижение индекса (такого сокращения не было в течение 13 предыдущих месяцев) обусловлено негативной динамикой всех его составляющих.

Самые большие изменения произошли в удовлетворенности объемами продаж. За месяц этот показатель потерял 6 пунктов и вышел на уровень 6-месячного минимума. Такой резкий пересмотр оценок спроса был вызван явным замедлением роста спроса. После очистки от сезонности этот показатель продемонстрировал уже полную остановку роста продаж промышленной продукции в июле. Еще больше подтолкнуло оценки спроса вниз рассогласование июньских прогнозов и фактических изменений спроса в июле. Предприятия надеялись на сохранение роста продаж в июле. Последнее обстоятельство заставило их скорректировать в худшую сторону и оценки запасов готовой продукции. В июле этот показатель после длительного периода стабильности и близости к нулю ухудшился до уровня 15-месячного минимума (см. рис. 10).

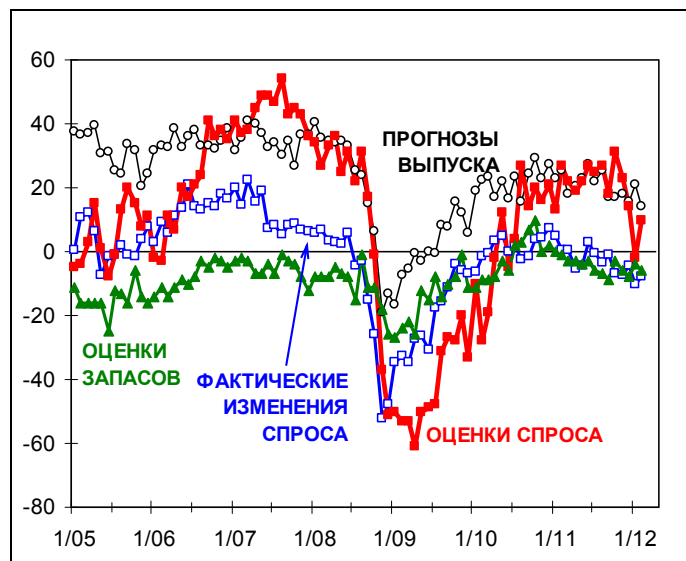


Рис. 10. Составляющие ИПО, 2005–2012 гг.

Остановка роста продаж и ухудшение оценок запасов готовой продукции негативно сказались на прогнозах выпуска. После 3-месячного улучшения предприятия решили существенно сократить темп роста производства в ближайшие месяцы. При этом прогнозы роста спроса сохранили прежний оптимизм, т.е. промышленность планирует (хотела бы) удовлетворять спрос за счет запасов готовой продукции. И действительно, в следующие месяцы предприятия ожидали дальнейшего и более интенсивного снижения объема запасов.

В августе ситуация в российской промышленности в целом не ухудшилась. Положительное изменение планов выпуска и удовлетворенности продажами было сглажено ослаблением спроса и ухудшением оценок запасов готовой продукции.

Сентябрьские оценки состояния российской промышленности показали снижение оптимизма на предприятиях. В целом индекс ИЭП не продемонстрировал предкризисного (и уже ожидаемого) падения, которое было зарегистрировано этим показателем 3 года назад. Снижение по сравнению с максимумом 2011 г. составило только 5,3 пункта. Но динамика компонент индекса и других индикаторов, ежемесячно отслеживаемых специалистами ИЭП им. Е.Т. Гайдара, выглядела тогда настораживающе.

Во-первых, спрос на промышленную продукцию стагнировал третий месяц подряд. При этом, однако, промышленность до августа сохраняла надежды на его оживление. В сентябре эти иллюзии сменились резким пересмотром прогнозов: за месяц баланс ожиданий снизился с +13 до -5 пунктов по исходным данным. Сентябрьские прогнозы спроса предполагают очень существенную негативную корректировку фактической динамики продаж в последние месяцы 2011 г. Во-вторых, после периода относительной стабильности удовлетворенность спросом снизилась в сентябре сразу на 10 пунктов. Терпеть дальше слабый спрос промышленность больше не могла, хотя и удерживала в сентябре прежние темпы роста выпуска. Но планы выпуска – в-третьих – ухудшились за месяц сразу на 12 пунктов и на 37 пунктов по сравнению с максимумом года. Очистка от сезонности показала снижение показателя до 5-месячного минимума. В-четвертых, оценки запасов готовой продукции сохранялись на уровне явного избытка, который мог быть вызван как стагнацией спроса, так и замедлением роста издержек. В-пятых, предприятия для оживления спроса вновь отказались от увеличения цен. К ценовому рычагу российская промышленность прибегает нечасто: остановка роста отпускных цен, а затем и их снижение регистрировались опросами перед дефолтом 1998 г., перед кризисом 2008 г. и на выходе из кризиса 2008 г.

Расчет индекса в октябре 2011 г. не подтвердил на первый взгляд укрепления негативных тенденций в состоянии российской промышленности. Значение индекса улучшилось на 4 пункта и вышло на уровень среднего для года.

Однако детальный анализ показал, что рост индекса обеспечили два субъективных показателя: оценка запасов готовой продукции и удовлетворенность спросом. Первый улучшился сразу на 12 пунктов, в результате чего довольно высокий для последних месяцев избыток запасов сменился недостатком. Последнее обстоятельство в условиях явного снижения спроса и слабых надежд на возобновление роста продаж свидетельствовало, скорее всего, о том, что промышленность «зачистила» свои склады готовой продукции и не планировала их заполнять в ближайшее время. Поэтому недостаток запасов в условиях вялого (или снижающегося) спроса говорил больше о высокой уверенности в негативном сценарии, чем о неспособности промышленности удовлетворить имеющийся спрос.

Выросла в октябре и удовлетворенность продажами. Этот показатель увеличился сразу на 10 пунктов и вышел на посткризисный максимум. Видимо, даже скромные объемы спроса выглядели вполне нормальными для большинства (65%) предприятий в условиях нервозности на мировых рынках и неопределенности даже ближайшего будущего. Спрос на промышленную продукцию продолжал снижаться. Темп изменения достиг (после сезонной очистки) 20-месячного минимума, т.е. такого интенсивного сокращения продаж не было с февраля 2010 г. Планы выпуска вышли на 14-месячный минимум.

В ноябре ситуация в промышленности опять ухудшилась по сравнению с октябрём и вернулась к уровню сентября, когда были зарегистрированы минимальные значения индикатора с июня 2010 г.

Основная причина ноябрьского снижения индекса – все более интенсивное падение спроса на промышленную продукцию. Как следствие, ухудшилась удовлетворенность объемами продаж. Еще одним следствием продолжающегося сжатия спроса стало ухудшение баланса оценок запасов готовой продукции даже в условиях сокращения их физических объемов. Оживление роста промышленности в таких условиях и в пред-

дверии национальных новогодних каникул представлялось предприятиям маловероятным. В ноябре исходные производственные планы производителей резко ушли в минус и в результате опустились до уровня, который не регистрировался вообще никогда в предкризисные годы и в текущем году. Впрочем, очистка от сезонности скорректировала этот провал до уровня, который был получен для предыдущих двух месяцев.

Декабрьское значение индекса показало, что ситуация на предприятиях продолжает ухудшаться. Промышленность закончила 2011 г. явно хуже, чем предыдущий. Наиболее существенной негативной корректировке подверглись в последние месяцы года оценки продаж. После октябрьского взлета этот показатель потерял 11 пунктов, несмотря на позитивную динамику спроса. Но позитивность изменений спроса относительна. В декабре темп роста продаж продемонстрировал лишь замедление темпов падения после двух месяцев снижения продаж с рекордной для 2010–2011 гг. интенсивностью. Обострение европейского долгового кризиса стало переломной точкой для планов выпуска. В сентябре планы производства упали на 9 пунктов и до конца года не смогли восстановиться. Похоже, что руководители предприятий достаточно адекватно оценивают перспективы российской промышленности.

В начале 2012 г. индекс оптимизма показал снижение показателя до минимальных за полтора года значений. И даже рост оптимизма прогнозов не смог в итоге компенсировать ухудшение фактической динамики и ее оценок. Положение в российской промышленности определенно ухудшилось.

Подводя итог, можно утверждать, что по ИПО ИЭП выход российской промышленности из кризиса в 2011 г. определенно замедлился. Взлет настроений, зарегистрированный в июне, оказался случайным и не смог переломить общую тенденцию истекшего года, которая характеризуется больше снижением оптимизма, чем его ростом. Результаты же последних месяцев года показывают, что промышленность скорее вытягивается во вторую волну кризиса, чем уходит от нее.

Индекс прогнозов промышленности, который строится на основе трех прогнозов предприятий (спрос, выпуск и занятость) и аналогичен в остальном индексу промышленного оптимизма, после обострения европейских проблем осенью и растущей неопределенности на мировых рынках продемонстрировал резкое сокращение ожиданий предприятий и стабилизацию на минимальном с августа 2010 г. уровне (см. *рис. 11*). Исходные же планы и прогнозы предприятий снижаются с разной степенью стабильности после августа 2011 г.

Однако в январе 2012 г. опросы зарегистрировали резкое улучшение прогнозов всех основных показателей: спроса, выпуска, занятости и инвестиций. В результате индекс прогнозов вырос на 5 пунктов. Подобный скачок не имеет, скорее всего, экономических оснований в условиях обостряющегося кризиса еврозоны и растущего пессимизма ожиданий аналитиков. Но он может иметь политическое объяснение. Похоже, в нашу экономику вмешалась наша же политика: особенности национального подсчета голосов на думских выборах, реакция на них общества и судорожные попытки высших должностных лиц погасить недовольство в надежде остаться у власти. Что отнятое у общества и экономики в предыдущие 10 лет будет возвращено, кто будет этим заниматься и какие из предвыборных обещаний будут реализованы, а что «уйдет в свисток» – вот, похоже, с чем связывают выход из затянувшегося кризиса российские предприятия.

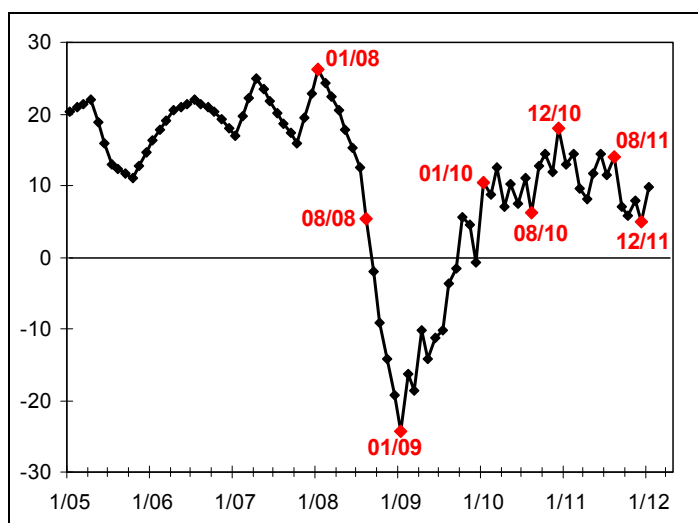


Рис. 11. Индекс прогнозов промышленности в 2005–2012 гг.

Таким образом, вторая волна кризиса или новый этап, или продолжение старого кризиса, вполне вероятно, и является вопросом времени, ну и, конечно, масштабов, глубины и иных особенностей по сравнению с теми событиями, которые произошли в российской промышленности в конце 2008 г. В связи с этим руководителям предприятий, участвующим в ежемесячных опросах ИЭП, в сентябре-октябре 2011 г. был задан вопрос: «На что готово пойти ваше предприятие (что может произойти) в случае возникновения новой волны кризиса и снижения спроса на производимую предприятием продукцию?». Были предложены следующие 13 вариантов ответа:

- 1) снижение отпускных ЦЕН предприятия;
- 2) существенное (15% и больше) снижение ВЫПУСКА;
- 3) снижение ИЗДЕРЖЕК;
- 4) рост ЗАДЕРЖЕК платежей покупателями;
- 5) рост НЕДЕНЕЖНЫХ расчетов с покупателями вашей продукции;
- 6) снижение ЗАРПЛАТЫ, неполная рабочая неделя;
- 7) УВОЛЬНЕНИЯ работников;
- 8) приостановка РАБОТЫ предприятия;
- 9) смена или изменение состава СОБСТВЕННИКОВ;
- 10) реальная угроза БАНКРОТСТВА предприятия;
- 11) отправка работников в неоплачиваемые ОТПУСКА;
- 12) активизация МАРКЕТИНГА, поиск новых покупателей и рынков сбыта;
- 13) НИЧЕГО из перечисленного.

Первый раз мы включили (точнее – успели включить) этот вопрос в анкету декабря 2008 г., после того как 18 ноября 2008 г. опросы ИЭП первыми зарегистрировали начало кризиса 2008 г. по факту, а не в прогнозах. Затем вопросы о фактической реакции и ожиданиях задавались еще четыре раза. Последний раз – в марте 2010 г. В результате был получен уникальный по оперативности и частоте массив данных об ожиданиях, планах и реакции предприятий на кризис, начавшийся в российской промышленности в ноябре 2008 г. Вопрос, заданный в 2011 г., может помочь и российским предприятиям, и российским министрам встретить возможную новую волну кризиса более подготовленными.

В случае возникновения второй волны кризиса (будем так называть возможные негативные события в ближайшем будущем) российские промышленные предприятия планируют в первую очередь пойти на снижение зарплат и неполную рабочую неделю (см. *рис. 12*). Такие действия будут реализованы на 69% заводов. Эти антикризисные меры занимают первое место по популярности на предприятиях всех размеров и среди всех должностных уровней респондентов (от директора до рядового сотрудника). Последнее обстоятельство говорит о своеобразном «классовом» консенсусе, выработанном в промышленности за первые три года кризиса. Но по отраслям оценки вероятности такой реакции различаются очень сильно. Если в черной металлургии, машиностроении и стройиндустрии более 80% предприятий готовы пойти на подобные меры (и, кроме черной металлургии, они самые распространенные), то в леспроме такие действия возможны на 40% предприятий, в пищепроме – на 28%, в электроэнергетике – на 14% и ни на одном заводе – в цветной металлургии.

Можно предположить, что основной причиной вывода российскими предприятиями снижения зарплат и неполной рабочей недели на первое место в списке ответных на кризис мер стала, скорее всего, нормализация ситуации с зарплатами в российской промышленности после преодоления острой (первой?) фазы текущего кризиса. Такой показатель введен в 2007 г. в состав ежеквартальных анкет и позволяет теперь отслеживать отношение руководителей предприятий к зарплатам своих подчиненных. По оценкам руководителей предприятий (а именно эти люди принимают решение об изменении зарплат), в конце 2011 г. зарплаты вышли на «нормальный» уровень на 64% предприятий. Перед началом кризиса 2008 г. в промышленности «нормальный» уровень зарплат обеспечивали своим работникам только 53% предприятий (см. *рис. 13*). Таким образом, можно предположить, что осенью 2011 г. промышленные предприятия имеют гораздо больше возможностей для маневра зарплатами в случае обострения кризиса, чем в конце 2008 г.

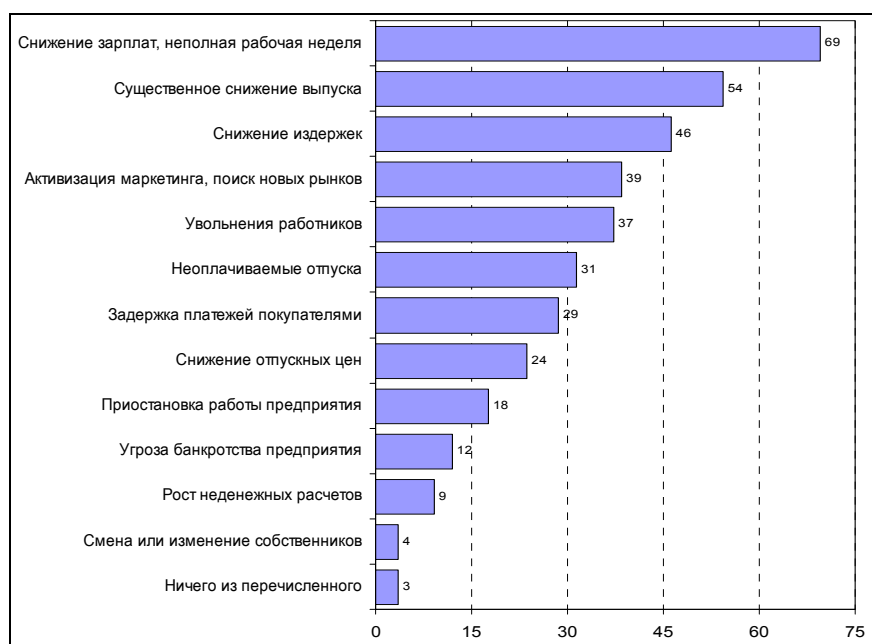


Рис. 12. Возможная реакция предприятий на вторую волну кризиса, %

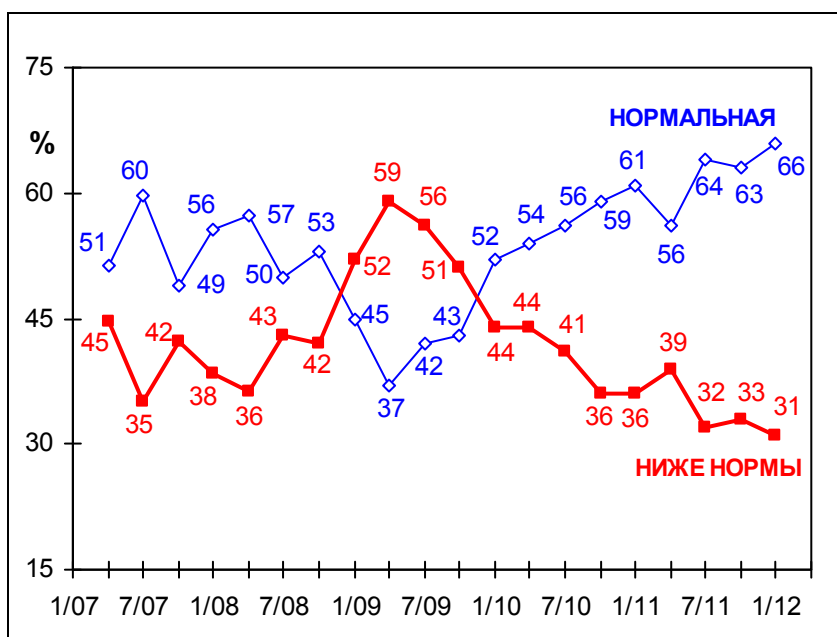


Рис. 13. Оценка руководителями предприятий зарплат рабочих и специалистов

Для проверки этой гипотезы сравним вероятности реакций на вторую волну кризиса предприятий, которые платят своим работникам «нормальную» зарплату, и предприятий, которые оценивают выплачиваемую зарплату как «ниже нормы» (см. рис. 14). Как оказалось, «нормальная» зарплата не способствует снижению зарплат и неполной рабочей неделе в случае второй волны кризиса. Скорее – наоборот.

Но вторая волна кризиса, похоже, может «добить» предприятия, которые не смогли восстановиться после пика первой волны и до сих пор платят своим работникам недостаточно даже по текущим меркам. Такие предприятия, во-первых, в 4 раза чаще ожидают приостановки своей работы; во-вторых, готовы почти в 2 раза чаще отправлять своих работников в неоплачиваемые отпуска и даже просто увольнять их; в-третьих, все-таки чаще будут вынуждены снизить выпуск, тем самым еще больше усугубляя свое положение. Но для предприятий с недостаточной зарплатой менее приемлемой является «задержка платежей покупателями», им крайне нужны средства за произведенную продукцию, даже в виде «неденежных расчетов», на которые они готовы пойти в 2 раза чаще, чем заводы, которые смогли обеспечить своим работникам «нормальные» зарплаты. Последние займут в случае нового обострения кризиса более активную (агрессивную) рыночную позицию: они в 1,5 раза чаще готовы активизировать маркетинг и заниматься поиском новых рынков.

В декабре 2008 г. снижение зарплат и переход на неполную рабочую неделю занимали третье место с вероятностью 59%, уступая лидерство таким академическим антикризисным мерам, как снижение издержек и поиск новых рынков и покупателей. По мере выхода из кризиса ее ожидаемое использование снижалось с 43% во II квартале 2009 г. до 28% в I квартале 2010 г. Но фактическая распространенность была выше и началась с 64%, а закончилась 53%.

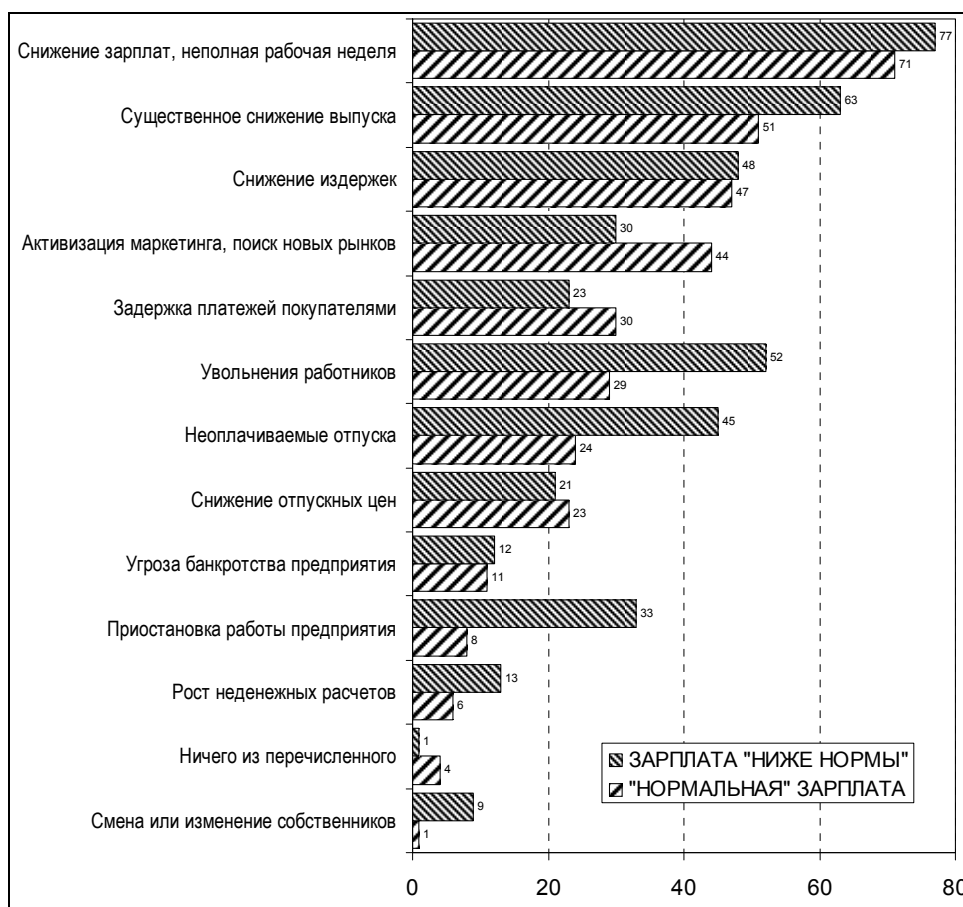


Рис. 14. Возможная реакция на вторую волну кризиса предприятий с «нормальной» зарплатой и зарплатой «ниже нормы», %

К самым жестким мерам в отношении работников – увольнениям – готовы прибегнуть только 37% предприятий в целом по промышленности. Популярность таких действий не будет зависеть от размера предприятия, но будет явно колебаться по отраслям (см. рис. 15). Если в цветной металлургии, леспроме и пищевой промышленности увольнения возможны примерно на 20% предприятий, то в черной металлургии, машиностроении и легкой промышленности сокращения работников прогнозируются почти на половине предприятий. По поводу такой крайней меры опросы зарегистрировали и меньше согласия между работниками разных должностных уровней: топ-менеджеры заводов готовы пойти на сокращения в 40% случаев, рядовые работники смогут согласиться с ними в 2 раза реже.

В 2008 г. вероятность увольнений оценивалась предприятиями в 47% и занимала седьмое место в ранжировании последствий кризиса. В ходе развития кризиса (2009–2010 гг.) прогнозы увольнений были зарегистрированы сначала на 30% предприятий, затем их доля снизилась до 24%. Фактически же они коснулись 38% предприятий во II квартале 2009 г. с последующим снижением этого показателя до 30% в I квартале 2010 г. Более жесткая начальная оценка вероятности увольнений по сравнению с последующими прогнозами и даже фактическими реализациями связана, скорее всего, с неожиданно активной (иногда даже с избыточно активной) позицией государства в от-

ношении торможения увольнений по сравнению с активностью государства (точнее – с ее полным отсутствием) в этой области в предыдущем кризисе 1998 г. В 2011 г. предприятия уже «ввели поправку» в свои прогнозы с учетом опыта первой волны кризиса и, возможно, национальных особенностей предвыборно-избирательной кампании. Сдерживающее влияние на прогнозы увольнений оказывает и хроническая нехватка квалифицированных кадров в промышленности даже в условиях вялого и/или затухающего промышленного роста в 2010–2011 гг.

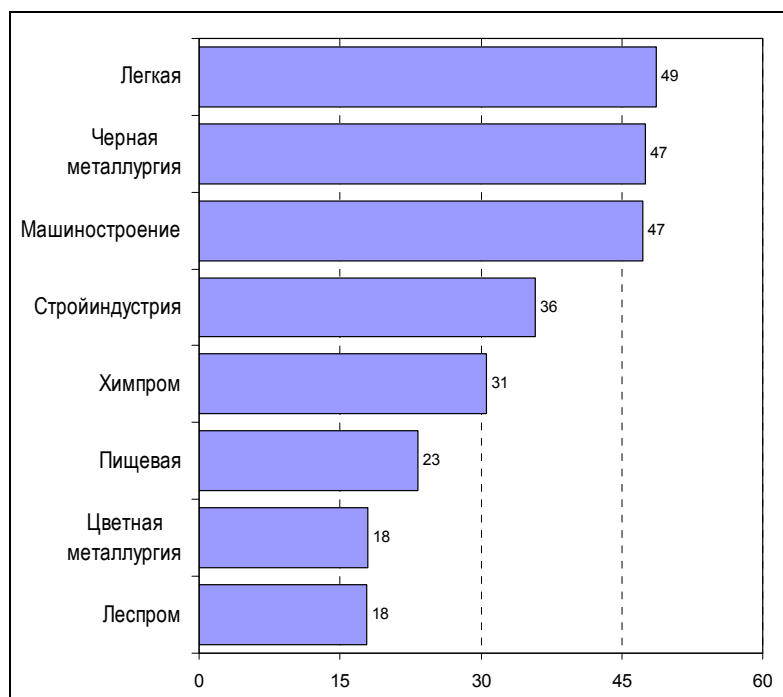


Рис. 15. Готовность предприятий отраслей к увольнениям в случае второй волны кризиса, %

Отправка работников в неоплачиваемые отпуска замыкает список действий предприятий в области кадровой политики. Вероятность таких шагов составляет 31% в целом по промышленности. Они будут одинаково практиковаться предприятиями всех размеров, но с большим разбросом по отраслям. Опять же самое массовое их использование возможно в черной металлургии (56% предприятий), в легкой (39%) и в машиностроительной (37%) отраслях. Высока по сравнению с другими кадровыми мерами вероятность таких действий в цветной металлургии (33%). А меньше всего подобная практика будет распространена в пищевой отрасли (15%) и в леспроме (17%).

На второе место в 2011 г. предприятия поставили «существенное (15% и более) снижение выпуска». На этот шаг готовы пойти 54% производителей в целом по промышленности. Ему отдали второе место предприятия всех размеров и только две отрасли (машиностроение и промышленность строительных материалов). Но в черной металлургии сокращение выпуска будет самой популярной реакцией на кризис: об этом заявили 96% заводов отрасли (см. рис. 16). Такого высокого рейтинга не было ни у одной антикризисной меры ни в целом по промышленности, ни в одной из рассматриваемых здесь категорий предприятий. А пищевой промышленности и цветной металлургии со-

кращение объемов производства в случае второй волны кризиса коснется меньше всего.

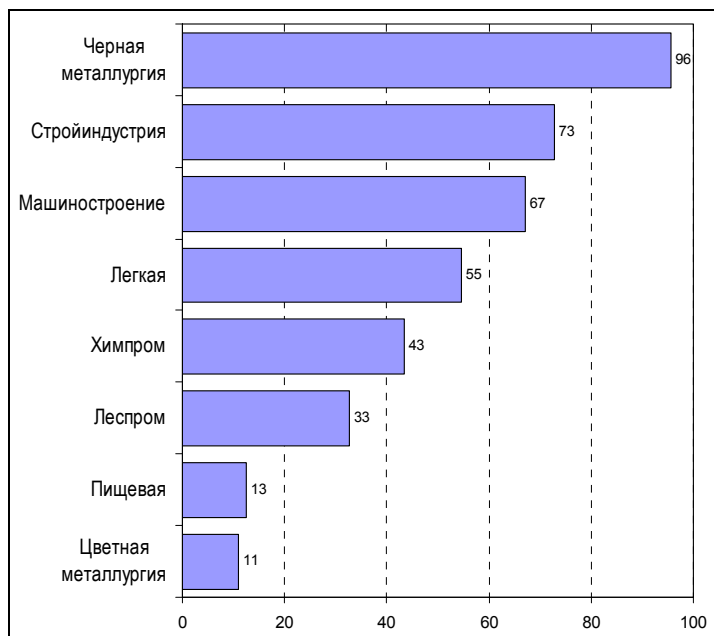


Рис. 16. Готовность предприятий отраслей к сокращению выпуска в случае второй волны кризиса, %

Хотя в конце 2008 г. сокращение производства занимало только четвертое место с 56%, реалии первых кварталов кризиса оказались более тяжелыми. В начале 2009 г. о фактическом снижении объемов производства сообщили 75% предприятий. К I кварталу 2010 г. его распространенность сократилась только до 62%. Прогнозы предприятий по поводу спада производства сильнее всего отличались от суровой действительности. Во II квартале 2009 г. сокращение выпуска ожидалось всего на 40% предприятий и снизилось в конце мониторинга до 24%. Подобных (или хотя бы близких) результатов на деле в тот период получено не было.

В начале кризиса (т.е. в декабре 2008 г.) российские промышленные предприятия поставили на первые места две классические антикризисные меры: снижение издержек (вероятность реализации 77%) и активизация маркетинга, поиск новых покупателей и рынков (68%). Почти 3-летний кризисный опыт 2009–2011 гг. заставил предприятия пересмотреть отношение к этим мерам. В 2011 г. на снижение издержек готовы пойти только 46% производителей, в активизацию маркетинга, поиск новых рынков и покупателей верят 39% предприятий. Лидерами по возможностям сокращения себестоимости продукции в случае второй волны кризиса могут стать металлурги (53% в черной металлургии и 62% в цветной). Близки к ним ожидания предприятий химпрома (53%) и пищевой промышленности (48%). Меньше всего резервов по сокращению издержек перед возможным новым наступлением кризиса осталось в машиностроении (43%) и стройиндустрии (36%). Надежда на возможности маркетинга, на поиск новых покупателей и рынков в наибольшей степени сохранилась в пищевой промышленности (у 60%

предприятий) и в черной металлургии (у 53%) и почти полностью утрачена в цветной металлургии, только 9% заводов которой попытаются прибегнуть к указанным шагам.

Анализ возможной реакции предприятий на вторую волну кризиса показал, что промышленность в целом готова ее встретить с учетом своего опыта и действий властей в ходе первой волны. На неизбежное сокращение объемов выпуска предприятия ответят снижением зарплат и увольнением работников. Переход к неденежным формам расчета за произведенную продукцию в надежде сохранить коллектив и предприятия крайне маловероятен, что показала уже первая волна кризиса 2008–2009 гг. Поэтому роста бартера (чего опасались многие наблюдатели в начале кризиса) ожидать не стоит. Но вторая волна кризиса может привести к ликвидации неэффективных предприятий, сохранившихся благодаря поддержке государства и накопленным в 2003–2008 гг. ресурсам. Три года вялотекущего кризиса снизили запас прочности нашей промышленности, а слабые надежды на восстановление прежнего роста экономики явно лишают собственников и менеджмент предприятий оптимизма в борьбе за сохранение предприятий.

4.2.2. Динамика спроса и выпуска

В начале года объемы продаж традиционно продемонстрировали отрицательную динамику исходных (до очистки от сезонности) данных. Темп роста (баланс изменения) потерял 21 пункт и стал резко отрицательным, что, впрочем, наблюдалось во все межкризисные годы и стало привычным для предприятий. Очистка от сезонного и календарного факторов выправила ситуацию: рост продаж промышленной продукции сохранился. А прогнозы спроса в январе, наоборот, резко улучшились. Баланс исходных ответов увеличился за месяц на 32 пункта, что тоже является нормальным изменением для этого показателя. Очистка от сезонности скорректировала январский взлет оптимизма, и в результате было зарегистрировано небольшое ухудшение прогнозов по сравнению с декабрьскими ожиданиями.

Динамика выпуска в начале 2011 г. тоже оказалась вполне типичной. Исходные данные показали смену декабрьского роста январским падением, при этом баланс сократился сразу на 45 пунктов. Но очистка от сезонности исправила такой резкий перепад в темпах роста выпуска: в январе получено только замедление интенсивности роста. Производственные планы предприятий также претерпели в январе ожидаемые изменения: пессимизм ноября-декабря сменился традиционно высоким оптимизмом начала года. После очистки от сезонности принципиальных изменений в планах предприятий не осталось: как и ранее, промышленность ожидала вполне приличных по кризисным меркам темпов роста производства в феврале-марте.

Февральские данные продемонстрировали только прекращение снижения спроса, но не его рост. Очистка от сезонности тоже показала отсутствие роста продаж в феврале. Прогнозы спроса (исходные) улучшились в феврале еще на 10 пунктов и достигли в результате предкризисно-кризисного максимума. Такого значительного преобладания ожиданий роста продаж над ожиданиями их снижения не регистрировалось с июля 2008 г. Очистка от сезонности скорректировала оптимизм исходных ожиданий до среднего уровня предыдущих пяти месяцев: с октября 2010 г. в промышленности регистрировались самые стабильные и самые оптимистичные ожидания роста спроса.

Исходные темпы роста выпуска (в случае опросов – баланс ответов) восстановились в феврале после январского провала до средних значений IV квартала 2010 г. Очистка

от сезонности сохранила этот результат. Темп роста производства, по оценкам предприятий, оставался примерно на одном уровне с мая 2010 г. Исходные производственные планы увеличились в феврале на 15 пунктов и тоже вышли на предкризисно-кризисный максимум. Рост выпуска ожидался во всех отраслях, самый интенсивный – в черной металлургии и промышленности строительных материалов. Очистка от сезонности скорректировала январско-февральский взлет прогнозов до обычного для предыдущих месяцев уровня.

В марте формальное увеличение исходного темпа роста продаж до +9 пунктов после +3 пунктов в феврале было скорректировано очисткой от сезонности: рост продаж в конце квартала определенно прекратился. Таким образом, баланс изменения (темпа роста) спроса потерял с начала года 9 пунктов и из определенно положительного стал нулевым. Такого торможения выхода из кризиса ранее не регистрировалось. Негативная динамика продаж сказалась на прогнозах спроса. После самых оптимистичных кризисных ожиданий, зарегистрированных в декабре 2010 г., к концу I квартала 2011 г. баланс прогнозов потерял 7 пунктов и опустился до 8-месячного минимума.

Однако темпы изменения выпуска еще демонстрировали (хотя и медленное) восстановление роста производства после традиционного январского провала и возвращение к среднему уровню, регистрировавшемуся в течение предыдущих 11 месяцев. В результате возросло рассогласование динамики выпуска и спроса. В марте 2011 г. только 58% предприятий сообщили об одинаковом изменении продаж и выпуска (в январе – 65%, в феврале – 62%), а у 35% предприятий выпуск опережал спрос (в январе – у 14%, в феврале – у 28%). Такого низкого значения первого показателя и высокого значения второго не было в российской промышленности с апреля 2008 г. А производственные планы предприятий указывали на неготовность промышленности привести изменения выпуска в соответствии с динамикой спроса. В марте доля производителей, намеренных изменять выпуск с опережением своих же прогнозов спроса, достигла 25%, что стало 8-месячным максимумом. И только 68% предприятий были готовы изменять выпуск в соответствии с предполагаемой динамикой спроса (минимум тех же восьми месяцев).

В апреле исходные темпы роста спроса после рекордно-кризисных результатов марта снизились до 0, т.е. рост продаж остановился. Очистка от сезонности ухудшила результаты апреля до абсолютного снижения спроса с темпом –7 пунктов (см. *рис. 17*). Такого интенсивного сокращения спроса на промышленную продукцию не регистрировалось опросами с января 2010 г. Столь же радикальной корректировке подверглись и прогнозы продаж. К апрелю они снизились по исходным данным до +12 пунктов после предыдущего кризисного рекорда в +31 пункт, зарегистрированного в феврале 2011 г. Очистка от сезонного и календарного факторов показала стабилизацию прогнозов продаж на уровне +4 пункта, что стало 15-месячным минимумом.

В мае снижение спроса на промышленную продукцию продолжилось. Очищенные от сезонности данные показали падение с темпом –5 пунктов. В результате темп роста продаж с декабря 2010 г. потерял 13 пунктов, т.е. определенный рост спроса сменился столь же определенным снижением. Однако в следующие месяцы предприятия рассчитывали на перелом этого негативного тренда. В мае темпы роста выпуска (по исходным данным) продолжали снижаться, но оставались положительными, т.е. объемы производства продолжали расти. Очистка от сезонности показала сохранение в мае апрельского темпа роста, минимального с февраля 2010 г.

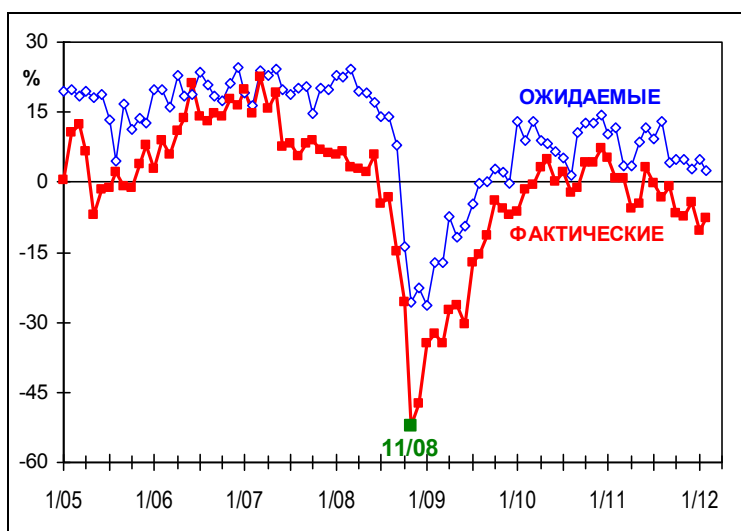


Рис. 17. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности
(баланс = % роста – % снижения)

Динамика спроса претерпела в июне самые существенные положительные изменения. Темп роста продаж (после сезонной очистки) увеличился за месяц на 9 пунктов и изменил знак: снижение спроса (–5) в мае сменилось ростом (+4) продаж в июне. Более высокие темпы роста продаж на этапе выхода из кризиса регистрировались только дважды. Производство вполне адекватно отреагировало на рост продаж: темп роста выпуска и по исходным, и по очищенным от сезонности данным показал увеличение до лучших кризисных значений. Очищенный баланс (темп роста выпуска) увеличился на 4 пункта. Производственные планы предприятий в июне продолжали улучшаться и достигли (по очищенным от сезонности данным) 3-летнего максимума, т.е. таких оптимистичных надежд на рост выпуска не регистрировалось в российской промышленности с июля 2008 г.

Но в июле 2011 г. продажи не удержали июньских достижений, продемонстрировали явное замедление по исходным данным и стали нулевыми после очистки от сезонности. Таким образом, спрос на промышленную продукцию все-таки оставался слабым, а его рост – неустойчивым. Однако прогнозы спроса еще сохраняли оптимизм. За три предыдущих месяца они улучшились на 9 пунктов и в итоге достигли 3-летнего максимума, т.е. таких радужных ожиданий роста продаж не было в промышленности с июля 2008 г. Негативная динамика спроса привела к снижению темпов роста производства в июле. Баланс показателя после сезонной очистки вернулся к среднему уровню января – мая 2011 г. Остановка роста продаж и ухудшение оценок запасов готовой продукции негативно сказались и на производственных планах. После 3-месячного улучшения предприятия решили сократить темп роста выпуска в следующие месяцы.

В августе фактическая динамика спроса на промышленную продукцию продолжала ухудшаться. Темп роста продаж снизился до нуля по исходным данным и стал отрицательным после очистки от сезонности – спрос на промышленную продукцию после июньского всплеска продолжал слабеть. Негативные изменения в динамике продаж были зарегистрированы во всех отраслях, кроме машиностроения. Но прогнозы спроса тогда еще демонстрировали надежду предприятий на оживление продаж осенью. Ав-

густ показал улучшение и исходных ожиданий, и очищенных от сезонности. Причем последние достигли 3-летнего (т.е. кризисного) максимума. Несмотря на явное ухудшение динамики спроса, интенсивность роста выпуска в августе возросла по всем данным. В результате изменения производства стали опережать изменения спроса у 28% предприятий, тогда как в предыдущие два месяца этот показатель составлял только 22%, а среднее значение в 2010 г. было равно 24%. Производственные планы предприятий тоже улучшились: незначительно – по исходным данным и до кризисного максимума – после очистки от сезонности.

По оценкам предприятий, рост спроса на производимую продукцию в целом по промышленности в сентябре определенно прекратился. Опросы регистрировали его стагнацию второй месяц подряд по исходным данным и третий месяц – по очищенным от сезонности. Впрочем, если исключить незначительный рост продаж в июне, то стагнация продолжалась с начала года.

До августа промышленность сохраняла надежды на оживление спроса. В сентябре эти иллюзии сменились резким пересмотром прогнозов: за месяц баланс ожиданий снизился с +13 до –10 пунктов по исходным данным. Очистка от сезонности показала его снижение с +13 до +4 пунктов. Негативные изменения в ожидаемой динамике продаж (либо замедление роста, либо его абсолютное снижение) были зарегистрированы во всех отраслях, кроме пищевой промышленности.

Интенсивность роста производства в сентябре показала снижение исходных данных на 10 пунктов по сравнению с августом и оказалась минимальной для предыдущих 18 месяцев после очистки от сезонности (см. *рис. 18*). Российская промышленность с трудом удерживала рост выпуска в условиях явно стагнирующего спроса, растущей избыточности запасов и нервозности на мировых рынках. В августе динамика производства опережала динамику спроса у 30% предприятий, в сентябре – у 26%, прогнозы на октябрь-ноябрь свидетельствовали, что опережающий относительно спроса рост выпуска должен был сохраниться у 26% производителей. Последняя величина была 45-месячным максимумом. Иными словами, никогда еще с января 2008 г. планы производства не отрывались так сильно от прогнозов спроса. И это при том, что баланс планов выпуска снизился в сентябре до +7 пунктов после +25 в августе по исходным данным и до 13-месячного минимума после очистки от сезонности.

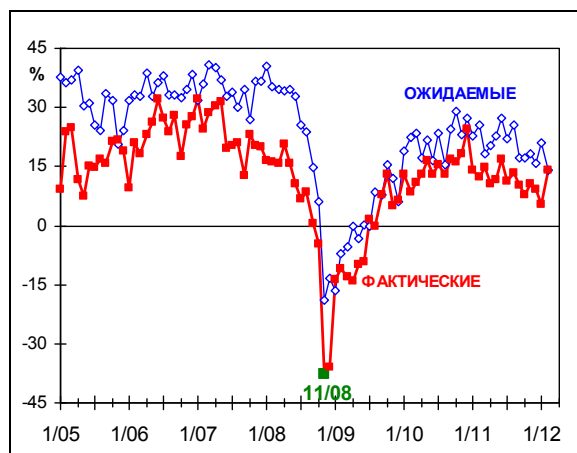


Рис. 18. Изменения объемов производства, очищенные от сезонности
(баланс = % роста – % снижения)

В октябре абсолютное сокращение спроса продолжилось. Исходный баланс снизился до –7 пунктов, сезонная очистка показала его падение до –4 пунктов. Более интенсивное сокращение продаж с начала 2010 г. регистрировалось только в апреле 2011 г. Исходные прогнозы спроса оставались негативными второй месяц подряд, т.е. в промышленности ожидания сокращения продаж преобладали над ожиданиями их роста. Впрочем, очистка от сезонности вывела октябрьский баланс прогнозов «в плюс», хотя и самый скромный с мая 2011 г.

В ноябре 2011 г. опросы зарегистрировали увеличение интенсивности падения спроса на промышленную продукцию. Исходный баланс (темп роста) продаж снизился еще на 6 пунктов (до –16) и в результате стал сопоставим со значениями, регистрируемыми обычно в январе предкризисных лет и текущего года. Очистка от сезонности скорректировала значение баланса до –9 пунктов и сделала его худшим с сентября 2009 г. Прогнозы спроса после сентябрьского обвала на 22 пункта провалились в ноябре еще на 15 пунктов. В результате ноябрьский баланс прогнозов (не очищенный от сезонности) составлял –20 пунктов. Худшие значения этого показателя регистрировались за почти 20-летнюю историю опросов только трижды: в 1998, 2008 и 2009 гг. Таким образом, промышленность имела в конце года крайне низкие надежды на оживление спроса. Впрочем, формальные методы очистки от сезонности выправили такой пессимизм предприятий и вывели прогнозы спроса «в плюс», но – минимальный для текущего года и явно уступающий прогнозам конца 2010 г.

Темпы роста производства не претерпели в ноябре изменений ни по исходным данным, ни по очищенным от сезонности. Исходный баланс ноября (как и в предыдущие месяцы) мало отличался от нуля и оставался худшим (если исключить, конечно, январский общенациональный простой) с начала 2010 г. Очистка от сезонности увеличила его абсолютное значение, но оставила его на минимальных уровнях с марта 2010 г. Никакого оживления в промышленности предприятиями не наблюдалось.

Не ожидали они его и в ближайшие месяцы. Производственные планы предприятий (до очистки от сезонности) снизились в ноябре еще на 16 пунктов, стали отрицательными (стало больше предприятий, планирующих сокращение выпуска) и продолжили тенденцию ухудшения, сформировавшуюся еще в начале 2-го полугодия 2011 г. В результате за 5 предыдущих месяцев планы предприятий «потеряли» 45 пунктов, тогда как за аналогичный период прошлого года потери составили 25 пунктов. Очистка от сезонности исправила ситуацию и стабилизировала планы выпуска в сентябре – ноябре на одном уровне, но на самом низком в 2011 г. и уступающем планам сентября – ноября 2010 г. 9 балансовых пунктов.

В начале 2012 г., как и полагается в условиях национальных каникул, произошло резкое сокращение спроса на промышленную продукцию. Впрочем, в этот раз январский спад продаж стал продолжением негативных тенденций в динамике спроса, сформировавшихся еще в сентябре 2011 г., когда продажи продукции перестали расти, потом стали снижаться с нарастающей интенсивностью (темпом) и достигли в январе 2012 г. такого высокого темпа снижения, который не регистрировался ни разу после дефолта 1998 г. в январе, за исключением, разумеется, кризисного января 2009 г. Очистка от сезонности «выправила» такой результат начала года, но только до худшего темпа роста с сентября 2009 г. При этом явное снижение продаж продолжается с октября 2011 г.

В целом 2011 г. характеризуется вялой динамикой спроса. И исходные, и очищенные от сезонности данные, получаемые с предприятий, показывали чаще его снижение, чем рост. Некоторое оживление продаж, зарегистрированное в середине года, быстро сошло на нет под влиянием осеннего обострения долговых проблем Европы и отсутствия любых перспектив их решения. Последнее обстоятельство удерживало еще на стабильно низком уровне и прогнозы предприятий во 2-м полугодии 2011 г. В результате даже традиционный взлет оптимизма первых месяцев 2012 г. оказался слабее, чем в аналогичные месяцы межкризисных и посткризисных лет. Российская промышленность определенно никак не может набрать оптимизма.

Аналогичная картина наблюдается и с динамикой выпуска. Темпы изменения производства, по оценкам предприятий, резко снизились осенью 2011 г. вслед за спросом. Очищенные от сезонности данные показывают замедление интенсивности роста выпуска в течение всего года по сравнению с положительной динамикой этого показателя в 2010 г. Перспективы 2012 г., судя по ответам предприятий, пока не вселяют оптимизма. Если в прошлые годы исходные февральские планы были лучше январских, то сейчас они не изменились. А очистка от сезонности снизила их значение до двухлетнего минимума. Впрочем, отсутствие позитива в планах выпуска выглядит совершенно нормальным при слабых прогнозах спроса. В результате совпадение ожидаемых изменений производства и спроса в марте-апреле возможно у 72% предприятий, что является обычным значением этого расчетного показателя.

В 2011 г. в промышленности начинает формироваться новая структура ограниченный роста производства, отражающая особенности вялотекущего выхода из кризиса 2008 г. (см. рис. 19). Во-первых, сдерживающее влияние недостаточного спроса выросло за первые 3 квартала 2011 г. на 8 пунктов после достижения в конце 2010 г. кризисного минимума. Предприятия явно рассчитывали на более динамичное оживление спроса. Во-вторых, негативное влияние на производство недостатка оборотных средств снизилось (по среднегодовым данным) до исторического минимума. В 2011 г. нехватку оборотных средств упоминают только 30% предприятий, тогда как лучший результат межкризисного периода равен 34% (2007 г.). То есть промышленность, как принято сейчас говорить, уже превзошла по этому показателю докризисный уровень. В-третьих, кадровые ограничения промышленного роста продолжают усиливаться. Доля предприятий, на которых недостаток работников сдерживает выпуск, составила в 2011 г. 28% после 25% в 2010 г. И это в условиях слабого и неустойчивого роста как спроса, так и выпуска. В-четвертых, сдерживающее влияние конкуренции с импортом за первые 3 квартала снизилось и стабилизировалось после устойчивого роста в 2009–2010 гг. Причем в условиях масштабного, по данным официальной статистики, роста импорта и явной стагнации спроса на отечественную продукцию. Из такого сочетания данных напрашивается вывод, что в начале 2011 г. в страну стали ввозиться товары, не считающиеся нашими предприятиями конкурирующими с отечественной продукцией. И другой вывод: не так страшна отечественная статистика, как ее порой ... интерпретируют. В-пятых, негативное влияние неплатежей, которых сильно опасались в начале кризиса, сейчас стабилизировалось, хотя и не на таком низком уровне, какой регистрировался в 2007 г. – начале 2008 г. В-шестых, упоминание недостатка кредитов (как помехи росту выпуска) опустилось в III квартале 2011 г. до пугающе низкого уровня в 2%. Существующее предложение (и условия) кредитов таково, что промышленность не нуждается в его дальнейшем расширении для увеличения объемов своего выпуска.



Рис. 19. Помехи росту производства, 2003–2012 гг.

В конце года структура ограничений промышленного роста претерпела изменения, вызванные ростом неопределенности в мировой экономике и временной девальвацией рубля. Основной помехой росту производства предприятия по-прежнему считают низкий спрос. Этот фактор (что вполне объяснимо) продолжает занимать первое место в ежеквартальном рейтинге помех с начала кризиса. Но в IV квартале его распространенность снизилась по сравнению с III кварталом 2011 г. с 52 до 47% и почти достигла посткризисного минимума (45%), зарегистрированного год назад. Реже стал упоминаться и занимавший второе место во всех фазах текущего кризиса недостаток оборотных средств. Более того, в IV квартале его сдерживающее влияние на рост выпуска опустилось до исторического минимума (!) всего периода мониторинга с 1993 г. Третий знаковый для России кризисный фактор – неплатежи потребителей – сейчас занимает только восьмое место со стабильными 17% упоминаний.

Но IV квартал 2011 г. ознаменовался явным ростом сдерживающего влияния двух факторов – это неясность текущей экономической ситуации и ее перспектив и конкурирующий импорт. Упоминание первого из них за квартал выросло с 22 до 38% и в результате вышло на второе место. Такой скачок выглядит абсолютно нормальным в условиях продолжающейся неопределенности в решении европейского долгового кризиса, других проблем на мировых рынках и малой понятности российской госстатистики, ежемесячная интерпретация которой выглядит как гадание из детского стишка «то ли снег, то ли град, то ли кислый виноград».

Конкурирующий импорт в конце 2011 г. после заметных колебаний курса рубля стал мешать росту производства 27% российских промышленных предприятий, тогда как в первые 3 квартала года его упоминали 21–23% производителей. Более того, результат последнего квартала стал посткризисным максимумом и вплотную приблизился к предкризисному (и абсолютному!) максимуму (31%), зарегистрированному в июле 2008 г. Похоже, что неуверенность в способности и/или желании властей удержать рубль от обесценения заставляет потребителей активнее тратить накопления на покупку пока еще не подорожавших импортных товаров в ущерб российским.

В начале 2012 г. в российской промышленности продолжала формироваться новая структура ограничений роста выпуска. В число «лидеров» вышли факторы, которые ранее сложно было заподозрить в таком влиянии на предприятия, другие традиционные «болячки» нашей промышленности утрачивают свое негативное влияние на ее динамику.

Однако несомненным и логичным лидером текущего кризиса остается недостаточный спрос. Его упоминают 51% предприятий, что на 16 пунктов меньше, чем на пике кризиса, но это значение является максимумом последних 6 кварталов.

Фактор неясности текущей экономической ситуации и ее перспектив вышел на второе место осенью 2011 г. (с началом обострения кризиса еврозоны) и значительно укрепил свои позиции в начале 2012 г. Его упоминание возросло до 41%, хотя еще летом 2011 г. на него жаловались только 24% предприятий.

Исторического (1995–2012 гг.!) максимума и третьего места достигло негативное влияние на отечественную промышленность конкурирующего импорта. Треть предприятий в начале 2012 г. страдают от давления импорта, вытесняющего российскую продукцию с рынков сбыта. Предкризисный максимум этого показателя составлял 31% и был зарегистрирован в июле 2008 г. Перед дефолтом 1998 г. на импорт жаловались только 16% предприятий. Сейчас больше всего от давления импорта страдают машиностроение (41% предприятий), черная металлургия (35%) и легкая промышленность (34%).

Негативное влияние недостатка оборотных средств снизилось до 27%, что является историческим минимумом (!) упоминания данной помехи. На пике текущего кризиса от этого фактора страдали 50% предприятий, а абсолютный максимум был зарегистрирован в 1995 г. и составлял 83%. Дополняет картину практически полное отсутствие негативного влияния нехватки кредитов на динамику выпуска российской промышленности. Уже четвертый квартал подряд на недостаток кредитов жалуются только 2–3% предприятий.

4.2.3. Ценовая политика предприятий

В январе 2011 г. цены предприятий продемонстрировали самый высокий темп роста за предыдущие 15 лет (!), т.е. так интенсивно цены не росли с конца 1995 г. За месяц темп роста цен (т.е. баланс в случае опросов) увеличился с +18 до +50 пунктов. Если в декабре о неизменности своих цен сообщали 78% предприятий (а в 2010 г. – в среднем 77%), то в январе 2011 г. доля таких ответов упала до 46%. Предприятия, конечно, месяцем ранее планировали значительное увеличение цен в начале 2011 г. – но не в такой степени! Планы предприятий свидетельствуют о намерении промышленности сохранить высокий темп роста цен и в следующие месяцы. Интенсивность роста цен прогнозировалась чуть меньше, но не настолько, чтобы остановить мощную инфляционную волну, поднявшуюся в российской экономике в конце 2010 г.

В феврале рост цен предприятий замедлился на 12 пунктов после январского скачка. Но возврата к предновогодним темпам не произошло: фактический баланс роста цен составлял 35 пунктов, тогда как в IV квартале 2010 г. – 17 пунктов. Таким образом, предприятия были вынуждены увеличивать свои цены в 2 раза быстрее, чем в конце предыдущего года. Самый интенсивный рост был зарегистрирован в черной металлургии, химии и нефтехимии. И только пищевая отрасль в феврале остановила рост отпускных цен. Планы предприятий говорили о возможном сохранении в марте-апреле фев-

рального темпа роста цен. Баланс предполагаемых изменений показателя был равен 37 пунктам и сохранился на уровне планов января.

Издержки промышленных предприятий продемонстрировали в феврале 2011 г. наиболее интенсивный рост с начала кризиса, причем очень точно спрогнозированный еще в ноябре 2010 г. Самый высокий рост издержек произошел в черной металлургии (баланс +73 п.п.), в леспроме, легкой и машиностроительной отраслях (по +64 п.п.), в химии и нефтехимии (+61 п.п.).

Но в марте инфляционная волна, подымавшаяся в российской экономике в конце 2010 г. – начале 2011 г., пошла на спад. Фактический темп роста цен снизился после январского взлета в 2 раза – с 47 до 23 балансовых пунктов. Заметим, что в IV квартале 2010 г. опросы регистрировали рост отпускных цен предприятий с темпом 17 б.п., в III квартале – 7 б.п. Замедление фактического роста цен произошло в марте во всех отраслях, кроме химпрома и промышленности строительных материалов. А самый умеренный рост цен регистрировался второй месяц подряд в пищевой отрасли. Аналогичной корректировке подверглись и ценовые планы. После декабрьского скачка они потеряли 14 пунктов и приблизились к уровню ноября 2010 г.

В апреле торможение инфляции продолжилось (см. рис. 20). Темп роста цен снизился по сравнению с январем на 28 пунктов и вернулся к уровню IV квартала 2010 г. Аналогичные изменения произошли и с ценовыми планами: они потеряли по сравнению с декабрьским (2010 г.) пиком 27 пунктов.

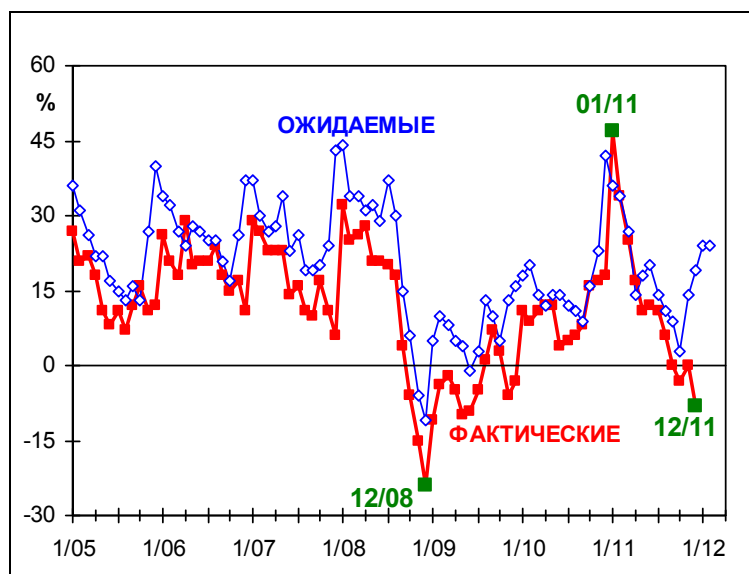


Рис. 20. Изменения отпускных цен (баланс = % роста – % снижения)

Темп роста цен предприятий в мае вновь сократился, но только на 4 пункта. В результате интенсивность роста цен в промышленности снизилась за предыдущие 4 месяца в 3,5 раза (по балансу). Но дальнейшее снижение показателя было уже под вопросом. В мае планы предприятий показали разворот их ценовой политики. Если с января по апрель планы изменения цен последовательно снижались, то в мае этот процесс прекратился, и российские производители впервые в 2011 г. заявили о желании увеличить темп роста цен или, по крайней мере, остановить его снижение.

И действительно, в июне замедление роста цен предприятий, регистрировавшееся опросами с февраля, похоже, прекратилось. Баланс перестал снижаться, что говорило о сохранении майского темпа изменения цен. Не исключено, что увеличение объемов сбыта позволило предприятиям изменить ценовую политику и остановить падение баланса (темпа) изменения цен, потерявшего за предыдущие 4 месяца 36 пунктов. Ценовые планы предприятий зарегистрировали это намерение в мае и подтвердили его в июне. За эти 2 месяца соотношение планов увеличения и снижения цен практически не изменилось и оказалось немного выше результатов апреля, когда были получены самые умеренные планы роста цен с октября 2010 г. Заметим, что именно в октябре прошлого года в российской промышленности сформировалась инфляционная волна, сгенерированная засухой и предстоящим ростом тарифа страховых взносов (ЕСН). В декабре 2010 г. (по уровню ожиданий) и в январе 2011 г. (по уровню фактического роста) она достигла пика.

В июле темпы роста цен на промышленную продукцию не претерпели изменений по сравнению с июнем. Ценовые планы предприятий тоже не изменились и отражали желание производителей остановить резкое торможение роста отпускных цен, происходившее в первые месяцы года.

Темп роста издержек в промышленности принципиально изменился (см. рис. 21). По оценкам самих предприятий, в III квартале 2011 г. себестоимость продукции росла минимальным темпом за все время мониторинга показателя с 1997 г. (!). Даже перед дефолтом 1998 г. интенсивность роста издержек была в 3 раза выше текущей. При этом прогнозы изменений себестоимости на III квартал предполагали явное замедление их роста, но далеко не такое принципиальное, какое произошло фактически. Возможно, именно это обстоятельство стало основной причиной сохранения высоких (по отношению к спросу) темпов роста выпуска и пополнения запасов готовой продукции, которые планировалось распродавать осенью и зимой, когда цены и издержки продолжают привычный рост.

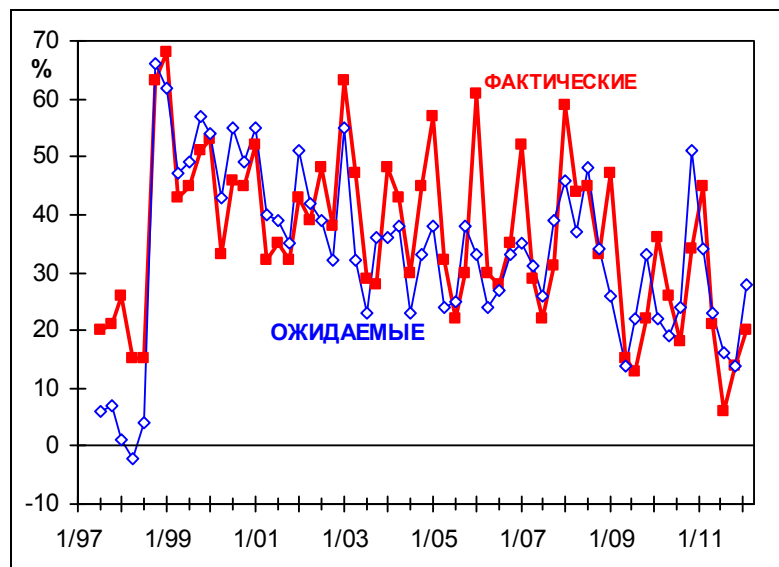


Рис. 21. Изменения себестоимости (баланс = % роста – % снижения)

Длительная стагнация спроса и попытка удержать рост выпуска вновь заставили предприятия обратиться к ценовому рычагу. В августе темп роста цен вновь снизился, а в сентябре производители впервые с января 2010 г. отказались от повышения цен. К этому российская промышленность прибегала нечасто: остановка роста отпускных цен, а затем и их снижение регистрировались опросами перед дефолтом 1998 г., перед кризисом 2008 г. и на выходе из кризиса 2008 г.

Ценовые планы предприятий тоже продолжили снижение, но не такое быстрое, как в 1-м полугодии, когда промышленность восстанавливала положение после традиционного новогоднего скачка тарифов, усиленного в этот раз увеличением ставки страховых взносов. За III квартал ценовые планы предприятий потеряли 11 пунктов, за сентябрь – только 2 пункта.

Негативная динамика продаж заставила промышленность активнее использовать ценовую политику в надежде оживить спрос. Если в сентябре рост отпускных цен остановился, то в октябре началось уже их абсолютное сокращение. Последний раз промышленность прибегала к этому в декабре 2009 г. Но тогда фактическое снижение цен сопровождалось прогнозами их традиционного увеличения в начале следующего года. В октябре 2011 г. была принципиально иная ситуация. Решение правительства РФ растянуть январский всплеск тарифов и сгладить таким образом уже обычный скачок цен в начале года предотвратило столь же традиционный рост ценовых планов предприятий в конце года. Баланс ценовых планов промышленности потерял с начала 2-го полугодия 17 пунктов, а с начала года – 40 и был близок к тому, чтобы продемонстрировать намерение промышленности отказаться от роста цен еще и на уровне намерений. Ранее такое было только в 1998 и 2008 гг.

В ноябре промышленность второй раз в 2011 г. предприняла попытку переломить тенденцию замедления роста цен. Первая попытка была зафиксирована в мае – июле. Тогда темп роста цен стабилизировался на уровне 11 пунктов после 4-месячного снижения показателя с рекордной для последефолтного периода высоты в 47 пунктов. В ноябре общий баланс почти не изменился и остался в нулевой зоне: отпускные цены ни росли, ни падали.

Ценовые планы промышленности подверглись в ноябре более серьезной корректировке. После планов минимального роста цен, зарегистрированных месяц назад, в конце года промышленность планировала вернуться к их ощутимому росту: за месяц баланс прогнозов увеличился на 9 пунктов.

В 2011 г. промышленные предприятия в течение практически всех месяцев демонстрировали одинаковую ценовую политику, которая сводилась к снижению темпа роста отпускных цен после январского скачка показателя, вызванного как рукотворными причинами (увеличение ставки страховых взносов), так и природными катаклизмами (засуха 2010 г.). Сложение этих двух факторов обеспечило взлет баланса изменения цен в январе 2011 г. до рекордных величин. Не менее уникальным стало и завершение года: в декабре 2011 г. предприятия перешли к достаточно интенсивному снижению своих цен. Более высокий темп сокращения показателя регистрировался за 17 лет мониторинга только в декабре 2008 г. и в июле 1998 г. И еще одно замечание: за предкризисный 2008 г. баланс снизился на 56 пунктов (результат кризисного декабря составил –24 балансовых пункта), за 2011 г. снижение составило 55 пунктов (результат декабря –8 б.п.).

4.2.4. Кадровые проблемы российской промышленности

Динамика занятости в российской промышленности в 2011 г. испытывала минимальное вмешательство государства в части как предотвращения увольнений на этапе замедления выхода из кризиса, так и снабжения промышленности кадрами. Это обеспечило сочетание осторожной кадровой политики предприятий с постоянным кадровым голодом.

Среднегодовые темпы изменения численности персонала в истекшем году оказались нулевыми, т.е. доля сообщений о сокращениях работников в среднем за год была равна доле сообщений о найме. Аналогичный результат был получен и в 2010 г. В 2009 г. увольнения преобладали над приемом на 23 п.п. Но 2011 г. отличается от всех предыдущих кризисных и межкризисных лет тем, что в нем была зарегистрирована максимальная доля сообщений о неизменности численности работников. Этот показатель достиг 76% после 73% в 2010 г. А его минимальное значение (62%) пришлось на 2009 г., когда в промышленности имели место самые масштабные увольнения для всего периода мониторинга изменений фактической занятости в 2003–2011 гг.

В начале 2011 г. численность работников в промышленности претерпела значительные сокращения. После 4 месяцев колебаний около нулевой отметки в конце 2010 г. в январе исходный (т.е. не очищенный от сезонности) баланс изменения персонала потерял 10 пунктов и достиг 12-месячного минимума – на предприятиях произошли самые существенные сокращения (см. *рис. 22*). Однако процедура очистки от сезонности скорректировала нулевые и отрицательные балансы до положительных (т.е. в промышленности все-таки имел место набор персонала).

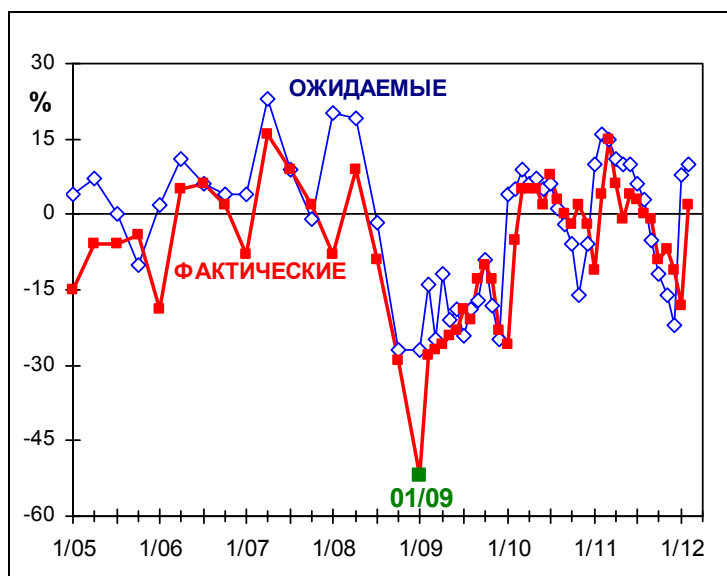


Рис. 22. Изменения занятости (баланс = % роста – % снижения)

Столь же существенные изменения произошли и в кадровых планах предприятий – но в другую сторону. В январе исходный баланс прогнозов занятости увеличился на 16 пунктов, стал определенно положительным и достиг кризисного максимума. Иными словами, после 3 месяцев преобладания намерений сократить численность работников предприятия планировали в феврале-марте перейти к самому интенсивному набору

кадров. Очистка от сезонности показала самый высокий оптимизм планов найма в декабре 2010 г. и небольшое снижение в январе 2011 г.

К интенсивному найму промышленность подталкивали оценки численности работников в связи с ожидаемыми изменениями спроса. В начале года баланс этих оценок вновь (как в середине 2010 г.) стал отрицательным – предприятиям стало не хватать работников для предполагаемого роста продаж и выпуска. Формирование надежд на возобновление роста спроса и выпуска подтверждали в начале года и оценки мощностей. В январе 2011 г. баланс этих оценок после 3 кварталов стабилизации (в 2010 г.) сократился на 11 пунктов и стал нулевым – промышленность избавилась от навеса избыточных мощностей (пока – только в связи с ожидаемыми изменениями спроса).

В феврале предприятия вновь перешли к набору персонала (по исходным данным). Но сезонно очищенные данные показали его снижение до нуля, что говорит о недостаточном восстановлении интенсивности набора работников по сравнению с предыдущими годами. При этом исходные планы найма на март-апрель вышли на кризисный максимум (т.е. никогда с III квартала 2008 г. в промышленности не было столь значительного преобладания намерений увеличить численность занятых над намерениями сократить ее). Корректировка на сезонность снизила посткризисный рекорд, но ненамного, оставив планы начала 2011 г. на одном из самых высоких для этого периода уровней (см. *рис. 23*). Таким образом, высокий оптимизм прогнозов спроса и выпуска, а также исчерпание навеса избыточной рабочей силы (правда, в связи с ожидаемыми изменениями спроса) толкали вверх как фактическую интенсивность найма работников, так и прогнозируемую.

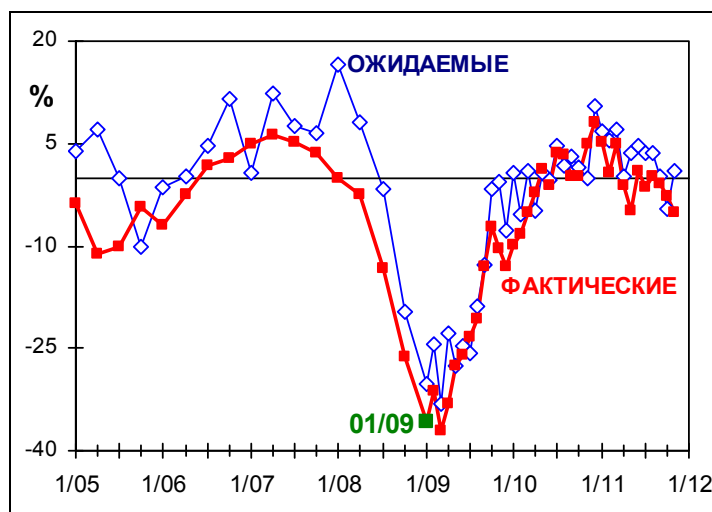


Рис. 23. Изменения занятости, очищенные от сезонности
(баланс = % роста – % снижения)

Конец I квартала ознаменовался рекордным по интенсивности набором работников в российской промышленности. В марте темп найма персонала увеличился до +17 балансовых пунктов и вышел на максимум последних 4 лет (!), т.е. такого массового набора работников не было с весны 2007 г. Хотя очистка от сезонности и снизила исходный результат, но несущественно, оставив его на втором месте после абсолютного посткри-

зисного рекорда декабря 2010 г. Таким образом, в феврале предприятия достаточно точно спрогнозировали мартовские масштабы найма работников. Тогда они достигли +15 балансовых пунктов и вышли на кризисный максимум.

В апреле промышленность снизила (после очистки от сезонности – до нуля) темпы найма работников после максимальных значений марта. Аналогичной корректировке подверглись и прогнозы найма. Похоже, что предприятия даже в условиях остановки роста продаж старались набирать работников «про запас», опасаясь столкнуться (причем совершенно обоснованно) с дефицитом этого ресурса в случае начала устойчивого роста спроса. В промышленности с III квартала 2010 г. регистрируется недостаток персонала в связи с «ожидаемыми изменениями спроса». Во II квартале 2011 г. он был отмечен во всех отраслях, кроме стройиндустрии.

Недостаток кадров со II квартала 2010 г. занимает третье место в рейтинге ограничений промышленного роста (по версии предприятий). Чаще упоминались только недостаточный спрос и нехватка оборотных средств. Во II квартале 2011 г. 32% предприятий считали недостаток работников помехой росту выпуска. Кризисный (2008 г.) минимум упоминания этой помехи составлял 14% и был зарегистрирован во II и III кварталах 2009 г. Предкризисный и абсолютный максимум равен 46% и пришелся на III квартал 2008 г.

В мае промышленность прекратила (по исходным данным) набор персонала, регистрировавшийся в предыдущие 3 месяца. После мартовского рекорда темп роста занятости за 2 месяца потерял 15 пунктов и стал нулевым. А очистка от сезонности выявила уже абсолютное сокращение работников. Однако планы показывали, что российские промышленные предприятия тогда не были готовы продолжить сокращения. В мае исходный баланс планов изменения численности персонала остался практически на апрельском уровне, а очищенный от сезонности – улучшился.

В июне в ответ на рост продаж промышленность возобновила набор персонала и продолжила его в июле, что могло быть связано с сохраняющимся недостатком работников. По оценкам предприятий, в промышленности в III квартале 2011 г. сохранился недостаток кадров в связи с ожидаемыми изменениями спроса. Нехватка работников была зарегистрирована у 15% предприятий против избытка у 8%. Обе цифры оказались близки к посткризисным рекордам. В результате их баланс опустился тоже почти до посткризисного минимума. Но основная часть предприятий все же смогла на выходе из кризиса повысить кадровую обеспеченность возможного роста спроса. Доля предприятий с достаточным количеством работников достигла в III квартале 2011 г. 78%, что стало абсолютным рекордом всего периода мониторинга показателя с 1996 г.

Впрочем, дефицит кадров оказывал, похоже, и положительное влияние на российскую промышленность. Нехватка работников заставляла предприятия повышать производительность труда. В середине 2011 г. ее оценивали как «нормальную» уже 70% предприятий (см. *рис. 24*). Предкризисный максимум составлял 65%, кризисный минимум – 44%. Полная удовлетворенность производительностью была зарегистрирована в топливной и металлургической отраслях, 86% – в химпроме, 79% – в пищепроме. Самая низкая удовлетворенность отмечалась в стройиндустрии (49%), в леспроме (55%) и в легкой промышленности (56%). Подобные оценки производительности на предприятиях сокращают количество сторонников государственной промышленной политики, считающей уровень производительности труда низким и требующей его безусловного роста.

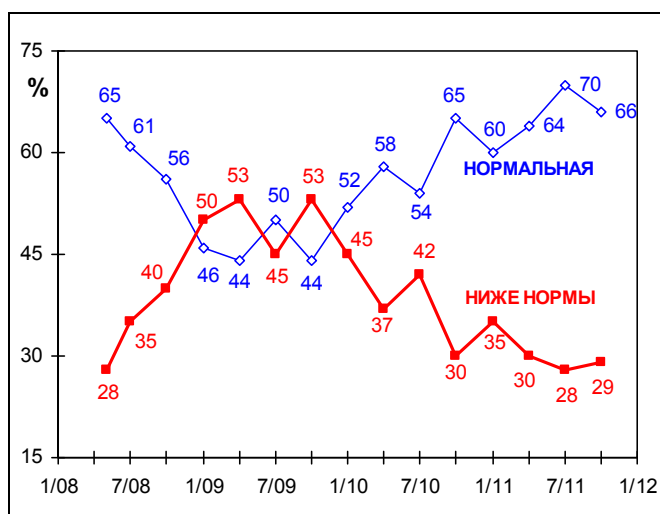


Рис. 24. Оценки производительности труда в российской промышленности

Другим следствием дефицита кадров стал рост зарплат в промышленности, точнее – доли предприятий, на которых уровень зарплат считался администрацией «нормальным» и поэтому не требующим повышения. В III квартале 2011 г. такой уровень оплаты труда был достигнут на 65% предприятий, что тоже является абсолютным рекордом всего периода мониторинга показателя с 2007 г. Больше всего предприятий с «нормальной» оплатой труда было отмечено в топливной, металлургической, химической и пищевой отраслях.

В августе негативная динамика спроса привела к остановке набора персонала промышленными предприятиями: доля сообщений об увеличении численности сравнялась с долей сообщений о ее сокращении в целом по промышленности. Очистка от сезонности сохранила нулевое значение августовского баланса.

А в сентябре в промышленности уже начались увольнения. Тогда их интенсивность была минимальна, но она хорошо «укладывалась» в тенденцию предыдущих месяцев. Планы предприятий показывали их готовность к более интенсивному сокращению персонала. Баланс прогнозов ухудшился за месяц на 6 пунктов и поменял знак: после +3 пунктов в августе (что говорит о намерении вести умеренный наем персонала) баланс кадровых намерений предприятий в сентябре уменьшился до –3 (предполагается столь же умеренное сокращение работников). Впрочем, очистка от сезонности подправила ситуацию до нулевого баланса.

Масштабные увольнения начались в промышленности в октябре. Если в течение предыдущих 8 месяцев предприятиям удавалось увеличивать персонал или, в крайнем случае, сохранять количество работников, то в начале IV квартала увольнения определенно возобладали над набором как по исходным данным, так и по очищенным от сезонности. Причем практически во всех отраслях. Единственным исключением стала пищевая отрасль, где баланс остался нулевым. Самые интенсивные сокращения были зарегистрированы в химпроме, стройиндустрии и легкой промышленности. Планы предприятий определенно свидетельствовали о желании и дальше сокращать работников, причем с большей интенсивностью. И, действительно, в ноябре увольнения продолжились. Интенсивность этого процесса не изменилась и осталась на уровне ок-

тября – самом высоком с марта 2010 г. Очистка от сезонности показала аналогичные результаты.

В декабре интенсивность увольнений в промышленности вновь увеличилась. Баланс (темп) изменения показателя достиг 23-месячного минимума, т.е. так интенсивно численность работников не сокращалась в промышленности с февраля 2010 г. Планы предприятий по увольнениям в конце года тоже достигли рекордных с декабря 2009 г. значений. То есть в начале 2012 г. в промышленности ожидается самое интенсивное за предыдущие 2 года сокращение работников. До рекорда текущего кризиса (зарегистрированного в конце 2008 г. – начале 2009 г.) показателю оставалось «добрать» 10 пунктов. При этом за 2011 г. баланс ожидаемых изменений численности потерял 33 пункта, а после августа (с началом обострения кризиса еврозоны) он стал отрицательным и снизился за 4 месяца на 20 пунктов. Планы увольнений (сокращений) преобладали в IV квартале прошлого года во всех отраслях, размерных группах и формах собственности. От более массовых сокращений предприятия в конце 2011 г. по-прежнему удерживали опасения, что с началом промышленного роста они не смогут найти нужных работников и будут не в состоянии восстановить необходимые объемы производства. В таком положении российская промышленность пребывает с июля 2010 г., когда впервые после кризиса был зарегистрирован «недостаток работников в связи с ожидаемыми изменениями спроса». При этом в октябре 2011 г. недостаточная численность персонала отмечена у 19% предприятий, что является посткризисным максимумом показателя. Перед кризисом 2008 г. он достигал 26%.

2011 г. отличался от предыдущих лет относительно высокой интенсивностью найма работников в начале года, которая к концу рассматриваемого периода сменилась столь же высокой относительно предыдущих предкризисных и межкризисных лет интенсивностью сокращений. В начале 2012 г. увольнения в российской промышленности продолжились. Баланс (темп) изменения численности персонала потерял еще 8 пунктов и опустился до двухлетнего минимума. Впрочем – в полном соответствии с планами предприятий, которые уже в сентябре 2011 г. показали их намерение перейти от найма работников к сокращениям. Попытки перейти в начале нового года к набору работников будут сдерживаться пересмотром оценок избыточности – недостаточности персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса. В январе 2012 г. эти оценки претерпели резкие изменения. Если в течение предыдущих 6 кварталов в промышленности преобладали оценки «менее чем достаточно», то теперь их доля сравнялась с долей ответов «более чем достаточно», и баланс оценок стал нулевым. То есть предприятия избавились от недостатка работников. Поскольку это происходило в условиях сокращения их численности, можно предположить, что избавление от недостатка работников связано не с изменением численности, а с пересмотром перспектив выхода из фазы вялотекущего кризиса. Причем – с пересмотром в негативную сторону.

4.2.5. Кредитование промышленности

В 2011 г. условия кредитования российской промышленности улучшились на 5 процентных пунктов по сравнению со среднегодовым результатом 2010 г. и вышли на уровень 2005 г. (см. рис. 25). До лучшего среднегодового результата (зарегистрированного в 2007 г.) осталось 9 п.п. Но его скорое достижение не столь очевидно, как может показаться. Во-первых, улучшение за истекший год условий кредитования близко к средне-

годовому росту показателя в 2000–2007 гг. Во-вторых, посткризисное восстановление условий кредитования пришлось в основном на 2009 г. (тогда показатель вырос на 29 пунктов и отыграл все потери конца 2008 г.) и, скорее всего, уже закончилось. Отношения банков и промышленных предприятий выходят на траекторию плавного изменения (термин «рост» использовать уже не хочется). В-третьих, внутригодовая траектория условий кредитования в 2010–2011 гг. подтверждает тезис о том, что улучшение условий кредитования промышленности уже «выдыхается». В-четвертых, в условиях вялого промышленного роста сами предприятия меньше нуждаются в кредитах, нехватка которых, по мнению производителей, уже не является помехой для увеличения выпуска в российской промышленности. Похоже, проблема недостаточного кредитования или его низких темпов роста становится теперь проблемой банков, а не заемщиков из промышленности.

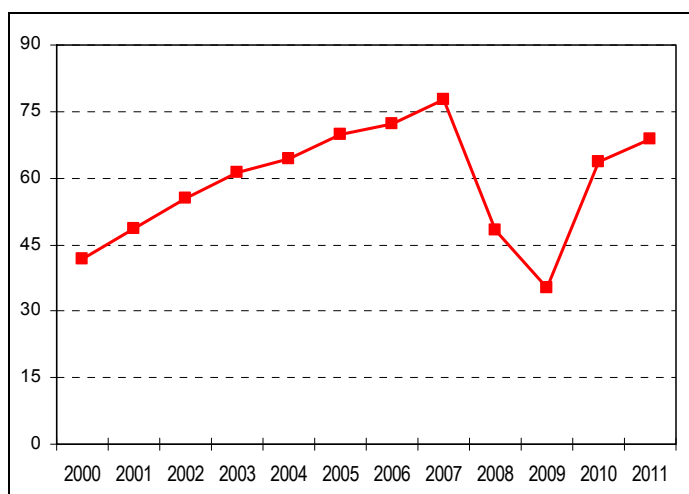


Рис. 25. Доля предприятий с нормальной доступностью кредитов, %

В то же время детализация общей картины улучшения условий кредитования демонстрирует наличие «точек роста» в промышленности.

Во-первых, у банков есть резервы смягчения условий кредитования до предкризисных в зависимости от размера предприятия. Расчет среднегодовой доступности кредитов по группам предприятий разных размеров демонстрирует, что банки пока сильнее всего продвинулись в восстановлении докризисного уровня доступности кредитов для очень крупных предприятий (свыше 1000 человек занятых). Среднегодовая «нормальная» доступность кредитов для этой категории заемщиков в 2011 г. составляет 78% и уступает лишь 5 пунктов рекорду 2007 г. В группе крупных предприятий (251–1000 человек занятых) «нормальную» доступность к кредитам имели 57% производителей, что на 12 п.п. хуже группового рекорда 2007 г. Малые и средние предприятия (до 250 человек занятых) восстановили «нормальную» доступность до 42% и уступают 16 п.п. предкризисному максимуму (см. рис. 26). Таким образом, банки за счет активизации кредитования в первую очередь малого и среднего бизнеса в промышленности могут улучшить общие условия кредитования.

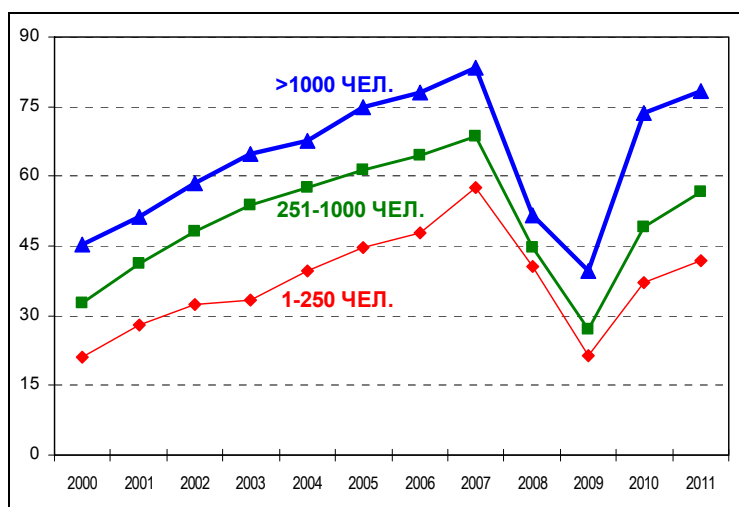


Рис. 26. Доля предприятий с нормальной доступностью кредитов по размерам предприятий, %

Во-вторых, аналогичные выводы можно сделать при отраслевом анализе динамики «нормальной» доступности кредитов. Самых больших успехов в развертывании посткризисного кредитования банки достигли в металлургической отрасли, где уже в 2010 г. 81% предприятий имел «нормальный» доступ к кредитам и до предкризисного рекорда оставалось 5 пунктов (см. рис. 27). Но замедление выхода из кризиса в 2011 г. остановило рост доступности и, наверное, самого кредитования в отрасли. Совсем по-другому выстраивали свою политику банки в машиностроении. В 2010 г. они довели доступность кредитов там до 64%, в 2011 г. подняли ее до 75%. В результате за 2 года доступность выросла на 41 п.п., результат 2011 г. отстает от предкризисного максимума только на 4 пункта и занимает второе место среди всех отраслей, немного уступая доступности кредитов в металлургии. Если эти тенденции сохранятся, то машиностроение может обогнать и металлургию по комфортности банковского кредитования. Сложнее всего идет восстановление условий кредитования легкой промышленности. К 2011 г. «нормальная» доступность кредитов отмечена только у 39% предприятий, что является самым скромным результатом среди отраслей. До предкризисного максимума легпрому остается еще 22 пункта (2-й результат после леспрома). И в 2011 г. банки начали ужесточать условия кредитования отрасли, хотя в 2010 г. доступность была самой низкой по сравнению с другими отраслями.

Рассмотрим теперь изменение условий кредитования российской промышленности в течение 2011 г.

В начале года доступность кредитов для промышленности преодолела декабрьский провал 2010 г. Тогда показатель упал на 6 пунктов и оказался 8-месячным минимумом. В январе его значение выросло на 8 п.п. и вышло на предкризисный уровень лета 2008 г. Вновь начала снижаться предлагаемая банками минимальная ставка по рублевым кредитам. В январе 2011 г. кредитные учреждения в среднем готовы были ссужать рубли под 12,7%, а предприятия считали «нормальной» ставку в 11,9% (таково значение этого показателя при «нормальной» доступности кредитов). Разрыв между ставкой для очень крупных и ставкой для малых и средних предприятий составлял 4,5 п.п., хотя в сентябре 2009 г. он едва превышал 1 п.п.

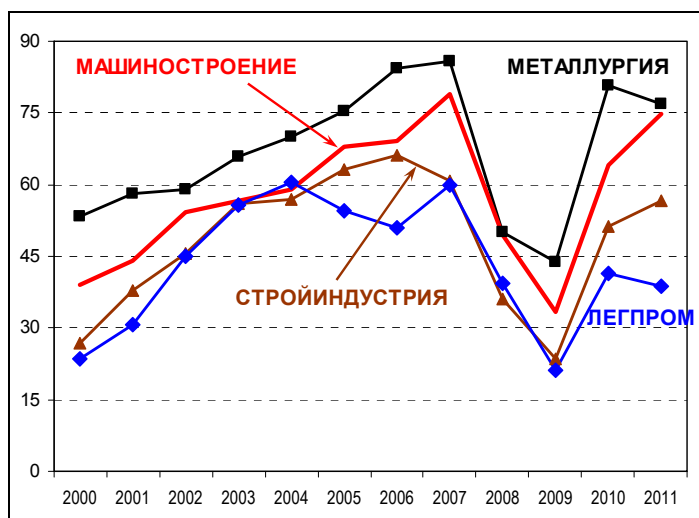


Рис. 27. Доля предприятий с нормальной доступностью кредитов по отраслям, %

В феврале доступность кредитов для промышленности не смогла продолжить слабую тенденцию роста, сформировавшуюся было в ноябре и январе. В результате были удовлетворены свои доступом к банковским кредитам 69% промышленных предприятий. При этом приоритеты банков не изменились. Самые комфортные условия кредитования предлагались металлургам («нормальный» доступ в январе-феврале у 85% предприятий, средняя минимальная предлагаемая ставка в феврале 9,4% годовых), пищевикам (76 и 11,8%), химикам и нефтехимикам (72 и 11,2%), машиностроителям (74 и 12,0%). На другом полюсе, как обычно, находились легкая промышленность (38 и 13,9%) и стройиндустрия (53 и 14,5%). Малым и средним предприятиям (1–250 человек занятых) кредиты в начале года предлагались под 14,7% годовых, очень крупным предприятиям (более 1000 человек занятых) – под 10,6%.

Потребность промышленности в кредитах в I квартале 2011 г. оставалась положительной, т.е. больше предприятий планировали увеличить спрос на кредиты (24%), чем сократить его (7%). По сравнению с IV кварталом 2010 г. баланс (т.е. интенсивность роста) этого показателя не изменился. Но нехватка кредитов не сильно беспокоила российские промышленные предприятия. С одной стороны, банки за 2010 г. явно смягчили условия кредитования как по уровню ставок, так и по другим параметрам. С другой стороны, вялый экономический рост определял невысокий спрос на кредиты со стороны предприятий. Поэтому в I квартале 2011 г. недостаток кредитов меньше всего сдерживал рост выпуска в российской промышленности по сравнению с другими ресурсами.

Способность обслуживать имеющиеся кредиты в начале года составляла в промышленности 82%. Самая высокая кредитоспособность была у металлургических (100% из них считали себя таковыми), у машиностроительных (83%) и у пищевых (82%) предприятий.

Итоги I квартала 2011 г. показали, что банки вернули свои условия кредитования в целом по промышленности к предкризисному уровню и были не готовы дальше смягчать их. Об этом свидетельствовала доля предприятий, которые были не удовлетворены доступностью к заемным средствам. С августа 2010 г. этот показатель стабилизировал-

ся в интервале 11–14%. В предкризисный период меньшие (т.е. лучшие) значения недоступности кредитов регистрировались только летом 2007 г. Тогда не удовлетворены предложениями банков были 8% предприятий (абсолютный минимум 11-летнего мониторинга). Рублевые кредиты предлагались предприятиям в I квартале 2011 г. в лучшем случае под 12,6% годовых (аналогичный показатель IV квартала 2010 г. – 13,0%).

В начале II квартала условия банковского кредитования не изменились. «Нормальную» доступность кредитов имели около 70% предприятий в целом по промышленности, в металлургии – 92%, в химпроме – 71%, в машиностроении – 69%. Сложнее всего получить кредит было в легкой промышленности («нормальная» доступность у 28% предприятий) и в леспроме (47%). Предлагаемая банками минимальная ставка тоже стабилизировалась с начала года и составляла 12,7% годовых. Впрочем, недостаток кредитов почти не сказывался на динамике выпуска. Только 5% предприятий во II квартале 2010 г. считали, что кредиты являются помехой росту выпуска.

В середине года стала снижаться способность предприятий обслуживать уже полученные кредиты. В мае этот показатель упал до 81% (от числа предприятий, имеющих кредиты) после рекордных 87% в декабре 2010 г. Объясняется такая негативная тенденция явным ухудшением финансового состояния предприятий, зарегистрированным во II квартале 2011 г., которое вкупе с абсолютным снижением продаж и неуверенностью в завтрашнем дне заставило предприятия корректировать и планы заимствований. Во II квартале 2011 г. этот показатель снизился до +10 б.п. после +18 б.п. в IV квартале 2010 г. В середине года самый высокий спрос на кредиты был в электроэнергетике (+32 б.п.), в леспроме (+19 б.п.) и в легкой промышленности (+16 б.п.). Сокращение спроса на кредиты планировалось в металлургии и стройиндустрии.

Несмотря на неопределенность экономической ситуации, доступность кредитов для промышленных предприятий продолжала расти. В июне 2011 г. только 8% предприятий считали, что банки предлагают им слишком жесткие условия кредитования. В результате этот показатель вышел на исторический минимум, зарегистрированный в июне 2007 г. А в среднем за II квартал 2011 г. доля ответов «ниже нормы» при оценке доступности кредитов снизилась до 10% после 11,6% в I квартале 2011 г. (см. рис. 28). Таким образом, банки и во II квартале продолжили смягчение условий кредитования промышленности. Хотя, по данным ЦБ РФ за I квартал, они планировали остановить смягчение условий кредитования корпоративных заемщиков.

Судя по динамике средних минимальных предлагаемых ставок, такая попытка была предпринята банками в марте-апреле, когда ставка возросла сначала до 12,8% годовых, а затем – до 13% после 12,5% в феврале. Но отсутствие спроса промышленности на кредиты, сохранение избыточной ликвидности банковской системы и трудности поиска качественных заемщиков заставили банки опять снизить ставки до 12,5% в мае и 12,2% в июне.

В июле условия кредитования промышленных предприятий не претерпели принципиальных изменений. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка по рублевым кредитам сохранилась в целом по промышленности на уровне 12,3% годовых. Сохранились и различия в ставках для предприятий разных размеров. Малым и средним предприятиям кредиты в среднем в мае – июле предлагались под 14,8%, а очень крупным (свыше 1000 человек занятых) – под 10,5%.

Предлагаемые банками условия кредитования промышленности остались в августе самыми комфортными с начала кризиса: 72% предприятий оценили их как «нормаль-

ные», еще 5% посчитали их даже «выше нормы». В июне – августе последний индикатор стабилизировался в интервале 5–6%, что говорит о настойчивом предложении денег (не особенно нужных в условиях слабого спроса) предприятиям со стороны банков. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка осталась в августе на уровне 12,3% годовых в рублях.

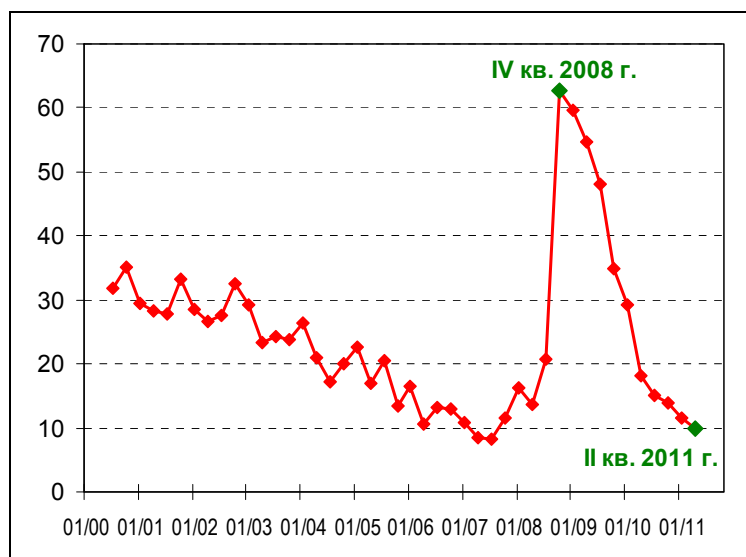


Рис. 28. Доля промышленных предприятий с доступностью кредитов «ниже нормы», в среднем за квартал, %

Доступность кредитов для промышленных предприятий по итогам III квартала снизилась на 3 пункта по сравнению со II кварталом 2011 г., когда был зарегистрирован среднеквартальный максимум (71%) показателя после кризиса 2008 г. Коммерческие банки, похоже, начали во 2-м полугодии реализовывать обещанное Центральному банку РФ ужесточение условий кредитования предприятий. Но – выборочно. И, судя по оценкам самих заемщиков (см. рис. 29), это ужесточение коснулось только очень крупных предприятий (свыше 1000 человек занятых). Впрочем, такой шаг выглядит логичным, поскольку именно эта группа предприятий имела самые комфортные условия кредитования в первой половине 2011 г., быстрее других категорий восстанавливала расположение банков в 2009–2010 гг. и в результате практически вышла по этому показателю на докризисный уровень.

В октябре промышленность не почувствовала ужесточения условий кредитования, о котором заявляли банки и которого ожидали аналитики. Общая оценка «нормальной» доступности кредитов осталась на уровне 68%. При этом очень крупные предприятия были удовлетворены доступом к кредитам в 80% случаев, а малые и средние – в 35%. Сохранились и отраслевые приоритеты кредитования промышленности: если в металлургии и химпроме «нормальный» доступ к заемным средствам имели более 70% предприятий, то в легкой промышленности – только 35%.

Не произошло в октябре и увеличения предлагаемой банками предприятиям ставки по кредитам. Более того, в октябре она снизилась до 11,8% после 12,2% в сентябре. При «нормальной» доступности кредитов ставка составляет 10,8%. Малым и средним пред-

приятиям кредиты предлагались под 14,3% годовых, очень крупным (свыше 1000 человек занятых) – под 10,0%.

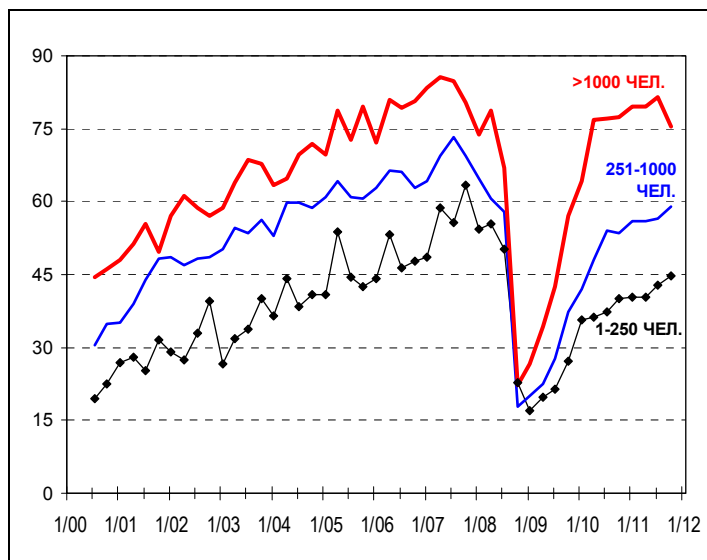


Рис. 29. Доля промышленных предприятий разных размеров с доступностью кредитов «выше нормы» и «нормальная» в среднем за квартал, %

Остались неизменными условия кредитования российской промышленности и в ноябре. Доля предприятий с «нормальной» доступностью кредитов стабилизировалась на уровне 68%, средняя минимальная предлагаемая банками ставка осталась прежней (11,8%). Снизилось (да и то незначительно) только избыточное («выше нормы») предложение банков. Доля такого навязывания кредитов сократилась в ноябре до 3% после 6% в июне. Самые комфортные условия кредитования предлагаются в IV квартале 2011 г. черной металлургии (82% – «нормальная» доступность кредитов, 10% – «выше нормы»), химпрому (68 и 7%), машиностроению (75 и 1%) и стройиндустрии (68 и 1%). В пищевой промышленности «нормальный» доступ к кредитам имеют 58% предприятий, избыточный – 4%.

Но надежды банков на преимущественное кредитование черной металлургии вряд ли будут реализованы. Большинство предприятий отрасли не планировали увеличивать объемы заимствований в следующие месяцы, а возможные изменения будут иметь знак «минус»: в отрасли было больше предприятий, намеренных снизить заимствования, чем тех, кто планировал их увеличить. Самый активный спрос на кредиты в начале 2012 г. возможен в легпроме (баланс планов кредитования +29 пунктов), в леспроме (+25) и в стройиндустрии (+25). В целом обеспеченность кредитных планов промышленности адекватным предложением (отношением) банков в IV квартале 2011 г. снизилась до 60% после 69% в III квартале, а доля «необеспеченных» кредитных намерений предприятий возросла до 31% после 22% кварталом ранее.

Улучшение условий кредитования промышленности можно рассматривать в связке с потребностью предприятий в кредитах. Действительно, если банки предлагают какой-то группе предприятий очень хорошие условия кредитования, но эти предприятия не нуждаются в них или не планируют увеличивать заимствования, то рост доступности

кредитов принесет мало пользы. Противоположная ситуация сложится в группе предприятий, которая намеревается расширить заимствования, но не заслужила подобного отношения банков. Хотя, конечно, можно предположить, что расширить кредитование хотят ненадежные заемщики, которым банки вполне обоснованно отказывают в кредитах. Но в любом случае подобный анализ с использованием принципиально новых исходных показателей (доступность кредитов, планы заимствований, способность платить по кредитам, оценка реального финансово-экономического положения предприятий) способен продвинуть исследование взаимоотношения банков и промышленных предприятий по поводу кредитования последних.

Мониторинг способности предприятий обслуживать имеющиеся кредиты был запущен в 2009 г. и позволяет теперь оценить этот показатель за последние 3 года, что хорошо, но, конечно, уступает возможностям анализа других индикаторов конъюнктурных опросов ИЭП, отслеживаемых уже в течение 10–15, а то и 18 лет. Первые оценки (точнее – самооценки) способности обслуживать кредиты показали, что среди предприятий, имеющих их (т.е. за 100% принимаются предприятия с кредитами), только 61% признавали свою кредитоспособность в 2009 г. Для первого полностью кризисного года такая цифра выглядит, скорее всего, допустимо. Хотя нельзя исключить и ее завышенность, т.е. какая-то часть предприятий вполне могла переоценить (умышленно или неумышленно) свои способности расплачиваться по кредитам. 39% предприятий откровенно признали, что кредиты у них есть, но они не обладают достаточными возможностями по их обслуживанию. Последнее обстоятельство говорит о существенной доле доверия респондентов к организатору опросов и достоверности собираемых в ходе опросов данных. В 2010 г. способность промышленных предприятий обслуживать кредиты увеличилась до 82%, в 2011 г. – до 85% (см. рис. 30). Таким образом, принципиальные изменения в кредитоспособности промышленности пришлось на 2010 г., 2011 г. лишь закрепил достигнутые ранее успехи.

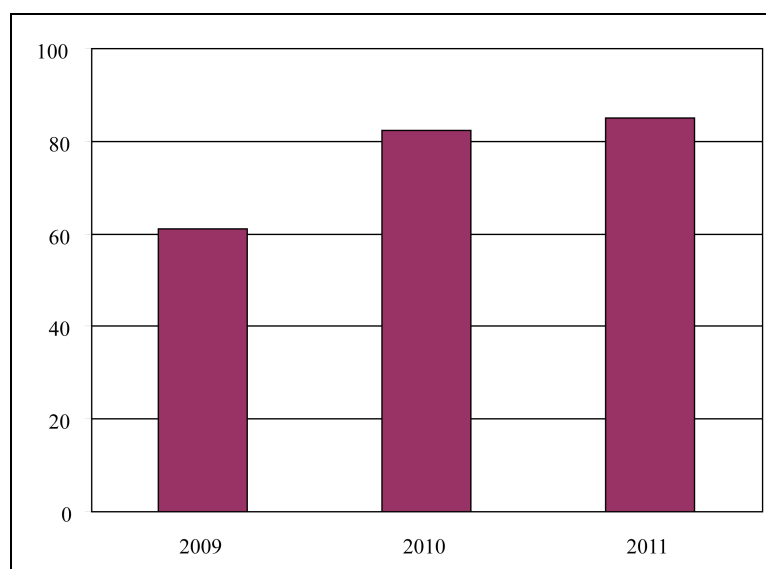


Рис. 30. Среднегодовая доля предприятий, способных обслуживать полученные кредиты, %

Ранжирование отраслей по оценке кредитоспособности предприятий в 2011 г. продемонстрировало вполне логичные результаты (см. *рис. 31*) с учетом того обстоятельства, что за 100% принимаются предприятия, имеющие кредиты, а не все предприятия отрасли. Первое место занимает металлургия с ее значительным экспортным потенциалом и высокой степенью монополизированности. При этом в цветной металлургии кредитоспособность составляет беспрецедентные 97%. Третье место ожидаемо принадлежит пищевой промышленности, финансовое благополучие которой обеспечивает регулярная потребность населения в еде. Четвертое и пятое места заняли соответственно машиностроение и промышленность стройматериалов, что может объясняться повышенной осторожностью банков при кредитовании этих отраслей и отбором действительно надежных заемщиков. Замыкают отраслевой рейтинг химпром, леспром и легпром. Если относительно низкая кредитоспособность легкой промышленности и леспрома выглядит вполне логично, то попадание в эту группу химпрома может объясняться, скорее, недостаточной аккуратностью банков при кредитовании предприятий этой отрасли, чем плохим финансовым состоянием последних.

Наличие в регулярных анкетах ИЭП вопроса о доступности кредитов (т.е. позиции банка по отношению к предприятию) и вопроса о способности предприятий обслуживать имеющиеся кредиты (т.е. оценки предприятиями своей кредитоспособности) позволяет проанализировать, в какой степени эти две позиции совпадают (т.е. насколько адекватно банки относятся к заемщикам) или различны (т.е. насколько банки ошибаются в оценке кредитоспособности предприятий). При этом можно получить представление об ошибках банков двух видов:

- а) банки излишне жестки в своих оценках кредитоспособности предприятий и не дают кредиты тем предприятиям, которые вполне способны по ним расплатиться;
- б) банки опрометчиво кредитуют предприятия, которые не в состоянии обслуживать кредиты.

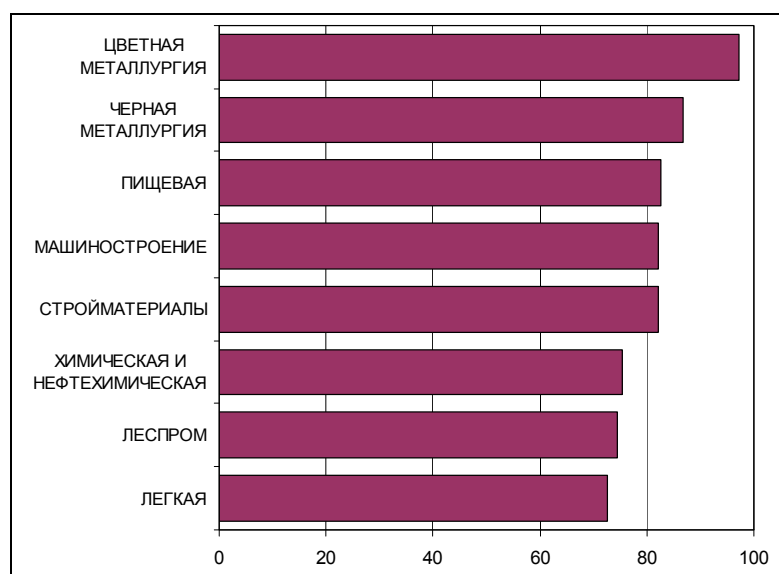


Рис. 31. Доля предприятий, способных обслуживать полученные кредиты, по отраслям, в 2011 г., %

В 2011 г. совпадение оценок доступности кредитов и кредитоспособности в среднем было зарегистрировано у 75% предприятий, имевших кредиты. Это лучший результат с начала мониторинга в 2009 г. По сравнению с 2010 г. показатель вырос всего на 3 п.п., тогда как рост совпадения оценок между 2009 и 2010 гг. составил 15 пунктов. Таким образом, к 2010 г. промышленные предприятия и банки в основном преодолели кризис доверия кредиторов и заемщиков и в 2011 г. лишь немного улучшили ситуацию в этой области.

Лучший результат в течение 2011 г. был зарегистрирован в I квартале, когда доступность кредитов и способность обслуживать их совпали у 80% предприятий. Затем этот показатель опустился до 75, 72 и 74% в соответствующие кварталы года. Полученные уровни совпадения оценок предприятий и банков можно, к сожалению, сравнить только с первыми результатами за 2009 г., когда экономика уже очутилась на дне кризиса и начала медленный выход из него. В I квартале 2009 г. банки предоставляли кредиты в соответствии с кредитоспособностью заемщиков только 47% предприятий. А у остальных 53% предприятий доступность кредитов не соответствовала их кредитоспособности. Это несоответствие было, как уже упоминалось, двух видов. Необоснованное кредитование предприятий, которых не следовало бы кредитовать, составляло тогда 10%. Но основная часть ошибок банков была связана тогда с заниженной относительно кредитоспособности доступностью кредитов. Доля таких ошибок составляла в I квартале 2009 г. 43%, что является максимальным значением истекших с начала кризиса 16 кварталов. Затем уровень такого рода ошибок стал снижаться и опустился в III квартале 2010 г. до 10%, что стало его минимальным значением. Но к концу 2011 г. банки стали перестраховываться уже в отношении 19% промышленных предприятий. Уровень противоположных ошибок (кредитование предприятий, которых не следовало кредитовать) поднимался за 3 года в лучшем случае до 14% и только 2 раза превосходил ошибки перестрахования.

В 2011 г. банки чаще всего перестраховывались при кредитовании леспрома. 39% предприятий этой отрасли считали, что банки недооценивают их способность расплачиваться по кредитам и занижали доступность к банковским займам. На втором месте с большим отрывом находится легкая промышленность, там уровень перестраховки составляет всего 27%. Затем идет химпром с 15%, и только потом стройиндустрия с 14%. Максимальное совпадение представлений банков и предприятий зарегистрировано в черной (уровень перестраховки банков – всего 9%) и в цветной металлургии, где получено полное совпадение доступности кредитов и оценок кредитоспособности.

Динамика заниженной доступности кредитов относительно кредитоспособности предприятий в 2009–2011 гг. показывает, как банки и предприятия развивали свои отношения на выходе из кризиса, начавшегося в конце 2008 г. Сильнее всего недоверие банков в 1-м полугодии 2009 г. было в отношении металлургических предприятий (см. рис. 32). Тогда 63% заводов в этой отрасли считали, что банки неоправданно ограничивают им доступ к кредитам. Но уже через год металлурги полностью восстановили доверие банков и вышли по этому показателю в лидеры. А еще через год металлурги и банки достигли полного совпадения оценок кредитоспособности и доступности кредитов, точнее, ни одно предприятие в отрасли не считало, что банки необоснованно занижают доступность к кредитам относительно их кредитоспособности, а 4% даже считали, что банки предоставляют завышенный относительно кредитоспособности доступ к своим деньгам. Другие отрасли начинали выход из кризиса в более комфортных в

смысле доступности к кредитам условиях. Но и восстановление доверия банков к ним шло медленнее. Но к концу 2011 г. уровень неоправданного снижения доступности кредитов в большинстве отраслей вышел примерно на один уровень. Исключением стала легкая промышленность, в которой 31% предприятий считают, что банки ужесточают им условия кредитования относительно их реальной кредитоспособности. Аналогичные оценки получены и в леспроме. Но поскольку, по мнению 60% предприятий в этих отраслях, банки предоставляют им доступ к кредитам в соответствии с их кредитоспособностью, то вряд ли стоит считать условия кредитования указанных отраслей неоправданно жесткими.

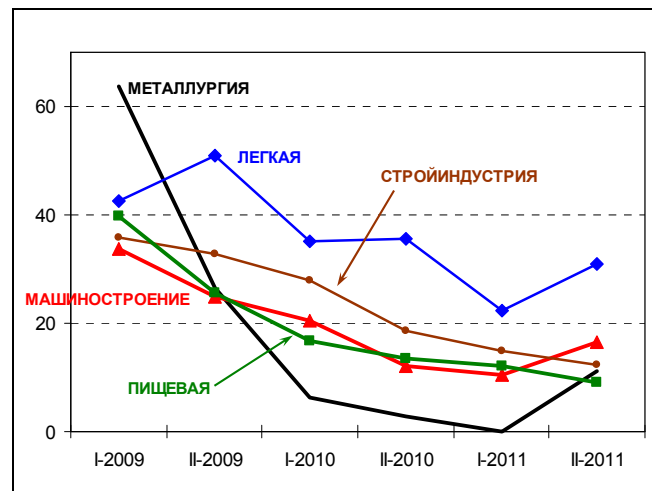


Рис. 32. Динамика заниженной доступности кредитов относительно кредитоспособности предприятий по отраслям, в среднем за полугодие, %

Существенные (хотя и объяснимые) различия в уровне перестраховки банков в 2011 г. зарегистрированы и для предприятий разных размеров. Если малые предприятия (до 100 человек занятых) считают, что банки необоснованно занижают им доступность к кредитам в 37% случаев, то в группе средних предприятий (от 101 до 250 человек занятых) этот показатель падает до 29%, в группе предприятий с занятостью от 250 до 1000 человек он теряет еще 10 п.п. и составляет всего 19%. А для предприятий с занятостью свыше 5000 человек уровень необоснованного недоверия банков к кредитоспособности заемщиков из промышленности составляет всего 8%. Банки лучше знают кредитоспособность таких предприятий и поэтому устанавливают им наиболее точные условия кредитования.

В 2011 г. условия кредитования промышленности достигли лучших посткризисных оценок предприятий. При этом во 2-м полугодии положительная динамика отслеживаемых показателей прекратилась, что говорит об исчерпании возможностей смягчения кредитования со стороны банков. Впрочем, спрос на кредиты со стороны промышленности в условиях вялотекущего кризиса практически полностью удовлетворен. Поэтому возможное ужесточение условий кредитования при сохранении прежней макроэкономической динамики не создаст больших проблем для российской промышленности.

4.2.6. Реакция промышленных предприятий на повышение тарифа страховых взносов (ЕСН)

В мае 2010 г. мы включили в регулярную анкету конъюнктурного опроса вопрос о том, как предприятия ПРЕДПОЛАГАЮТ реагировать на повышение с 26 до 34% в 2011 г. тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование (ЕСН). Ровно через год мы снова задали тот же вопрос, но теперь речь шла о ФАКТИЧЕСКОЙ реакции промышленных предприятий на эту налоговую новацию. Полученные данные позволяют из «первых» рук получить очищенную и наиболее достоверную реакцию предприятий на рост налоговой нагрузки. Последнее, похоже, оказалось достаточно актуальным в условиях острой дискуссии по поводу отмены этого нововведения.

Самой распространенной реакцией предприятий на увеличение ЕСН (будем использовать и это старое название) в период его активного обсуждения в 2010 г. стал рост цен (см. *рис. 33*). Его прогнозировали 70% предприятий. А чаще всего рост цен планировали малые предприятия (до 100 человек), там такие прогнозы были зарегистрированы у 82%. Отраслевой разрез показал, что увеличение цен наиболее вероятно в легкой промышленности, в машиностроении, химии и нефтехимии. О намерении увеличить цены сообщили в 2010 г. 80% госпредприятий, 68% ОАО, 73% ЗАО и 80% ООО.

В 2011 г. о фактическом росте цен в ответ на увеличение ЕСН сообщили 65% предприятий. Отклонение от прогнозировавшихся 70% очень небольшое. Малые предприятия решились на рост цен только в 65% случаев, лидерами (с 77%) здесь стали производства с числом работников от 251 до 500 человек. Легкая промышленность, как и прогнозировалось, чаще других отраслей использовала рост цен для защиты от нового ЕСН (85%), далее идут машиностроение (78%) и химпром (71%). А вот в пищевой промышленности только 42% предприятий сообщили о росте цен, хотя планировали это сделать 64%. Видимо, осенне-зимний (2010 г.) период подорожания продовольствия позволил отрасли сгладить решение проблемы ЕСН. Госпредприятия в полном соответствии со своими планами увеличили цены в 80%. Но лидерами по росту цен стали ООО (89%).

На втором месте по предполагаемой реакции оказалось снижение прибыли предприятий, т.е. готовность покрыть увеличение взносов за «свой счет». Об этом заявили в 2010 г. 59% предприятий. Пойти на такой шаг были готовы почти все заводы топливной промышленности и черной металлургии, 3/4 предприятий в леспроме, около 60% – в цветной металлургии и машиностроении. На другом полюсе оказалась легкая промышленность, в которой только 30% предприятий были в состоянии использовать прибыль для уплаты возросших взносов.

Как показал опрос 2011 г., использование прибыли стало самым популярным источником расчета с государством. К нему прибегали 67% предприятий. В пищевой отрасли, леспроме и металлургии прибыль использовали более 80% предприятий. Это обстоятельство, похоже, добавило негатива в оценки финансово-экономического положения предприятий во II квартале 2011 г., когда оно определенно ухудшилось. Баланс оценок впервые с января 2009 г. снизился, причем довольно значительно – с –5 до –13 пунктов. Это стало результатом роста оценок «плохое» с 15 до 21% и сокращения доли оценок «удовлетворительное» с 71 до 65%. На этапе выхода из кризиса указанные показатели не имели еще негативной динамики.

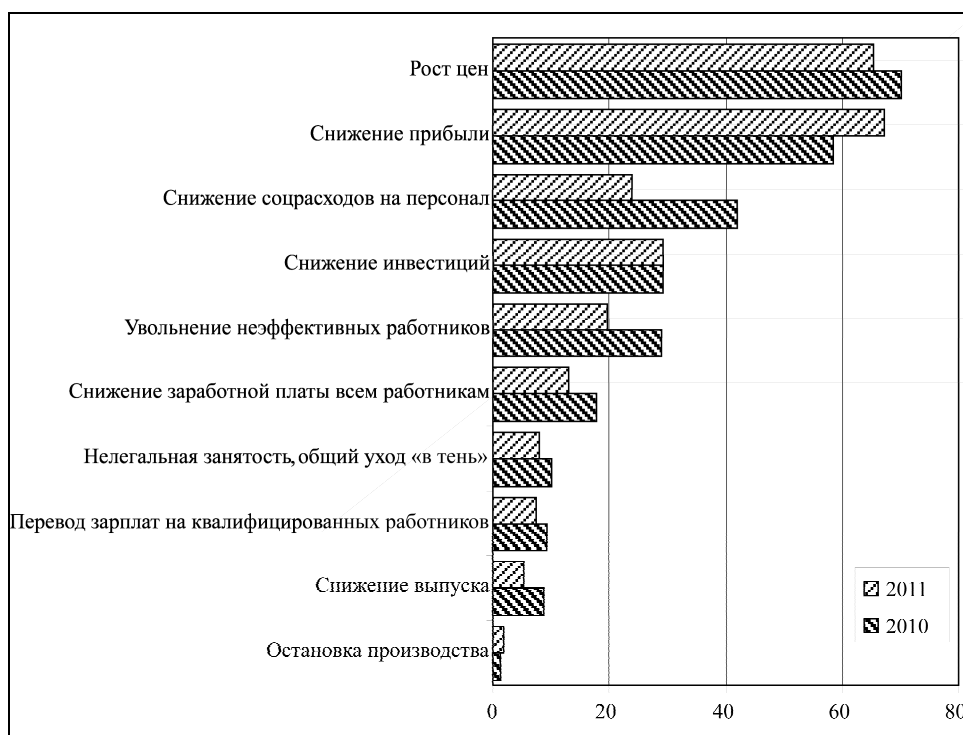


Рис. 33. Предполагаемая (2010 г.) и фактическая (2011 г.) реакция предприятий на повышение тарифа страховых взносов, % к числу ответивших

О намерении снизить инвестиции в условиях роста налоговой нагрузки в 2010 г. сообщили 29% промышленных предприятий. И оказались вполне точны. В 2011 г. о подобной реакции рассказали тоже 29%. Чаще всего год назад готовы были отказаться от развития под давлением налогового бремени в цветной металлургии (49% предприятий, отказались по факту в 2011 г. – 39%), в леспроме (46%, отказались – 39%) и в легкой промышленности (40%, отказались – 34%). В группу лидеров по снижению инвестиций из-за роста взносов в 2011 г. вошло машиностроение: после 31% предприятий, планировавших их снижение, фактическая распространенность такой реакции составила в отрасли 36%.

Снижение социальных расходов на персонал (добровольного медицинского страхования, других социальных выплат работникам, льготных займов) стояло в 2010 г. на третьем месте по популярности среди 10 возможных направлений реакции на рост страховых взносов. К этому планировали прибегнуть чаще крупные предприятия (понятно, что у них такие расходы более распространены), заводы в цветной металлургии и промышленности строительных материалов.

Но фактическое использование экономии за счет соцподдержки работников оказалось более скромным. В 2011 г. о подобных «источниках финансирования» возросших расходов на ЕСН заявили только 24% производств. По этому направлению точность прогнозов предприятий оказалась самой низкой. В результате распространенность указанной защитной меры опустилась на четвертое место. Прибегали к ней чаще небольшие предприятия, чем крупные. В отраслевом разрезе лидерами стали пищевая и деревообрабатывающая промышленности, а также цветная металлургия.

Увольнения неэффективных работников по причине роста ставок страховых взносов планировались в 2010 г. на 29% предприятий. Особенно значительными они могли быть в цветной металлургии и легкой промышленности. Фактически к этим шагам смогли (захотели) прибегнуть 20% промышленных предприятий, в первую очередь малые и очень крупные, а также в машиностроительной и легкой отраслях.

Общее сокращение зарплат для снижения объемов страховых взносов планировалось в 2010 г. на 18% производств. Большую склонность к такой мере демонстрировали малые предприятия, с ростом размера завода вероятность снижения зарплат в целях экономии платежей снижалась. В черной металлургии и стройиндустрии готовность к таким непопулярным шагам достигала 25%. Однако в 2011 г. только 13% предприятий пошли на сокращение зарплат. Как и предполагалось, чаще к этому прибегали малые предприятия. Из отраслей выделяется только пищевая промышленность с 24%.

Невысокая популярность ответных шагов, связанных с занятостью и оплатой работников, объясняется, на наш взгляд, большими проблемами, с которыми сталкивались и будут сталкиваться наши предприятия на рынке труда. Перед кризисом 2008 г. квалифицированные кадры стали существенным ограничением роста производства в российской промышленности. Об этом в июле 2008 г. заявила половина предприятий. На этапе выхода из кризиса предприятия начинают осознавать, что кадры очень скоро могут опять стать самым дефицитным ресурсом. В промышленности уже давно наблюдается недостаток персонала в связи с «ожидаемыми изменениями спроса». Поэтому предприятия стараются в последнюю очередь решать свои проблемы за счет работников.

Использование совсем «криминальных» защитных мер (переоформление зарплат на самых квалифицированных работников с последующим перераспределением «в конвертах», снижение объемов этих платежей за счет нелегальной занятости, общего ухода «в тень») планировалось в 2010 г. только 9–10% предприятий. Реализованы они были в 2011 г. 7–8% заводов.

4.3. Инвестиции в реальный сектор экономики

4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

Кризис 2008 г. кардинально изменил ситуацию в инвестиционном секторе. Тенденция динамичного расширения инвестиционного спроса при среднегодовом темпе 112,6% в период 1999–2008 гг., поддержанная благоприятной внутренней и внешней конъюнктурой, была прервана острым кризисом в строительно-инвестиционном комплексе. Спад инвестиций в основной капитал в 2009 г. составил 15,7% при сокращении ВВП на 7,8% и был значительно глубже, чем наблюдалось во время кризиса 1998 г. Отличительной чертой выхода из кризиса 2008 г. явились крайне медленные темпы восстановления деловой активности в инвестиционной сфере. Если в 1999–2000 гг. повышение доли инвестиций в основной капитал в ВВП явилось фактором его интенсивного восстановления на докризисном уровне 1997 г., что и сформировало условия для динамичного развития экономики в последующие годы, то в течение трехлетнего периода (2009–2011 гг.) удельный вес инвестиций в основной капитал в ВВП оставался на одном уровне – 20,4%, что привело к торможению процесса преодоления последствий финансового кризиса 2008 г. Объем инвестиций в основной капитал в 2011 г. все еще не достиг уровня 2008 г. и был ниже на 3,3%, чем в тот год.

После финансового кризиса 1998 г. восстановление экономического роста определялось активным вовлечением незагруженных производственных мощностей, что обусловило тогда опережающие темпы роста инвестиций в основной капитал крупных предприятий. Однако одновременно усиливалось влияние факторов, которые стали ограничивать рост (высокий уровень износа основных фондов и дефицит квалифицированной рабочей силы). Их негативное воздействие частично компенсировалось повышением деловой активности предприятий малого и среднего бизнеса. Доля инвестиций в основной капитал предприятий и организаций малого и среднего бизнеса в общем объеме инвестиций в основной капитал в российскую экономику повысилась с 10% в 2000 г. до 24% в 2008 г. В этот промежуток времени среднегодовые темпы роста инвестиций в основной капитал предприятий и организаций малого и среднего бизнеса существенно превышали показатели инвестиционной активности крупных предприятий.

Ситуация коренным образом изменилась в 2009 г., когда в условиях финансово-экономического кризиса сокращение объемов кредитования и повышение средневзвешенной ставки по кредитам малым и средним предприятиям до 20% привело к падению инвестиций в основной капитал в этом сегменте экономики почти на 13,4% относительно предыдущего года, что усугубило ситуацию в инвестиционном комплексе в целом. В 2010 г. государственная финансовая поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства явилась одним из приоритетов: общий объем бюджетных ассигнований, выделенных на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, составил 17,97 млрд руб., инвестиции в основной капитал выросли на 8,7% относительно 2009 г., а их доля в общем объеме инвестиций в экономику поднялась до 27,6%. Динамичный рост инвестиционного спроса в сегменте малого и среднего предпринимательства в 2010 г. компенсировал медленную динамику инвестиций в основной капитал крупных предприятий (рис. 34). К сожалению, эти структурные изменения, скорее всего, имели конъюнктурный характер и не поддерживались фундаментальными изменениями инвестиционного климата.

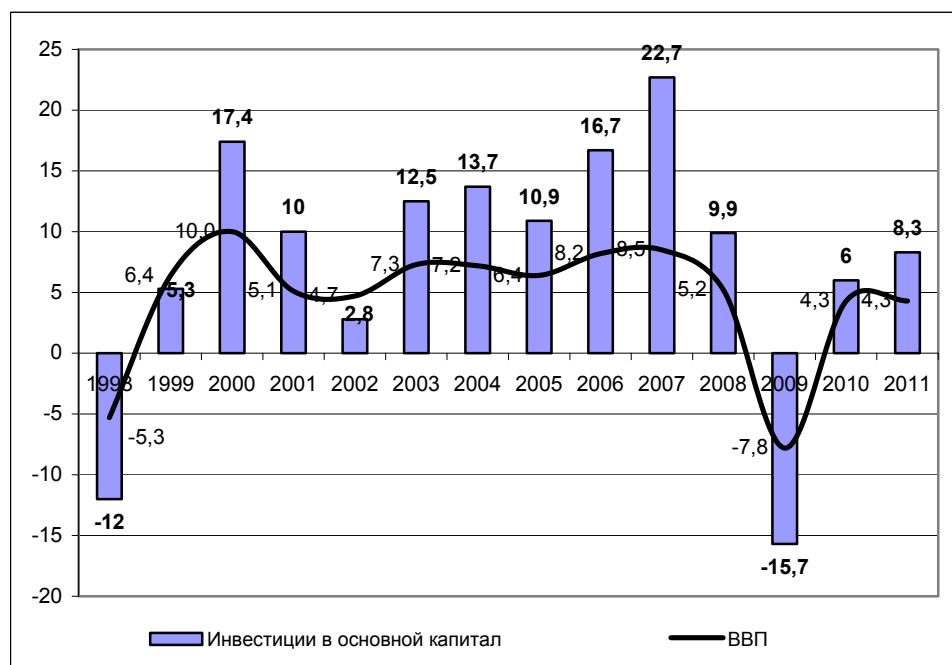
В 2011 г. позитивная динамика инвестиционной активности в сегменте малого бизнеса сохранилась (рис. 35). Увеличение инвестиций в основной капитал в сегменте малых предприятий в 2011 г. на 2,3% по сравнению с предыдущим годом позволило им выйти на уровень 2008 г. В сегменте крупных предприятий на динамику инвестиций положительное влияние оказала реализация комплекса мер антикризисной программы правительства. Прирост инвестиций в основной капитал крупных предприятий за 2010 г. составил 5,1%, за 2011 г. – 10,1%. Заметим, что в 2011 г. именно повышение инвестиционной активности крупных предприятий явилось фактором роста темпов инвестиций в основной капитал до 108,3% против 106,0% годом ранее (рис. 35).

В последнее десятилетие изменилась структура инвестиций по формам собственности (рис. 35). Доминирующая часть инвестиций в основной капитал приходилась на предприятия и организации частной собственности, доля которых повысилась с 29,9% в 2000 г. до 51,1% в 2008 г. и 59,4% в 2010 г. Другой отличительной чертой стало увеличение доли инвестиций предприятий и организаций иностранной собственности. Пиковых значений инвестиции этих предприятий и организаций достигли в 2005–2007 гг. В последующие годы при отсутствии системных мер по улучшению инвестиционного климата инвестиционная активность иностранных инвесторов уменьшилась.



Источник: Росстат.

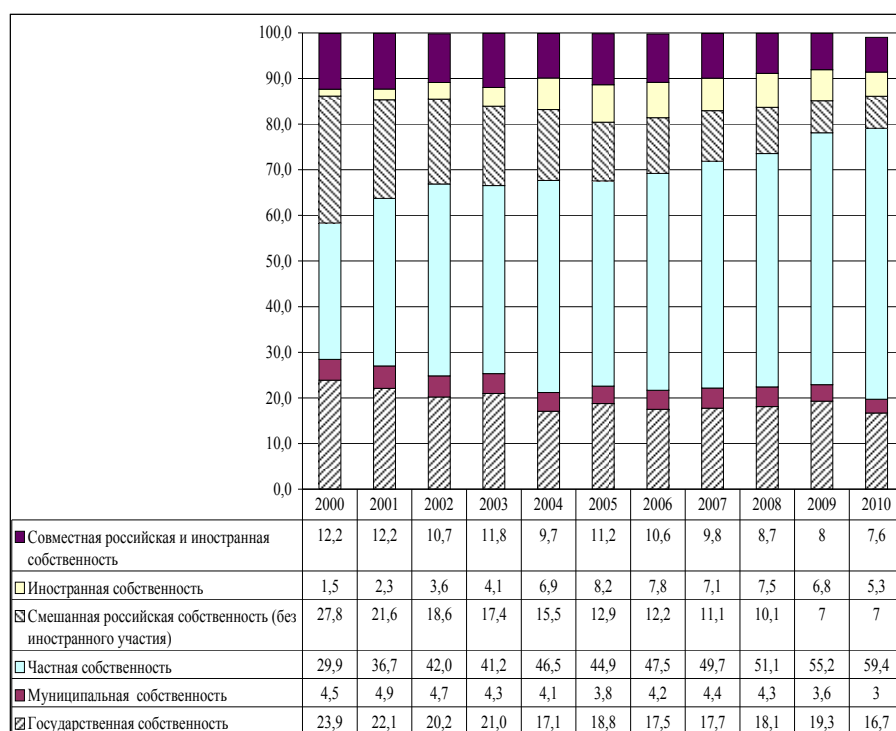
Рис. 34. Динамика инвестиций в основной капитал по крупным предприятиям и субъектам малого бизнеса в 2005–2011 гг., % к предыдущему году



Примечание. 2011 г. – предварительная оценка.

Источник: Росстат.

Рис. 35. Динамика ВВП и инвестиций в основной капитал в 1998–2011 гг., % к предыдущему году



Источник: Росстат.

Рис. 36. Структура инвестиций в основной капитал в Российской Федерации по формам собственности, % к итогу

В период 2000–2010 гг. в структуре инвестиций по источникам финансирования произошло некоторое увеличение доли финансирования инвестиций в основной капитал за счет привлеченных средств при снижении доли собственных средств предприятий и организаций. Удельный вес последних снизился до 40,4% в 2007 г. и даже в период посткризисного развития 2009–2010 гг. оставался ниже среднего уровня предыдущих лет. Однако медленные темпы восстановления внутреннего рынка и доходов экономики обусловили в 2011 г. усиление использования собственных средств предприятий для финансирования инвестиционных программ. По итогам 2011 г. доля собственных средств предприятий в структуре инвестиций в основной капитал повысилась до 42,7% и на 1,7 п.п. превысила показатель предыдущего года (табл. 9).

Таблица 9

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых статистическими методами), % к итогу

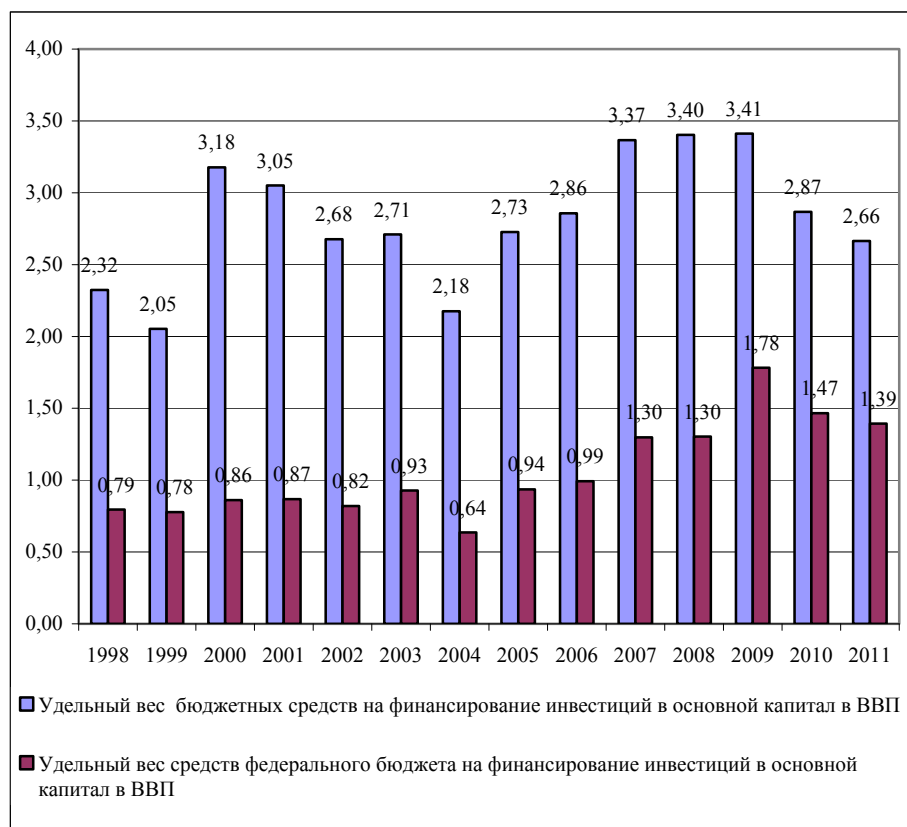
	1999	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:									
собственные средства	52,4	47,5	44,5	42,1	40,4	39,5	37,1	41,0	42,7
прибыль, остающаяся в распоряжении организации (фонд накопления)	15,9	23,4	20,3	19,9	19,4	18,5	16,0	17,1	17,2

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
привлеченные средства	47,6	52,5	55,5	57,9	59,6	60,5	62,9	59,0	57,3
из них:									
кредиты банков	4,2	2,9	8,1	9,5	10,4	11,8	10,3	9,0	7,7
в том числе кредиты иностранных банков	–	0,6	1,0	1,6	1,7	3,0	3,2	2,3	1,5
заемные средства других организаций	5,6	7,2	5,9	6,0	7,1	6,2	7,4	6,1	5,0
бюджетные средства	17,0	22,0	20,4	20,2	21,5	20,9	21,9	19,5	18,8
в том числе:									
средства федерального бюджета	6,4	6,0	7,0	7,0	8,3	8,0	11,5	10,0	9,8
средства бюджетов субъектов Федерации	9,6	14,3	12,3	11,7	11,7	11,3	9,2	8,2	7,9
средства внебюджетных фондов	8,6	4,8	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
прочие	12,2	15,6	20,6	21,7	20,1	21,2	23,0	24,1	25,6
в том числе:									
средства вышестоящих организаций	–	–	10,6	12,5	11,3	13,8	15,9	17,5	20,2
средства, полученные от долевого участия на строительство (организаций и населения)	–	–	3,8	3,8	3,7	3,5	2,6	2,2	1,9
в том числе средства населения	–	–		1,3	1,5	1,9	1,3	1,2	1,1
средства от выпуска корпоративных облигаций	–	–	0,3	0,04	0,1	0,1	0,1	0,01	0,0
средства от эмиссии акций	0,7	0,5	3,1	2,3	1,8	0,8	1,0	1,1	1,0
Из общего объема инвестиций в основной капитал – инвестиции из-за рубежа	–	4,7	6,6	6,9	5,4	4,3	4,3	3,8	3,1

Источник: Росстат.

Изменение объемов и доли привлеченных средств в источниках финансирования сопровождалось изменением их структуры. Государственный спрос на продукцию и услуги российских предприятий поддерживался через реализацию запланированных инвестиционных проектов в сфере транспорта, телекоммуникаций и т.д., реализуемых в рамках ФЦП и ФАИП, а также крупных инфраструктурных проектов Инвестфонда. В соответствии с приоритетами государственного инвестирования средства направлялись на модернизацию и развитие стратегически важных для страны объектов производственной инфраструктуры, реализацию инвестиционных проектов по внедрению современных технологий для производства конкурентоспособной продукции на предприятиях машиностроительного комплекса, а также на проведение работ по обеспечению безопасности функционирования объектов энергетики, транспорта, водного и лесного хозяйств. В условиях кризиса государство стимулировало инновации в экономику через реализацию «технологичных» федеральных целевых программ, расходы на которые были либо сохранены на запланированном ранее уровне, либо уменьшены незначительно. Доля бюджетных средств, использованных на инвестиции в основной капитал, составила в 2009 г. 3,1% ВВП против 2,54% ВВП в 2007 г., в том числе средства федерального бюджета – 1,62% ВВП в 2009 г. против 0,98% ВВП в 2007 г. В 2010 г. доля бюджетных средств, использованных на инвестиции в основной капитал, выросла еще больше и составила 2,87% ВВП, незначительно снизившись – до 2,66% ВВП в 2011 г. Сходная динамика была и у инвестиций за счет средств федерального бюджета – 1,47 и 1,39% ВВП соответственно (рис. 37). В 2010–2011 гг. изменилось соотношение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, направляемых на инвестиции. В структуре источников финансирования за счет бюджетных средств доля средств федерального бюджета в 2011 г. повысилась до 52,2% против 38,2% в 2008 г.



Источник: Росстат.

Рис. 37. Удельный вес бюджетных средств, использованных на финансирование инвестиций в основной капитал в ВВП, в период 1998–2011 гг., %

В 2011 г. на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение и приобретение объектов, а также на реализацию мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) (далее – объекты), включенных в ФАИП, планировалось направить средства федерального бюджета в размере 895,0 млрд руб., в том числе бюджетных инвестиций – 769,6 млрд руб. (субсидии – 125,4 млрд руб.)¹.

По состоянию на конец 2011 г., с учетом всех внесенных изменений, на строительство объектов и реализацию мероприятий, включенных в ФАИП, в 2011 г. средства федерального бюджета составили 946,0 млрд руб. (1,74% ВВП), что на 181,6 млрд руб. превысило уровень 2010 г.

На финансирование объектов, включенных в федеральные целевые программы (программная часть ФАИП), в 2011 г. были предусмотрены средства в размере 573,8 млрд руб. (60,7% общего объема ФАИП). На строительство объектов и реализацию мероприятий, не включенных в федеральные целевые программы, – 372,2 млрд руб., что со-

¹ Начиная с 2011 г. в состав ФАИП включаются не только объекты государственной собственности Российской Федерации и собственности юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, но и объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности, на софинансирование строительства которых предоставляются субсидии из федерального бюджета.

ставляет 39,3% общего объема ФАИП. В составе ФАИП на 2011 г. на финансирование специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ, были предусмотрены средства в размере 160,2 млрд руб., или 16,9% общего объема ФАИП.

В соответствии с данными Росстата, по стройкам и объектам ФАИП (без учета специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ), по которым Федеральной службой государственной статистики ведется наблюдение, уровень финансирования бюджетных ассигнований в январе – декабре 2011 г. составил 504,6 млрд руб., или 70,9% годового лимита (табл. 10).

В соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой на 2011 г. (с уточнениями на 1 января 2012 г.) предусматривались бюджетные ассигнования на строительство и приобретение 3842 объектов и с вводом в действие 2226 объектов. Фактически в 2011 г. введены в эксплуатацию 500 объектов, 425 – на полную мощность, 75 – частично. На 1 января 2012 г. на 876 объектах техническая готовность составляла от 51,0 до 99,9%.

В счет годового лимита в 2010 г. профинансировано из федерального бюджета 504,9 млрд руб. (70,9% общего объема средств, предусмотренного на год) и 51,0 млрд руб. из бюджетов субъектов Российской Федерации (69,4% от общего объема средств бюджетов субъектов Российской Федерации). Государственными заказчиками в январе – декабре 2011 г. использовано 515,5 млрд руб. государственных капитальных вложений, или 66,8% годового лимита средств, предусмотренных на их строительство. Уровень использования бюджетных ассигнований от общего объема профинансированных средств за счет всех источников финансирования составил 92,8%.

До кризиса 2008 г. повышение доли привлеченных средств в финансирование инвестиций происходило вследствие повышения активности банковского сектора, роста вложений населения в жилищное строительство и интенсивного притока иностранного капитала. В 2009 г. было зафиксировано абсолютное сокращение объемов кредитов банков на инвестиции. Факторами, сдерживающими углубление кризиса на инвестиционном рынке в этот период, стали рост кредитов иностранных банков и активное заимствование средств других организаций¹. Доля кредитов иностранных банков на инвестиции в основной капитал в общем объеме кредитов банков оставила 31,4% и была максимальной за последнее десятилетие.

В 2010 г. в структуре привлеченных средств для финансирования инвестиций в основной капитал усилилась тенденция к сужению участия банковского капитала и заемного капитала: из 2769,0 млрд руб. привлеченных средств 559,2 млрд руб., или 14,8%, приходилось на банковские кредиты против 18,4% в 2008 г. При этом в 2010 г. при тенденции к стабилизации кредитов российских банков на инвестиционные цели относительно предыдущего года кредиты иностранных банков сократились на 62,5 млрд руб.,

¹ В соответствии с Методологическими положениями по системе статистических показателей, разрабатываемых в статистике строительства и инвестиций в основной капитал (Приказ Росстата от 11 марта 2009 г. № 37), привлеченные средства по источникам финансирования инвестиций в основной капитал включают: Кредиты банков, средства от продажи акций, благотворительные и иные взносы, средства, выделяемые вышестоящими холдинговыми и акционерными компаниями, промышленно-финансовыми группами на безвозмездной основе; заемные средства других организаций, в том числе кредиты, предоставляемые государством на возвратной основе, кредиты иностранных инвесторов, облигационные займы, кредиты институциональных инвесторов: инвестиционных фондов и компаний, страховых обществ, а также векселя и другие средства.

что определило совокупное снижение кредитов банков в источниках финансирования инвестиций в основной капитал. В 2011 г. рост кредитов отечественных банков полностью компенсировал сокращение объемов кредитов иностранных банков. За год прирост кредитов российских банков на финансирование инвестиций в основной капитал составил 46,0 млрд руб. (рис. 38).

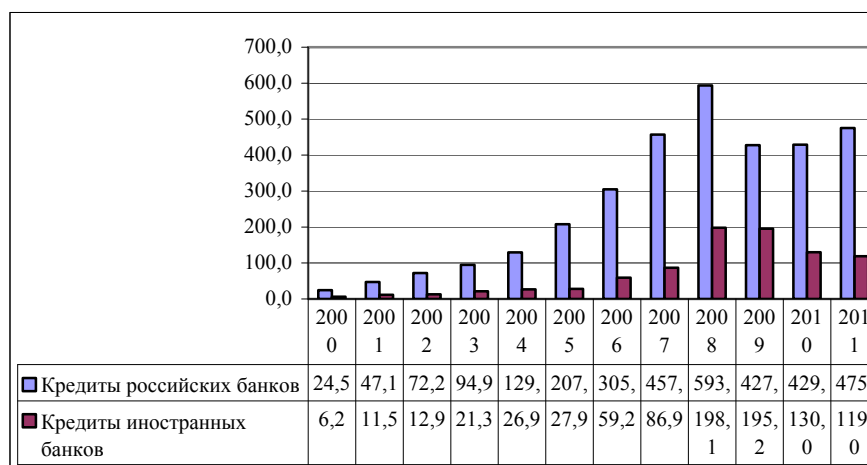
За период 1998–2007 гг. иностранные инвестиции в российскую экономику увеличились в 9,8 раза и прямые иностранные инвестиции – в 5,2 раза. Это привело к повышению доли зарубежных инвестиций и кредитов иностранных банков в финансировании инвестиций в основной капитал. Доля иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций в основной капитал в российскую экономику повысилась с 4,7% в 2000 г. до 5,4% в 2007 г.

Таблица 10

Объекты, предусмотренные адресной инвестиционной программой, и объемы государственных капитальных вложений на 2011 г. (без учета строек и объектов, входящих в государственный оборонный заказ)

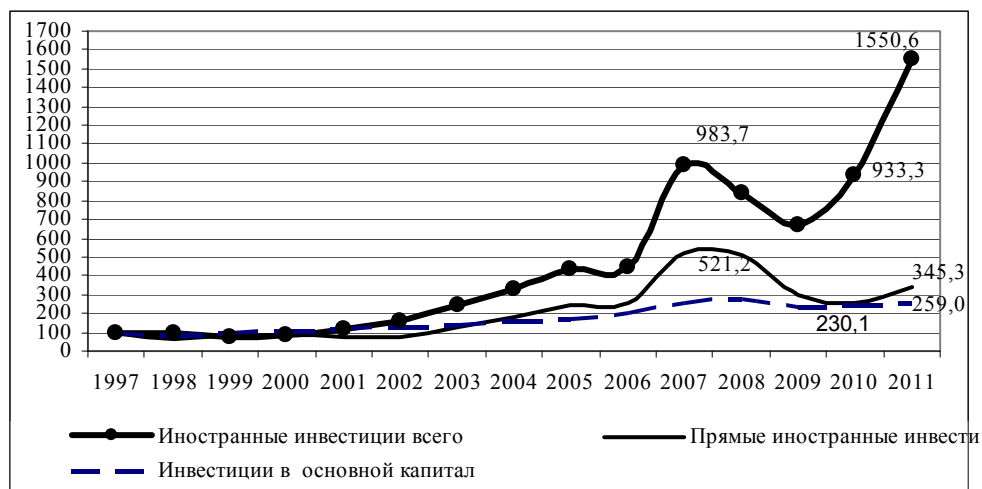
	Количество объектов на 2011 г.		Введено в действие в 2011 г.		Лимит государственных капитальных вложений на 2011 г.		Профинансировано из средств федерального бюджета	Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования в 2011 г.
	всего	в том числе со сроком ввода в 2011 г.	на полную мощность	частично	всего	в том числе из средств федерального бюджета		
	единиц				млрд руб.			
Всего	3842	2226	425	75	771,4	711,6	504,6	515,6
В том числе:	1110	532	127	11	295,3	276,9	248,9	237,7
транспортный комплекс								
агропромышленный комплекс	184	107	49	13	8,6	8,4	7,7	6,8
специальный комплекс	753	545	111	14	55,3	50,4	31,0	31,9
социальный комплекс	1611	966	131	34	362,6	332,8	186,2	214,0
другие объекты	184	76	16	3	49,5	43,0	30,8	25,2

Источник: Росстат.



Источник: Росстат.

Рис. 38. Кредиты банков на финансирование инвестиций в основной капитал в период 2000–2011 гг., млрд руб.



Источник: Росстат.

Рис. 39. Индексы инвестиций в основной капитал, иностранных инвестиций и прямых иностранных инвестиций в 1998–2011 гг., % к 1997 г.

Кризис 2008 г. характеризовался более глубокими темпами падения иностранных инвестиций в российскую экономику относительно внутренних инвестиций (рис. 39). Кроме того, чистый отток капитала в 2008 г. достиг исторического максимума в 133,9 млрд долл. и полностью нивелировал позитивные тенденции предыдущих двух лет (табл. 11).

В 2009–2011 гг. структура иностранных инвестиций трансформировалась за счет резкого падения объемов и доли прямых инвестиций и повышения прочих инвестиций. В 2010 г. иностранные инвестиции в российскую экономику составили 94,8%, прямые иностранные инвестиции – 49,7% от показателя 2007 г. при сокращении внутренних инвестиций на 1,8%. В 2011 г. прямые иностранные инвестиции увеличились на 33,3%, но при этом составляли лишь 2/3 предкризисного показателя 2007–2008 гг. Ситуация усугублялась сохранением тенденции к оттоку капитала в последние три года. В 2009 г. чистый вывоз частного капитала составил 56,9 млрд долл., а в 2011 г. – 84,2 млрд долл. В результате доля инвестиций, поступивших из-за рубежа, в общем объеме инвестиций в основной капитал в 2011 г. снизилась до 3,1% против 3,8% 2010 г.

Таблица 11

Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, по данным платежного баланса, млрд долл.

	Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором	Чистый ввоз/вывоз капитала банками	Чистый ввоз/вывоз капитала прочими секторами
1	2	3	4
1998	-21,7	-6	-15,7
1999	-20,8	-4,3	-16,5
2000	-24,8	-2	-22,8
2001	-15	1,3	-16,2
2002	-8,1	2,5	-10,6
2003	-1,9	10,3	-12,2
2004	-8,9	3,5	-12,4
2005	-0,1	5,9	-6
2006	41,4	27,5	13,9
2007	81,7	45,8	35,9

Окончание таблицы 11

2008	-133,9	-56,9	-76,9
2009	-56,9	-30,4	-26,5
2010	-33,6	15,9	-49,5
2011	-84,2	-26,2	-57,9
I квартал	-20,1	-7,7	-12,5
II квартал	-7,3	-2,6	-4,7
III квартал	-19,0	-8,5	-10,4
IV квартал (оценка)	-37,8	-7,5	-30,3

Источник: ЦБР.

В 2009 г. произошел перелом тенденции в области жилищного строительства. После устойчивого увеличения объемов жилищного строительства на протяжении 2001–2008 гг. в 2009–2010 гг. ввод в действие жилых домов сократился на 8,9%, в том числе ввод жилой площади за счет средств населения и заемных средств снизился на 6,9% по сравнению с докризисным уровнем 2008 г.

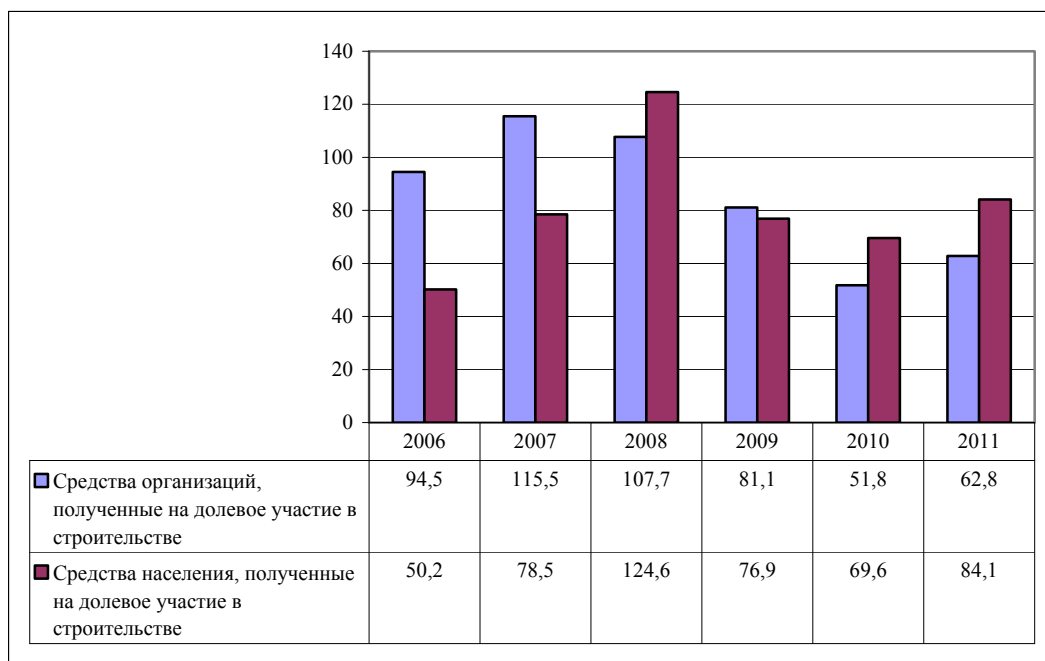
В 1-м полугодии 2011 г. сокращение вводов жилой площади составило 3,7% к аналогичному периоду предыдущего года. Ситуация изменилась в III квартале 2011 г., когда вводы жилой площади увеличились на 15% относительно аналогичного периода предыдущего года, в результате чего по итогам года прирост ввода жилой площади составил 6,6% к показателю 2010 г. При этом в 2011 г. введено жилой площади населением за счет собственных и заемных средств в размере 26,7 млн кв. м, что на 1,4 млн кв. м выше уровня предыдущего года, в то время как ввод за счет средств организаций увеличился на 3,5 млн кв. м.

Доля индивидуального домостроения в общем вводе жилых домов уменьшилась и в 2011 г. составила 42,9% против 43,7% в 2010 г. и 47,7% в 2009 г. Инвестиционная активность населения в 2011 г. поддерживалась ростом спроса на кредиты при снижении процентных ставок, но влияние этого роста на динамику ввода определяется временными лагами строительного цикла и выходит за рамки истекшего года. Объем предоставленных жилищных кредитов 2011 г. составил 749,2 млрд руб. (1,38% ВВП) против 418,2 млрд руб. (1,28% ВВП) в 2010 г., в том числе ипотечных – 693,8 млрд руб. (0,93% ВВП) против 346,6 млрд руб. (0,77% ВВП) годом ранее.

В 2011 г. относительно предшествующего года фиксировалось абсолютное увеличение объемов инвестиций в жилищное строительство на 25,5 млрд руб., из них за счет средств населения на доленое участие в строительстве – на 14,5 млрд руб. (рис. 40) Однако в структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике доля вложений в жилищное строительство в 2011 г. снизилась до 1,9% против 2,2% в 2010 г. и 3,5% в 2008 г.

Расходы на строительство жилищ в структуре инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2011 г. сократились при увеличении доли расходов на строительство зданий нежилого назначения (табл. 12). Общая площадь зданий нежилого назначения в 2011 г. увеличилась на 9,9% по сравнению с предыдущим годом. С повышением доли расходов на производственное строительство отмечался также рост доли расходов на приобретение машин и оборудования. Заметим, что при неустойчивой динамике отечественного производства капитальных товаров доля инвестиций на приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств (без субъектов малого предпринимательства) в 2011 г. в общем объеме инвестиций на машины, оборудование, транспортные средства составила 18,6% против 18,0% 2010 г.

Покупка зарубежного оборудования более выгодна предприятиям по ряду причин: из-за его сравнительно низкой цены, высокого качества, предлагаемого послепродажного сервиса. Покупка зарубежного оборудования стала основным видом инновационной деятельности промышленных предприятий.



Источник: Росстат.

Рис. 40. Средства, полученные на долевое участие в строительстве в 2006–2011 гг., млрд руб.

Таблица 12

Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов в 2008–2011 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности), % к итогу

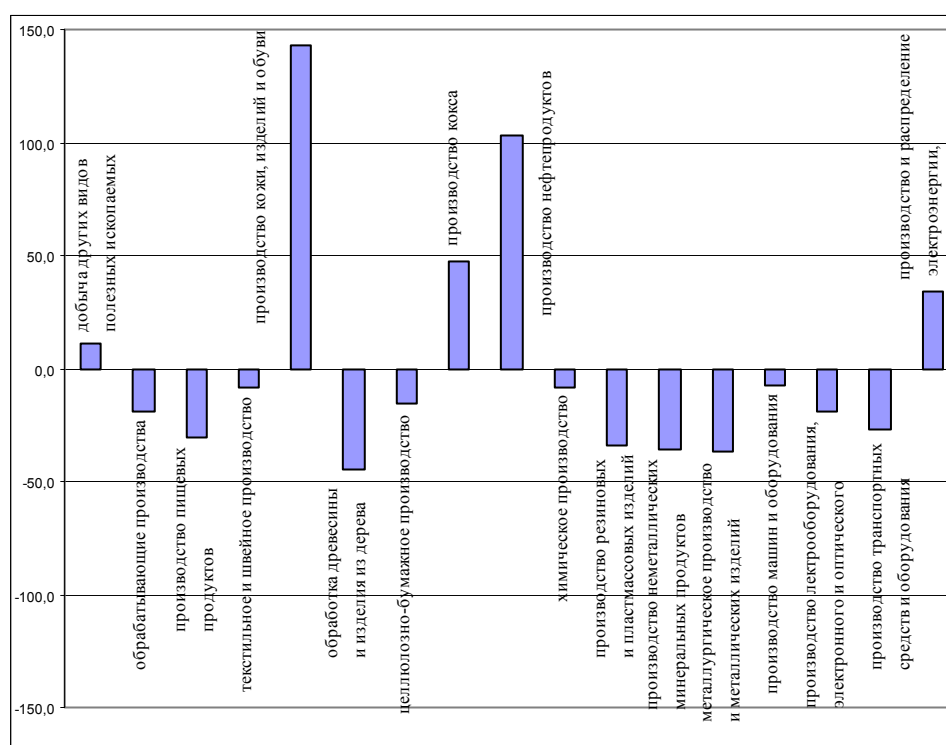
	Млрд руб.				% к итогу			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Инвестиции в основной капитал – всего	6272,1	5769,8	6413,7	7701,2	100	100	100	100
В том числе:								
в жилища	467,2	343,5	372,3	361,8	7,5	6,6	5,7	4,7
в здания (кроме жилых) и сооружения	3286,8	3221,2	3495,8	4172,5	52,4	53,8	53,6	54,3
в машины, оборудование, транспортные средства	2071,3	1798,2	2109,6	2644,3	33,0	32,2	33,4	34,3
прочие	446,8	406,9	436,0	522,6	7,1	7,4	7,3	6,8

Источник: Росстат.

Основная часть инвестиций в основной капитал в 2010–2011 гг. направлялась на приобретение новых машин и оборудования. По данным Росстата, инвестиции с целью повышения эффективности производства (автоматизация или механизация существующего производственного процесса, внедрение новых производственных технологий, снижение себестоимости продукции, экономия энергоресурсов) осуществляли 32–46% организаций; цели, связанные с увеличением производственных мощностей с не-

изменной номенклатурой продукции, преследовали 32% организаций, а с расширением номенклатуры выпускаемой продукции – 29%. Изменения в структуре инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности за последние два года позволяют выделить характерные черты трансформации инвестиционного спроса. В 2009–2011 гг. произошло незначительное повышение доли промышленности в общем объеме инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства). При этом наблюдалась довольно существенная дифференциация темпов инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности. Выход из кризиса определялся как более высокими темпами роста добывающего комплекса промышленности, так и более высокой динамикой роста инвестиционного спроса со стороны этого комплекса. При этом следует учитывать, что кризисное падение инвестиций в основной капитал в добывающем секторе экономики и производстве и распределении электроэнергии, газа и воды было менее глубоким, чем в обрабатывающем производстве. Инвестиции в основной капитал добывающих производств в 2011 г. по сравнению с предыдущим годом выросли на 13,8%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – на 8,1% и обрабатывающих производств – на 6,3%. Инвестиции в основной капитал в добывающем производстве на 9,4%, а в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды почти на треть превысили объемы 2008 г.

В обрабатывающих производствах в 2011 г. рост инвестиций в основной капитал отмечался по большинству видов деятельности, однако кризисные явления сохранились. В целом по обрабатывающему производству инвестиции в основной капитал составили 81,0% от уровня 2008 г. (рис. 41).



Источник: Росстат.

Рис. 41. Инвестиции в основной капитал по видам деятельности в промышленности в 2011 г., % к 2008 г.

Наиболее заметный рост инвестиций среди обрабатывающих производств фиксировался в обработке древесины и производстве изделий из дерева (148,4% к 2010 г.), в химическом производстве (123,4%), в производстве кокса и нефтепродуктов (115,5%). Особо следует отметить высокий и стабильный на протяжении последних трех лет уровень инвестиционной активности в текстильном производстве и производстве кожи, обусловленный изменением таможенного режима на импорт оборудования и сырья.

Медленное восстановление спроса на капитальные товары и конструкционные материалы привело к сохранению объемов инвестиций в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий на уровне 2010 г. При этом инвестиции в производство готовых металлических изделий сократились на 22% по сравнению с предыдущим годом.

Восстановление инвестиционной активности в машиностроительном комплексе происходит значительно медленнее по сравнению с другими видами экономической деятельности. Доля инвестиций в основной капитал машиностроительного комплекса в 2011 г. составила 2,3% общего объема инвестиций по экономике и 13,5% инвестиций в обрабатывающее производство. Инвестиции в производство машин и оборудования в 2011 г. увеличились на 13,0%, а в производство транспортных средств и оборудование снизились на 3,8% относительно предыдущего года.

Доля инвестиций в развитие транспорта повысилась в 2011 г. до 25,3% в общем объеме инвестиций в основной капитал в целом по экономике. По сравнению с 2008 г. инвестиции в развитие транспорта и связи выросли в 1,3 раза, что связано с интенсивным выполнением инвестиционных программ по развитию трубопроводного транспорта в 2009–2011 гг. (табл. 13)

Таблица 13

Объем и динамика инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2008–2011 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

1	млрд руб.				в % к предыдущему году			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Всего	6272,1	5769,8	6413,7	7701,2	105,6	82,5	105,1	110,4
из него:	243,0	192,6	190,9	251,3	95,7	75,2	88,9	110,9
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство								
добыча полезных ископаемых	1040,9	967,8	1109,8	1312,2	103,9	88,3	108,9	113,8
в том числе:	950	893,5	1021,5	1187,5	104,8	89,1	108,7	112,3
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых								
обрабатывающие производства	1034,0	881,9	993,7	1172,3	107,8	78,2	103,3	106,3
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	558,2	585,6	786,3	918,5	111,3	99,8	124,1	108,1
строительство	91,7	162,7	194,1	165,1	91,7	66,1	117,3	89,9
оптовая и розничная торговля	168,7	138,4	158,4	171,7	95,6	75,7	108,9	88,4
транспорт и связь	1628,0	1624,6	1696,1	2223,7	112,4	99,1	109,0	120,6
в том числе связь	257,4	180,6	207,3	274,7	95,1	66,6	108,6	113,4
финансовая деятельность	74,7	74,6	77,2	124,3	95,6	99,4	107,1	142,2
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	733,8	558,2	658,3	607,1	100,9	70,8	92,8	94,9
из них научные исследования и разработки	31,9	48,9	62,8	74,1	101,9	131,9	114,4	112,5
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	128,2	133,0	120,5	131,5	109,7	89,5	87,0	108,4

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9
образование	162,9	117,4	142,9	170,2	96,9	78,7	113,7	111,3
здравоохранение и предоставление социальных услуг	188,0	145,7	161,3	175,9	116,0	82,1	105,6	104,1
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	128,8	168,6	185,8	239,9	127,9	85,1	102,8	117,7

Источник: Росстат.

Инвестиции в развитие социальной сферы остаются ниже предкризисного уровня.

В последние три года фиксируется рост инвестиций в сферу научных исследований и разработок. За период 2009–2011 гг. инвестиции в научные исследования и разработки выросли в 1,7 раза. На инвестиции в сферу научных исследований и разработок в 2011 г. приходилось 1% общего объема инвестиций в основной капитал в целом по экономике.

Состояние материальной базы научного комплекса остается важнейшим аспектом его успешного функционирования. Несмотря на удовлетворительные количественные показатели динамики ВВП, инвестиций в основной капитал, рынка труда и состояния государственного бюджета, по многим качественным характеристикам российская экономика существенно уступает развитым странам. Производительность труда составляет примерно 2/3 уровня Европейского союза, а доля инвестиций в основной капитал в ВВП остается недостаточной для модернизации экономики и интенсивного развития научных исследований и разработок.

4.3.2. Иностранные инвестиции

В 2011 г. приток иностранных вложений в Российскую Федерацию вырос по сравнению с 2010 г. на 66,1% – до 190,6 млрд долл., на 57,6% превысив максимальный уровень, зафиксированный в 2007 г. (*табл. 14*)

Вместе с тем уход иностранных инвесторов с российского рынка продолжился. В виде переведенных за рубеж доходов иностранных инвесторов, а также выплат процентов за пользование кредитами и погашение кредитов по итогам 2011 г. было изъято 165,2 млрд долл., или 86,6% объема поступивших в этот период иностранных инвестиций. По сравнению с 2010 г. отток капитала увеличился на 36,7%. Кроме того, в 2011 г. инвестиции из России за рубеж достигли 151,7 млрд долл., что на 57,6% выше показателя за 2010 г. и составляет 79,6% объема инвестиционных вложений в российскую экономику (2010 г. – 83,9%).

В целом приток иностранных инвестиций в российскую экономику повысился с 7,8% ВВП в 2010 г. до 10,3% ВВП в 2011 г. (*рис. 42*).

Наибольший рост вложений (на 71,6 млрд долл.) в 2011 г. отмечался в сегменте прочих инвестиций. Прямые вложения выросли на 4,6 млрд долл. Рост произошел за счет всех составляющих. Основной объем прямых вложений пришелся на взносы в уставный капитал и кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций. Первые по итогам 2011 г. увеличились на 17,9% – до 9,1 млрд долл. Кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций, выросли на 62,6% – до 7,5 млрд долл. Таким образом, удельный вес кредитов, полученных от зарубежных совладельцев организаций, в структуре прямых иностранных инвестиций в РФ повысился с 33,4% в 2010 г. до 40,7% в 2011 г., а доля взносов в уставный капитал снизилась с 55,8 до 49,3%.



Источник: Росстат

Рис. 42. Приток иностранных инвестиций в российскую экономику в 2004–2011 гг.

Таблица 14

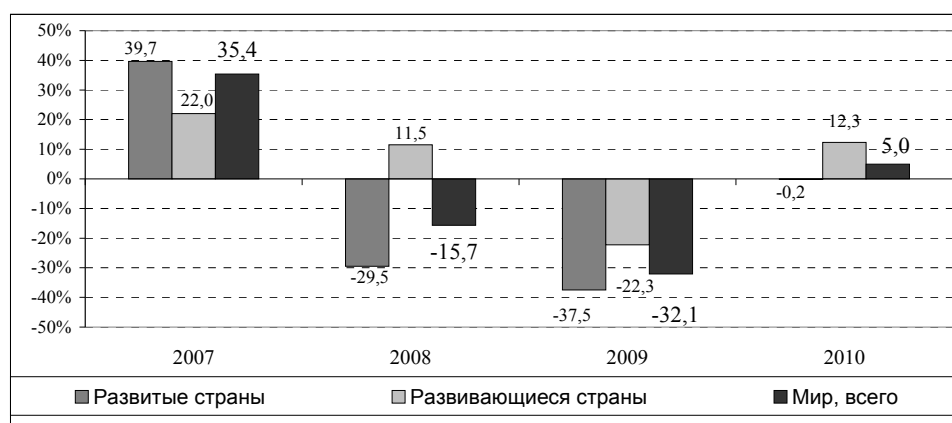
Структура иностранных инвестиций в российскую экономику¹

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфель- ные	Прочие	Всего	Прямые	Портфель- ные	Прочие
2007	120 941	27 797	4 194	88 950	219,5	203,2	131,8	232,6
2008	103 769	27 027	1 415	75 327	85,8	97,2	33,7	84,7
2009	81 927	15 906	882	65 139	79,0	58,9	62,3	86,5
2010	114 746	13 810	1 076	99 860	140,1	86,8	121,9	153,3
2011	190 643	18 415	805	171 423	166,1	133,3	74,9	171,7

Источник: Росстат.

В 2011 г. рейтинговые агентства оставили кредитный рейтинг РФ неизменным по сравнению с 2010 г. Согласно отчету по инвестициям Конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD, «World Investment Report 2011»), опубликованному в июле 2011 г., по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2010 г. РФ сместилась на 7-е место в мире (2009 г. – 6-е место, 2008 г. – 5-е, 2007 г. – 9-е, 2006 г. – 10-е, 2005 г. – 15-е). Как и в предыдущем году, среди развивающихся стран по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций Россия заняла 2-е место после Китая. В соответствии с данным отчетом, в 2010 г. на Россию пришлось 3,3% мировых прямых иностранных инвестиций (2009 г. – 3,5%, 2008 г. – 4,1%) и 7,1% прямых иностранных инвестиций, направленных в развивающиеся страны (2009 г. – 8,2%, 2008 г. – 11,9%) (рис. 43).

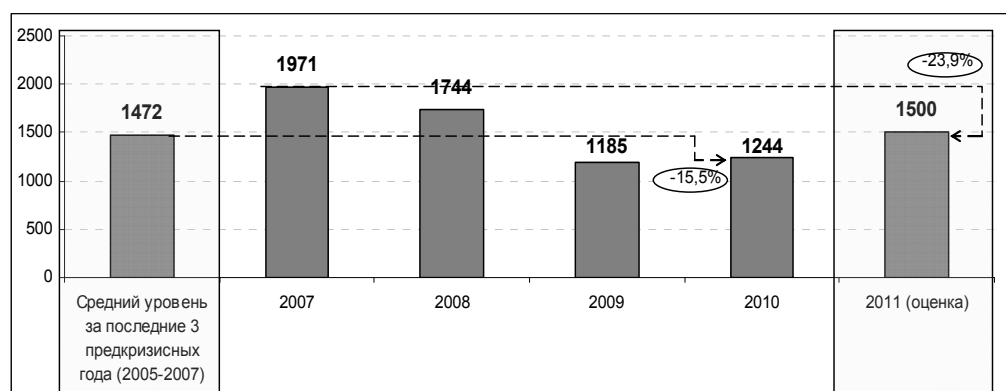
¹ Прямые инвестиции – вложения в реальные активы, приобретение контрольного пакета акций или пакета, дающего право на участие в управлении; портфельные инвестиции – вложения в ценные бумаги только для получения дохода; прочие инвестиции – вложения, осуществляемые на возвратной основе (кредиты международных финансовых организаций, торговые кредиты и пр.).



Источник: UNCTAD, «World Investment Report 2011», 26.07.2011 г., %

Рис. 43. Изменение притока прямых иностранных инвестиций в 2007–2010 гг.

В соответствии с опубликованным отчетом UNCTAD, совокупный объем прямых иностранных инвестиций в мире в 2010 г. немного превысил уровень 2009 г. (рис. 44). По предварительным оценкам, в 2011 г. совокупный объем прямых иностранных инвестиций восстановился до докризисного уровня, составив 1,4–1,6 трлн долл., в 2012 г. он вырастет до 1,7 трлн долл., в 2013 г. достигнет пикового уровня 2007 г. в 1,9 трлн долл.



Источник: UNCTAD, «World Investment Report 2011», 26.07.2011 г.

Рис. 44. Приток прямых иностранных инвестиций в мире, млрд долл.

Реализация данного сценария возможна при отсутствии серьезных проблем в мировой экономике. По пессимистическому сценарию в 2011–2013 гг. совокупный объем прямых иностранных инвестиций останется на уровне 2010 г.

В сегменте портфельных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2011 г., отмечено снижение по сравнению с 2010 г. на 25,1%. При этом в их структуре отмечается рост инвестиций в акции и паи на 67,6% и, как следствие, повышение их удельного веса с 32,0% в 2010 г. до 71,7% в 2011 г. (2007 г. – 95,5% объема портфельных инвестиций, 2008 г. – 79,6%, 2009 г. – 42,9%).

Прочие инвестиции в 2011 г. выросли по отношению к 2010 г. на 71,7% – до 171,4 млрд долл. Доля торговых кредитов в структуре прочих вложений снизилась с 17,6% по итогам 2010 г. до 16,2% в 2011 г. (2008 г. – 21,5%, 2009 г. – 21,4%). По срокам привлечения средств доля кредитов сроком свыше 6 месяцев снизилась до 28,3% по

сравнению с 38,0% в 2010 г. (2008 г. – 68,1%, 2009 г. – 67,9%). Удельный вес кредитов, предоставляемых на срок менее 6 месяцев, увеличился до 53,4% (2010 г. – 10,1%, 2009 г. – 10,1%, 2008 г. – 8,8%).

Таким образом, по сравнению с предыдущим годом в 2011 г. структура иностранных инвестиций в российскую экономику практически не изменилась (табл. 15).

Таблица 15

Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2000–2011 гг., %

	Прямые инвестиции	Портфельные инвестиции	Прочие инвестиции
2000	40,4	1,3	58,3
2001	27,9	3,2	68,9
2002	20,2	2,4	77,4
2003	22,8	1,4	75,8
2004	23,3	0,8	75,9
2005	24,4	0,8	74,8
2006	24,8	5,8	69,4
2007	23,0	3,5	73,5
2008	26,0	1,4	72,6
2009	19,4	1,1	79,5
2010	12,0	1,0	87,0
2011	9,7	0,4	89,9

Источник: Росстат.

В 2011 г. сохранялась концентрация иностранных инвестиций в финансовой деятельности, промышленности и торговле. На данные сферы российской экономики пришлось 90,5% совокупного объема поступивших в РФ иностранных инвестиций (2010 г. – 86%). Интерес инвесторов к вложениям в транспорт и связь снизился.

Более низкие темпы роста иностранных инвестиций в промышленность и в операции с недвижимостью по сравнению с увеличением совокупных показателей иностранных инвестиций в российскую экономику и существенный рост вложений в торговлю и финансовую деятельность привели к изменениям в отраслевой структуре иностранных инвестиций по отношению к предыдущему году. Распределение иностранных инвестиций по основным отраслям российской экономики представлено в табл. 16.

Таблица 16

Отраслевая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2009–2011 гг.

	В млн долл.			Изменение в % к предыдущему году			В % к итогу		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Промышленность	32 980	47 558	61 145	66,4	144,2	128,6	40,3	41,4	32,1
Транспорт и связь	13 749	6 576	5 943	282,8	47,8	90,4	16,8	5,7	3,1
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	22 792	13 334	24 456	95,3	58,5	183,4	27,8	11,6	12,8
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7 937	7 341	9 237	51,6	92,5	125,8	9,7	6,4	4,8
Финансовая деятельность	2 658	37 913	86 885	53,4	1426,3	229,2	3,2	33,0	45,6
Прочие отрасли	1 811	2 024	2 977	36,6	111,8	148,1	2,2	1,8	1,6

Источник: Росстат.

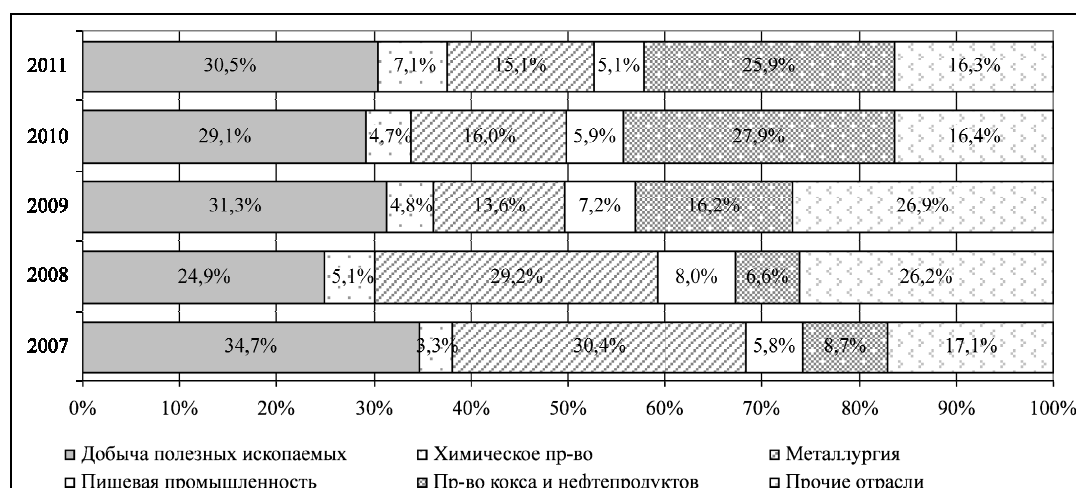
В структуре иностранных инвестиций в промышленность по итогам 2011 г. лидером роста является добыча полезных ископаемых, по сравнению с 2010 г. вложения в дан-

ную отрасль выросли на 34,5% (в 2010 г. рост составил 34,2%) (рис. 45). Иностранные инвестиции в обрабатывающие производства выросли на 23,9% (в 2010 г. рост составил 49,2%).

В обрабатывающей промышленности на 19,4% увеличились инвестиции в производство кокса и нефтепродуктов и почти в 2 раза – в химическую промышленность, составив 15,8 млрд и 4,4 млрд долл. (в 2010 г. вложения в производство кокса и нефтепродуктов выросли в 2,5 раза, в химическую промышленность они увеличились на 41,3%). Иностранные вложения в металлургию в 2011 г. по сравнению с 2010 г. увеличились на 21,1% – до 9,2 млрд долл. (в 2010 г. отмечался рост в данную отрасль на 69,7%).

Прямые и прочие вложения в промышленность выросли по отношению к 2010 г. на 40,6 и 26,4% (в 2010 г. прямые инвестиции в промышленность снизились на 7,9%, прочие – выросли на 62,0%). Портфельные инвестиции в промышленность увеличились на 39,9% (в 2010 г. снижение составило 41,6%). Таким образом, удельный вес прочих инвестиций в промышленность снизился с 84,9% в 2010 г. до 83,4% в 2011 г., доли прямых и портфельных инвестиций за данный период увеличились с 14,3 до 15,7% и с 0,8 до 0,9% соответственно.

Отмечены изменения и в структуре иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в промышленности. В сфере добычи полезных ископаемых прямые инвестиции выросли в 2011 г. в 2,3 раза – до 4,6 млрд долл., что привело к росту их доли в совокупных вложениях в данную отрасль до 24,8% (2010 г. – 14,7%, 2009 г. – 30,7%, 2008 г. – 40,2%). Доля прочих вложений в добычу, рост которых в 2011 г. составил 17,8% (до 13,9 млрд долл.), снизилась до 74,4% (2010 г. – 85,0%, 2009 г. – 65,8%, 2008 г. – 59,0%).



Источник: Росстат.

Рис. 45. Структура иностранных инвестиций в промышленность в 2007–2011 гг.

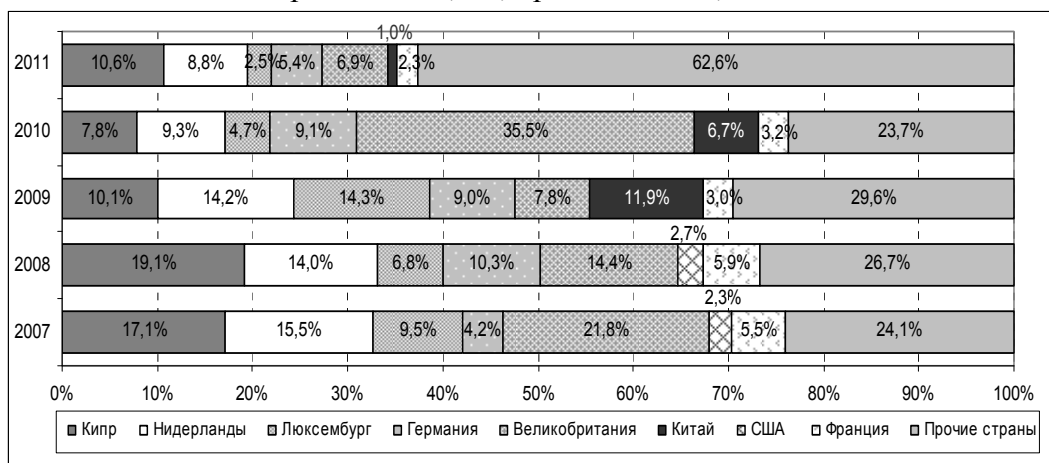
В обрабатывающей промышленности в 2011 г. основная часть также пришлось на прочие вложения, которые по сравнению с 2010 г. выросли на 28,0%, составив в итоговых показателях инвестиций в обрабатывающую промышленность 88,3% (2010 г. – 85,4%, 2009 г. – 80,6%). Прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли практически не изменились, их рост составил 0,8%. Удельный вес прямых вложений в

обрабатывающую промышленность снизился в 2011 г. до 11,4% (2010 г. – 14,0%, 2009 г. – 18,5%).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2011 г., обращает на себя внимание изменение расположения стран в списке крупных экспортеров капитала в РФ. В 2011 г. наибольший объем – 20,3 млрд долл. (10,6% общего объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику за данный период) – был направлен с Кипра, из Нидерландов в РФ поступило 16,8 млрд долл. В первой тройке лидеров – поставщиков капитала в РФ осталась Великобритания, вложения которой в российскую экономику составили 13,1 млрд долл.

В 2011 г. наибольший рост инвестиций отмечен с Кипра – в 2,3 раза по отношению к 2010 г., вложения из Нидерландов выросли на 57,2%, инвестиции из Люксембурга и Великобритании снизились на 12,9 и 67,9%. Инвестиции из Китая уменьшились на 75,3% (рис. 46).

По состоянию на конец 2011 г. накопленный иностранный капитал без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США, составил 347,2 млрд долл., что на 15,7% выше соответствующего показателя на начало года. Прямые накопленные инвестиции с начала года выросли на 19,8%, прочие – на 13,2%.



Источник: Росстат. Данные по инвестициям из США – в 2009–2011 гг., из Китая – в 2007–2008 гг., из Швейцарии – в 2007–2011 гг. входят в прочие инвестиции.

Рис. 46. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2007–2011 гг.

По итогам 2011 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Германия и Китай, доля которых составила 63,5% (2010 г. – 64,4%, 2009 г. – 66,3%). В то же время доля первой пятерки стран-инвесторов в сегменте прочих инвестиций оценивается в 63,2% (2010 г. – 64,8%, 2009 г. – 62,9%), в структуре прямых и портфельных инвестиций – в 66,9 и 22,1% (2010 г. – 67,1 и 21,9%, 2009 г. – 69,0 и 85,1%).

В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец 2011 г., преобладают прочие инвестиции, на которые пришлось 57,1% (2010 г. – 58,3%). Аналогичный показатель для прямых иностранных инвестиций составил 40,1% (2010 г. – 38,7%).

4.4. Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс остается базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. Наиболее значимое влияние на развитие нефтегазового сектора российской экономики в 2011 г. оказывали положение на мировом нефтяном рынке, ситуация на европейском газовом рынке, а также объективное ухудшение условий добычи нефти и газа, снижение их производства на «старых» месторождениях и существенно более высокие затраты на разработку новых, особенно в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой.

4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

Определяющее влияние на ситуацию на мировом нефтяном рынке в 2011 г. оказывало восстановление мировой экономики после финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Цена маркерного сорта нефти Brent в 2011 г. достигла 111,0 долл./барр., а цена российской нефти сорта Urals на мировом (европейском) рынке повысилась до 109,1 долл./барр., что на 39,3% выше уровня предыдущего года и на 15,4% выше предкризисного максимума, достигнутого в 2008 г. (табл. 17). Основными факторами ценового роста явились: повышение спроса на нефть (табл. 18), обусловленное ростом мировой экономики, прежде всего экономик Китая, Индии и других азиатских стран, консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами – членами организации, низкий рост производства нефти за пределами ОПЕК, а также сокращение поставок нефти Ливией в результате военных действий на ее территории. В условиях сокращения ливийских поставок в апреле 2011 г. мировая цена на нефть Brent достигла 123,1 долл./барр. В целях компенсации сокращения поставок нефти из Ливии, а также учитывая, что высокие мировые цены на нефть могли оказать негативное влияние на мировой спрос, некоторые страны ОПЕК (прежде всего Саудовская Аравия) увеличили добычу нефти сверх установленных в рамках ОПЕК квот добычи. Это привело к снижению мировых цен на нефть до 110 долл./барр. (табл. 19, рис. 47).

Таблица 17

Мировые цены на нефть в 2000–2011 гг., долл./барр.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Цена нефти Brent, Великобритания	28,5	54,4	65,2	72,5	97,7	61,9
Цена нефти Urals, Россия	26,6	50,8	61,2	69,4	94,5	61,0

Окончание таблицы 17

	2010	2011				2011
		I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	
Цена нефти Brent, Великобритания	79,6	104,9	117,1	112,5	109,3	111,0
Цена нефти Urals, Россия	78,3	102,2	114,0	111,5	108,6	109,1

Источник: IMF, OECD/IEA, ОПЕС.

Таблица 18

Мировой спрос на нефть в 2008–2011 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5
Мир, всего	-0,6	-1,2	3,2	0,8

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5
Страны ОЭСР	-3,6	-4,2	1,1	-1,2
В том числе:				
Северная Америка	-5,2	-3,7	2,0	-1,4
Европа	-0,6	-4,7	-0,5	-1,9
АТР	-4,0	-4,6	1,7	0,5
Страны – не члены ОЭСР	3,3	2,5	5,5	3,0
В том числе:				
Азия (не включая страны Ближнего Востока и бывшего СССР)	1,7	4,4	7,0	3,5

Источник: OECD/IEA.

Таблица 19

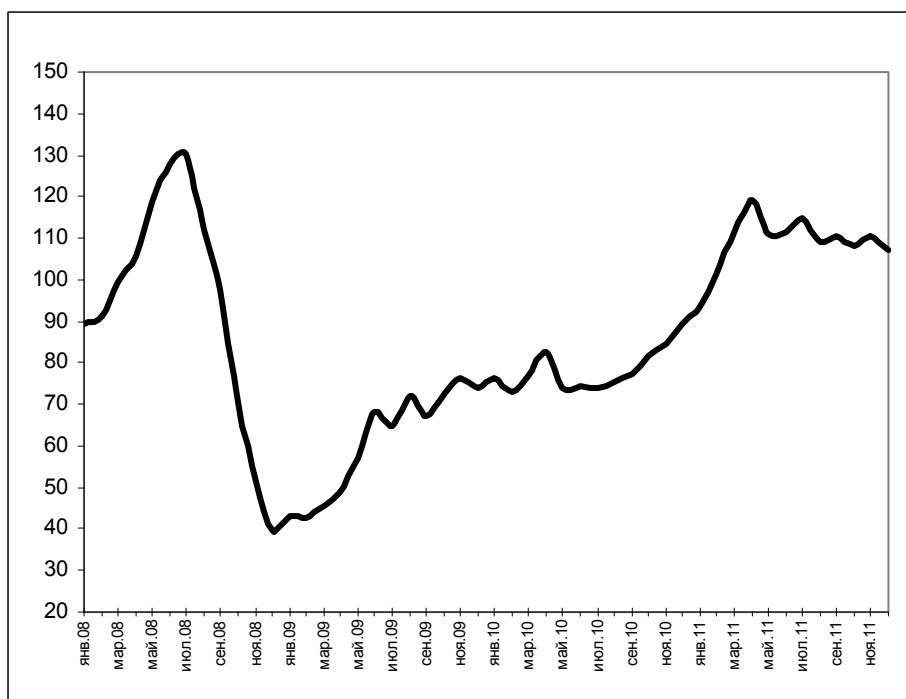
Мировые цены на нефть в 2011 г., долл./барр.

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь
Цена нефти Brent, Великобритания	96,3	104,0	114,4	123,1	114,5	113,8
Цена нефти Urals, Россия	93,8	101,5	111,3	119,2	111,2	111,6

Окончание таблицы 19

	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	116,5	110,1	110,9	109,5	110,7	108,0
Цена нефти Urals, Россия	115,0	109,2	110,4	108,1	110,5	107,3

Источник: OECD/IEA, ОПЕК.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 47. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2011 гг., долл./барр.

В декабре 2011 г. на основе оценки потребности мирового рынка в дополнительной нефти ОПЕК повысила суммарную квоту добычи нефти странами – членами организа-

ции до 30 млн барр. в сутки (включая Ирак, ранее не подвергавшийся ограничениям в добыче, и Ливию). Новая квота фактически соответствовала уровню добычи нефти, достигнутому ОПЕК в 2011 г. Данный уровень, однако, пока остается ниже уровня добычи нефти странами ОПЕК в 2008 г. (31,6 млн барр. в сутки).

Цены на природный газ на мировом рынке, как правило, определяются на основе цен на альтернативные газу энергоносители, главным образом газойль/дизтопливо и мазут, цены на которые зависят от уровня мировых цен на нефть. Поэтому мировые цены на природный газ с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. Цена на российский газ на европейском рынке достигла своего пика в 2008 г., а ценовой минимум был пройден в 2010 г. (табл. 20). В 2011 г. в условиях роста мировых цен на нефть цена на российский газ на европейском рынке существенно повысилась и составила 381,5 долл./тыс. куб. м, т.е. была на 28,9% выше уровня предыдущего года. В то же время понижающее влияние на цены на российский газ продолжало оказывать изменение ситуации на европейском газовом рынке, а именно увеличение предложения газа, в частности, значительный рост поставок сжиженного природного газа (СПГ), и более низкий уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов (табл. 21).

Таблица 20

Мировые цены на нефть и природный газ в 2002–2011 гг., долл./барр.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Средняя мировая цена на нефть, долл./барр.	24,95	28,89	37,76	53,4	64,3	71,1	97,0	61,8	79,0	103,9
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб. м	96,0	125,5	135,2	212,9	295,7	293,1	473,0	318,8	296,0	381,5

Источник: IMF.

Таблица 21

Цены на нефть и природный газ на европейском рынке в 2010–2011 гг., долл./барр.

	2010				2011			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Цена на нефть сорта Brent, долл./барр.	76,7	78,7	76,4	86,8	104,9	117,1	112,5	109,3
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб. м	273,2	291,4	306,5	313,0	329,4	360,6	401,0	434,9
Спотовые цены на природный газ на европейском рынке (Нидерланды), долл./тыс. куб. м	145,4	178,8	204,0	224,5	244,7	246,3	239,3	247,1

Источник: IMF, Bloomberg.

4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

Рост добычи нефти в России в первой половине 2000-х годов был связан с расширением возможностей ее экспорта, в частности, благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы, с интенсификацией разработки действующих месторождений и расширением инвестиционных возможностей нефтяных компаний в результате роста мировых цен на нефть. В последующие годы темпы роста добычи нефти существенно

снизились. Если в 2002–2004 гг. прирост добычи нефти достигал 8,9–11% в год, то в 2006–2007 гг. годовой прирост составил лишь 2,1%, а в 2008 г. впервые за последние годы наблюдалось снижение добычи нефти. Это – явный признак истощения резервов увеличения добычи нефти в стране за счет интенсификации разработки действующих месторождений, который свидетельствует о необходимости более активных действий по освоению новых нефтяных площадей. В 2009 г. рост добычи нефти восстановился, хотя ее прирост остается относительно низким. В 2011 г. по отношению к предыдущему году добыча нефти увеличилась на 0,8% (табл. 22, 23). Позитивное влияние на динамику нефтедобычи оказали как ввод в эксплуатацию нескольких крупных новых месторождений на севере Европейской части страны и в Восточной Сибири, так и изменения в налогообложении, направленные на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых регионов добычи.

Переработка нефти в последние годы росла более быстрыми темпами по сравнению с ее добычей, что было обусловлено главным образом более быстрым ростом экспорта нефтепродуктов, который стимулировался более низкими экспортными пошлинами на них по сравнению с экспортными пошлинами на сырую нефть. В 2005–2011 гг. темпы прироста первичной переработки нефти составляли 3,2–6,2% в год (за исключением 2009 г.) при темпах прироста добычи нефти 0,8–2,2% в год (за исключением 2008 г.). В результате доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 50,4% в 2011 г. При этом глубина переработки нефти за последнее десятилетие не увеличилась и в 2011 г. составила лишь 70,8%, что фактически соответствует уровню 2000 г. Если рассматривать более продолжительный период времени, то можно констатировать, что, несмотря на поставленную правительством программную задачу повышения глубины переработки нефти, данный показатель в настоящее время фактически остается близким к предреформенному уровню (в 1990 г. глубина переработки нефти в России составляла 67%) и по-прежнему значительно отстает от уровня развитых стран (в ведущих промышленно развитых странах глубина переработки нефти достигает 90–95%). Качество производимых в России нефтепродуктов также остается существенно ниже мирового уровня.

Таблица 22

**Производство и переработка нефти в Российской Федерации
в 2000–2011 гг.**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1	511,4
Первичная переработка нефти, млн т	173	208	220	229,0	236,3	236,0	249,3	258,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	44,3	45,8	46,6	48,4	47,8	49,4	50,4
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71	71,6	71,9	71,7	72,0	71,9	71,1	70,8

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России.

Таблица 23

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа
в 2000–2011 гг., % к предыдущему году**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	102,2	102,1	102,1	99,3	101,2	102,1	100,8
Первичная переработка нефти	102,7	106,2	105,7	103,8	103,2	99,6	105,5	103,3
Автомобильный бензин	103,6	104,8	107,4	102,1	101,8	100,5	100,5	102,0
Дизельное топливо	104,9	108,5	107,0	103,4	104,1	97,7	104,2	100,3
Топочный мазут	98,3	105,8	104,5	105,2	101,9	100,8	108,5	104,6
Газ природный	98,5	100,5	102,4	99,2	101,7	87,9	111,4	102,9

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Наибольшие объемы нефти в 2011 г. были произведены нефтяными компаниями «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз» и «Газпром». Доля этих пяти компаний составляет 74% общей добычи нефти в стране. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Славнефть», «Башнефть» и «РуссНефть») пришлось 14,4% общей добычи нефти. Операторами соглашений о разделе продукции в 2011 г. было добыто 3% российской нефти. Доля прочих производителей, к которым относятся более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила 8% (табл. 24). На долю государственных (находящихся в федеральной собственности) компаний в общероссийской добыче нефти приходится 31,1%. Для сравнения можно отметить, что доля «Роснефти» и «Газпрома» в общероссийской добыче нефти в 2003 г., т.е. до поглощения ими активов частных нефтяных компаний, составляла лишь 7,3%.

Таблица 24

Производители нефти в 2008–2011 гг.

	Добыча нефти, в 2008 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2011 г., млн т	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	488,5	100,0	505,1	100,0	511,4	100,0
«Роснефть»	113,8	23,3	112,4	22,3	114,5	22,4
«ЛУКОЙЛ»	90,2	18,5	90,1	17,8	85,3	16,7
ТНК-ВР	68,8	14,1	71,7	14,2	72,6	14,2
«Сургутнефтегаз»	61,7	12,6	59,5	11,8	60,8	11,9
«Газпром» + «Газпром нефть»	43,4	8,9	43,3	8,6	44,8	8,8
В том числе:						
«Газпром»	12,7	2,6	13,5	2,7	14,5	2,8
«Газпром нефть»	30,7	6,3	29,8	5,9	30,3	5,9
«Татнефть»	26,1	5,3	26,1	5,2	26,2	5,1
«Славнефть»	19,6	4,0	18,4	3,6	18,2	3,6
«Башнефть»	11,7	2,4	14,1	2,8	15,1	3,0
«РуссНефть»	14,2	2,9	13,0	2,6	13,6	2,7
«НОВАТЭК»	2,7	0,6	3,8	0,8	4,1	0,8
Операторы СРП	12,0	2,5	14,4	2,9	15,1	3,0
Прочие производители	24,1	4,9	38,2	7,6	41,1	8,0
Госкомпании, всего:						
«Роснефть» + «Газпром» + «Газпром нефть»	157,2	32,2	155,7	30,8	159,3	31,1

Источник: Минэнерго России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром». В то же время его доля в общероссийской добыче в последние годы заметно снизилась: с 83,2% в 2008 г. до 75,5% в 2011 г. При этом в добыче газа увеличился удельный вес других производителей

лей: нефтяных компаний, компании «НОВАТЭК», операторов СРП и прочих производителей. Доля государственных (находящихся в федеральной собственности) компаний в общероссийской добыче газа в 2011 г. составила 78,2% (табл. 25).

Таблица 25

**Производители газа
в 2008–2011 гг.**

	Добыча газа в 2008 г., млрд куб. м	Доля в об- щей добыче, %	Добыча газа в 2010 г., млрд куб. м	Доля в об- щей добыче, %	Добыча газа в 2011 г., млрд куб. м	Доля в об- щей добыче, %
Россия, всего	664,9	100,0	665,5	100,0	687,5	100,0
«Газпром» + «Газпром нефть»	553,1	83,2	513,9	77,2	519,0	75,5
В том числе: «Газпром»	550,9	82,9	509,0	76,5	510,1	74,2
Нефтяные компании	54,8	8,2	66,6	10,0	69,1	10,1
«НОВАТЭК»	30,8	4,6	37,8	5,7	53,5	7,8
Операторы СРП	8,5	1,3	23,3	3,5	25,2	3,7
Прочие производители	17,6	2,6	23,9	3,6	20,7	3,0
Госкомпании, всего: «Роснефть» + «Газпром» + + «Газпром нефть»	566,1	85,1	531,2	79,8	537,6	78,2

Источник: Минэнерго России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Наблюдающееся в последние годы снижение темпов роста добычи нефти объясняется прежде всего объективным ухудшением условий ее добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат.

4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

При значительном росте экспорта нефти и нефтепродуктов в стоимостном выражении, обусловленном повышением мировых цен на нефть, наблюдалось некоторое снижение его физических объемов: в 2011 г. чистый экспорт нефти и нефтепродуктов составил 370,7 млн т (табл. 26, 27). Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти был на уровне 72,5%. Экспорт нефти в 2011 г. достиг 47,8% ее производства. На долю экспорта в производстве мазута в 2011 г. пришлось 89,7%, дизельного топлива – 56,1%. В то же время экспорт автомобильного бензина в 2011 г. увеличился на 10,7%, а доля экспорта автомобильного бензина в его производстве повысилась до 10,6% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 7,2%, в 2005 г. – 18,5%, в 2009 г. – 12,6%, в 2010 г. – 8,2%). При этом в 2011 г. наблюдалось заметное увеличение импорта нефтепродуктов (в 1,5 раза по сравнению с 2010 г.) и повышение доли импорта в покрытии внутреннего спроса. Доля импорта в ресурсах бензина выросла с 0,6% в 2009 г. до 1,4% в 2010 г. и 2,7% в 2011 г. (для сравнения: в 1-м полугодии 1998 г. удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2008 г. – 0,7%). Для дизельного топлива данный показатель повысился с 0,7% в 2010 г. до 1,1% в 2011 г.

Таблица 26

**Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 2002–2011 гг.,
% к предыдущему году**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Нефть, всего	113,9	117,8	115,0	98,4	98,0	104,0	94,0	101,8	101,2	97,6
В том числе:										
в страны – не члены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0	104,8	92,6	102,9	106,1	95,7
Нефтепродукты, всего	118,5	103,6	105,5	117,9	106,3	108,0	105,0	105,3	106,2	98,5
В том числе:										
в страны – не члены СНГ	119,1	102,6	104,9	119,1	104,5	107,6	102,0	107,1	109,6	94,6
Газ, всего	102,4	102,0	105,5	103,7	97,6	94,6	101,8	86,2	105,6	104,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

После значительного сокращения экспорта газа в 2009 г., когда из-за уменьшения поставок в Европу он снизился на 13,8%, в 2010–2011 гг. экспорт газа увеличился, но пока остается ниже предкризисного уровня. При этом удельный вес чистого экспорта в производстве газа несколько сократился: с 28,2% в 2008 г. до 26,3% в 2011 г.

Таблица 27

**Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного
газа в 2000–2011 гг.**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нефть, млн т								
Производство	323,2	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1	511,4
Экспорт, всего	144,5	252,5	248,4	258,4	243,1	247,4	250,4	244,6
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	214,4	211,2	221,3	204,9	210,9	223,9	214,4
Экспорт в страны СНГ	16,9	38,0	37,3	37,1	38,2	36,5	26,5	30,2
Чистый экспорт	138,7	250,1	246,1	255,7	240,6	245,6	249,3	243,5
Внутреннее потребление	123,0	123,1	131,2	124,1	130,4	125,3	125,9	140,7
Чистый экспорт в % к производству	42,9	53,2	51,2	52,0	49,3	49,7	49,4	47,6
Нефтепродукты, млн т								
Экспорт, всего	61,9	97,0	103,5	111,8	117,9	124,4	132,2	130,6
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	93,1	97,7	105,1	107,6	115,4	126,6	120,0
Экспорт в страны СНГ	3,5	3,9	5,8	6,7	10,3	9,0	5,6	10,6
Чистый экспорт	61,5	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	129,9	127,2
Нефть и нефтепродукты, млн т								
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	346,9	349,3	367,2	358,1	368,9	379,2	370,7
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	61,9	73,8	72,7	74,7	73,3	74,6	75,1	72,5
Природный газ, млрд куб. м								
Производство	584,2	636,0	656,2	654,1	664,9	596,4	665,5	687,5
Экспорт, всего	193,8	207,3	202,8	191,9	195,4	168,4	177,8	184,9
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	159,8	161,8	154,4	158,4	120,5	107,4	117,0
Экспорт в страны СНГ	60,0	47,5	41,0	37,5	37,0	47,9	70,4	67,9
Чистый экспорт	189,7	199,6	195,3	184,5	187,5	160,1	173,5	180,6
Внутреннее потребление	394,5	436,4	460,9	469,6	477,4	436,3	492,0	506,9
Чистый экспорт в % к производству	32,5	31,4	29,8	28,2	28,2	26,8	26,1	26,3

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

При некотором повышении доли нефтепродуктов, в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший в 2011 г. 65,7% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут, используемый в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки, и дизельное топливо. Основная часть энергоресурсов (в 2011 г. 88% нефти, 92% нефтепродуктов и 63% газа) экспортировалась за пределы СНГ.

Анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени свидетельствует об увеличении в нем доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 34,3% в 2011 г. (табл. 28). В условиях снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 140,7 млн т в 2011 г.) удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 72,5%.

Таблица 28

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002–2011 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	129,9	127,2
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,5	30,4	32,8	33,4	34,3	34,3

* Оценка.

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Приведенные данные свидетельствуют о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом, однако следует иметь в виду, что оно связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики. В годы, предшествовавшие финансово-экономическому кризису 2008–2009 гг., при быстром экономическом росте объемы внутреннего потребления нефти в стране были достаточно стабильны, что свидетельствует о снижении нефтеемкости российского ВВП.

В 2011 г. повышение мировых цен на нефть обусловило значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики (рис. 48, 49). Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в 2011 г. достигли 259,5 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь пореформенный период (табл. 29). Для сравнения можно отметить, что минимальный уровень доходов от нефтяного экспорта наблюдался в условиях падения мировых цен на нефть в 1998 г., когда экспортная выручка составила лишь 14 млрд долл.

Таблица 29

**Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов
в 2000–2011 гг., млрд долл.**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	112,4	140,0	164,9	228,9	141,2	193,9	259,5

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Под влиянием повышения мировых цен на нефть и газ доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2011 г. достигла 69,2%, в том числе сырой нефти – 34,7% (табл. 30).

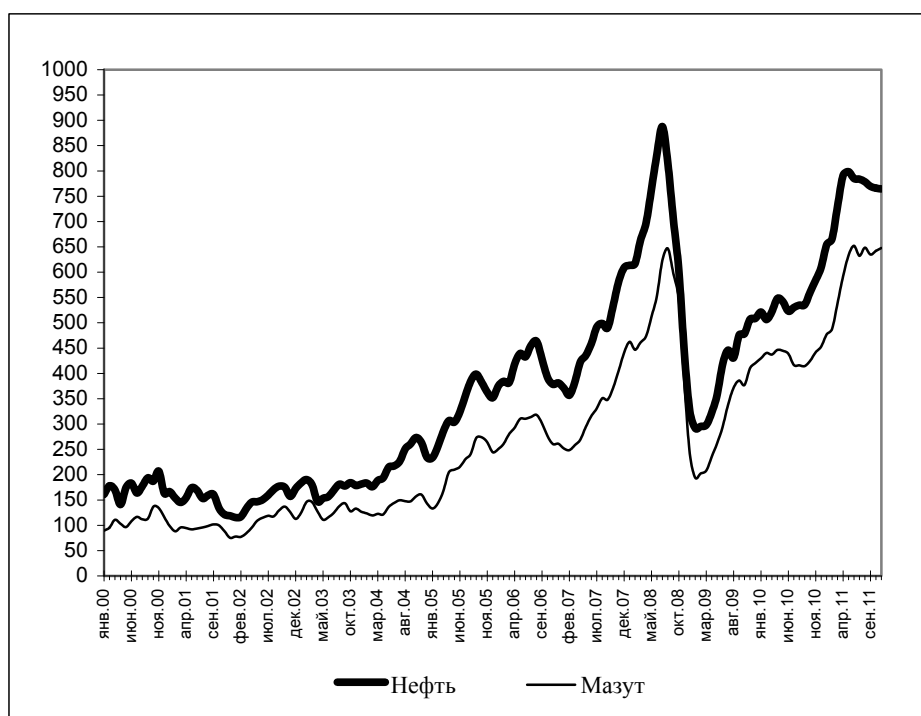
Таблица 30

Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2005–2011 гг.

	2005		2008		2009		2010		2011	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические товары, всего	154,7	64,1	321,1	68,6	201,1	66,7	267,7	67,5	357,2	69,2
В том числе: нефть	83,8	34,7	161,2	34,4	100,6	33,3	134,6	34,0	179,1	34,7
газ природный	31,4	13,0	69,1	14,8	42,0	13,9	47,6	12,0	63,8	12,4

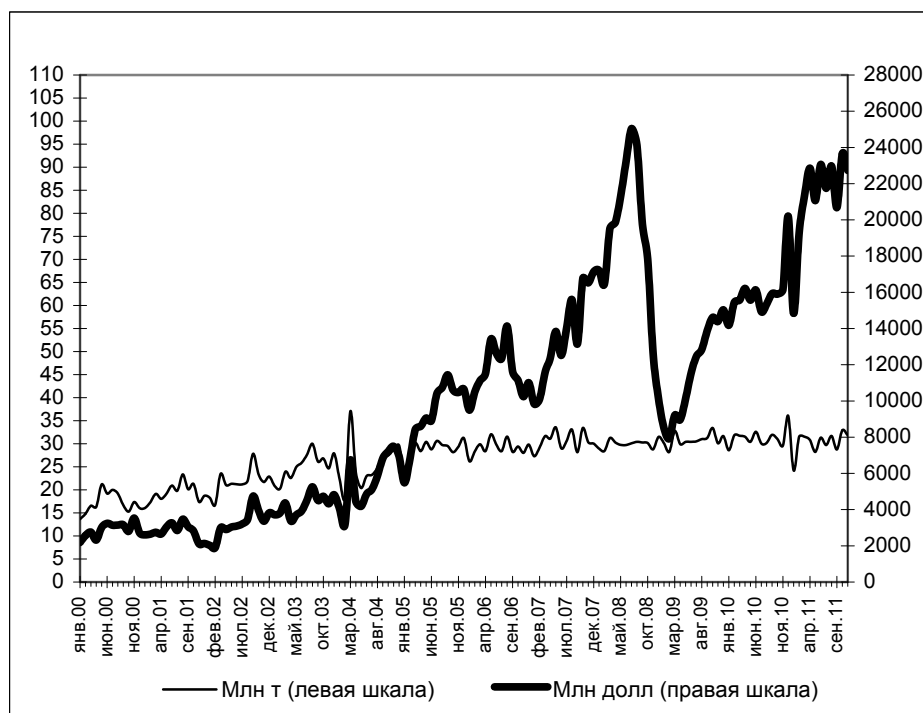
* В % к общему объему российского экспорта.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 48. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 2000–2011 гг., долл./т



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 49. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 2000–2011 гг., млн т, млн долл.

4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Цены на нефть и нефтепродукты на российском внутреннем рынке в своей основе формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынок, то есть как цены нет-бэк, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. Поскольку ставка экспортной пошлины увеличивается в меньшей степени, чем мировая цена (например, предельный прирост ставки экспортной пошлины на нефть составляет 65% от прироста цены нефти Urals), постольку рост мировых цен на нефть неизбежно приводит к росту цен внутренних. Такая картина наблюдалась и в 2011 г., когда под влиянием повышения мировых цен цены на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке заметно выросли. Данные цены, однако, пока остаются ниже максимальных значений, достигнутых в июле 2008 г., когда средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 410,2 долл./т, а средняя цена на автомобильный бензин – 810,3 долл./т. В конце 2008 г. – начале 2009 г. под влиянием снижения мировых цен на нефть произошло значительное уменьшение внутренних цен на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении. Однако затем в результате роста мировых цен на нефть внутренние цены на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении значительно повысились (табл. 31, рис. 50, 51).

Таблица 31

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 2000–2011 гг. (средние цены производителей, долл./т)

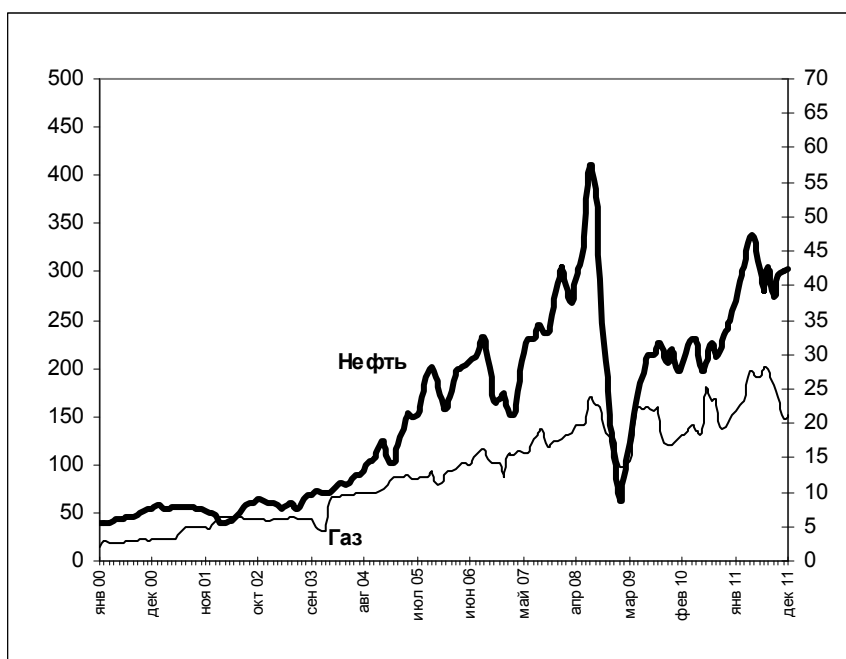
	2000 декабрь	2005 декабрь	2006 декабрь	2007 декабрь	2008 декабрь	2009 декабрь
Нефть	54,9	167,2	168,4	288,2	114,9	219,3
Автомобильный бензин	199,3	318,2	416,5	581,2	305,1	457,4
Дизельное топливо	185,0	417,0	426,1	692,5	346,5	394,8
Топочный мазут	79,7	142,7	148,8	276,5	125,0	250,8
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	11,5	14,4	17,6	18,1	16,9

Окончание таблицы 31

	2010 декабрь	2011 январь	2011 март	2011 июнь	2011 сентябрь	2011 декабрь
Нефть	248,2	269,2	304,4	302,7	273,2	303,3
Автомобильный бензин	547,9	524,9	556,7	647,7	607,5	576,9
Дизельное топливо	536,1	570,9	584,5	605,2	553,0	644,9
Топочный мазут	246,3	264,0	281,7	308,8	303,0	274,6
Газ, долл./тыс. куб. м	20,5	21,9	23,1	26,8	25,7	21,3

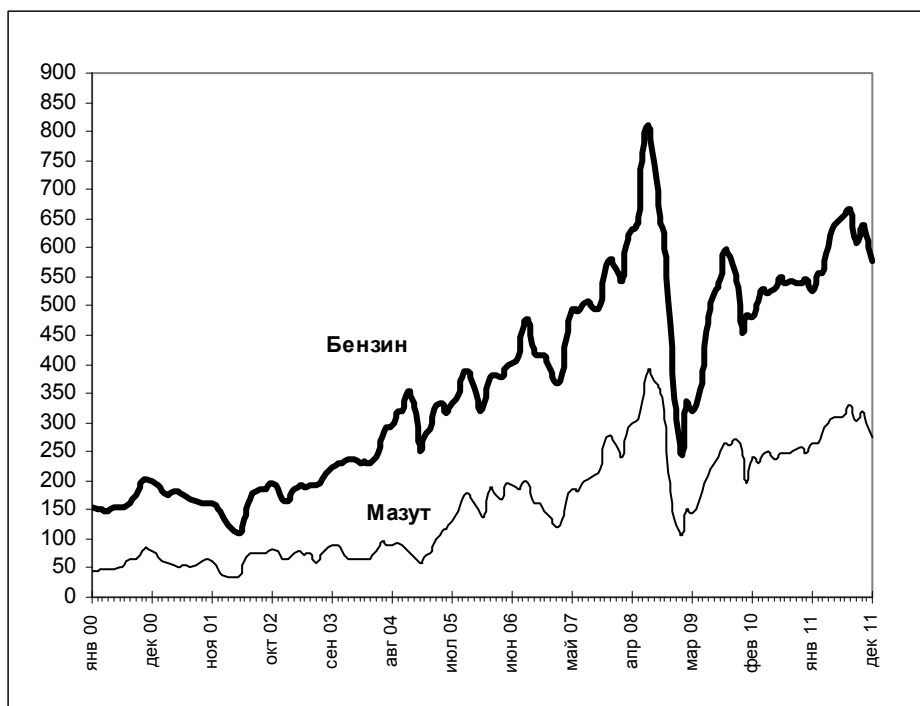
Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

При этом внутренние цены на нефть в России по-прежнему остаются значительно ниже мировых. Разрыв в уровнях мировых и внутренних цен на нефть объективно обусловлен наличием вывозной таможенной пошлины и дополнительными транспортными затратами на экспорт. Внутренние же цены на газ пока находятся в сфере государственного регулирования. С целью обеспечения конкурентоспособности национальной экономики правительством поддерживается существенно более низкий уровень внутренних цен на газ по отношению к ценам на европейском рынке.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 50. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 2000–2011 гг., долл./т, долл./тыс. куб. м



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 51. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 2000–2011 гг., долл./т

Неординарным для России событием стал так называемый «бензиновый кризис», наблюдавшийся в апреле-мае 2011 г. и выразившийся в остром дефиците бензина в отдельных регионах. В результате в некоторых регионах произошел резкий скачок цен на бензин (например, в Республике Тыва на независимых АЗС, не входящих в состав вертикально-интегрированных нефтяных компаний, цены на бензин в середине мая достигли 50 руб./л при средней цене в России 24,8 руб./л). Такая ситуация возникла вследствие увеличения экспорта бензина и сокращения его поставок на внутренний рынок. В связи с этим в целях ограничения экспорта и насыщения внутреннего рынка экспортная пошлина на бензин с мая была повышена с 67% от ставки экспортной пошлины на нефть до 90%.

Можно выделить две основные причины «бензинового кризиса»: ценовая политика государства, а именно замораживание цен на бензин на внутреннем рынке, и введение новых технических стандартов на моторное топливо. В январе 2011 г. из-за роста мировых цен и повышения ставок акцизов внутренние цены на нефтепродукты также повысились. Но уже в начале февраля правительство РФ «в ручном режиме» дало нефтяным компаниям установку на снижение цен на бензин и дизельное топливо, после чего цены на них были снижены. В феврале, марте и апреле розничные цены на бензин в России были ниже уровня января и лишь чуть выше уровня декабря 2010 г., а цены производителей – ниже уровня декабря (табл. 32).

Таблица 32

Цены на автомобильный бензин в России в 2010–2011 гг., руб./л

	2010 декабрь	2011 январь	2011 февраль	2011 март	2011 апрель	2011 май
Потребительские цены на автомобильный бензин: марка АИ-92 (АИ-93 и т.п.)	23,42	24,25	23,66	23,42	23,63	25,11
марка АИ-95 и выше	25,29	26,11	25,60	25,42	25,56	26,89
Цена производителей: марка АИ-92	12,33	11,48	11,98	11,56	12,21	13,36

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

При этом на мировом рынке цены на нефть и нефтепродукты быстро росли. Цена на нефть сорта Urals на европейском рынке выросла с 89,5 долл./барр. в декабре 2010 г. до 119,2 долл./барр. в апреле, или на 33%. Цена на бензин на европейском рынке (без учета косвенных налогов) повысилась за этот период с 0,566 евро/л до 0,738 евро/л, или на 30% (табл. 33). В России же внутренняя цена на бензин (цена производителей) в апреле была ниже уровня декабря на 1%, а розничная цена на бензин АИ-92 повысилась лишь на 0,5%. В результате экспорт оказался выгоднее поставок на внутренний рынок, и нефтяные компании, реагируя на ситуацию, увеличили экспорт бензина. По данным Росстата, в январе – апреле 2011 г. экспорт автомобильного бензина по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличился на 16,0%, при этом доля экспорта в производстве бензина повысилась до 13,6%.

Существенную роль здесь сыграло также введение новых технических стандартов на топливо. По автомобильному бензину с 1 января 2011 г. в России был введен в действие стандарт Евро-3, в связи с чем бензин второго (более низкого) класса либо перестал производиться, либо стал направляться исключительно на экспорт. Некоторые нефтяные компании по технологическим причинам не смогли обеспечить замещение производства бензина этого класса производством бензина третьего класса, что негативно сказалось на общем предложении бензина. В январе–апреле 2011 г. по отношению к соответствующему периоду 2010 г. производство бензина составило 99,7%, при этом в апреле 2011 г. по отношению к апрелю предыдущего года – 96,4%.

Таблица 33

Цены на автомобильный бензин в Германии* в 2010–2011 гг., евро/л

	2010 декабрь	2011 март	2011 апрель
Потребительская цена	1,453	1,587	1,658
Налоги на потребителей	0,887	0,908	0,920
Цена без налогов	0,566	0,679	0,738

* Цена АИ-95.

Источник: OECD/IEA.

В этих условиях введение повышенной (ограничительной) экспортной пошлины на бензин в размере 90% ставки экспортной пошлины на нефть, а также ослабление административного давления на цены позволили увеличить поставки бензина на внутренний рынок и нормализовать ситуацию. Впоследствии было принято решение о сохранении такой ставки экспортной пошлины на бензин.

4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли

Положительное влияние на нефтяной сектор оказали изменения в системе налогообложения, направленные на снижение налоговой нагрузки, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых нефтяных месторождений в неосвоенных регионах и на континентальном шельфе. С 2009 г. в формуле расчета коэффициента Кц, отражающего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке НДС при добыче нефти, не облагаемый налогом ценовой минимум был повышен с 9 долл./барр. до 15 долл./барр. (табл. 34), что привело к существенному снижению применяемой ставки НДС при добыче нефти. Кроме того, было исключено требование использования прямого метода учета количества добытой нефти на конкретных участках недр для применения понижающего коэффициента к ставке НДС (Кв) на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов. Это позволило распространить данную льготу на все выработанные месторождения, что стимулирует продление сроков их эксплуатации и дополнительную добычу нефти.

Таблица 34

Ставка НДС при добыче нефти в 2005–2011 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т	419	419	419	419	419	419	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)	$(Ц-9) \times P/261$				$(Ц-15) \times P/261$		
Коэффициент, характеризующий степень выработанности запасов участка недр (Кв)	–		$3,8-3,5 \times N/V$				

Примечание. Ц – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals в долларах США за баррель; P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком РФ; N – накопленная добыча нефти на участке недр; V – начальные извлекаемые запасы нефти категорий А, В, С1 и С2 на участке недр.

Источник: Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ, Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ.

В целях стимулирования освоения новых нефтегазовых провинций для новых нефтяных месторождений, расположенных в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой, установлены налоговые каникулы по НДС (табл. 35). Например, при разработке новых нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти в 25 млн т на участке недр при непревышении срока разработки запасов 10 лет либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

В целях дополнительного стимулирования разработки месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции для расположенных здесь нефтяных месторождений правительством РФ с 1 декабря 2009 г. были установлены нулевые ставки экспортной пошлины на нефть, которые применялись вплоть до 1 июля 2010 г. Затем правительство РФ перешло к применению в отношении добытой здесь нефти пониженных ставок экспортной пошлины. С декабря 2010 г. пониженные ставки экспортной пошлины стали применяться также к месторождениям, расположенным в Каспийском море.

Таблица 35

Регионы применения и параметры налоговых каникул по НДС при добыче нефти

Регион	Накопленный объем добычи нефти на участке недр, млн т	Период применения для лицензий на разведку и добычу, лет	Период применения для лицензий на геологическое изучение и добычу, лет	Дата введения льготы
1. Республика Саха (Якутия), Иркутская область, Красноярский край	25	10	15	01.01.2007
2. Континентальный шельф севернее Северного полярного круга	35	10	15	01.01.2009
3. Ненецкий АО, полуостров Ямал	15	7	12	01.01.2009
4. Азовское и Каспийское моря	10	7	12	01.01.2009
5. Черное море	20	10	15	01.01.2012
6. Охотское море	30	10	15	01.01.2012
7. Ямало-Ненецкий АО севернее 65-го градуса северной широты	25	10	15	01.01.2012

Источник: Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 258-ФЗ.

В 2011 г. был принят еще ряд поправок в Налоговый кодекс РФ по изменениям в налогообложении нефтегазового сектора, которые вступили в действие с 2012 г. В целях стимулирования разработки малых нефтяных месторождений с 2012 г. к ставке НДС при добыче нефти введен специальный понижающий коэффициент, характеризующий величину запасов конкретного участка недр, – коэффициент Кз. Данный коэффициент рассчитывается по специальной формуле и применяется на участках недр с начальными извлекаемыми запасами нефти до 5 млн т и степенью выработанности запасов до 0,05. До этого порядок исчисления НДС при добыче нефти не предусматривал дифференциации налогообложения в зависимости от величины запасов нефти на участке недр, в результате разработка малых нефтяных месторождений с извлекаемыми запасами до 5 млн т, как правило, оказывалась экономически нецелесообразной из-за высоких удельных капитальных и эксплуатационных затрат. При этом в государственном балансе запасов полезных ископаемых числится около тысячи месторождений с извлекаемыми запасами до 5 млн т и выработанностью менее 5%, суммарные запасы которых составляют 1 млрд т нефти.

Применение к ставке НДС специального понижающего коэффициента Кз должно создать условия для освоения новых малых месторождений, разработка которых при общей системе налогообложения нерентабельна. Это позволит вовлечь в разработку дополнительные запасы нефти, сосредоточенные в таких месторождениях.

В рамках реализации политики стимулирования освоения новых регионов добычи в 2011 г. режим налоговых каникул по НДС был распространен на новые нефтяные месторождения, расположенные в Ямало-Ненецком автономном округе севернее 65-го градуса северной широты. Для участков недр, расположенных в этом регионе, за исключением находящихся на полуострове Ямал, предлагается применять нулевую ставку НДС до достижения накопленного объема добычи нефти в 25 млн т на участке недр или в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения и добычи полезных ископаемых с

даты государственной регистрации соответствующей лицензии на пользование недрами.

Режим налоговых каникул по НДС был также распространен на нефтяные месторождения, расположенные в Черном и Охотском морях.

Эти решения должны создать необходимые экономические условия для освоения месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа, Черного и Охотского морей, разработка которых при общем налоговом режиме нерентабельна из-за необходимости осуществления значительных объемов капитальных вложений, связанных с созданием инфраструктуры, географическими и геологическими особенностями месторождений данных регионов.

Дифференцированное снижение налоговой нагрузки для определенных регионов, характеризующихся повышенными затратами на освоение, в рамках действующей налоговой системы представляется оправданным, поскольку позволяет обеспечить необходимую доходность инвестиций в разработку новых месторождений. Вместе с тем используемый в этих целях механизм налоговых каникул, простой с точки зрения налогового администрирования, является достаточно несовершенным. Для всех месторождений определенного региона (зоны шельфа) применяется единый усредненный подход, при котором не учитываются фактические значительные различия в затратах на освоение конкретных месторождений региона. В результате месторождения, характеризующиеся наиболее высокими затратами, могут остаться неразработанными.

Более совершенной формой налогообложения добычи нефти является налогообложение дополнительного (чистого) дохода. Такой подход обеспечивает автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от конкретных условий добычи нефти. При таком подходе учитывается не только получаемый производителем валовой доход (как при применении НДС и экспортной пошлины), но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. Использование такого режима позволит создать необходимые условия для освоения новых месторождений, разработка которых связана с повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами.

Принятыми в 2011 г. поправками в Налоговый кодекс РФ резко повышена ставка НДС на природный газ. В течение 2006–2010 гг. данная ставка оставалась неизменной, в то время как оптовые цены на газ за этот период увеличились более чем в 2 раза. В результате ставка НДС на природный газ за эти годы существенно снизилась как в реальном, так и в относительном выражении (в процентах к цене). С 1 января 2011 г. ставка данного налога была проиндексирована в 1,61 раза, что фактически соответствовало накопленной инфляции за период 2007–2010 гг. Однако высокие показатели прибыльности деятельности по добыче, транспортировке и реализации природного газа свидетельствовали о более низком уровне налоговой нагрузки на российский газовый сектор по сравнению с нефтяным и возможности дополнительного существенного повышения ставки НДС. В связи с этим с 2012 г. ставка НДС на природный газ была повышена до 509 руб./тыс. куб. м, или в 2,15 раза по сравнению с 2011 г. В 2013–2014 гг. предусмотрено некоторое дополнительное повышение ставки НДС на природный газ (табл. 36). При этом для организаций, не являющихся собственниками объектов Единой системы газоснабжения, а также не являющихся организациями, в которых доля участия собственников объектов Единой системы газоснабжения составляет более 50%, к установленной ставке применяется понижающий коэффициент: в 2012 г. – 0,493, в 2013 г. – 0,455, с 2014 г. – 0,447.

Таблица 36

Ставки НДС при добыче нефти и природного газа в 2010–2014 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014
НДС при добыче нефти, руб./т	419	419	446	470	470
НДС при добыче газа, руб./тыс. куб. м	147	237	509	582	622

Источник: Налоговый кодекс РФ.

Таким образом, принятыми решениями существенно повышена налоговая нагрузка на ОАО «Газпром», которое является собственником Единой системы газоснабжения и получает соответствующие доходы от транспортировки и экспорта природного газа. Для независимых же производителей газа ставка НДС лишь индексируется в соответствии с инфляцией и остается на относительно низком уровне (в 2012 г. – 251 руб./тыс. куб. м).

В 2011 г. была также изменена схема налогообложения экспорта нефти и нефтепродуктов. С 1 октября 2011 г. была снижена общая ставка экспортной пошлины на нефть путем применения при расчете ставки экспортной пошлины вместо коэффициента 0,65 (табл. 37) коэффициента 0,60. Данное решение снизило налоговую нагрузку на нефтедобывающую отрасль, что должно стимулировать нефтедобычу.

Таблица 37

Предельные ставки экспортной пошлины на нефть

Мировая цена на нефть марки Urals	Ставка, долл./т
До 15 долл./барр.	0
От 15 до 20 долл./барр.	$0,35 \times (Ц - 15) \times 7,3$
От 20 до 25 долл./барр.	$12,78 + 0,45 \times (Ц - 20) \times 7,3$
Свыше 25 долл./барр.	$29,2 + 0,65 \times (Ц - 25) \times 7,3$

Примечание. Ц – цена нефти Urals, долл./барр.

Источник: Закон РФ «О таможенном тарифе».

Ставки экспортных пошлин на нефтепродукты устанавливаются на более низком уровне по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть, что субсидирует российскую нефтепереработку и стимулирует экспорт нефтепродуктов. В последние годы ставка экспортной пошлины на светлые нефтепродукты составляла около 0,72 от ставки экспортной пошлины на нефть, а ставка экспортной пошлины на темные нефтепродукты – около 0,39.

Более низкие экспортные пошлины на нефтепродукты стимулировали рост объемов переработки нефти внутри страны и увеличение экспорта продуктов переработки. При приросте добычи нефти за период 2006–2010 гг. на 7,5% объем первичной переработки нефти увеличился на 19,9%, а экспорт нефтепродуктов – на 36,3%. Прирост объемов переработки нефти в этот период на 85% был обеспечен увеличением экспорта нефтепродуктов.

В то же время такая дифференциация экспортных пошлин отнюдь не стимулировала увеличение глубины переработки нефти. В 2011 г. глубина переработки нефти в России составила лишь 71%, т.е. за последние 10 лет фактически не увеличилась (в развитых странах глубина переработки нефти в настоящее время достигает 90–95%). Произшедший же в последние годы рост российского экспорта нефтепродуктов был обусловлен главным образом увеличением экспорта мазута, который используется в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов.

В 2006–2010 гг. увеличение экспорта нефтепродуктов почти на 3/4 было обусловлено ростом экспорта мазута на 55,8%, причем доля мазута в суммарном экспорте нефтепродуктов повысилась до 54,5%. При этом доля экспорта мазута в его производстве превысила 90%.

В этих условиях становилось все более очевидным, что для стимулирования модернизации российской нефтеперерабатывающей отрасли и повышения глубины переработки нефти целесообразны переход к единой ставке экспортной пошлины на светлые и темные нефтепродукты, а также сближение данной ставки со ставкой экспортной пошлины на нефть. В конце 2010 г. было принято решение о переходе в течение двух лет к единой ставке экспортной пошлины на нефтепродукты в размере 60% ставки экспортной пошлины на сырую нефть (табл. 38).

Таблица 38

Ставки экспортных пошлин на нефтепродукты, установленные с 1 января 2011 г. (коэффициенты по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть)

	2011	2012	2013
Светлые нефтепродукты (легкие дистилляты, средние дистилляты, дизельное топливо и др.)	0,67	0,64	0,60
Темные нефтепродукты (мазут, смазочные масла и др.)	0,467	0,529	0,60

Источник: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1155.

Однако в 2011 г. стало ясно, что установленные ставки пошлин не решают проблему. Производство и экспорт мазута продолжали расти, глубина переработки нефти не увеличивалась. Более того, в апреле-мае 2011 г. в отдельных регионах страны возник острый дефицит бензина («бензиновый кризис»), обусловленный увеличением его экспорта и снижением производства. В этих условиях с целью насыщения внутреннего рынка в мае 2011 г. была введена повышенная (ограничительная) экспортная пошлина на бензин. Затем были пересмотрены ставки экспортных пошлин на другие нефтепродукты. Новые ставки экспортных пошлин были введены в действие с 1 октября 2011 г. (табл. 39).

Таблица 39

Ставки экспортных пошлин на нефтепродукты, установленные с 1 октября 2011 г. (коэффициенты по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть)

	С 1 октября 2011 г. по 31 декабря 2014 г.	С 1 января 2015 г.
Бензины товарные, прямогонные бензины	0,90	0,90
Легкие дистилляты, средние дистилляты, дизельное топливо	0,66	0,66
Мазут, смазочные масла и др.	0,66	1

Источник: Постановление Правительства РФ от 26 августа 2011 г. № 716.

Принятые в 2011 г. изменения в системе налогообложения должны стимулировать добычу нефти и создать стимулы к модернизации нефтеперерабатывающей отрасли, повышению глубины переработки нефти.

4.5. Состояние и тенденции развития аграрного сектора России

4.5.1. Общая характеристика состояния сельского хозяйства

Прошло 20 лет с начала реформ в сельском хозяйстве России. Это тот срок, по истечении которого можно подвести некоторые итоги. Несмотря на непоследовательность, противоречивость, некомплексность действий государства, в российском сельском хозяйстве произошли существенные изменения. Полный анализ изменений не является темой настоящего раздела, но частичный анализ состояния сельского хозяйства в 2011 г. проведен с учетом этих 20 лет.

В настоящее время в России завершается реализация первой Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. Она введена в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», предусматривающей принятие пятилетних государственных программ. Несмотря на то что действующая Программа, а также механизм ее осуществления имеют значительные недостатки, у нее есть два достоинства. Первое: заложены основы относительной устойчивости государственной политики на срок действия программы – 5 лет. Второе: установлены направления и источники финансирования мероприятий поддержки за счет бюджетов разных уровней, в первую очередь – федерального бюджета. Можно констатировать, что Программа расширяет доступ к кредитным ресурсам, способствует некоторой модернизации сельского хозяйства и инфраструктуры сельской местности. Однако степень ее влияния на результаты – увеличение объемов производства сельхозпродукции – меньше, чем таких факторов, как биоклиматический потенциал того или иного региона и численность сельского населения, проживающего в нем. Последнее подтверждается рядом исследований¹.

Климатические условия в России являются одним из главных факторов повышенного риска ведения сельскохозяйственного бизнеса в стране. Предыдущий, 2010 г. характеризовался чрезвычайно неблагоприятными условиями, повлекшими за собой засуху в 43 субъектах РФ, что привело к резкому падению урожайности и валового сбора основных сельскохозяйственных культур. Можно было ожидать, что резкое падение сбора зерновых, низкая обеспеченность кормами неблагоприятно отразятся на состоянии животноводства².

Вместе с тем меры государственного регулирования, в первую очередь – запрет на экспорт зерна³, дополнительное выделение 5 млрд руб. на сохранение маточного пого-

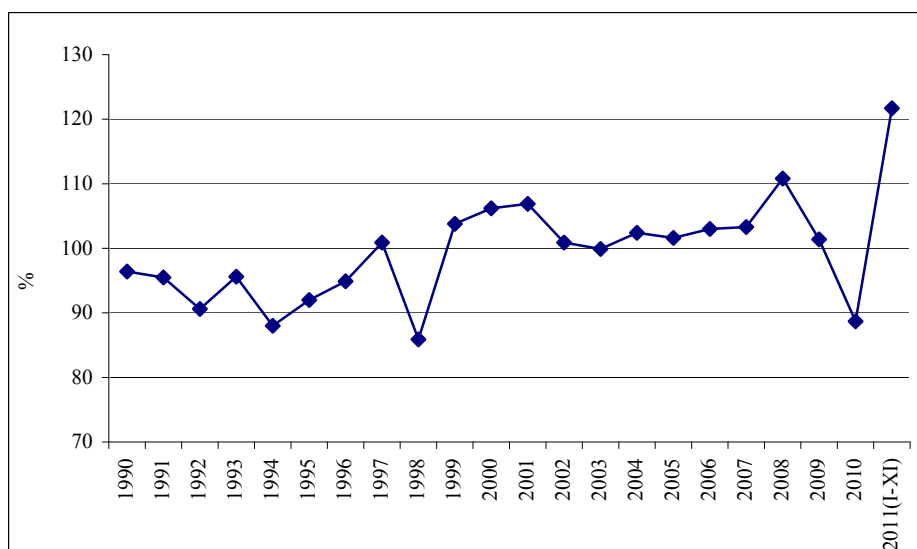
¹ Гатаулина Е. Оценка влияния государственного регулирования на развитие сельскохозяйственного производства // Математические методы, модели и информационные технологии в АПК (Немчиновские чтения): Труды НАЭКОР. Вып. 15. М.: Изд-во РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева, 2011. С. 84–89.

² К началу января 2011 г. обеспеченность скота кормами в сельскохозяйственных организациях была ниже на 25,2%, чем к началу 2010 г. Если учесть, что в структуре производства зерна снизилась доля кормового зерна (кроме зерна кукурузы), то ситуация с обеспеченностью кормами вызывала тревогу.

³ Запрет на экспорт зерна в общем случае оценивается отрицательно: это плохо повлияло на имидж России как надежного партнера, осложнило положение экспортеров, которые с большим трудом отвоевывали свое место на международном рынке зерна, снизило доходность сельхозпроизводителей в год низкого производства зерна, привело к непрозрачной процедуре распределения зерна крупным производителям животноводческой продукции и т.д. Однако запрет имел и положительные последствия для животновод-

ловья скота и 9 млрд руб. на компенсацию части стоимости кормов¹ для свиноводческих и птицеводческих предприятий, выплата субсидий на сохранение поголовья коров предотвратили спад производства в молочном животноводстве, сохранив тенденцию роста поголовья и производства мяса свиней и птицы.

Прошедший 2011 г. был благоприятным для сельского хозяйства России. Индекс производства продукции сельского хозяйства² составил 121,8%³ (в 2010 г. – 88,7%). Это лучший показатель за весь период с 1990 г., который свидетельствует о быстром восстановлении сельского хозяйства после тяжелого 2010 г. (рис. 52).



Источник: Росстат.

Рис. 52. Индексы производства сельскохозяйственной продукции

Валовой сбор зерновых и зернобобовых составил 97,5 млн т в бункерном весе. Он превысил почти на 50% урожай прошлого года. За последние 20 лет только в 2008, 1992 и 1993 гг. валовой сбор был еще выше. Валовой сбор сахарной свеклы – около 45 млн т – не только более чем в 2 раза превышает урожай прошлого года, но и является наивысшим урожаем, который когда-либо собирался в России. Максимальный урожай за российскую историю получен также по подсолнечнику – 9,4 млн т. Рекордные урожаи зафиксированы по другим масличным – сое и рапсу. Превышен урожай предшествующего года по картофелю и овощам. Увеличение площадей озимых под урожай 2012 г. свидетельствует о предпосылках дальнейшего роста валовых сборов зерна в 2012 г. при благоприятных климатических условиях. По зерновым и зернобобовым производство приблизилось к валовому сбору в советский период, а по подсолнеч-

ства. Безусловно, в первую очередь выгодоприобретателями выступили птицефабрики и свинокомплексы.

¹ Выступление министра Е.Б. Скрынник на Всероссийском совещании «О реализации мероприятий Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы». 25.11.2011 г., Москва <http://mcx.ru/news/news/show/5107.195.htm>

² Рассчитывается как соотношение объемов производства сельхозпродукции текущего года к объемам предыдущего года. Используются сопоставимые цены – цены предыдущего года.

³ Данные приведены на 1 ноября 2012 г.

нику, сахарной свекле, овощам доперестроечное производство уже перекрыто. С учетом сокращения численности населения и занятых в сельском хозяйстве можно говорить, что по этим продуктам улучшилось обеспечение продуктами собственного производства по сравнению с дореформенным уровнем и повысилась производительность труда (табл. 40).

Таблица 40

**Валовой сбор основных продуктов растениеводства,
млн т**

	В среднем за год			2005	2008	2011
	1986–1990	1991–1995	1996–2000			
Зерно (после доработки)	104,3	87,9	65,2	74,3*	102,8	92,6
Картофель	35,9	36,8	34,5	37,3	28,9	32,1
Овощи	11,2	10,2	11,4	15,2	13,0	13,5
Подсолнечник	3,1	3,1	3,3	6,4	7,3	9,4
Сахарная свекла	33,2	21,7	14	21,4	29,0	43,0

*Пересчет в весе после доработки с 2005 по 2011 г. по коэффициенту 0,95.

Источник: Росстат.

Постепенно меняется структура посевов. К концу 2011 г. относительно 1990 г. доля зерновых и зернобобовых в структуре посевов основных культур увеличилась на 4% и достигла 57,5%, технических культур – возросла почти в 3 раза (на 9,6%) и достигла 14,5%. Это увеличение произошло за счет существенного снижения доли кормовых – с более чем 38% до 24% (рис. 53).

При уменьшении площадей под зерновыми на 36% относительно 1990 г. увеличились площади под пшеницей (+10%) и кукурузой (+63%), а самое большое сокращение коснулось ржи (-78%) и ячменя (-68%). Площадь кормовых культур стала меньше на 59%, в первую очередь за счет снижения площадей под корнеплодами (-93%), многолетними (-63%) травами, кукурузой на корм скоту (-85%). Таким образом, сокращение площадей и, как следствие, валовых сборов, коснулось в первую очередь тех культур, которые использовались для кормления крупного рогатого скота. Исключение составила рожь. Уменьшение площадей под культурами на корм скоту явилось отражением падения его поголовья – с 1990 по 2011 г. в 2,85 раза, и лишь только в 2011 г. наметился незначительный его прирост.

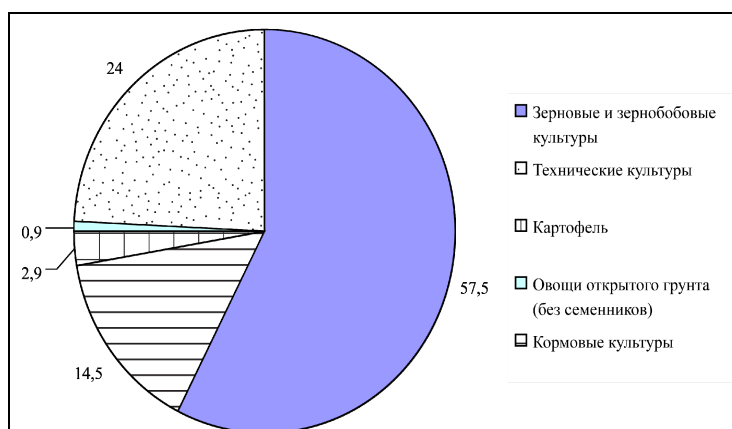
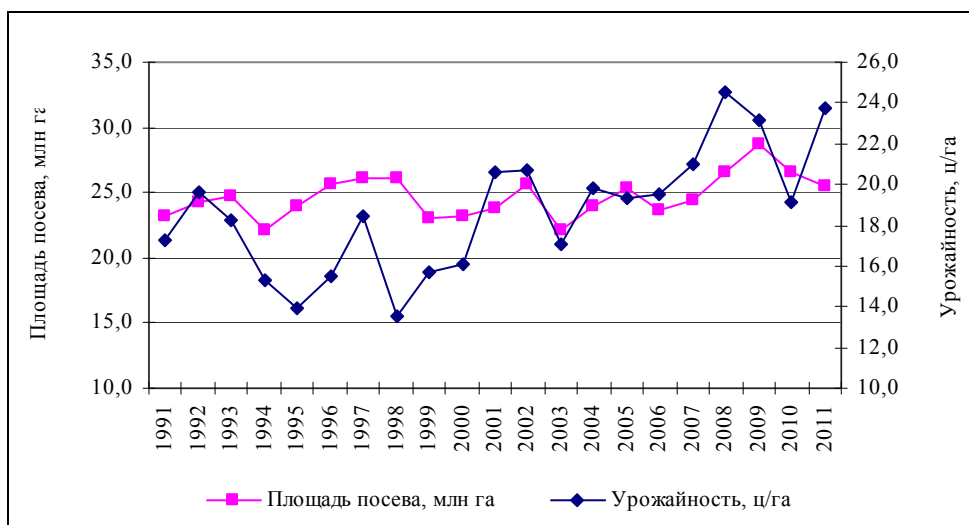


Рис. 53. Структура посевных площадей основных сельскохозяйственных культур в 2011 г., %

Пшеница занимает ведущее место в структуре¹ посевов (35,4%). На втором месте остаются многолетние травы (15,2%). Доля ячменя и подсолнечника примерно одинакова – соответственно 9,6 и 9,5%. Картофель (как один из основных продуктов питания) и сахарная свекла (как внутреннее сырье для сахара) занимают незначительную долю в структуре посевов – соответственно 1,5 и 2,9%. По продовольственным культурам, в основном выращиваемым в сельскохозяйственных организациях (СХО), нет резкого сокращения площадей возделывания, а по подсолнечнику отмечается устойчивый рост (рис. 54–56). При этом повсеместно наблюдается рост урожайности этих культур.



Источник: Росстат.

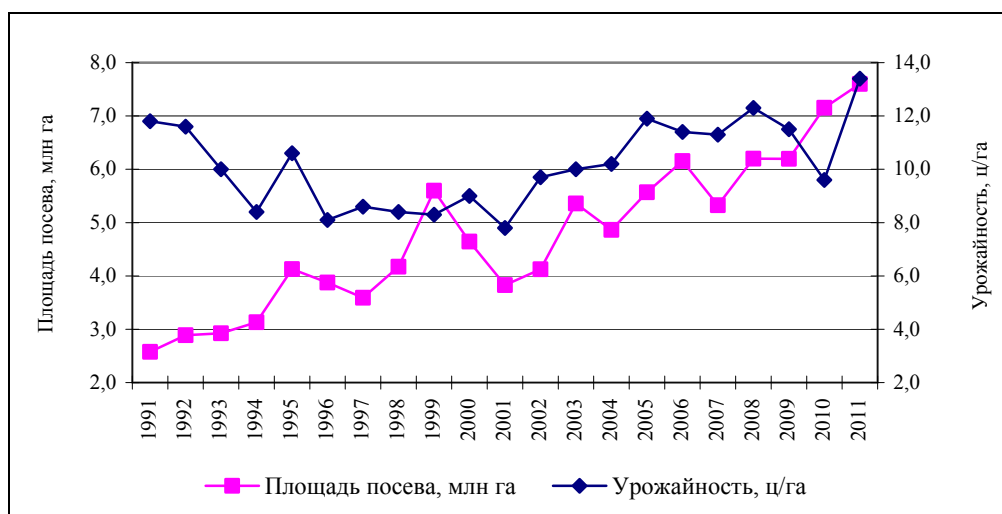
Рис. 54. Динамика посевных площадей и урожайности пшеницы



Источник: Росстат.

Рис. 55. Динамика посевных площадей и урожайности сахарной свеклы

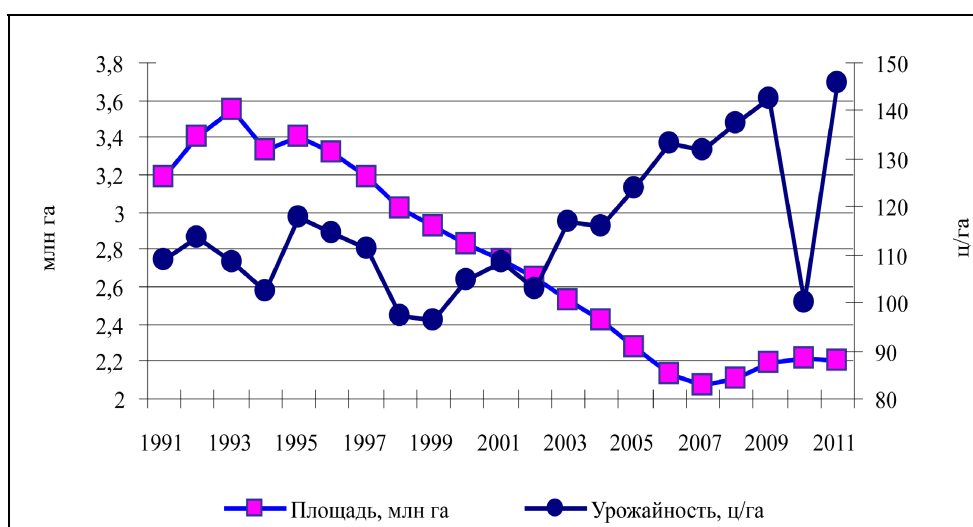
¹ Здесь и далее, если не указан год, приводятся данные за 2011 г.



Источник: Росстат.

Рис. 56. Динамика посевных площадей и урожайности подсолнечника

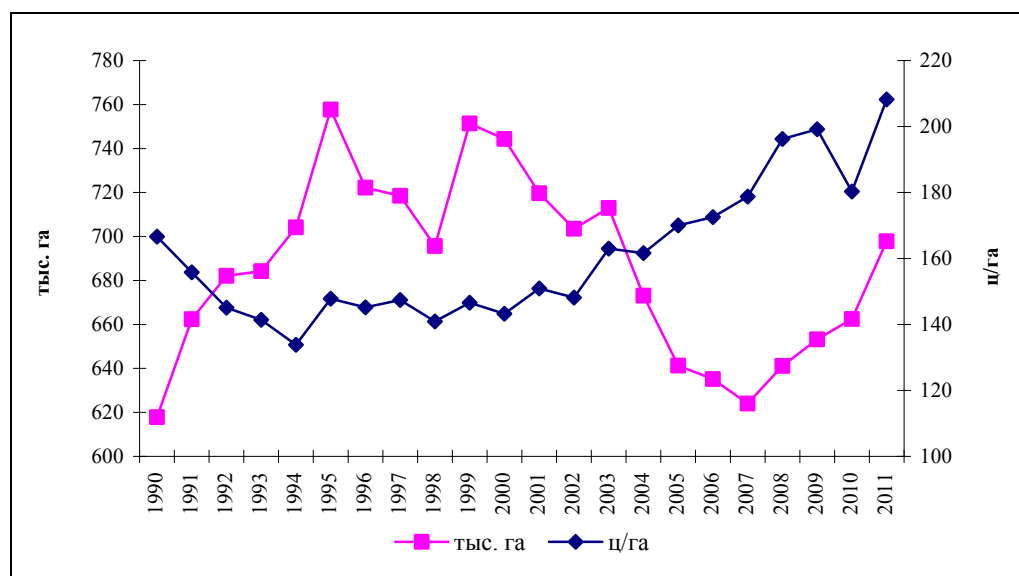
Площадь под картофелем резко сократилась, однако это сокращение (66% в 2011 г. относительно 1991 г.) в значительной мере компенсируется ростом урожайности (индекс урожайности равен 1,42 соответственно). В 2011 г. объем производства относительно 1991 г. составил 94% (рис. 57).



Источник: Росстат.

Рис. 57. Динамика посевных площадей и урожайности картофеля

Производство овощей также все еще преимущественно сконцентрировано в хозяйствах населения. Площади под ними имеют устойчивую динамику к падению с 1999 г. (индекс изменения площади составил 0,98). Однако здесь также наблюдается рост урожайности (индекс равен 1,44 в 2011 г. относительно 1991 г.), что обеспечило общий рост производства в 2011 г. на уровне 1,41 к уровню 1991 г. (рис. 58).



Источник: Росстат.

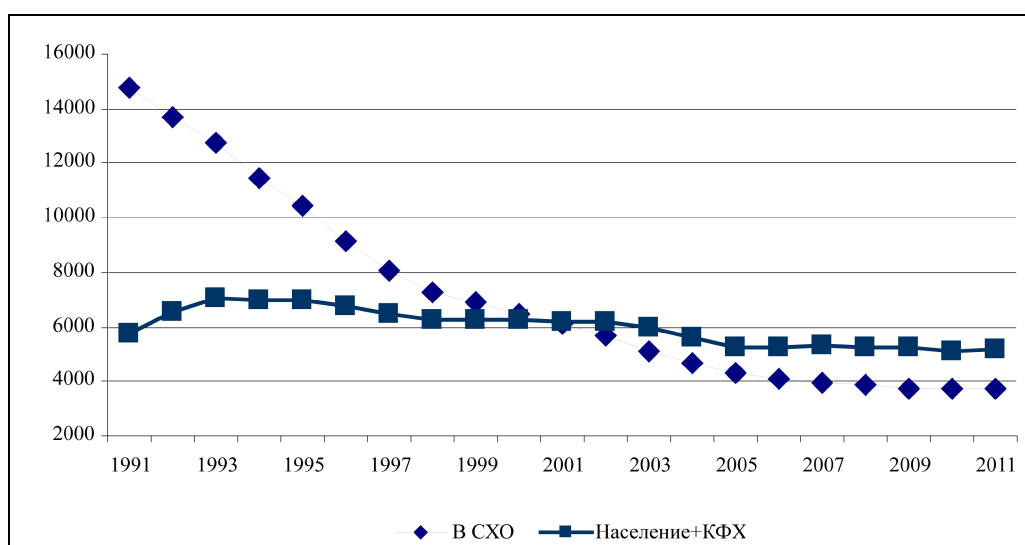
Рис. 58. Динамика посевных площадей и урожайности овощей открытого грунта

В животноводстве за год произошли изменения, которые продолжают сложившиеся в последние годы тенденции: замедленное снижение поголовья крупного рогатого скота (отражением этой тенденции является перестройка растениеводства – сокращение площадей культур, используемых для кормления КРС), рост поголовья свиней и птицы.

Тренд поголовья коров показан на рис. 59. Общее сокращение поголовья по всем категориям хозяйств достигло к концу 2011 г. порядка 57%. При этом в СХО потеряно 75% от уровня 1991 г., а в хозяйствах населения – около 10%. В сельскохозяйственных организациях наибольшие потери поголовья наблюдались с 1992 по 1998 г. (ежегодные потери в интервале от –7 до –13%) и с 2002 по 2005 г. (интервал от –7 до –9% в год). Хозяйства населения в первые годы реформы резко увеличили поголовье коров, однако в последующем оно сократилось, хотя и не так критично, как в СХО. Наибольшие потери пришлось на 2006–2008 гг. (ежегодное падение составило –4%) и 2003–2005 гг. (в интервале от –4 до –6%). До сих пор в хозяйствах населения, включая немногочисленные фермерские хозяйства молочного направления, находятся 58% всех коров. Резкое сокращение поголовья отчасти компенсировано ростом продуктивности животных – в 2011 г. на 55% относительно 1991 г., средний удой на корову за 10 месяцев 2011 г. вплотную подошел к 4 т. В результате действия этих двух разнонаправленных факторов общее производство молока составило в 2011 г. 67,5% от уровня 1991 г.

Динамика поголовья КРС на откорме в разных формах хозяйств повторяет динамику поголовья коров (рис. 60). Численность поголовья животных на конец 2011 г. составила чуть более 32% уровня 1991 г.

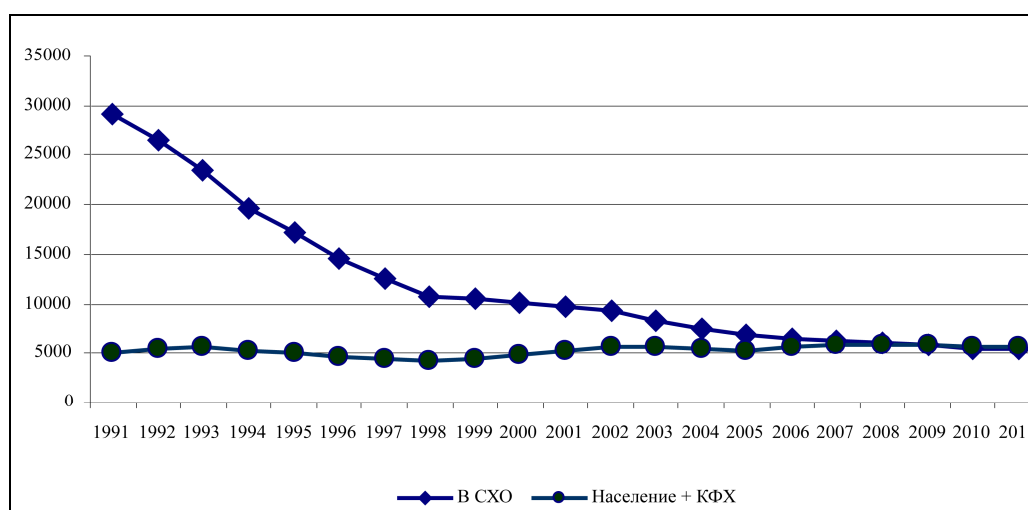
Сельскохозяйственные организации (СХО) потеряли 81% поголовья КРС к концу 2011 г. С 1992 по 1998 г. ежегодные потери составляли с 9 до 16% от уровня предыдущего года. Второй период с максимальными потерями – 2003–2005 гг., когда потери составляли от –9 до –11% ежегодно.



Источник: Росстат.

Рис. 59. Динамика поголовья коров, тыс. голов

В хозяйствах населения, включая КФХ, за 20-летний период произошел даже прирост поголовья: на конец 2011 г. здесь числится на 11,5% больше животных, чем было в 1991 г. Для этих производителей трудными были 1994–1998 гг. (ежегодные потери составляли от –5 до –7%), 2004–2005 гг. (потери на уровне –3% в год). Несмотря на меры поддержки мясного скотоводства, принимаемые государством, с 2008 г. здесь не наблюдается прироста поголовья, а в 2010 г. потери доходили до –5%.

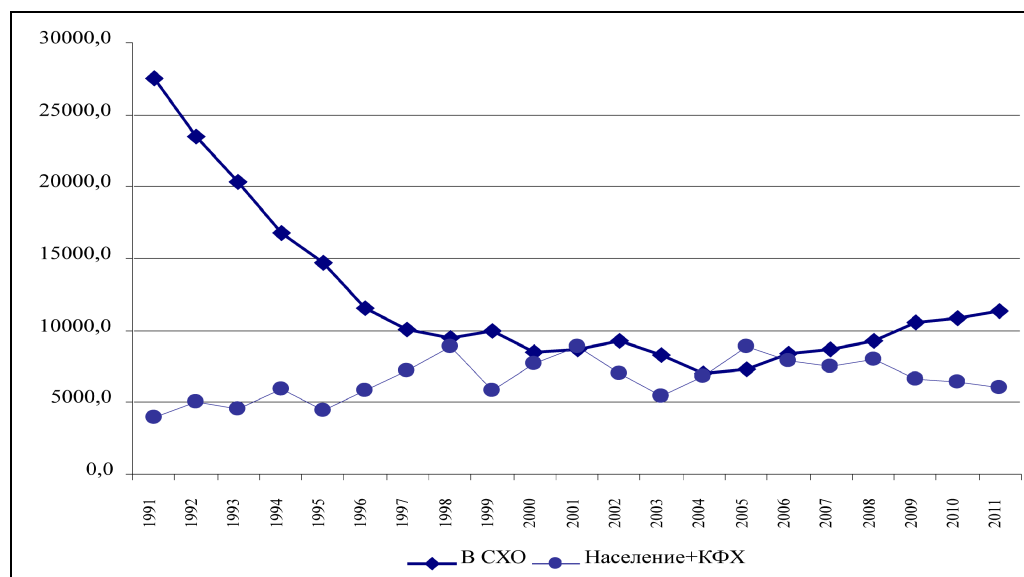


Источник: Росстат.

Рис. 60. Динамика поголовья КРС на откорме, тыс. голов

Поголовье свиней также снизилось в 2011 г. по сравнению с 1991 г. на 45%. К 2005 г. в СХО было потеряно 73% поголовья. С 2005 г. наметилась устойчивая тенденция к его росту: к концу 2011 г. рост поголовья достиг 60% (чему способствовали государственная поддержка и ставки таможенных пошлин), в отдельные годы (2006,

2009 гг.) ежегодные приросты составляли 15%, однако в последние два года (2010 и 2011 гг.) приросты были на уровне соответственно 2 и 4%. Свиноводство уверенно перешло в сельскохозяйственные организации: здесь уже содержится 65% животных (рис. 61).



Источник: Росстат.

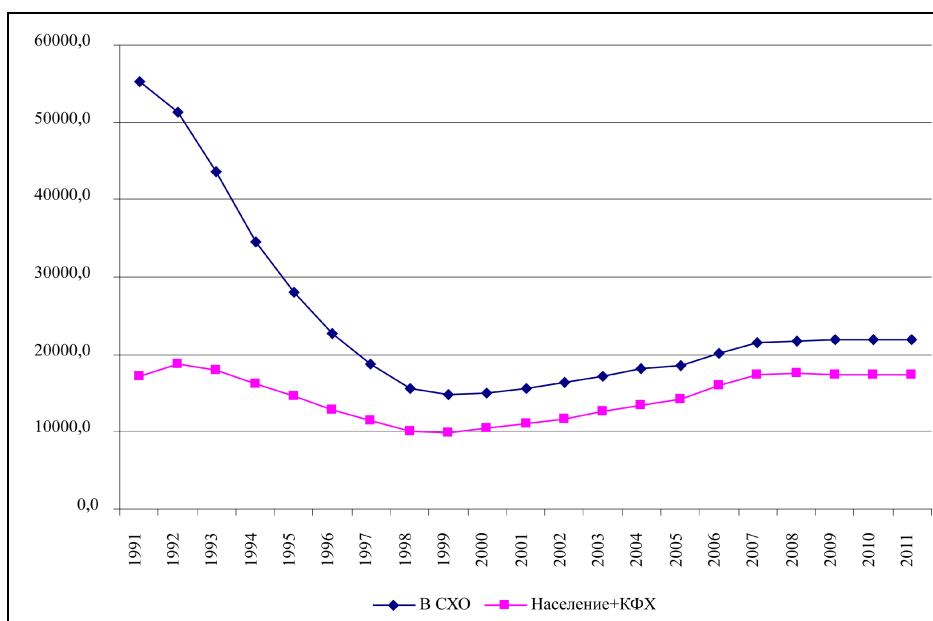
Рис. 61. Динамика поголовья свиней, тыс. голов

В хозяйствах населения, включая КФХ, происходило увеличение поголовья свиней: к 2005 г., когда сельскохозяйственные организации потеряли около 2/3 своего поголовья, в хозяйствах населения оно увеличилось более чем в 2 раза. По мере развития свиноводства в СХО поголовье в хозяйствах населения снижалось, но и сейчас там содержится в 1,5 раза больше, чем в 1991 г.

Поголовье овец и коз составило в 2011 г. около 40% от уровня 1991 г. (рис. 62). В СХО сокращение поголовья прекратилось, оно стабилизировалось на уровне в 21,9 млн голов, или 56% от поголовья¹ во всех категориях производителей. Поголовье животных в хозяйствах населения, включая КФХ, восстановлено до докризисного уровня.

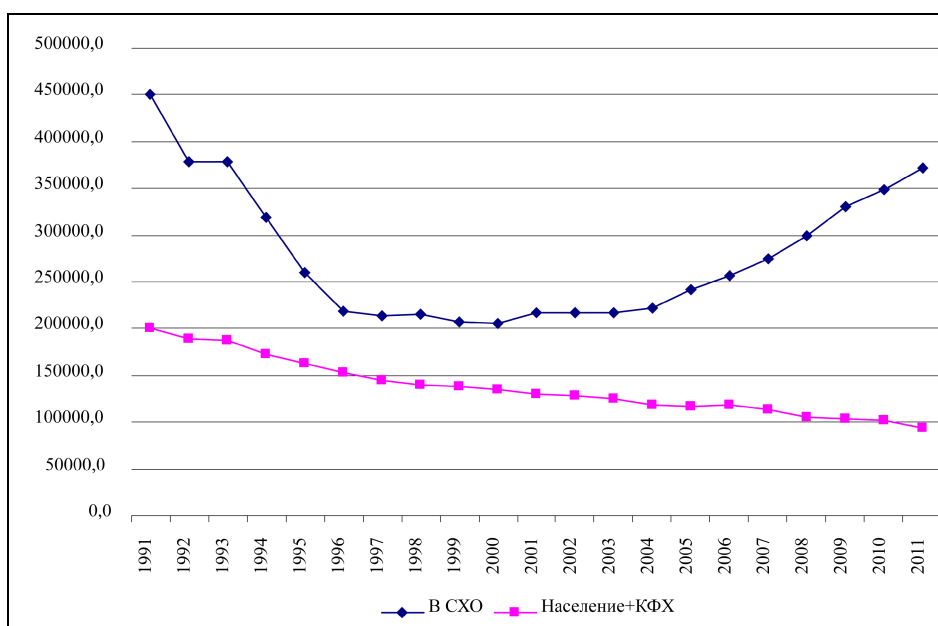
Поголовье птицы после падения, которое длилось с 1991 по 2000 г. (минус 55%), стабильно увеличивается, в настоящее время оно составляет 71% от уровня 1991 г., причем 80% сосредоточено в СХО. Это та редкая сфера сельскохозяйственного производства, от которой явно отказываются хозяйства населения (рис. 63). Очевидно, что качество, доступность и цены на продукцию в магазине оказались приемлемы для домашних хозяйств. В СХО с 2001 по 2011 г. ежегодные приросты только в 4 случаях были ниже 5%, в остальные годы находились в интервале от 7 до 11%.

¹ В большинстве СХО животные числятся, но переданы на подряд семьям работников.



Источник: Росстат.

Рис. 62. Динамика поголовья овец и коз, тыс. голов



Источник: Росстат.

Рис. 63. Динамика поголовья птицы, тыс. голов

Анализ динамики в хозяйствах разных типов показывает, что происходит восстановление поголовья животных, за исключением молодняка на откорме. Падение поголовья коров прекратилось. Хозяйства населения, включая КФХ, являются важными производителями мяса КРС, молока, продукции овцеводства¹. Сельскохозяйственные органи-

¹ Учитывая производство в подрядных коллективах овцеводов.

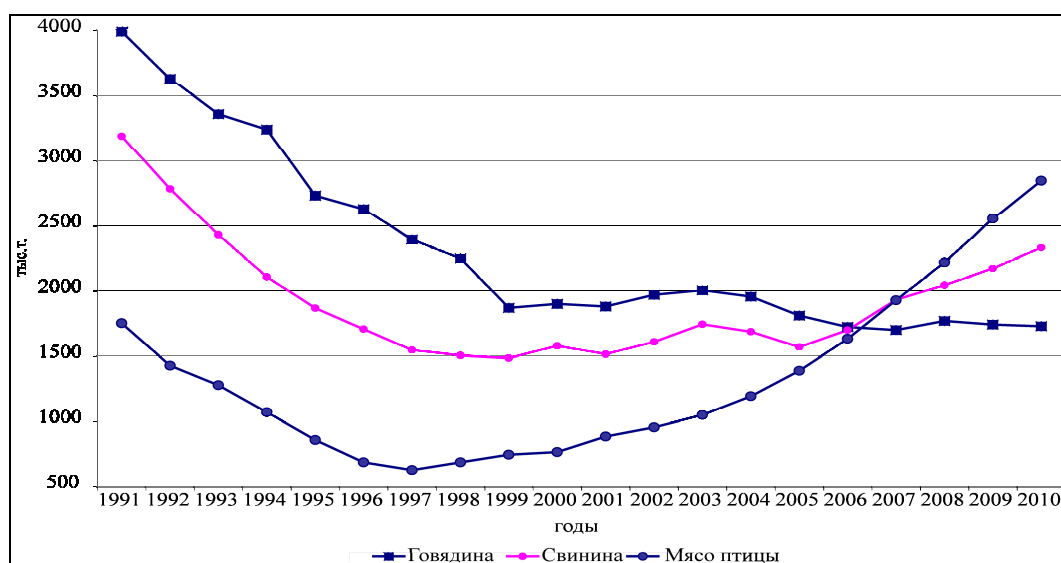
зации стали главными производителями свинины и продукции птицеводства. Хозяйства населения, включая фермерские хозяйства, либо сохранили поголовье животных, которое было на начало реформ в 1991 г., либо уже восстановили его после падения. Исключение касается только птицеводства, от которого хозяйства населения, несмотря на кажущуюся простоту разведения птицы, отказываются, предпочитая покупную продукцию. В настоящее время существуют ограничения развития животноводства в личных подсобных хозяйствах граждан. Участки ЛПХ в населенных пунктах имеют естественные ограничения по площади в сложившейся застройке, не развита потребительская кооперация, которая помогла бы формировать оптовые партии для торговых сетей и отдельных магазинов, нет устойчивых связей с закупщиками сельскохозяйственного сырья, происходит старение населения, которое традиционно занималось животноводством. До недавнего времени сельские жители могли использовать участки за пределами населенных пунктов для сенокосения, выпаса, а также участки, на которых могли выращивать кормовые культуры для своего хозяйства. Возможность получения таких участков появилась в самом начале земельной реформы. Однако в середине 2011 г. был принят закон¹, который «подрубает» основы функционирования крупных ЛПХ: общая площадь участка ограничивается на федеральном уровне размером в 0,5 га, субъектам РФ дается право (которым они могут и не воспользоваться) увеличить участок до 2,5 га. Эти ограничения непосредственно касаются более 2 млн сельских семей (общей численностью более 6 млн человек), обрабатывающих около 70% всех земель, закрепленных за хозяйствами населения². Такого рода институциональные ограничения «выталкивают» сельскохозяйственный бизнес в фермерские хозяйства и СХО. Несмотря на привлекательность цели закона – вывод сельскохозяйственного производства в зону предпринимательства, он порождает больше отрицательных последствий: для одной коровы требуется не менее 2 га земли, которые будут использоваться вне закона, либо семьи перестанут держать коров, формальный отказ от дополнительных участков снизит доходность муниципальных бюджетов по земельному налогу и т.д.

Подробный анализ динамики поголовья имел своей целью сделать яснее картину производства основных животноводческих продуктов. На *рис. 64* показана динамика производства мяса. Видно, что после спада производства с 1991 по 1998–1999 гг. по мясу разных видов, исключая говядину, наметился тренд на увеличение производства, а по мясу птицы производство 2011 г. превышает уровень 1991 г. в 1,8 раза. Производство мяса КРС стабилизировалось на уровне 2007 г.

На *рис. 65* отражена динамика производства молока и яиц. С 2004 г. производство молока стабилизировалось и пребывает на уровне 31–32 млн т, а в 2011 г. составило только 61% от уровня 1991 г.

¹ Федеральный закон от 21 июня 2011 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса РФ и в статью 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве».

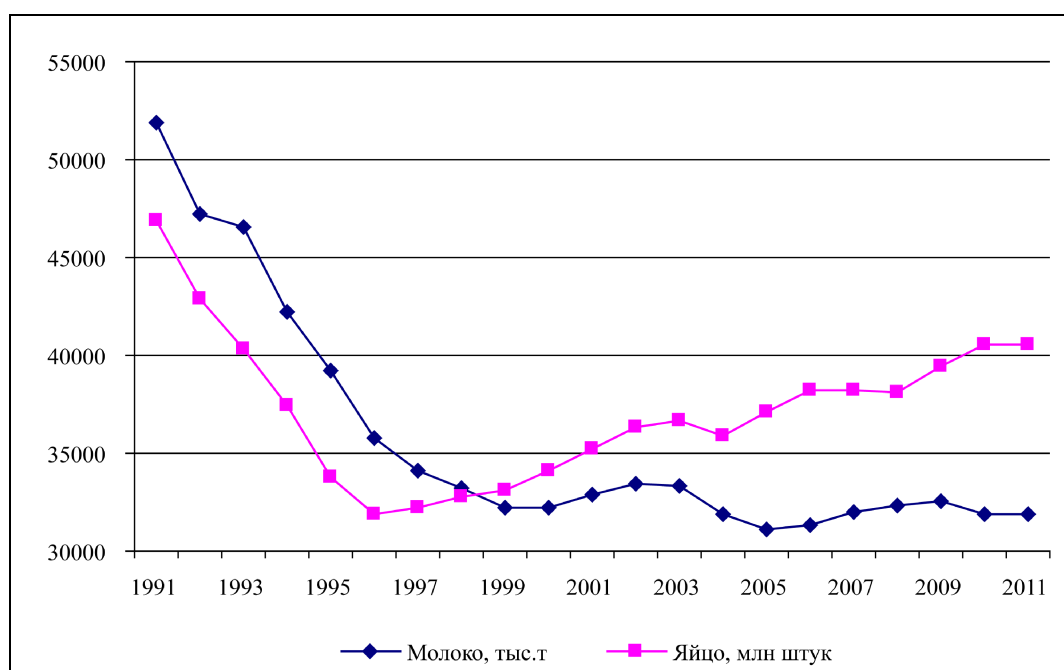
² Узун В.Я. <http://www.agronews.ru/news/detail/116750/>



Источник: Росстат.

Рис. 64. Производство мяса, тыс. т убойного веса

В 2011 г. продолжается тенденция восстановления производства яиц, которая началась с 1996 г. Сейчас оно составляет 87% от 1991 г. Производство основных видов животноводческой продукции приведено в табл. 41.



Источник: Росстат.

Рис. 65. Производство молока и яиц

Таблица 41

**Производство основных видов животноводческой продукции
в хозяйствах всех категорий**

	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2005	2008	2011*	2011/1991%
Скот и птица в убойном весе, млн т	9,7	7,5	4,7	4,9	6,3	7,2	74
Молоко, млн т	54,2	45,4	33,6	32,3	32,4	31,8	59
Яйцо, млн шт.	47,9	40,3	32,8	37,1	38,1	40,6	85

* Оценка.

Источник: Росстат.

Увеличение производства мяса после резкого падения с начала реформы достигается за счет роста производства мяса птицы и – во вторую очередь – свинины. Это существенно меняет структуру производства и, как следствие, потребления мяса. В 1991 г. среди трех основных видов мяса доля КРС составляла около 44,7%, свинины – 35,7%, птицы – 22,5%. В 2011 г. доля мяса КРС снизилась до 21,2%, доля птицы увеличилась более чем в 2 раза – до 43,7%, доля свинины немного уменьшилась. Дореформенные объемы производства яиц еще не достигнуты, но будут достигнуты уже в среднесрочной перспективе. Производство молока находится существенно ниже дореформенного уровня. Вместе с тем постепенно создаются условия для позитивных изменений в мясном и молочном скотоводстве – улучшается, хотя очень медленно и в ограниченных масштабах, состав мясного и молочного поголовья КРС. За последние 2 года доля племенного поголовья мясного скота выросла до 60% от всего мясного стада (1 млн 488 тыс. голов). В молочном стаде доля племенного поголовья выросла до 12,3% – это почти в 2 раза выше, чем в 2005 г.¹ Однако пока не удалось достигнуть снижения издержек на производство продукции, что служит ограничителем роста производства этих продуктов, в первую очередь – мяса КРС².

Изменение объемов производства в разрезе отдельных продуктов стало результатом изменения разделения труда в сельском хозяйстве. Отказ от централизованно планируемой экономики привел к изменению принципов размещения производства. В советский период размещение производства осуществлялось с привязкой к размещению населения. Это можно увидеть, проводя простейший корреляционный анализ: в начале 1990-х годов существовала зависимость между численностью населения в субъекте РФ и производством молока, яиц (тесная линейная зависимость), а также производством мяса КРС, свинины, птицы (средняя теснота связи). Слабая связь существовала между численностью населения и производством зерна в регионе. В настоящее время эти связи ослабли: близость к рынку уже не расценивается как решающий фактор для размещения производства. Наблюдается его перемещение в регионы, в которых достигаются

¹ Выступление министра сельского хозяйства Е. Скрынник на совещании с руководителями органов управления АПК субъектов РФ и ректорами аграрных вузов. 12.01.2012 г., Москва <http://mcx.ru/news/news/show/5198.195.htm>

² Производство мяса КРС сокращается повсеместно, за исключением трех территорий: Дагестана, Калмыкии и Республики Алтай. Здесь наблюдается рост производства, так как существуют местные породы мясного скота, а также традиционные технологии его выращивания на пастбищах с максимальным использованием кормовых угодий, что позволяет снижать издержки производства. Несмотря на это, масштабы производства здесь крайне незначительны.

наименьшие затраты на производство продукта¹. В них происходит концентрация площадей сельхозкультур и поголовья животных.

Динамика производства сельскохозяйственных продуктов свидетельствует о том, что сельское хозяйство восстанавливается после провалов в производстве, которые сопровождали структурную перестройку в сельском хозяйстве. По итогам 2011 г. правительство заявило, что выполнены показатели Доктрины продовольственной безопасности по зерну, сахару, картофелю, овощам, мясу птицы. Динамика развития свиноводства позволяет прогнозировать, что в течение ближайших 2–3 лет за счет продукции российского производства будет обеспечен спрос на свинину², Россия в 2012 г. станет чистым нетто-экспортером растительного масла. Очевидно, что будущая структура и объемы сельскохозяйственного производства будут определяться в первую очередь способностью российских сельхозпроизводителей производить конкурентоспособную продукцию, а не ориентацией на показатели производства дореформенного периода.

4.5.2. Положение на отдельных агропродовольственных рынках

Рынок зерновых культур

В урожае 2011 г. доля продовольственной пшеницы составила 73%, пшеницы 3-го класса – 30% и пшеницы 4-го класса – 43%³. Наиболее востребованной на внутреннем рынке остается фуражная пшеница, дефицит которой все в большей мере возмещается использованием продовольственной пшеницы на фуражные цели.

За прошедший год собрано 16,9 млн т ячменя. Это выше показателей предыдущего года, но ниже объемов производства в 2008–2009 гг. Причина снижения производства ячменя заключается в сокращении его посевов до 7,2 млн га, в то время как с 2000 г. площадь сева этой культуры составляла 9–10 млн га. Особенно заметно уменьшились посевные площади в южных регионах, где ячмень вытесняется более урожайной озимой пшеницей. Снижение производства ячменя в России влечет за собой рост цен на свинину и ее производные.

С начала 2000-х годов российский экспорт зерна в целом растет опережающими темпами относительно производства. С августа 2010 г. по июль 2011 г. в России действовал запрет на экспорт зерна. После снятия эмбарго в сезоне 2011/2012 г. доля экспорта в производстве может достичь рекордных показателей: по зерну в целом – 25%, по пшенице – 35%⁴. Россия – наряду с Украиной, Казахстаном и США – входит в число ведущих мировых экспортеров зерна. По итогам сезона 2011/2012 г. она может занять второе место в мире после США по экспорту пшеницы. За последние 10 лет доля молодых стран-поставщиков (Россия, Украина, Казахстан) в мировом экспорте пшеницы выросла с 13 до 27%, при этом доля традиционных экспортеров упала с 11 до 9%.

¹ Этому способствуют развитие технологий, при которых возможно перевозить продукцию в свежем виде на более длинные расстояния, а также снижение административных барьеров.

² Выступление министра сельского хозяйства Е. Скрынник на совещании с руководителями органов управления АПК субъектов РФ и ректорами аграрных вузов. 12.01.2012 г., Москва <http://mcsx.ru/news/news/show/5198.195.htm>

³ По оценкам Совэкон.

⁴ По оценкам «СовЭкона».

Таким образом, интеграция России на мировом рынке зерна возрастает. В связи с этим возникает вопрос: сможет ли Россия стать крупнейшим экспортером зерна?

Рост экспорта привел к изменению региональной структуры производства зерна в России. Для Юга России экспорт стал более привлекательным, чем поставки на внутренний рынок. Экспортная ориентация южных регионов страны способствовала развитию соответствующей инфраструктуры именно в этих районах. Инфраструктурная изолированность Сибири и Урала возросла. В результате доля Юга России, ориентированного на экспорт, в общем производстве зерновых возросла с 26% в 2000 г. до 35% в 2011 г.

Экспортный спрос стимулировал наращивание производства пшеницы и увеличение ее доли в общем производстве зерна до 64%. Таким образом, зерновое производство становится менее диверсифицированным, а экспорт – более монокультурным. На экспорт поступает главным образом пшеница (преимущественно 4-го класса), а ячмень утрачивает свои позиции в качестве экспортной культуры.

Усиление доминирующих позиций одной культуры и региона в общем производстве зерновых создает риск возникновения резких спадов производства и, следовательно, перепадов экспорта в связи с неблагоприятными климатическими условиями и распространением заболеваний растений.

В перспективе возможности роста экспорта ограничены несколькими факторами.

Во-первых, рост производства за счет расширения посевных площадей сильно ограничен. Потенциал расширения площадей зерновых на Юге практически исчерпан. Вовлечение России в оборот заброшенных земель, которые расположены преимущественно в зонах с низким биоклиматическим потенциалом, может оказаться значительно более затратным и менее эффективным, чем в ЕС, США и других странах.

Кроме того, расширению посевов зерновых препятствует постоянная конкуренция за земли между зерновыми и масличными культурами.

Во-вторых, расширение производства за счет интенсивных факторов требует существенного увеличения вложений в сельское хозяйство. В настоящее время средняя урожайность пшеницы в России чуть выше 20 ц/га против средней мировой урожайности 30 ц/га. Зависимость сектора от поставок импортных семян зерновых и масличных возрастает.

В-третьих, в России ожидается укрепление внутреннего спроса на зерно за счет развития животноводства. Именно сильнейшее сокращение в животноводстве, произошедшее в 1990-х годах, создало условия для выхода России на мировой рынок зерна в качестве крупного экспортера.

К началу ноября 2011 г. высокие объемы экспорта пшеницы привели к существенному снижению ее запасов у сельхозпроизводителей. Так, в Краснодарском крае запасы пшеницы были ниже прошлогодних на 1/3. Возможности пополнения экспортных ресурсов за счет остатков пшеницы в хозяйствах южных и центральных регионов были ограничены.

Пополнение ресурсов как для экспорта, так и для внутренней переработки за счет поставок из восточных регионов было связано с преодолением целого ряда логистических сложностей. Определяющим фактором поставок из этих регионов была не цена закупаемого зерна, а возможности его вывоза.

Заметное сокращение запасов пшеницы создало условия для укрепления цен на пшеницу, прежде всего в центральных и южных регионах России. Если говорить о

влиянии возобновления российского зернового экспорта на мировой рынок, то основным последствием эмбарго для рынка стал дисконт, с которым торговалась российская пшеница после его отмены. На восстановление положения России на мировом зерновом рынке нужно было время. Основные партнеры России ждали от нее демпинга, как в 2002 г., когда страна выходила на экспортные рынки. Таким образом, до конца октября 2011 г. самой дешевой пшеницей на базе FOB была черноморская. В ноябре ценовые преимущества российской пшеницы сошли на нет. С одной стороны, в России наблюдалось укрепление внутренних цен на фоне роста экспорта и снижения запасов зерна. С другой стороны, произошло ослабление цен на австралийскую и аргентинскую пшеницу. По сравнению с концом октября цены на австралийскую и аргентинскую пшеницу снизились на 20–30 долл./т – до 222 долл./т (ASW, поставка из восточных штатов) и 230 долл./т., в то время как на египетском тендере GASC российское зерно предлагалось по 247,7–249 долл./т¹. Таким образом, Австралия и Аргентина становятся основными конкурентами для российского зерна.

По данным МСХ США, в 2011 г. производство пшеницы на мировом рынке достигло 691,5 млн т (табл. 42). В сезоне 2011/2012 ожидаются рекордные объемы экспорта австралийской пшеницы, которая может потеснить черноморское зерно в странах ЮВА, Персидского залива и Восточной Африки.

Таблица 42

Мировой баланс пшеницы в 2009/2010–2011/2012 гг., млн т

Год	Производство	Ресурсы (предложение)	Торговля	Потребление	Запасы на конец сезона
2009/2010	685,4	852,5	135,8	650,3	202,1
2010/2011	651,7	853,8	131,8	653,9	199,9
2011/2012 (прогноз)	691,5	891,5	139,4	681,4	210,0

Источник: МСХ США.

Рынок подсолнечника и подсолнечного масла

В 2011 г. был собран рекордный урожай подсолнечника – 9,35 млн т. Производство подсолнечного масла в России возросло на 1,28 млн т – до рекордных 3,47 млн т. Основным каналом реализации дополнительного производства подсолнечного масла должен стать экспорт, который согласно прогнозу возрастет на 1,05 млн т – до 1,23 млн т. (табл. 43).

Таблица 43

Россия: баланс ресурсов и использования подсолнечника в 2007/2008–2010/2011 гг. и прогноз на 2011/2012 г., тыс. т

	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/12, прогноз	Разница
Запасы на начало сезона	51	80	171	106	88	–18
Валовой сбор в зачетном весе	5670	7300	6300	5690	9350	+3660
Импорт	11	16	15	40	25	–15
Всего ресурсов	5732	7396	6486	5836	9463	+3627
Переработка на масло	5335	6760	6040	5380	8300	+2920
Прочее потребление	250	275	290	330	390	+60
Использование на семена	30	30	30	30	30	–
Экспорт	37	160	20	8	520	+512
Запасы на конец сезона	80	171	106	88	223	+135

Источник: «СовЭкон».

¹ По данным «СовЭкона».

Внутреннее потребление подсолнечного масла в России держится на уровне 2,1–2,2 млн т (табл. 44). В структуре его внутреннего потребления основную долю занимает использование на производство маргарина и майонеза. В новом сезоне 2011/2012 г. в связи с ожидаемым замещением на внутреннем рынке пальмового масла подсолнечным, цены на которое упали благодаря хорошему урожаю, использование подсолнечного масла в маргариновом производстве увеличится до 345 тыс. т.

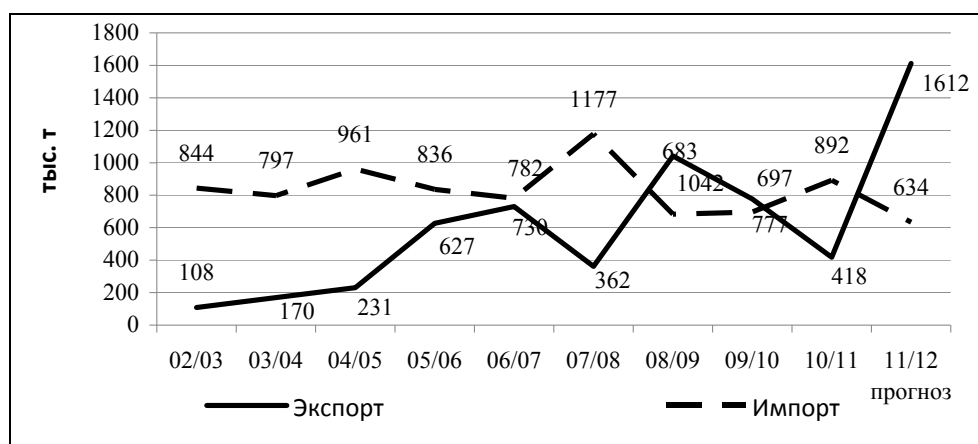
Таблица 44

**Россия: баланс ресурсов и использования подсолнечного масла
в 2007/2008–2010/2011 гг. и прогноз на 2011/2012 г., тыс. т**

1	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012, прогноз	Разница
Запасы на начало сезона	86	149	134	100	187	+87
Производство	2190	2815	2598	2190	3470	+1280
Импорт – всего	146	35	52	148	10	-138
В том числе бутилированного масла	62	5	7	9	5	-4
Всего ресурсов	2422	2999	2784	2438	3667	+1229
Потребление	1950	2025	2179	2070	2300	+230
Экспорт – всего	323	840	505	181	1230	+1049
В том числе наливного масла	226	663	358	68	1000	+932
бутилированного масла	97	177	147	113	230	+117
Запасы на конец сезона	149	134	100	187	137	-50
<i>Структура совокупного потребления:</i>						
- бутилированное (объем рынка)	1170	985	1020	890	930	+40
- наливное (потребление домохозяйствами)	70	80	95	105	95	-10
- майонез	320	400	430	400	430	+30
- маргарин	92	250	245	225	345	+120
- лакокрасочная продукция	82	73	90	123	135	+12
- комбикорма	123	122	171	195	210	+15
- мыло	5	16	17	7	15	+8
- проч. (консервная промышленность, хлебо-булочные изделия и пр.)	88	99	111	125	140	+15

Источник: «СовЭкон».

После сильного спада в 2010/2011 г. ожидаются рекордные объемы экспорта всех основных видов растительного масла. Россия вновь станет его нетто-экспортером. Экспорт возрастет почти в 4 раза – до 1,6 млн т при одновременном сокращении импорта с 892 до 634 тыс. т (рис. 66). Ожидается, что наиболее резко сократится ввоз наливного подсолнечного и пальмового масла.



Источник: «СовЭкон».

Рис. 66. Россия: динамика экспорта и импорта растительного масла в 2002–2011 гг.

Основной компанией – экспортером подсолнечного масла уже несколько лет является «Юг Руси» с долей 47% в 2010/2011 г. Другими поставщиками российского подсолнечного масла являются также «Астон», «СолПро», «Бунге», «Гленкор», «Эфко» (табл. 45).

В ноябре 2011 г. российский рынок подсолнечника достиг сезонного минимума, тогда как рынок подсолнечного масла – сезонного максимума. Внутренние цены на подсолнечное масло составили 33 200–34 000 руб./т (EXW). Уровень внутренних цен на подсолнечник: Юг – 11 500 руб./т, Поволжье – 8500 руб./т, Воронеж – 9300 руб./т¹. По мере наращивания производства масла цены на него будут снижаться в связи с необходимостью реализации рекордных объемов экспорта с одновременным постепенным ростом цен на масличное сырье. Повышение цен на подсолнечное масло ожидается в конце сезона в связи с сокращением его выпуска и запасов.

Таблица 45

**Россия: структура экспорта наливного подсолнечного масла
в разрезе компаний-экспортеров**

	2008/2009	2009/2010	2010/2011
«Юг Руси»	34	32	47
«Астон»	10	22	16
«СолПро»	8	5	9
«Бунге»	8	8	4
«Гленкор»	9	4	1
«Эфко»	1	2	4
Прочие	30	27	19

Источник: ООО УК «Солнечные продукты».

Рынок овощей

Климат России позволяет выращивать широкий ассортимент овощей и фруктов внутри страны. Тем не менее Россия входит в пятерку ведущих мировых импортеров плодоовощной продукции. Доля импорта на рынке овощей составляет 25%, а на рынке фруктов достигает 80%². Основные проблемы сектора связаны с низкой производительностью, недостаточным финансированием производственного процесса, сложной логистикой, угрозой неблагоприятных климатических условий в регионах локализации производства, с отсутствием долгосрочного планирования.

В 2010 г. из-за засушливой весны и жаркого лета производители овощей и картофеля понесли большие потери, что привело к стремительному росту цен на овощную продукцию. Значительно упал урожай картофеля – на 30% ниже показателей прошлого года, в то время как цены реализации выросли более чем в 2 раза – с 8,50 руб./кг в среднем в 2009 г. до 23 руб./кг в 2010 г.

В 2011 г. ситуация кардинально изменилась – наблюдалось существенное увеличение валового сбора овощей. Урожай картофеля стал рекордным за последние 10 лет – свыше 32,1 млн т, а рост площадей в профессиональных хозяйствах (не включая хозяйства населения) составил 10–15%. Абсолютно рекордным был урожай лука – 1,7 млн т. По сравнению с 2010 г. выросло производство капусты, свеклы и моркови.

¹ По данным «СовЭкон».

² По данным «АПК-Информ: овощи и фрукты».

Положительная динамика производства приведет к снижению импорта и к сокращению площадей под овощами (лук, капуста) и картофелем в сезоне 2012 г.

Несмотря на перепроизводство овощей в России в 2011 г., розничные сети по-прежнему отдают предпочтение импортной продукции. Это связано с тем, что качество отечественных овощей и фруктов не устраивает ритейлеров, и даже с учетом более низких цен российская продукция не может конкурировать с импортной. Розничные сети охотнее работают с импортерами, так как в сезон относительно низких цен товарный вид продукции играет важную роль в объемах ее реализации.

Большой проблемой плодоовощного рынка являются недостаточно развитые мощности по хранению продукции с ее последующей реализацией в несезон. Поэтому ряд производителей, не имеющих соответствующих условий для хранения, вынуждены реализовывать значительные объемы товара до конца года.

Таким образом, к концу 2011 г., в условиях низкого спроса на отечественные корнеплоды, предложение овощей было весьма значительным, что оказывает давление на цены. Если сравнивать оптовые цены на овощи в Московской области в середине декабря 2011 г. с аналогичными в предыдущем году, то для картофеля они были 6 и 23 руб./кг, для моркови – 7,5 и 18 руб./кг, для лука – 7 и 21 руб./кг, для свеклы – 5 и 15 руб./кг¹.

Сезон 2011/2012 г. обнажил важные проблемы плодоовощной отрасли. В последние два сезона в условиях высоких цен производители в основном уделяли внимание расширению производственных площадей и строительству овощехранилищ. Однако не рассматривался вопрос развития маркетинга и качества продукции, которые играют решающую роль в условиях высокого предложения и низких цен.

В сезоне 2011/2012 г. говорить о прибыльности овощей и картофеля не приходится. В наилучшем положении окажутся те производители, которые инвестировали в доработку продукции и в качество, а также в развитие сбыта, в том числе в налаживание взаимоотношений с розничными сетями.

4.5.3. Вступление России в ВТО

16 декабря 2011 г. на проходившей в Женеве министерской конференции Всемирной торговой организации (ВТО) Россия официально была принята в данную организацию. Переговоры по присоединению к ВТО велись 18 лет (!). Полноправным членом ВТО Россия станет с сентября 2012 г.

Вступление Российской Федерации в ВТО накладывает определенные обязательства, касающиеся как уровня таможенных тарифов, применяемых к импортным агропродовольственным товарам, так и уровня государственной поддержки сельского хозяйства.

Конечный уровень связанного импортного тарифа² на сельхозпродукцию и продовольствие составит 10,8% по сравнению с существующим средним уровнем в 13,2%. В частности, на конец имплементационного периода импортные тарифы на молочные продукты должны быть снижены с 19,8 до 14,9%, на зерновые культуры – с 15,1 до

¹ По данным «АПК-Информ: овощи и фрукты».

² Конечный связанный импортный тариф – максимальный уровень тарифа на конец имплементационного периода, который не может быть увеличен без уведомления членов ВТО или компенсации (например, в виде более низкого тарифа на другой импортируемый продукт). Имплементационный период – период, в течение которого страна – член ВТО должна выполнить свои обязательства.

10,0%, на масличные семена, жиры и масла растительного происхождения – с 9,0 до 7,1%.

Конечный уровень связанных тарифов должен быть достигнут на дату вступления для более чем 1/3 тарифных линий, тарифы на остальные тарифные линии должны быть снижены в течение последующих трех лет. Более длительный имплементационный период установлен для свинины.

На импорт мяса сохраняются тарифные квоты (см. табл. 46).

Одной из основных угроз для отечественного свиноводческого сектора будет 5%-я пошлина на ввоз живых свиней, что существенно снизит уровень внутренних цен на свинину в живом весе и увеличит импорт животных. По данным ИКАР, импорт живых свиней в 2013 г. может превысить 1 млн голов, а к 2015 г. составит около 2 млн голов, что обеспечит снижение цены примерно на 10 руб./кг.

Вступление в ВТО негативно скажется на секторе КРС, в первую очередь на сегменте «высококачественной» говядины. В настоящее время здесь действует практически заградительная пошлина в 8 евро/кг. Летом же 2012 г. пошлина будет составлять всего 15%, что может вызвать увеличение поставок «невысококачественной» говядины, ведь ввоз этого вида не подпадает под действие квот, и тем самым создать недобросовестную конкуренцию для немногочисленных отечественных производителей.

Таблица 46

Меры таможенно-тарифного регулирования на импорт мяса в Россию в соответствии с правилами ВТО

Наименование позиции и код НТ ВЭД	Текущая квота	Текущие ставки пошлин		Квота при вступлении в ВТО	Начальные уровни связывания		Конечные уровни связывания	Анализ проблем и рисков
		по квоте	вне квоты		по квоте	вне квоты		
Мясо КРС (свежее, охлажденное, мороженое), 0201	560 тыс. т	15%, но не менее 0,2 евро за кг	50%, но не менее 1 евро за кг	570 тыс. т	15%	55%	27,5% при условии отказа от применения тарифных квот	Сохраняются прежние условия регулирования
Мясопродукты говяжьи (субпродукты)	нет	25%, но не менее 0,2 евро/кг		нет	15%		15%	Увеличение объема импорта дешевых субпродуктов
Высококачественная говядина 020130005, 0202301005, 0202305005 и 0202309005	нет	15%, но не менее 8 евро за кг		нет	15%, однако ценовой критерий не распространяется на США, Канаду и Аргентину		15%	Снижение инвестиционной привлекательности отрасли по производству высококачественной говядины
Свинина 0203	320 тыс. т	15%, но не менее 0,25 евро за кг	75%, но не менее 1,5 евро за кг	400 тыс. т	0%	65%	25% с 01.01.2020	Основной угрозой для отечественного свиноводства является снижение цены на внутреннем рынке на 6-8% (около 10 руб. за кг на живой скот).
Свиной тримминг 020329	30 тыс. т	15%, но не менее 0,25 евро за кг	75%, но не менее 1,5 евро за кг	30 тыс. т	0%	65%		
Мясопродукты свиные (субпродукты, шпик)	нет	25%, но не менее 0,35 евро за кг		нет	15%		15%	
Живые свиньи 0103	нет	40%, но не менее 0,5 евро за кг		нет	5%, но не менее 0,1 евро за кг		5%, но не менее 0,1 евро за кг	

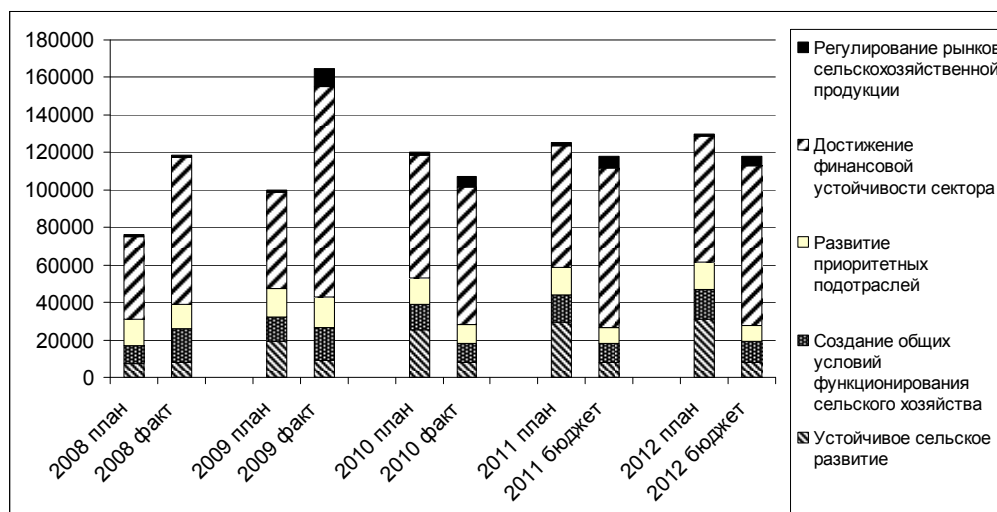
Источник: http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm; ИКАР

Количественная оценка государственной поддержки сельского хозяйства сводится к показателю агрегированной меры поддержки (АМП). К 2012 г. АМП не должен превышать 9 млрд долл., и к 2018 г. необходимо провести снижение этого показателя до 4,4 млрд долл. Однако сохраняется возможность неограниченного увеличения государственных мер поддержки «зеленой корзины» (исследовательские услуги, повышение квалификации, консультационная помощь, инфраструктурные услуги, продовольственная помощь, не связанная с производством поддержка в части дохода, страхование выплат и т.д.), с помощью которой может осуществляться косвенная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей.

4.5.4. Изменение аграрной политики в 2011 г.

В отличие от 2010 г. с его аномальной засухой и прочими природными катаклизмами прошедший год был относительно благоприятным для сельского хозяйства, и крупные ассигнования из аграрного бюджета не перебрасывались в «пожарном порядке» с одного направления на другое. Однако это не спасло Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (далее – Госпрограмма)¹ от дальнейшей коррекции.

Несмотря на то что Госпрограмма финансируется по 5 основным направлениям (I – «Устойчивое развитие сельских территорий»; II – «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства»; III – «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства»; IV – «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства»; V – «Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»), а в качестве ее основной цели декларируется устойчивое развитие сельских территорий, львиная доля бюджетных ресурсов тратится на увеличение субсидий на возмещение сельхозтоваропроизводителям процентной ставки (см. рис. 67), и эта доля год от года растет.



Источник: данные Минсельхоза России.

Рис. 67. Запланированные и фактические бюджетные ассигнования на различные направления Госпрограммы по развитию сельского хозяйства 2008–2012 гг.

¹ Утверждена постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы».

В основном это связано с тем, что реструктуризация долгов по сельскохозяйственным кредитам не только увеличила их объемы, но и породила «спираль» выплаты субсидий по процентам на кредит. Из-за увеличения пропорции бюджета Госпрограммы, направленной на возмещение процентных субсидий (в рамках направления «Достижение финансовой устойчивости», см. рис. 67), были уменьшены ассигнования на улучшение земель, устойчивое сельское развитие, сельскую инфраструктуру, консультационные и прочие услуги сельхозпроизводителям¹. Но остановить данную тенденцию в рамках заканчивающейся Госпрограммы 2008–2012 гг. вряд ли удастся, во-первых, из-за возросших обязательств бюджета по субсидиям, а во-вторых, из-за принятия трехлетнего бюджета.

Таблица 47

Сведения об основных параметрах реализации Госпрограммы в 2011 г.

Наименование направления	Значение показателя на 2011 г.		Финансирование из федерального бюджета, млн руб.	
	плановое*	на отчетную дату	план*	факт
1	2	3	4	5
1. Показатели эффективности				
1.1. Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий к предыдущему году (в сопоставимых ценах), %	104,1	122,1	X	X
1.2. Доля российского производства в формировании ресурсов				
1.2.1. мяса и мясопродуктов, %	68,1	54,6	X	X
1.2.2. молока и молокопродуктов, %	80,4	63,3	X	X
2. Направление «Устойчивое развитие сельских территорий»				
2.1. Финансирование мероприятий по повышению уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений, всего	X	X	28 362	7 720
3. Направление «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства»				
3.1. Финансирование мероприятий по разделу, всего	X	X	14 659,5	11 512
3.2. в том числе субсидии сельхозтоваропроизводителям на приобретение минеральных удобрений и химических средств растений отечественного производства	X	X	4 950	5 500
3.3. в том числе создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства	X	X	1 050	467
3.4. в том числе развитие консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям	X	X	1 113,5	0
4. Направление «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства»				
4.1. Развитие животноводства				
4.1.1. Субсидии на поддержку племенного скотоводства	X	X	4 807	3 500
4.1.2. Поставка племенного скота Росагролизингу, голов	30 000	8 597	X	X
4.1.3. Поставка Росагролизингу оборудования для животноводства, ското-мест	65 000	11 350	X	X
4.2. Развитие растениеводства				
4.2.1. Субсидирование мер по поддержке элитного семеноводства	X	X	513,2	1 716

¹ Из-за роста переходящих бюджетных обязательств по субсидированию процентных ставок по привлеченным кредитам в 2010–2011 гг. более чем в 3 раза были вынужденно сокращены расходы на реализацию мероприятий Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2012 года».

Окончание таблицы 47

1	2	3	4	5
4.2.2. в том числе финансирование мероприятий по поддержке сельхозтоваропроизводителей в районах Крайнего Севера	X	X	1 000	405,6
4.2.3. в том числе финансирование мероприятий по развитию производства льна	X	X	542	246,6
4.2.4. в том числе финансирование мероприятий по производству рапса	X	X	1 025	252,7
4.2.5. в том числе финансирование мер по закладке многолетних насаждений	X	X	725	522,5
5. Направление «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства»				
5.1. Объем субсидируемых кредитов (займов), млрд руб. всего	208	200,8	X	X
5.1.1. в том числе краткосрочных кредитов	168	152,3	X	X
5.1.2. в том числе инвестиционных кредитов	140	48,5	X	X
5.2.1. Субсидирование по краткосрочным кредитам	X	X	10 500	18 713
5.2.2. Субсидирование по инвестиционным кредитам	X	X	29 738	38 591
5.3. Объем субсидируемых кредитов, привлеченных малыми формами хозяйствования (МФХ)	35	31,6	X	X
5.4. Субсидирование процентных ставок по кредитам (займам) МФХ	X	X	7 400	5 897
5.5. Приобретение тракторов всеми формами хозяйствования, шт.	41 000	9 799**	X	X
5.6. Приобретение комбайнов зерноуборочных, шт.	12 500	2 144**	X	X
5.7. Приобретение комбайнов кормоуборочных, шт.	3 500	745**	X	X
6. Проведение закупочных и товарных интервенций зерна, поддержка экспорта	X	X	1 430	7 938
ИТОГО финансирование по всем статьям	X	X	125 000	125 000

* В редакции постановления Правительства от 14 июля 2007 г. № 446.

** По предварительным данным Минсельхоза России.

Как и в предыдущем году, сильнее всего пострадал раздел «Устойчивое развитие сельских территорий», на который в первом варианте принятой Госпрограммы выделялось 20% от всех запланированных на 2008–2012 гг. 552 млрд руб. В 2011 г. на повышение уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства села было направлено 7,7 млрд руб. вместо 28,4 млрд руб., утвержденных изначально (см. табл. 47).

Объем субсидий по возмещению процентных ставок не менее чем в 2 раза превысил изначально запланированный, при этом 71% выплаченных из бюджетов всех уровней субсидий направляется на поддержку инвестиционных проектов.

В то же время финансирование мероприятий по развитию приоритетных отраслей было сокращено: животноводства – на 2 млрд руб., растениеводства – на 25% (с 4,5 млрд до 3,4 млрд руб.). Финансирование мероприятий по поддержке сельхозтоваропроизводителей в районах Крайнего Севера, а также по закладке многолетних насаждений вновь составило ничтожную сумму, финансирование мероприятий по производству льна и рапса также было фактически свернуто. Прекращение поддержки производства рапса свидетельствует о растущем разочаровании и об отказе от финансирования развития альтернативных источников производства энергии на основе биокультур.

По направлению «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства», как обычно, только один показатель – субсидии сельхозтоваропроизводителям на приобретение минеральных удобрений и химических средств растений отечественного производства – показывает стабильный рост. Такая форма государственной поддержки помогает прежде всего производителям минеральных удобрений и нефтехимическим предприятиям. Падают объемы капитальных вложений на строительство, реконструкцию и восстановление мелиоративных систем. В 2,5 раза сократились ассигнования на создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства. Финансирование консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям и переподготовки специалистов для сельского хозяйства полностью прекратилось, и это в условиях сильнейшего кадрового дефицита. Ассигнования на проведение закупочных и товарных интервенций зерна, напротив, увеличились в 5,6 раза.

Таким образом, набор мер экономической политики в области сельского хозяйства сужается год от года. В основном меры сводятся к субсидированию крупных сельскохозяйственных предприятий и мегакрупных агрохолдингов, причем без учета их технической и финансовой эффективности¹. Без должного внимания остаются вопросы развития земельной и сельской инфраструктуры. Этот перечень мер одинаков для разных территорий России. Вместе с тем проведенная в 2006 г. Всероссийская сельскохозяйственная перепись выявила, что территории России имеют абсолютно разную аграрную структуру: крупного капиталистического сельского хозяйства, капиталистического сельского хозяйства, семейного товарного и нетоварного производства. Кроме того, отдельные территории внутри даже благополучного субъекта РФ могут быть отнесены к зонам сельскохозяйственного запустения². Очевидно, что для территории с определенной аграрной структурой должны применяться свои мероприятия государственной политики, ориентированные на фактически сложившуюся структуру. Однако при разработке аграрной политики этот аспект не учитывается. Материалы сельскохозяйственной переписи вообще не являются одним из базовых источников информации, с учетом которого должна разрабатываться аграрная политика. О том, что этот важнейший источник информации чрезвычайно мало используется, свидетельствует факт единичных публикаций научных работ, сделанных на анализе результатов сельскохозяйственной переписи, а также упоминаний результатов переписи в выступлениях лиц, определяющих политику отрасли³.

В конце 2011 г. правительству был представлен проект новой – 8-летней – Госпрограммы на 2013–2020 гг.

В качестве целей и задач новой Госпрограммы определены:

¹ Hockmann H. (IAMO), Gataulina E. The significance of market transaction costs and technical efficiency for economic performance (cost rentability) in Russian agriculture. – [http://conf.hse.ru/2011/prog_sections\(R-05\)](http://conf.hse.ru/2011/prog_sections(R-05)). – 2011.

² Узун В.Я., Сарайкин В.А., Гатаулина Е.А. Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, ЭРД, 2010. www.viapi.ru

³ Одной из причин являются фактическая недостижимость первичных обезличенных материалов переписи для научных исследований, а также крайне ограниченные возможности анализа агрегированных данных, представленных в опубликованных Росстатом материалах переписи.

- устойчивое развитие сельских территорий, создание благоприятных и привлекательных социальных условий жизни сельского населения, включая жилищные условия, здравоохранение, образование, дорожно-транспортную и иную инфраструктуру;
- обеспечение уровня доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей, достаточного для расширенного воспроизводства сельскохозяйственной продукции и поддержания их финансовой устойчивости и конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках;
- модернизация и переход к инновационной модели развития АПК, ускоренное освоение современных достижений науки и техники, позволяющих повышать производительность труда, снижать ресурсоемкость производства продукции;
- воспроизводство и повышение эффективности использования земельных и других природных ресурсов;
- развитие малых форм хозяйствования и кооперации как важного фактора роста доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей и обеспечения их доступа на агропродовольственный рынок;
- информационное обеспечение участников агропромышленного сектора экономики, а также предоставление государственных услуг в электронном виде;
- наращивание экспортных ресурсов зерна и других видов сельскохозяйственной продукции с целью расширения участия России на мировом продовольственном рынке.

Однако в проекте Программы заложены определенные риски, возникшие в предыдущие годы, в частности, риск того, что необходимость оплаты субсидий по уже выданным долгосрочным кредитам существенно уменьшит сумму субсидий на новые кредиты. В Программе не введены ограничения на субсидирование ставок по кредитам отдельных участников продовольственных цепочек. Это может привести к перетеканию субсидий в пользу переработчиков и логистиков. Их большие способности к лоббированию интересов могут привести к сокращению доступа сельхозпроизводителей к кредитам, особенно к краткосрочным. Эксперты¹ рекомендуют ввести для переработчиков и логистиков лимиты по компенсации кредитов – например, не более 30% (сегодня по факту у них уже около 45%).

К сожалению, на последнем этапе из подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования» были удалены главные мероприятия по развитию сельскохозяйственной кооперации:

- предоставление субсидий сельскохозяйственным кредитным кооперативам на пополнение фонда финансовой взаимопомощи;
- возмещение 50% документально подтвержденных затрат СПоК – некредитных кооперативов – на цели формирования материальной базы кооператива (строительство, приобретение техники и технологического оборудования и т.д.).

Эти мероприятия поддержки были предложены после того, как мониторинг реализации ныне действующей Госпрограммы, проводимый Минсельхозом², показал, что мелкие сельские товаропроизводители видят главное ограничение развития в недокапитализации материально-технической базы в снабженческо-сбытовой и

¹ См., например: Узун В.Я., Гатаулина Е.А. и др. Аграрный протекционизм: научные основы и механизмы осуществления в условиях рыночных отношений. М.: ВИАПИ, 2010. С. 278.

² Мониторинг осуществления Госпрограммы (2008–2009 годы). М.: Колос, 2010.

перерабатывающей кооперации и в отсутствии оборотного капитала в кооперации кредитной. О пользе таких мер поддержки кооперации свидетельствовал российский дореволюционный опыт: государство предоставляло подобные ссуды, и они были возвращены досрочно. Несмотря на все вышеизложенное, эти меры не вошли в проект новой Госпрограммы. Теперь перспективы развития сельскохозяйственной кооперации весьма туманны, и развиваться будут только те регионы, в которых существуют свои программы поддержки кооперации.

Не продуманы мероприятия, связанные с мониторингом оборота сельскохозяйственных земель и введения их в рыночный оборот. Например, планируется охватить мониторингом до 90% земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем среди них более половины не относятся к сельскохозяйственным угодьям и находятся под лесами, кустарниками, болотами и т.д. Эта площадь все время сокращается, так как несельскохозяйственные угодья выводятся в другие категории земель. Кроме того, обсуждается отказ от использования понятия «земли сельскохозяйственного назначения» как категории земель. Более целесообразным было бы перейти к мониторингу сельскохозяйственных угодий, пригодных для ведения сельскохозяйственного производства, а не земель сельскохозяйственного назначения.

Распределение средств по мероприятиям в проекте Госпрограммы недостаточно обоснованно. Например, предполагается выделение субсидий на оформление в собственность земель крестьянских (фермерских) хозяйств на 9 млн га. Возникает вопрос: почему только этого типа сельхозпроизводителей и такого количества земель, если фермеры используют более 20 млн га, и – на большей площади – без юридического оформления? Кроме того, не ограничена общая сумма компенсации на хозяйство или на 1 га. Это создает богатую почву для злоупотреблений (компенсация чрезвычайно завышенных цен на работы при отсутствии конкуренции кадастровых инженеров, а также использование ограниченных ресурсов отдельными фермерами, которые имеют доступ к власти, принимающей решение о том, кому позволить такую компенсацию). Таких вопросов и нестыковок в проекте новой Госпрограммы много.

В варианте проекта Госпрограммы от 11 ноября 2011 г.¹ ассигнования на мероприятия по улучшению земель и сельскому развитию увеличиваются в 7,5 раза, а на субсидирование процентной ставки по кредитам – менее чем в 2 раза по сравнению с предыдущей Госпрограммой. Около 41% из планируемых 2 трлн 113 млрд руб. поддержки будет осуществляться через компенсацию стоимости ресурсов и поддержку рыночных цен. Большая часть государственной поддержки связана с поддержкой определенных продуктов и ресурсов, что позволяет относить ее к мерам «желтой» корзины. Нужно отметить, что, несмотря на многолетнюю историю переговоров с ВТО, традиционные меры государственной поддержки не адаптированы к требованиям ВТО.

4.5.5. Выводы и рекомендации по экономической политике²

1. *Усиление роли России как экспортера зерна.* Сельское хозяйство России восстановилось после сильнейшей засухи 2010 г. Годовой прирост продукции составил 21,8%. По подсолнечнику и сахарной свекле достигнуты исторические максимумы валовых сборов. Укрепилась роль России как одного из крупнейших мировых экспортеров про-

¹ <http://www.mcx.ru/documents/document/show/16834.342.htm>

² Подготовлено при участии профессора Узуна В.Я.

довольственного зерна. Экспортная инфраструктура Южного Федерального округа явилась мощным катализатором роста производства в этом регионе. Три субъекта РФ – Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область – производят уже около 39% зерна в стране. Имеются реальные возможности для дальнейшего увеличения экспорта за счет развития зернового хозяйства Сибири. Однако огромные расстояния как до черноморских так и дальневосточных портов, высокие затраты на транспортировку зерна, слабая инфраструктура сдерживают приход инвестиций в зерновое хозяйство Сибири. В этой связи актуальным направлением государственной политики является стимулирование формирования экспортной инфраструктуры других направлений (Китай, Дальний Восток), Несмотря на справедливые усилия правительства РФ по ограничению мер субсидирования транспортных издержек, для сельхозпроизводителей Сибири, оторванных от рынков, было бы целесообразно его ввести в качестве меры, выравняющей условия доступа к рынкам. Эти меры будут способствовать увеличению экспортного потенциала страны на 10–15 млн тонн зерна в год.

2. Подготовка к выходу России на мировой рынок с новой агропродовольственной продукцией. Валовое производство масличных культур, в первую очередь подсолнечника и сои в 2011 г. позволяют России резко увеличить экспорт растительных масел на мировой рынок. Достигнутые объемы производства сахарной свеклы и бройлеров дают возможность обеспечить внутренний рынок собственным сахаром и мясом птицы. Для дальнейшего развития этих отраслей необходимо разрабатывать политику выхода России на мировые рынки продовольствия. Сохранение сложившихся темпов развития свиноводства также позволит в ближайшие 2–3 года удовлетворить внутренний спрос, а в последующие годы – выйти также на мировой рынок. В преддверии выхода на рынки необходимо провести гармонизацию стандартов качества на продовольствие в России и странах потенциальных импортеров, что снизит риски компаний-экспортеров. Целесообразно также начинать формирование имиджа страны как экспортера продовольствия на политическом уровне (включение представителей потенциальных экспортеров в состав правительственных делегаций за рубеж, учет компонента «Продвижение России как экспортера продовольствия» при формировании мероприятий «Года России» в разных странах, портфеля публикаций в средствах массовой информации России для зарубежья, мероприятий в посольствах РФ и т.п.).

3. Поддержка малого сельскохозяйственного бизнеса и стимулирование его взаимодействия с крупным бизнесом. Успешное развитие зернового, масложирового, свекло-сахарного производства, птицеводства и свиноводства стало возможным за счет роста инвестиций в эти отрасли и концентрации их производства в агрохолдингах и других крупных сельскохозяйственных структурах. В то же время в отраслях и на территориях, где высокий уровень концентрации невозможен из-за биологических или иных особенностей отрасли, сложившейся системы расселения населения, производство продолжает деградировать или развиваться крайне медленно. Выход из кризиса и успешное развитие молочного и мясного скотоводства, картофелеводства, овощеводства, плодово-ягодного производства, виноградарства связаны, прежде всего, с развитием субъектов малого предпринимательства и иных малых форм хозяйствования. Наряду со специальными программами по поддержке малого бизнеса в этих отраслях, необходимо стимулировать развитие контрактного сельского хозяйства, при котором перерабатывающие или закупочные организации работают с малыми сельскохозяйственными организациями, фермерскими хозяйствами, крупными хозяйствами населения на осно-

ве контрактных договоров, обеспечивая формирование однородных крупных партий продуктов, пригодных для реализации в крупных розничных сетях и для переработки. В качестве стимула может использоваться субсидирование за счет бюджетов разного уровня кредитов компаний, в которых доля сырья или продукции для продажи формируется за счет контрактных договоров с субъектами малого предпринимательства и хозяйствами населения.

В связи с тем, что переход сельхозпроизводства из крупных личных подсобных хозяйств в фермерские хозяйства тормозится обременительной системой взаимоотношений субъектов малого предпринимательства с налоговыми органами и внебюджетными фондами, необходимо упрощение их взаимодействия. Целесообразно разработать особый порядок институционализации микробизнеса в сельском хозяйстве и снижения издержек взаимодействия с государством и внебюджетными государственными фондами через продажу патентов (через почту, например). При этом стоимость патентов должна зависеть от потенциальной доходности деятельности фермера (до 150 тыс., до 200, до 300 тыс. руб.,...). Целесообразно и переложить функции по взаимодействию с налоговой службой и внебюджетными фондами с фермера, использующего незначительное число сезонных работников (например, не более 5 чел.), на самих этих работников.

Для снижения риска распространения заболеваний среди животных в хозяйствах населения, для обеспечения экологических требований необходимо переходить к принятию в каждом сельском населенном пункте правил зонирования территории с ограничением числа животных в хозяйствах населения в зависимости от плотности застройки, наличия пастбищ. Это потребует принятия ряда нормативных актов в области градостроения и землеустройства.

Для содействия развитию потребительской кооперации субъектов малого предпринимательства в АПК целесообразно ввести в Госпрограмму развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. дополнительные мероприятия. Такими мероприятиями могут быть: предоставление субсидий сельскохозяйственным кредитным кооперативам на пополнение фонда финансовой взаимопомощи; возмещение 50% документально подтвержденных затрат некредитных потребительских кооперативов на цели формирования материальной базы кооператива (строительство, приобретение техники и технологического оборудования и т.д.). Это потребует внесения изменений в проект Госпрограммы, разработанный на период 2013–2020 гг. Целесообразно распространить практику, реализованную в ходе Приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (2006–2007 гг.) в части кредитных кооперативов, при которой были использованы бюджетные средства на формирование паевого фонда, на другие потребительские кооперативы, объединяющие субъектов малого предпринимательства и прочие малые формы в сельском хозяйстве.

4. Оценка уровня государственной поддержки сельского хозяйства с учетом требований ВТО и Таможенного союза. В связи с присоединением России к ВТО и началом функционирования Таможенного союза требуется привести меры государственной поддержки, применяемые в России для российских производителей сельскохозяйственной продукции, в соответствие новой ситуации. На стадии формирования Госпрограммы поддержки сельского хозяйства необходимо классифицировать все меры государственной поддержки с учетом требований этих организаций, наладить учет сумм господдержки по каждой группе мероприятий (желтая, голубая и зеленая корзины) по

каждому уровню бюджетов, участвующих в финансировании. В российском законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие взаимодействие разных уровней власти (федерального, регионального и муниципального) с целью координации действий для выполнения требований ВТО и Таможенного союза. Требуется разработка таких норм и включение их в законодательство России.

ВТО и Таможенный союз, наряду с ограничением использования определенных мер поддержки сельского хозяйства, используют также обобщенные оценки уровня совокупной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции и потребителей продовольствия. Эти оценки используются политиками и чиновниками внутри страны и в международных переговорах. Расчет оценок предусмотрен в международных соглашениях, но работа не имеет надежных источников финансирования. Требуется включить обязательства по расчету оценок в ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (2006 г.), чтобы обеспечить финансирование для ежегодного выполнения таких работ. Оценка уровня поддержки осуществляется по международным методикам (ОЭСР, ВТО и т.д.). В этой связи необходимо наладить взаимодействие с этими организациями с целью совершенствования методик оценки.

5. *Мониторинг и оценка эффективности использования бюджетных средств на поддержку сельского хозяйства.* ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (2006 г.) предусматривает проведение мониторинга осуществления Госпрограммы поддержки сельского хозяйства и оценку эффективности использования бюджетных средств, результаты которых должны быть отражены в ежегодных национальных докладах. Минсельхозом России налажен сбор информации о реализации Госпрограммы, деятельности сельхозорганизаций и фермерских хозяйств, ведется реестр бюджетополучателей, ежегодно готовится национальный доклад по результатам реализации Госпрограммы. Однако доступ к неперсонифицированной базе информации по сельскохозяйственным организациям, бюджетополучателям для независимой экспертной оценки эффективности мероприятий поддержки имеют только сотрудники Минсельхоза России. В ФЗ «О развитии сельского хозяйства» предусмотрено создание экспертной комиссии, которая должна состоять из независимых экспертов для подготовки заключения о реализации госпрограммы. В соответствии с этим законом Положение об экспертной комиссии, её финансировании утверждается уполномоченным Правительством РФ органом. Правительство уполномочило орган – им опять оказался Минсельхоз России. Минсельхоз утвердил положение об экспертной комиссии. В Национальный доклад и экспертное заключение по выполнению Государственной программы поддержки сельского хозяйства вносятся только показатели и выводы, одобренные Минсельхозом России. Распорядителем бюджетных средств и оценщиком эффективности их использования является одна и та же организация. В этой ситуации объективная оценка осуществления Госпрограммы затруднена. Для того чтобы исправить ситуацию целесообразно обеспечить свободный доступ к неперсонифицированной информации данных годовых отчетов сельскохозяйственных организаций, бюджетополучателей. Это позволит научным исследователям проводить независимую оценку эффективности мероприятий госпрограммы и использования бюджетных средств поддержки. Кроме того, было бы полезнее, если бы правительство РФ уполномочило иной – не Минсельхоз – орган, который бы организовывал работу экспертной комиссии. Финансирование ее работы может быть осуществлено за счет средств, предусмотренных на мониторинг реализации Госпрограммы.

Кроме того, нужно внести поправку в ФЗ «О развитии сельского хозяйства», в соответствии с которой национальный доклад должен готовиться сторонней, независимой от Минсельхоза России организацией, что поможет объективно отразить все стороны реализации Госпрограммы, ее эффективность, провести необходимые корректировки и повысить качество государственной поддержки для обеспечения государственного, а не ведомственного интереса.

б. Необходимость учета разнообразия аграрных структур. При разработке федеральной аграрной политики необходимо учитывать все разнообразие аграрных структур субъектов РФ и административных районов внутри них. Федеральная политика должна быть построена таким образом, чтобы доступ к поддержке получили не только субъекты и районы с крупным капиталистическим сельским хозяйством, но и территории, на которых преобладает малый сельскохозяйственный бизнес. Особые меры политики нужны для районов сельскохозяйственного запустения. При формировании механизмов государственной поддержки сельского хозяйства следует учитывать эффективность такой поддержки. В регионах, в которых наблюдаются хорошие показатели отдачи от инвестиций, целесообразно поддерживать сельскохозяйственное производство. На территориях, где наблюдается низкая отдача средств, направленных на поддержку сельского хозяйства, но сохранилось сельское население, целесообразно использовать средства господдержки на развитие сельской территории и любых видов бизнеса.

4.6. Внешняя торговля

4.6.1. Состояние мировой экономики

Чередой событий, произошедших в 2011 г., создали реальную угрозу для начавшегося в 2010 г. восстановления глобальной экономики. Политическая нестабильность в странах Ближнего Востока и Северной Африки, природные катаклизмы в Австралии и Японии осложнили выход мировой экономики из кризиса. Весной в Европе с новой силой разгорелся кризис суверенного долга, затронувший в основном страны еврозоны – Грецию, Ирландию, Португалию. В начале июля обострилась проблема госдолга США. К концу года ситуация в Европе продолжала ухудшаться.

В докладе Всемирного банка «Глобальные экономические перспективы»¹, опубликованном 18 января 2012 г., говорится, что мировая экономика вступила в очень сложную фазу, для которой характерны значительные риски и неопределенности. Мировые события развиваются по одному из сценариев замедления экономического роста, который рассматривался как рискованный в предыдущем издании доклада (июнь 2011 г.). В результате прогнозы динамики мировой экономики были значительно понижены:

- темпы роста мировой экономики в 2012 г. составят 2,5%, в 2013 г. – 3,1%, в июньском докладе на оба года прогнозировался рост 3,6%;
- в странах с высоким уровнем доходов в 2012 г. ожидается экономический рост 1,4% (при этом в странах еврозоны ожидается спад 0,3%, в остальных странах – рост 2,1%), в 2013 г. – 2% (в июньском докладе в 2012 г. прогнозировался рост 2,7%, в 2013 г. – 2,6%);

¹ http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1322593305595/8287139-1326374900917/GEP_January_2012a_FullReport_FINAL.pdf

– для развивающихся стран прогноз роста снижен с июньских оценок в 6,2% в 2012 г. и 6,3% в 2013 г. до 5,4 и 6 соответственно.

Прогноз роста экономики Российской Федерации в 2012 г. понижен с 4,1 до 3,5%.

Темпы роста мировой торговли в 2011 г. составили, по оценкам Всемирного банка, 6,6% (в 2010 г. – 12,4%). На фоне замедления роста мировой экономики в 2012 г. ожидается сокращение темпа роста мировой торговли до 4,7%, в 2013 г. прогнозируется его ускорение до 6,8%.

В Бюллетене перспектив развития мировой экономики Международного валютного фонда (МВФ)¹, опубликованном 24 января 2012 г., также отмечаются замедление глобального экономического подъема, усиление рисков. В конце 2011 г. кризис в зоне евро вступил в «опасную новую фазу», в 2012 г. в зоне евро начнется умеренная рецессия, которая повлияет и на другие страны мира, включая Соединенные Штаты, страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны (табл. 48).

В целом МВФ прогнозирует, что в 2012 г. экономическая активность в странах с развитой экономикой повысится всего на 1,2% (что ниже прогноза за сентябрь прошлого года на 0,75 п.п.), а в 2013 г. повысится на 1,9%. Рост глобальной экономики в текущем году прогнозируется на уровне 3,3%.

Рост в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах, как ожидается, замедлится из-за ухудшения внешней среды и ослабления внутреннего спроса. Средние темпы роста в этих странах прогнозируются на уровне 5,4%, что значительно ниже темпов роста, отмечавшихся в 2010–2011 гг., и на 0,7 п.п. ниже, чем прогнозировалось в сентябрьском выпуске Бюллетеня.

Наиболее высокий рост по-прежнему ожидается в развивающихся странах Азии – в среднем на уровне 7,3–7,8%. Несмотря на значительное замедление роста, наиболее динамично развивающимися остаются экономики Китая и Индии.

Таблица 48

Динамика мирового валового продукта и мировой торговли

1	Темпы прироста, % к предыдущему году				Разница между прогнозами, данными в сентябре 2011 г. и январе 2012 г.	
	2010	2011	2012	2013	2012	2013
Мировое производство	5,2	3,8	3,3	3,9	-0,7	-0,6
Страны с развитой экономикой	3,2	1,6	1,2	1,9	-0,7	-0,5
Соединенные Штаты	3,0	1,8	1,8	2,2	0,0	-0,3
Зона евро	1,9	1,6	-0,5	0,8	-1,6	-0,7
Германия	3,6	3,0	0,3	1,5	-1,0	0,0
Франция	1,4	1,6	0,2	1,0	-1,2	-0,9
Италия	1,5	0,4	-2,2	-0,6	-2,5	-1,1
Испания	-0,1	0,7	-1,7	-0,3	-2,8	-2,1
Япония	4,4	-0,9	1,7	1,6	-0,6	-0,4
Великобритания	2,1	0,9	0,6	2,0	-1,0	-0,4
Канада	3,2	2,3	1,7	2,0	-0,2	-0,5
Другие страны с развитой экономикой	5,8	3,3	2,6	3,4	-1,1	-0,3
Новые индустриальные страны Азии	8,4	4,2	3,3	4,1	-1,2	-0,3

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112.pdf>

Окончание таблицы 48

1	2	3	4	5	6	7
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	7,3	6,2	5,4	5,9	-0,7	-0,6
Центральная и Восточная Европа	4,5	5,1	1,1	2,4	-1,6	-1,1
Содружество Независимых Государств	4,6	4,5	3,7	3,8	-0,7	-0,6
Россия	4,0	4,1	3,3	3,5	-0,8	-0,5
Исключая Россию	6,0	5,5	4,4	4,7	-0,7	-0,4
Развивающиеся страны Азии	9,5	7,9	7,3	7,8	-0,7	-0,6
Китай	10,4	9,2	8,2	8,8	-0,8	-0,7
Индия	9,9	7,4	7,0	7,3	-0,5	-0,8
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,1	4,6	3,6	3,9	-0,4	-0,2
Бразилия	7,5	2,9	3,0	4,0	-0,6	-0,2
Мексика	5,4	4,1	3,5	3,5	-0,1	-0,2
Объем мировой торговли товарами и услугами	12,7	6,9	3,8	5,4	-2,0	-1,0
Импорт						
Страны с развитой экономикой	11,5	4,8	2,0	3,9	-2,0	-0,8
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	15,0	11,3	7,1	7,7	-1,0	-1,0
Экспорт						
Страны с развитой экономикой	12,2	5,5	2,4	4,7	-2,8	-0,8
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	13,8	9,0	6,1	7,0	-1,7	-1,6

Источник: Бюллетень перспектив развития мировой экономики Международного валютного фонда (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/index.htm#tbl1>).

4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта

Условия торговли Российской Федерации в 2011 г. по сравнению с предыдущим годом улучшились в результате более существенного роста экспортных цен по сравнению с повышением цен на импортируемые товары: индекс «условий торговли» России с зарубежными странами составил 121,8. В 2010 г. этот индекс был ниже – 117,9 (рис. 68).

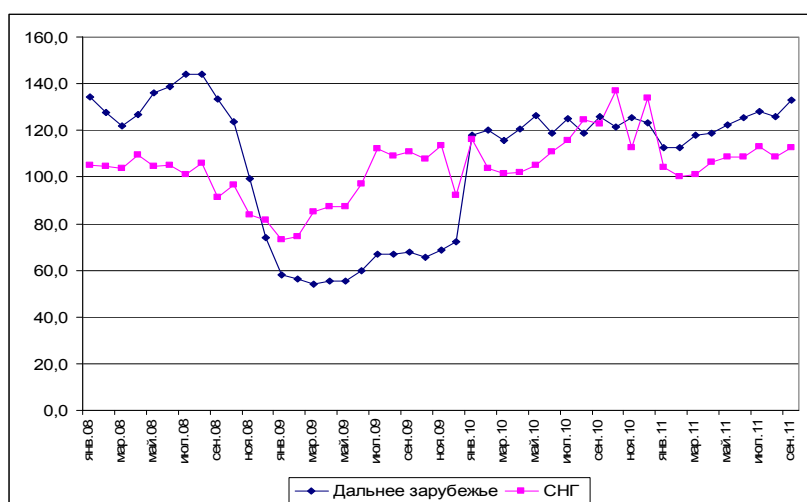


Рис. 68. Индекс условий внешней торговли

Ценовая конъюнктура на мировых рынках основных товаров российского экспорта в 2011 г. была благоприятной (табл. 49). Цены на сырьевые товары в целом достигли своего пика в I квартале, но затем снизились вследствие ухудшения спроса. За год цены на неэнергетические товары снизились на 11%, при этом подешевели практически все товары этой группы, кроме удобрений, древесины и зерна. Цены на энергетические товары выросли на 14%¹.

Динамика цен на нефть в 2011 г. определялась обострением политической обстановки в странах Северной Африки и Ближнего Востока и замедлением роста мировой экономики из-за проблем с госдолгом в США и Евросоюзе. 7 февраля 2011 г. цена нефти марки Brent достигла минимального годового уровня – 99,23 долл. барр., но после этого в течение всего года она не опускалась ниже 100 долл. за баррель.

На фоне политических проблем в регионе Ближнего Востока и Северной Африки цена нефти марки Brent 9 апреля достигла годового максимума – 126,9 долл. за барр. 5 мая 2011 г. произошла мощная отрицательная коррекция нефтяных цен: нефть марки Brent подешевела по сравнению с предыдущим днем сразу на 11,39 долл./барр. (9,4%), возвратившись на уровень марта 2011 г. Такая коррекция была вызвана опасениями снижения спроса на нефть в связи со слабой американской макроэкономической статистикой.

В среднем за год баррель нефти марки Brent стоил 110,94 долл., что на 39,3% больше, чем в 2010 г.²

Цена на российскую нефть сорта Urals достигла в 2011 г. наибольшего значения 28 апреля, когда составила 123,0 долл./барр. (максимальное значение данного показателя – 139,9 долл./барр. – было зафиксировано 11 июля 2008 г.). В среднем за год баррель нефти сорта Urals стоил 109,3 долл. и был на 39,8% дороже, чем в 2010 г.

Цены на природный газ на европейском рынке в 2011 г. повысились по сравнению с 2010 г. на 26,9%³.

Таблица 49

Среднегодовые мировые цены

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Нефть (Brent), долл./барр.	24,84	25,02	28,83	37,4	54,38	65,15	72,32	97,64	61,86	79,64	110,94
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	4,06	3,05	3,91	4,28	6,33	8,47	8,56	13,41	8,71	8,29	10,52
Бензин, долл./галлон	0,792	0,755	0,891	1,197	1,508	1,81	2,06	2,703	1,68	2,13	2,85
Медь, долл./т	1578	1559	1779	2866	3679	6722	7118	6956	5149	7534	8828
Алюминий, долл./т	1444	1350	1431	1715	1898	2570	2638	2573	1665	2173	2401
Никель, долл./т	5945	6772	9629	13823	14744	24254	37230	21111	14655	21809	22910

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Всемирного банка.

¹ http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1111002331357/829378-1326493099587/CommodityMarketsReview_January2012..pdf

² http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1111002388669/829392-1325803576657/Pnk_0112.pdf

³ Там же.

Ценовая динамика¹ на рынке цветных металлов в течение 2011 г. прошла несколько этапов заметных изменений. В течение января – февраля на фоне политических событий в странах Северной Африки и Ближнего Востока происходил быстрый рост цен. Так, цена на медь в феврале достигла максимального исторического уровня – более 10 тыс. долл. за 1 т. Динамика цен на алюминий, свинец и цинк была в этот период более сглаженной. Эти металлы дорожали только в январе, в феврале цены стабилизировались.

Землетрясение в Японии привело к падению цен на металлы. Сильнее всех подешевели олово, никель и медь. Алюминий, свинец и цинк отреагировали на катастрофу спокойнее. При этом уже в конце марта все металлы снова начали дорожать.

Большое влияние на рынок цветных металлов оказывает состояние валютного рынка. С конца марта до начала мая наблюдался рост курсовой стоимости евро по отношению к доллару, что стало одним из важнейших факторов роста цен на цветные металлы в этот период.

Однако, достигнув в апреле 2011 г. максимальных значений, начиная с мая цены на цветные металлы стали снижаться. Так, никель в апреле на Лондонской бирже металлов достиг посткризисных максимумов – около 28 тыс. долл./т, после чего начал дешеветь. Основным фактором в этот период стало сокращение спроса со стороны крупнейших потребителей – Европы, испытывающей бюджетно-долговые проблемы, и Китая, темпы роста ВВП которого замедлились.

Отрицательная динамика сохранилась до конца года. В результате цена на алюминий в декабре 2011 г. достигла минимального значения с июля 2010 г. Медь с начала года подешевела на 20,8%, никель – на 28,8% (так дешево этот металл не стоил с декабря 2009 г.). Тем не менее в 2011 г. по сравнению с 2010 г. цены на алюминий были выше на 10,5%, на медь – на 17,2%, на никель – на 5,0%.

Цены на продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье на мировом рынке в 2011 г. после достижения в феврале рекордно высоких показателей начали снижаться. Индекс ФАО, который отражает изменение цен на набор злаковых и масличных культур, молочные продукты, мясо и сахар, достиг в феврале 2011 г. уровня 237,9². Это самый высокий уровень с 1990 г., с тех пор как ФАО начала рассчитывать индекс продовольственных цен.

Во 2-м полугодии 2011 г. цены на продукты питания снизились. В декабре 2011 г. индекс ФАО составил 211 пунктов, что на 27 пунктов ниже по сравнению с рекордным значением в феврале 2011 г. Спад был обусловлен резким падением мировых цен на зерно, сахар и масличные культуры вследствие высоких урожаев в 2011 г., а также снижающегося спроса и укрепления доллара США.

Однако, несмотря на снижение цен во 2-м полугодии 2011 г., индекс ФАО в среднем за год составил 228 пунктов – это самое высокое значение годового показателя за весь период мониторинга. До этого самый высокий средний показатель – 200 пунктов – был зарегистрирован в 2008 г. (табл. 50).

¹ http://www.lme.com/dataprices_historical.asp

² <http://www.fao.org/news/story/ru/item/119849/icode/>

Таблица 50

Динамика средних мировых цен на некоторые сельскохозяйственные товары

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Пшеница, долл./т:						
канадская, CWRS	216,8	300,4	454,6	300,5	312,4	439,64
американская, HRW	192,0	255,2	326,0	224,1	223,6	316,26
американская, SRW	159,0	238,6	271,5	186,0	229,7	285,9
Кукуруза американская, долл./т	122,9	163,0	223,1	165,5	185,9	291,7
Ячмень, долл./т	117,0	172,0	200,5	128,3	158,4	207,2
Соя-бобы, долл./кг	268,4	384,0	523,0	437,0	450,0	540,9
Соевое масло, долл./т	598,6	881,0	1258	849,0	1005,0	1299,3
Рис тайландский, долл./т	304,9	326,4	650,1	555,0	488,9	543,0
Сахар-сырец в США, импортная цена, СИФ Нью-Йорк, ц/кг	48,76	45,77	46,86	54,88	79,25	83,92

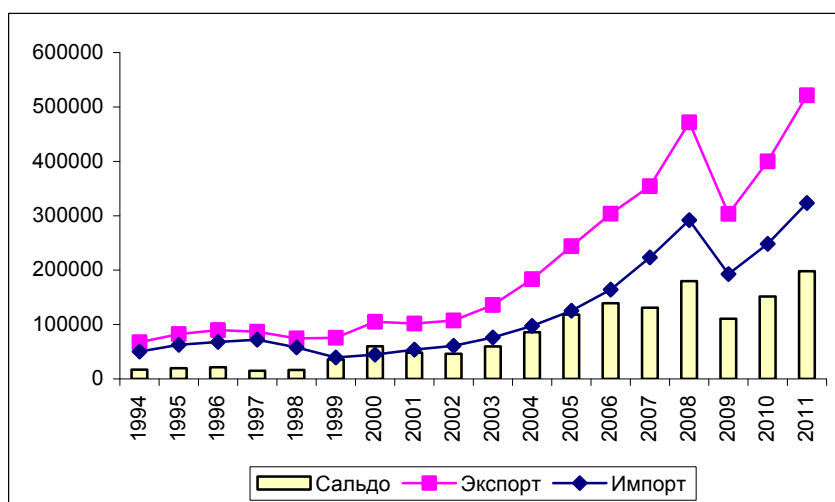
Источник: World Bank.

4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли

В 2011 г. внешнеторговый оборот России, рассчитанный по методологии платежного баланса, составил 845,2 млрд долл., что превысило аналогичный показатель 2010 г. на 30,3%, а показатель 2008 г. – на 10,7%. Таким образом, российский внешнеторговый оборот достиг рекордного значения за весь период наблюдения.

Экспортная квота (отношение стоимостных объемов экспорта к валовому внутреннему продукту) составила 28,2%.

На протяжении всего 2011 г. продолжалось начавшееся в 2010 г. восстановление объемов российской внешней торговли до предкризисного максимума – уровня июля 2008 г. (рис. 69). В 1-й половине года темпы роста импортных поставок значительно превышали темпы роста экспорта. В результате исчерпания эффекта низкой базы импорта в 1-й половине 2010 г. в июле 2011 г. произошел перелом тенденции опережающего роста импорта. В январе прирост экспорта в годовом выражении составил 12,1% против увеличения импорта на 43,4%. В июне эти показатели составили соответственно 38,6 и 40,1%, в июле – 35,7 и 30,6%, в ноябре – 34,4 и 22,7%.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 69. Основные показатели российской внешней торговли (млн долл.)

Увеличение стоимостного объема экспорта происходило в основном за счет сохранявшейся на протяжении года благоприятной ценовой конъюнктуры для российских экспортеров на мировых рынках при снижении физического объема экспортных поставок. Рост импорта происходил под влиянием увеличения как физического объема, так и цен на импортируемые товары (табл. 51).

Таблица 51

**Индексы внешней торговли России
(в % к соответствующему периоду 2010 г.)**

	I квартал 2011 г.		1-е полугодие 2011 г.		Январь – сентябрь 2011 г.		2011 г.	
	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен
Экспорт	97,2	119,9	99,5	127,2	97,9	131	97,8	132,9
Импорт	135,4	106,2	130	109,8	125,5	109,8	122,2	109,1

Источник: Минэкономразвития.

Сальдо торгового баланса оставалось положительным – 198,8 млрд долл., что на 31,1% больше, чем в 2010 г., и на 10,6%, чем в 2008 г.

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) в 2011 г. остался практически на уровне 2010 г. – 0,235 (в 2010 г. – 0,234).

Структура и динамика экспорта

В 2011 г. экспорт российских товаров увеличился до 521,97 млрд долл., что на 30,4% больше по сравнению с аналогичным показателем 2010 г. и на 10,7% по сравнению с 2008 г. Его прирост в основном обеспечивался повышением контрактных цен при снижении физического объема поставляемых за границу товаров. Индекс средних цен экспорта составил 132,9%, тогда как индекс его физического объема – 97,8% (табл. 52).

Таблица 52

Динамика российского экспорта

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Экспорт, млрд долл.	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2	245,3	303,9	355,2	471,6	303,4	400,0	521,97
В том числе:												
в страны дальнего зарубежья	90,8	86,6	91,0	113,9	152,9	211,6	260,6	301,5	400,5	255,3	337,7	438,3
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	110,2	104,2	115,0	109,5	110,7	104,7	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0	97,8
Индекс цен	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9

Источник: ЦБ РФ, МЭР.

Наиболее значимой группой товаров в структуре российского экспорта остаются топливно-энергетические продукты, доля которых в 2011 г. выросла до 71,2% против 69% в 2010 г. Стоимостной объем этих товаров увеличился на 32,49%, что было обусловлено благоприятной внешнеторговой конъюнктурой на мировом рынке энергоресурсов.

Основным экспортным товаром остается нефть, удельный вес которой в общем объеме российского экспорта в 2011 г. составил 34,9% (в 2010 г. – 33,9%). По данным

ФТС, в 2011 г. было вывезено за рубеж 219,1 млн т нефти на сумму 171,7 млрд долл., т.е. по сравнению с аналогичным периодом 2010 г. физический объем экспорта нефти сократился на 6,3%, а стоимостной – вырос на 33,1%. Доля экспорта нефти в ее добыче снизилась в 2011 г. до 47,7% против 49,1% в 2010 г. Россия остается мировым лидером нефтедобычи: в ноябре 2011 г. добывалось 9867 тыс. баррелей в сутки, тогда как все страны ОПЕК добывали 30 367 тыс. баррелей в сутки (в том числе Ирак – 2681 тыс., Саудовская Аравия – 9597 тыс. баррелей в сутки).

Несмотря на значительный рост физического объема экспорта нефтепродуктов в страны СНГ (на 83,8%), общий объем их поставок снизился на 4,9% за счет сокращения на 5,2% закупок странами дальнего зарубежья, куда отправляется 96,1% российских нефтепродуктов. За счет роста контрактных цен стоимостной объем экспорта нефтепродуктов увеличился на 31,5%.

В результате повышения спроса на российский газ со стороны Евросоюза в условиях снижения выработки электроэнергии на АЭС вывоз природного газа в физическом измерении увеличился в 2011 г. по сравнению с 2010 г. на 5,9%, стоимостной объем экспорта газа вырос на 34,3%.

Второй по значимости группой в структуре российского экспорта остаются металлы и изделия из них. В общем стоимостном объеме экспорта их доля в 2011 г. составила 9,1% и снизилась по сравнению с предыдущим годом на 1,5 п.п. Стоимостной объем экспорта указанных товаров возрос по сравнению с 2010 г. на 9,9%, а физический – снизился на 9,7%.

Следует отметить существенное сокращение поставок на международный рынок никеля и рафинированной меди, что связано с несколькими факторами, среди которых увеличение биржевых запасов этих металлов, а также сокращение спроса на рафинированную медь со стороны Китая и Японии. Отчасти снижение экспорта меди и никеля было обусловлено восстановлением 10-процентной экспортной пошлины на эти металлы с начала 2011 г. Физические объемы экспорта меди сократились на 60,1%, никеля – на 18,7%, а алюминия увеличились на 2,4%.

В 2011 г. выросли средние контрактные цены на большинство видов экспортируемой химической продукции. Так, аммиак подорожал на 45,3%, метанол – на 22,8, азотные минеральные удобрения – на 58,9, калийные минеральные удобрения – на 28,4, каучук синтетический – на 33,6%. В результате прирост стоимости экспорта этой группы товаров составил 27,6%. Доля экспорта продукции химической промышленности в товарной структуре российского экспорта в 2011 г. осталась на уровне 2010 г. – 6,1%.

Доля экспорта машин и оборудования снизилась с 5,2% в 2010 г. до 4,4% в 2011 г. Товаров этой группы было продано на сумму 21,1 млрд долл., что на 7,8% больше, чем в 2010 г.

Экспорт легковых автомобилей в 2011 г. в физическом выражении увеличился на 49,2%. При этом рост произошел исключительно за счет автомобилей, проданных в страны СНГ, куда их было поставлено на 65,9% больше, чем в 2010 г. Экспорт российских автомобилей в страны дальнего зарубежья сократился на 19%.

Значительную долю в структуре экспорта товарной группы «машины и оборудование» составляет продукция военного назначения. По данным ОАО «Рособоронэкспорт»¹, в 2011 г. были осуществлены экспортные поставки российской продукции во-

¹ http://www.roe.ru/news/pr_rel/pr_rel_rus/pr_rus_12_02_03.html

енного назначения на общую сумму свыше 10,7 млрд долл. (в 2010 г. – 8,7 млрд долл.). В структуре экспортных поставок, осуществляемых по линии ОАО «Рособоронэкспорт», на первом месте находится техника для ВВС – 51%. Доля поставок техники для ВМС составляет 11%, для ПВО – 11%, для Сухопутных войск – 21%, для других видов ВС – 4%. Военно-техническое сотрудничество по линии ОАО «Рособоронэкспорт» в 2011 г. осуществлялось с 57 странами. Основными странами – импортерами российского вооружения и военной техники в этот период были Индия и Венесуэла.

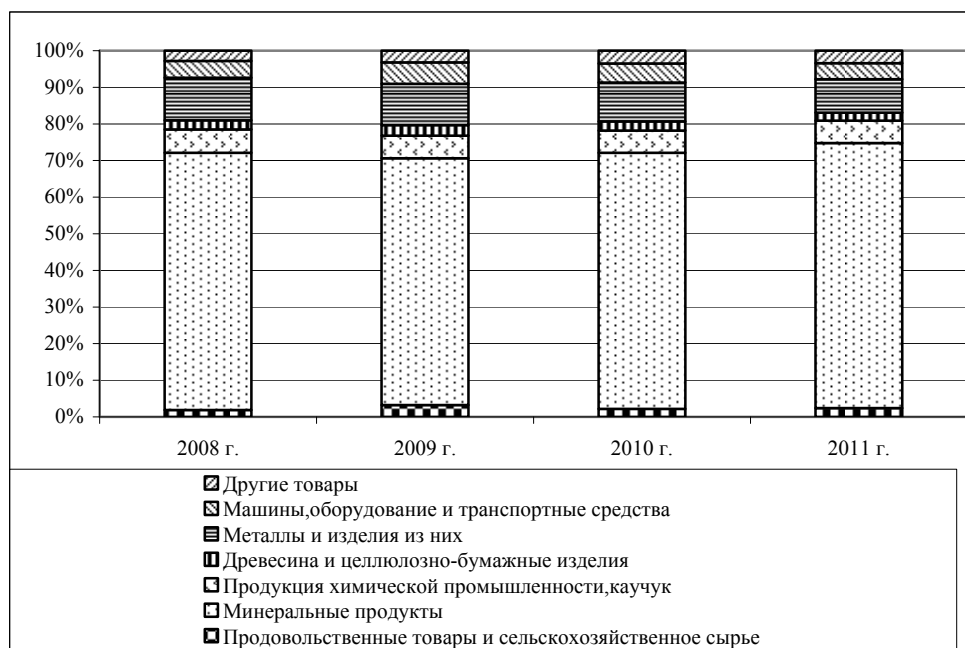
Увеличение средних контрактных цен на большинство продукции, относящейся к товарной группе «древесина и целлюлозно-бумажные изделия», обеспечило рост стоимостного объема экспорта этой товарной группы на 12,6%. По сравнению с 2010 г. подорожали фанера (на 25,1%), бумага газетная (на 21,5%), целлюлоза (на 8,8%). Доля экспорта этой группы товаров в товарной структуре российского экспорта в 2011 г. снизилась до 2,2% против 2,5% в 2010 г. Физические объемы экспорта пиломатериалов возросли на 12,3%, целлюлозы – на 8,2%, фанеры – на 1,9%; физические объемы экспорта бумаги газетной снизились на 6,1%, древесины необработанной – на 1,5%.

После сокращения в 2010 г. экспорта продовольственных товаров и сырья для их производства на 10,2% вследствие введения эмбарго на экспорт зерна, в 2011 г. наблюдалось восстановление экспорта этой группы товаров. Эмбарго действовало с 15 августа 2010 г. по 1 июля 2011 г. После снятия эмбарго в июле 2011 г. России удалось вернуть свое место на мировом рынке среди ведущих стран-экспортеров. По данным Росстата, в 2011 г. было собрано 93,9 млн т зерна, что на 54,1% превысило урожай 2010 г. На экспорт было отправлено 15,2 млн т, что на 28,1% больше аналогичного показателя предыдущего года.

В 2011 г. в Российской Федерации в 2,1 раза увеличился сбор сахарной свеклы. В результате производство свекловичного сахара за год выросло на 69,9% – до 4,7 млн т. Увеличение производства свекловичного сахара, а также снижение внутренних цен позволили существенно повысить объем экспорта сахара. По данным Союзроссахара, за 2011 г. из России было экспортировано более 240 тыс. т сахара. Таких рекордных показателей Российская Федерация достигла впервые. Традиционными покупателями российского сахара являются страны СНГ, прежде всего Казахстан. В 2011 г. география поставок расширилась за счет Сирии, Великобритании, Черногории. Небольшие партии сахарной пудры, прессованного сахара и сахара в мелкой упаковке экспортировались в Белиз, Китай, Норвегию, Японию, Мексику, Панаму, США и в ряд других стран.

Экспорт продовольственных товаров и сырья для их производства вырос в 2011 г. по сравнению с предыдущим годом на 40,4%. Доля экспорта этой группы товаров в товарной структуре в 2011 г. увеличилась до 2,4% против 2,2% в 2010 г.

Таким образом, изменения товарной структуры российского экспорта в 2011 г. не произошло. Улучшение его количественных показателей произошло в основном из-за повышения цен на сырьевые товары, главным образом на нефть, т.е. сохраняется зависимость от конъюнктуры мирового рынка сырья (рис. 70).



Источник: ФТС.

Рис. 70. Товарная структура российского экспорта

Структура и динамика импорта

В 1-м полугодии 2011 г. в условиях повышения внутреннего спроса за счет роста кредитной активности населения и укрепления рубля стоимостной объем импорта товаров рос высокими темпами; во 2-м полугодии его рост замедлился. Тем не менее в 2011 г. он превысил докризисный уровень 2008 г. на 10,7%. Относительно предыдущего года импорт товаров возрос на 29,9% – до 323,2 млрд долл. Увеличение стоимостного объема российского импорта в 2011 г. по сравнению с 2010 г. было обусловлено как ростом его физического объема, индекс которого составил 122,2%, так и увеличением индекса средних цен импортируемых товаров, составившего 109,1% (табл. 53).

Таблица 53

Импорт России (млрд долл.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Импорт, млрд долл.	44,9	53,8	60,5	76,1	97,4	125,3	163,9	223,1	291,97	191,8	248,4	323,2
В том числе:												
из стран дальнего зарубежья	31,4	40,3	48,2	60,1	76,4	103,5	138,6	191,2	253,1	167,7	213,3	275,5
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	129,2	129,1	117,6	119,2	124,2	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2
Индекс цен	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1

Источник: Банк России, Минэкономразвития.

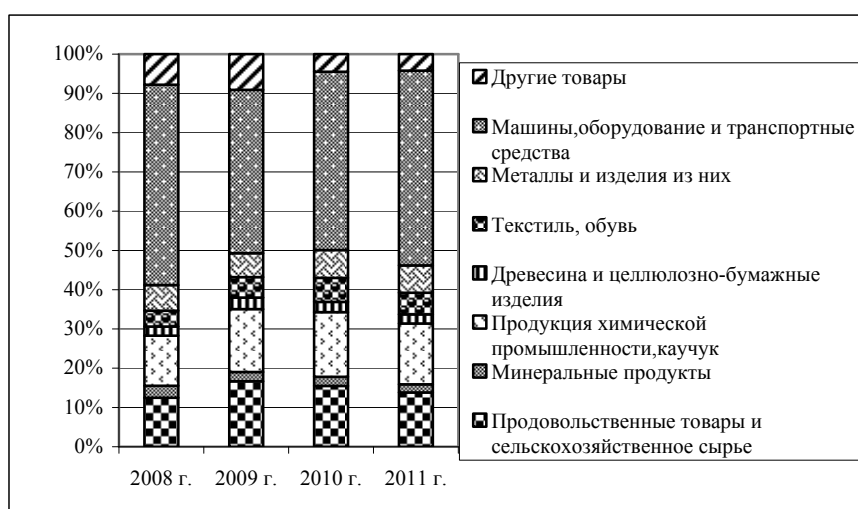
Основной товарной группой, импортируемой в Российскую Федерацию, остается группа «машины, оборудование и транспортные средства», доля которой в товарной структуре российского импорта в 2011 г. увеличилась до 49,6% против 45,4% в 2010 г. (рис. 71). Эта группа внесла наиболее ощутимый вклад в прирост российского импорта: стоимостной объем импорта машиностроительной продукции по сравнению с 2010 г. увеличился на 43,3%. Физический объем ввоза легковых автомобилей возрос на 43,3%, грузовых – на 85,7%.

Доля импорта продовольственных товаров и сырья для их производства снизилась до 13,8% (в 2010 г. – 15,5%). Стоимостной объем поставок продовольственных товаров по сравнению с 2010 г. вырос на 16,3%. При этом следует заметить, что рост происходил преимущественно за счет увеличения контрактных цен, которое наблюдалось практически по всем продовольственным товарам. Так, мясо подорожало на 11,1%, мясо птицы – на 6,5%, масло сливочное – на 29,5%, кофе – на 41,5%, масло подсолнечное – на 29,2%, сахар белый – на 20,6%. Хороший урожай пшеницы, сахарной свеклы и подсолнечника, собранный в Российской Федерации, способствовал снижению закупок за рубежом подсолнечного масла на 19,2%, сахара белого – на 42,9%. Пшеница в 2011 г. практически не закупалась.

Удельный вес продукции химической промышленности в товарной структуре импорта составил 15,5% (в 2010 г. – 16,5%). Стоимостной объем ввоза продукции химической промышленности по сравнению с 2010 г. увеличился на 22,8%.

Доля импорта текстильных изделий и обуви в 2011 г. составила 5,5% (в 2010 г. – 6,1%). Стоимостной объем импорта этих изделий возрос по сравнению с 2010 г. на 17,2%. Закупки одежды и обуви производятся в основном в странах дальнего зарубежья, в странах СНГ было закуплено 6,2% одежды и 1,2% обуви.

Удельный вес импорта металлов и изделий из них в 2011 г. составил 7,0% (в 2010 г. – 7,1%). Стоимостной объем данной товарной группы по сравнению с 2010 г. вырос на 28,4% за счет роста физических объемов импорта на 23,1%. Физические объемы закупок черных металлов и изделий из них увеличились на 16,2%, в том числе проката плоского из железа и нелегированной стали – на 15,4%, труб – на 14,6%.



Источник: ФТС.

Рис. 71. Товарная структура российского импорта

Темпы роста импорта основных товаров значительно опережают рост отечественного производства соответствующей продукции, занимая существенную долю на внутреннем рынке (табл. 54). По данным Банка России, в 2010 г. по сравнению с 2009 г. доля импортных товаров в товарных ресурсах розничной торговли возросла на 3,0 п.п. и составила 44%. В 1-м полугодии 2011 г. доля импортных товаров в товарных ресурсах розничной торговли снизилась до 42%, при этом доля поступлений по импорту непродовольственных товаров по сравнению с соответствующим периодом 2010 г. не изменилась и составила 50,5%, доля продовольственных товаров сократилась на 1 п.п. и составила 34%. При этом, по данным Росстата, доля импортного мяса и птицы в товарных ресурсах розничной торговли увеличилась в 2011 г. до 30,4% против 29,7% в 2010 г., масла животного – до 32,6% против 29,8%, растительного масла – до 26,2% против 20,7%.

Таблица 54

Динамика производства в некоторых отраслях российской промышленности и импорта соответствующей промышленной продукции (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

1	2010					2011				
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	103,8	106,4	105,4	105,9	105,4	101,7	100,5	99,3	102,5	101,0
Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья (кроме текстильного)	124,0	125,2	118,1	118,4	121,5	131,4	183,2	123,8	119,5	116,3
Текстильное и швейное производство	110,2	115,6	111,4	111,3	112,1	107,7	102,8	103,1	97,1	102,6
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	126,3	120,0	111,4	118,4	118,7	112,8	107,8	109,3	104,0	108,6
Импорт текстиля, текстильных изделий и обуви	114,7	138,1	151,3	150,3	149	141,4	215,7	119,9	117,4	117,2
Обработка древесины и производство изделий из дерева	111,1	112,6	111,4	110,5	111,4	106,9	106,2	103,8	99,0	104,0
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	106,7	111,7	106,7	97,8	105,9	99,5	100,5	100,4	107,0	101,8
Импорт древесины и целлюлозно-бумажных изделий	119,0	120,8	115,6	114,8	115,6	128,0	199,2	122,8	115,1	113,8
Химическое производство	123,8	115,7	112,5	108,1	114,6	108,0	105,8	105,9	101,0	105,2
Импорт продукции химической промышленности, каучука	137,2	136,0	139,9	134,2	133,6	129,8	204,1	123,7	123,7	122,8
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	118,8	119,6	107,3	104,8	112,4	109,1	96,5	102,4	102,8	102,9

Окончание таблицы 54

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Импорт металлов и изделий из них	138,4	152,6	157,1	153,4	155,1	143,8	222,4	133,9	130,5	128,4
Производство машин и оборудования	109,1	130,5	101,4	110,5	112,2	111,6	113,2	112,5	103,8	109,5
Импорт машин, оборудования и транспортных средств	109,5	127,8	137,3	139,2	140,1	160,6	264,0	151,8	146,6	143,3

Источник: Минэкономразвития, ФТС.

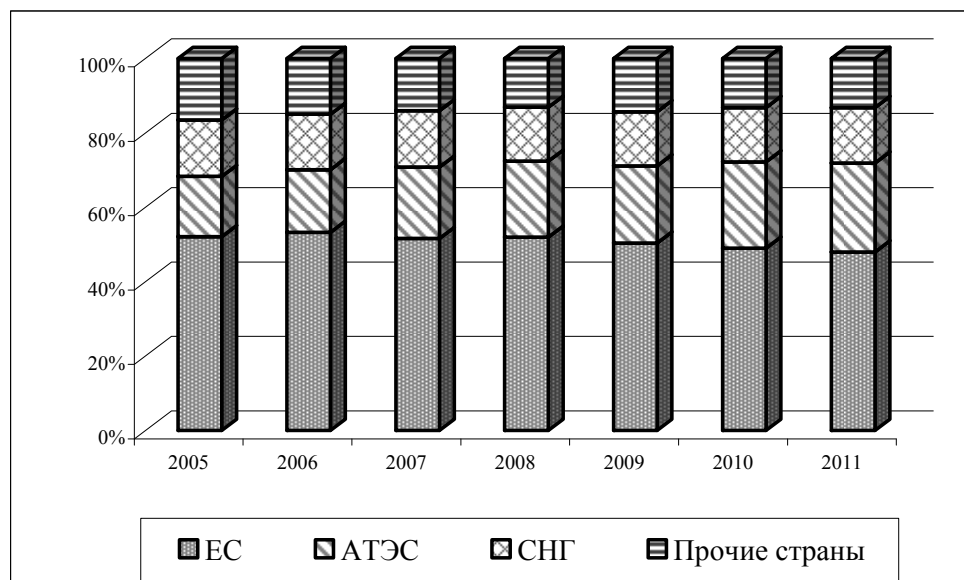
4.6.4. Географическая структура российской внешней торговли

В 2011 г. основным торговым партнером РФ оставался Европейский союз, на долю которого в структуре российского внешнеторгового оборота приходилось 48%, что на 1 п.п. меньше, чем в 2010 г. (рис. 72). Активнее всех из европейских стран с Россией торговала Германия, ее доля увеличилась до 8,7% против 8,4% в 2010 г. На втором месте по объему внешнеторгового оборота находятся Нидерланды, доля которых сократилась на 1 п.п. и составила 8,3%. Италия остается третьей по объему внешней торговли с Россией страной Евросоюза, ее доля составила 5,6%, увеличившись по сравнению с 2010 г. на 0,4 п.п. В целом страны Евросоюза за 2011 г. увеличили объем внешней торговли с Россией по сравнению с 2010 г. на 28,3%, в том числе российский экспорт вырос на 26%, а импорт – на 33,5%.

Доля стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в российском внешнеторговом обороте увеличилась с 23,2 до 23,9%. Рост российского экспорта относительно 2010 г. составил 38,3%, а российского импорта – 32,7%. Основным внешнеторговым партнером России в данной группе является Китай, его доля во внешнеторговом обороте выросла на 0,7 п.п., достигнув 10,2%. На втором месте в данной группе по-прежнему находятся США, доля которых увеличилась с 3,7 до 3,8% совокупного внешнеторгового оборота России. Удельный вес Японии сократился на 0,1 п.п. и составил по итогам 2011 г. 3,6%.

Доля стран СНГ во внешнеторговом обороте России выросла с 14,6 до 14,9%. Основными торговыми партнерами в этой группе являются Украина и Белоруссия – 6,2 и 4,7% соответственно. В целом товарооборот России со странами данной группы относительно 2010 г. увеличился на 34,2%, импорт – на 39,6%, экспорт – на 31,3%.

Сальдо торгового баланса сложилось положительным по всем группам стран, за исключением стран АТЭС. В 2011 г. Россия имела отрицательное торговое сальдо с 24 странами, доля которых в общем товарообороте России составила 51%, в 2010 г. – с 22 странами, доля которых составила 45,5%. Самый значительный вклад в формирование отрицательного торгового сальдо России внесли Китай (–13,0 млрд долл.), Германия (–3,5 млрд долл.), Бразилия (–2,3 млрд долл.), Канада (–1,2 млрд долл.), Малайзия (–1,1 млрд долл.).



Источник: ФТС.

Рис. 72. Географическая структура российского внешнеторгового оборота

4.6.5. Регулирование российской внешней торговли

Основой регулирования внешнеэкономической деятельности в 2011 г. стали вступивший в действие 1 июля 2010 г. Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС) и Федеральный закон № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», принятый 27 ноября 2010 г.

ТК ТС предусматривает:

- сокращение общего срока выпуска товаров с 3 дней до 1;
- сокращение количества документов для экспорта несырьевых товаров с 25 до 7;
- снижение суммы финансовых гарантий для таможенного представителя с 50 млн до 40 млн руб., т.е. на 20%, для таможенного перевозчика – с 20 млн до 8 млн руб. (на 60%);
- увеличение срока уплаты таможенных платежей с 15 дней до 4 месяцев.

Законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации» также предусмотрен ряд положений, упрощающих проведение экспортно-импортных операций:

- определен перечень документов, которые могут быть затребованы таможенными органами у участников внешнеэкономической деятельности (ранее он определялся ведомственными актами ФТС России);
- для выпуска несырьевых товаров список документов сокращен с 14 до 7, а срок выпуска – с 20 до 4 ч;
- упрощены ввоз и вывоз научных и коммерческих образцов;
- специальные упрощения предоставляются уполномоченному экономическому оператору;
- законодательно закреплён перечень оснований для продления срока выпуска товаров с 1 до 10 дней.

Произошедшие в таможенном законодательстве изменения были отмечены в докладе Международной финансовой корпорации и Всемирного банка «Ведение бизнеса-2012: Ведение бизнеса в более прозрачном мире»¹. В нем оцениваются регуляторные нормы, влияющие на местные фирмы в 183 странах, и составляется рейтинг этих стран в 10 областях регулирования предпринимательской деятельности, включая международную торговлю.

В докладе отмечается, что за последние 6 лет 163 страны создали более благоприятную нормативно-правовую среду для ведения бизнеса. Российская Федерация находится среди 30 стран, которые добились наибольших результатов.

По показателю ведения международной торговли Российская Федерация со 166-го места, занимаемого в 2010 г., поднялась в 2011 г. на 160-е место. То есть, несмотря на повышение рейтинга, российское таможенное регулирование остается неоправданно заградительным как для экспорта товаров, так и для импорта. Необоснованное административное давление, непрозрачный и громоздкий таможенный контроль, бюрократия, коррупция по-прежнему осложняют жизнь участникам внешнеэкономической деятельности.

На оформление груза на российской границе в соответствии с требованиями законодательства приходится потратить как минимум 3 недели (включая время, необходимое для предварительного сбора документов), а в большинстве стран – максимум 3 дня; время прохождения таможенного контроля непосредственно при перемещении груза через границу законодательно может составлять двое суток, во многих странах этот срок измеряется часами или минутами. Такой подход к организации таможенного процесса не отвечает потребностям инновационного развития страны.

В докладе «Ведение бизнеса-2012» подчеркивается, что в современном глобализованном мире упрощение международной торговли становится все более важным фактором развития бизнеса. Требования чрезмерного количества документов, обременительные таможенные процедуры приводят к дополнительным затратам и задержкам для экспортеров и импортеров, что отрицательно сказывается на торговом потенциале.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О таможенном тарифе» в 2011 г. правительством Российской Федерации было принято 12 постановлений, утверждающих ставки вывозных таможенных пошлин в отношении нефти и нефтепродуктов. Вывозная таможенная пошлина на сырую нефть и нефтепродукты, полученные из битуминозных пород, экспортируемые из России за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, в 2011 г. изменялась каждый месяц на основе мониторинга цен на нефть сырую марки Urals, проводимого с 15-го числа каждого календарного месяца по 14-е число следующего календарного месяца.

Из-за дефицита топлива, возникшего в ряде российских регионов, постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2011 г. № 328 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1155» был скорректирован порядок расчета ставок вывозных таможенных пошлин на товарный бензин. Ранее они определялись исходя из ставки экспортной пошлины на сырую нефть и понижающего коэффициента 0,67. Согласно внесенным постановлением изменениям данный

¹ <http://www.doingbusiness.org/~media/FPKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>

порядок более не применяется. С 1 мая 2011 г. ставка вывозной таможенной пошлины на товарный бензин была повышена с 283,9 до 408,3 долл. за тонну.

Пошлины на темные и светлые нефтепродукты с 1 февраля 2011 г. до 1 октября 2011 г. рассчитывались по методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1155. Согласно этому документу, пошлины на темные нефтепродукты составляли 46,7%, а на светлые – 67% нефтяной пошлины.

С 1 октября 2011 г. начал действовать новый режим расчета экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты (табл. 55) – система «60-66», которая предусматривает, что при расчете экспортной пошлины на нефть будет приниматься во внимание не 65% разницы между ценой мониторинга и ценой нефти в 182,5 долл. за тонну, а 60%. Ставки пошлин на светлые и темные нефтепродукты при этом унифицированы. В соответствии с постановлением Правительства РФ № 716 от 26 августа 2011 г. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1155» с 1 октября 2011 г. по 31 декабря 2014 г. пошлина на все нефтепродукты, кроме бензинов, составит 66% пошлины на сырую нефть. На бензин пошлина будет иметь запретительный характер и равняться 90% размера нефтяной. Таким образом, экспорт бензина окажется экономически невыгодным, а мазутов – менее прибыльным. С 1 января 2015 г. планируется повысить коэффициент для темных нефтепродуктов до 1.

Таблица 55

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2011 г. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
		светлые	темные
1 января	317,5	226,2	121,9
1 февраля	346,6	232,2	161,8
1 марта	365,0	244,6	170,4
1 апреля	423,7	283,9	197,9
1 мая	453,7	304,0	211,8
1 июня	462,1	309,0	215,8
1 июля	445,1	298,2	207,8
1 августа	438,2	293,6	204,6
1 сентября	444,1	297,5	192,0
1 октября	411,4	271,5	
1 ноября	393,0	259,3	
1 декабря	406,6	268,3	

Источник: постановления Правительства РФ.

Постановлением Правительства от 17 октября 2011 г. № 840 в РФ установлен новый порядок расчета ставки вывозной таможенной пошлины на рафинированную медь: вместо плоской 10-процентной экспортной пошлины введена прогрессивная ставка экспортной пошлины. Согласно документу, ставка вывозной таможенной пошлины на рафинированную медь определяется с учетом сложившейся за период мониторинга средней цены на медь на Лондонской бирже металлов (LME) и рассчитывается по разным формулам в зависимости от уровня средней цены на металл. При цене до 6000 долл. за тонну ставка будет нулевой. При цене от 6000 до 8000 долл. за тонну ставка рассчитывается путем умножения цены на коэффициент 0,1. Если цена превышает 8000 долл., то ставка рассчитывается следующим образом: из цены вычитается 8000, результат умножается на 0,3, к полученному результату прибавляется 800.

Мониторинг цен должно вести Минэкономразвития РФ. Период мониторинга – квартал. Не позднее 20-го числа календарного месяца, следующего за окончанием пе-

риода мониторинга, Минэкономразвития должно вносить предложения по ставке в правительство. Ставка экспортной пошлины на медь вводится в действие с 5-го числа третьего календарного месяца, следующего за окончанием периода мониторинга.

С 5 декабря 2011 г. вступила в силу прогрессивная экспортная пошлина на никель – 2178 долл. за тонну. Соответствующее постановление Правительства № 875 подписано 1 ноября 2011 г. Ранее действовала ставка в размере 10% таможенной стоимости.

Новая методика расчета экспортной пошлины на никель в ежеквартальной привязке к ценам на Лондонской бирже металлов (LME) вступила в силу 28 мая 2011 г. Ценой отсечения для определения размера пошлины является уровень в 12 000 долл. за тонну. При превышении этой цены для расчета будут применяться специальные формулы с коэффициентами от 0,05 до 0,3. Периодом мониторинга взят календарный квартал.

Новые экспортные пошлины должны были вступить в силу в середине ноября прошедшего года, но позднее введение новой методики было отложено на 5-е число третьего календарного месяца, следующего за расчетным периодом.

В течение 2011 г. Комиссия Таможенного союза приняла 25 решений, корректирующих ввозные таможенные пошлины. Так, были понижены ставки на коксующийся уголь, гепарин и его соли, отдельные виды бумаги и картона, на цифровые кинотеатральные проекторы с высоким разрешением, на тракторы гусеничные для прокладывания лыжных трасс. Временно были обнулены пошлины на отдельные виды мукомольно-крупяной продукции, на отдельные виды зерна (пшеница и меслин, рожь, ячмень, кукуруза семенная, а также овес), некоторые виды овощей (морковь, свекла, лук), на соевый шрот, размолотые фосфаты, на отдельные виды концентратов и пюре для производства соков, на отдельные виды яблочного пюре, включая компоты, а также концентрированные яблочные соки.

Повышены пошлины на ввоз в ТС элеваторов и конвейеров непрерывного действия, нетканых материалов, бурильных машин для добычи угля или горных пород с глубиной бурения не менее 200 м, отдельных видов сельхозтехники.

Присоединившись к Всемирной торговой организации (ВТО), Российская Федерация не сможет обеспечить эффективную защиту внутреннего рынка простым увеличением импортных пошлин, так как ее импортный тариф «связан» на уровне, зафиксированном в процессе переговоров. Единственным эффективным инструментом защиты внутреннего рынка от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции, разрешенным ВТО, остаются специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры.

На официальном сайте Комиссии Таможенного союза опубликован список специальных защитных и антидемпинговых мер, действующих на единой таможенной территории Таможенного союза¹.

Решениями Комиссии установлены следующие антидемпинговые пошлины:

- до 13 мая 2012 г. в размере 21,8% таможенной стоимости на ввозимый в страны ТС машиностроительный крепеж, происходящий из Украины. К нему относятся болты и гайки, изготовленные перечисленными в Решении комиссии методами и имеющие определенный диаметр резьбы;
- до 20 января 2013 г. в размере 31,3 и 41,5% таможенной стоимости товара (в зависимости от производителя) на ввозимые в ТС подшипники качения, происходящие из КНР;

¹ http://www.tsouz.ru/db/spec_measures/Pages/Меры,действующиеинаТТТС.aspx

- до 16 июня 2013 г. в размере 19,4% таможенной стоимости на ввозимые в ТС подшипниковые трубы, происходящие из КНР;
- до 24 сентября 2013 г. в размере 11,6% таможенной стоимости товаров на ввозимые в ТС нити синтетические нейлоновые линейной плотности от 29 до 250 текс включительно, происходящие из Украины;
- до 25 декабря 2013 г. на ввозимый в ТС никельсодержащий плоский прокат из коррозионностойкой стали (в листах или рулонах), происходящий из Бразилии, КНР, Кореи, ЮАР. Размер пошлины зависит от страны происхождения продукции и может составить от 4,8 до 62,8% таможенной стоимости товара;
- до 26 июня 2014 г. в размере 26% таможенной стоимости на ввозимые на территорию ТС стальные кованные валки для прокатных станков, происходящие из Украины;
- до 18 ноября 2015 г. в отношении ввозимых в ТС отдельных видов стальных труб, происходящих из Украины. Размер пошлины зависит от вида труб и предприятия-изготовителя, она может составлять от 18,9 до 37,8% таможенной стоимости товара;
Решениями комиссии установлены следующие специальные пошлины:
- до 1 ноября 2012 г. в размере 9,9% таможенной стоимости (но не менее 1500 долл. за тонну) на ввозимые в ТС трубы из коррозионностойкой стали наружным диаметром до 426 мм включительно. Такая пошлина не будет распространяться на трубы из коррозионностойкой стали, происходящие из развивающихся стран, за исключением Бразилии и КНР;
- до 26 декабря 2012 г. в размере 1,4 долл. за 1 кг на ввозимые в ТС столовые приборы из коррозионностойкой стали, классифицируемые кодами согласно Решению комиссии;
- до 17 марта 2014 г. в размере 282,4 долл. за тонну на ввозимые в ТС отдельные виды крепежных изделий. Данная специальная пошлина не распространяется на ввоз крепежных изделий, происходящих из развивающихся стран – пользователей системы тарифных преференций ТС. Исключение составляет КНР;
- до 7 июля 2014 г. в размере 294,1 долл. за тонну на ввозимую в ТС карамель.

Присоединение Российской Федерации к Всемирной торговой организации

16 декабря 2011 г. Министерская конференция Всемирной торговой организации одобрила пакет документов о присоединении Российской Федерации к этой организации. Российская Федерация будет обязана ратифицировать указанный пакет в период до 15 июня 2012 г. Через 30 дней после уведомления ВТО о его ратификации Российская Федерация станет полноправным членом ВТО. Как следует из опубликованной на сайте ВТО информации¹, Россия согласилась обеспечить открытый торговый режим и ускорить интеграцию в мировую экономику, а также создать прозрачные и предсказуемые условия для торговли и иностранных инвестиций. Обязательства Российской Федерации включают следующие направления.

¹ http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm

Доступ на рынки товаров. Обязательства в части тарифов и квот

Окончательный законодательно установленный верхний предел ставок тарифов по всем видам продукции составит в среднем 7,8% против средней их величины в 2011 г., равной 10%.

Средний предельный тариф на сельскохозяйственную продукцию составит 10,8% против действующего среднего уровня, равного 13,2%.

Средний предельный тариф на промышленную продукцию составит 7,3% против действующего среднего уровня тарифа на импортируемую промышленную продукцию в размере 9,5%.

Россия согласилась снизить тарифы на широкий круг продукции. После полного применения снижения ставок тарифов они составят:

- на молочные продукты – 14,9% (против действующего тарифа в размере 19,8%);
- на продукты из злаков – 10,0% (против действующего тарифа в размере 15,1%);
- на растительное масло, жиры и масла – 7,1% (против действующего тарифа в размере 9,0%);
- на продукцию химической отрасли – 5,2% (против действующего тарифа в размере 6,5%);
- на автомобили – 12,0% (против действующего тарифа в размере 15,5%);
- на электрооборудование – 6,2% (против действующего тарифа в размере 8,4%);
- на продукцию из дерева и бумажную продукцию – 8,0% (против действующего тарифа в размере 13,4%);
- на сахар – 223 долл./т (против действующего тарифа в размере 243 долл./т).

Связанные ставки таможенных тарифов на хлопок и продукцию сектора ИКТ будут обнулены (действующий тариф на продукцию ИКТ составляет 5,4%).

Окончательная связанная ставка таможенного тарифа будет действовать с даты присоединения России к ВТО по более чем трети тарифных позиций; еще по четверти тарифных позиций ставки будут снижены спустя три года после присоединения страны к ВТО. Самым длительным периодом сохранения действующих тарифных ставок станет 8-летний переходный период по мясу птицы. 7-летний период сохранен для действующих тарифных ставок в отношении автомобилей, вертолетов и продукции гражданского авиастроения.

Тарифные квоты будут применяться в отношении говядины, свинины, мяса птицы и некоторых изделий из молочной сыворотки. Импортные поставки в рамках указанных квот будут облагаться пошлиной по ставке, более низкой, чем прочие товары, импортируемые вне пределов установленных квот.

Уровни ставок в рамках квот и вне их приведены ниже (последние даны в скобках):

- говядина – 15% (55%);
- свинина – нулевая (65%). Тарифные квоты на свинину с 1 января 2020 г. будут замещены плоской ставкой в размере 25%;
- на некоторые виды продукции птицеводства – 25% (80%);
- на некоторые виды продуктов из молочной сыворотки – 10% (15%).

Некоторые из вышеприведенных квот также подпадают под действие разнарядки, устанавливаемой для отдельных членов ВТО.

Доступ на рынки услуг

Российская Федерация взяла на себя конкретные обязательства в части 11 секторов и 116 субсекторов в сфере услуг.

В телекоммуникационном секторе спустя 4 года после присоединения страны к ВТО будет снято ограничение на участие иностранных компаний в акционерном капитале российских компаний в размере 49%. Российская Федерация также соглашается на применение условий и положений Базового соглашения ВТО в сфере телекоммуникаций. Спустя 9 лет после присоединения России к ВТО иностранным страховым компаниям будет разрешено создание представительств на территории страны.

Иностранному банку будет разрешено открывать свои дочерние компании. Будет снято ограничение на предельную долю участия зарубежного акционерного капитала в отдельно взятых банковских учреждениях, но общий уровень участия зарубежного капитала в банковской системе Российской Федерации будет ограничен 50% (не включая зарубежный капитал, инвестируемый в потенциально приватизируемые банки).

В сфере услуг транспорта Российская Федерация взяла на себя обязательства в сфере услуг морского и дорожного транспорта, включая грузоперевозки и пассажирские перевозки.

В сфере услуг дистрибуции после присоединения к ВТО Россия разрешит компаниям со 100%-ным иностранным капиталом оперировать в секторах оптовой, розничной торговли и франчайзинга.

Экспортные пошлины

Экспортные пошлины будут связанными для более чем 700 тарифных позиций, включая определенные виды продукции в отдельных отраслях (в частности, рыба и морепродукты, топливо и масла, кожсырье, продукция деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отрасли, а также неблагородные металлы).

Общие обязательства в части обеспечения доступа на рынки

Подлежат отмене или не будут возобновлены количественные ограничения – такие, как квоты, запреты, разрешения на импорт, требования к получению разрешения до начала поставок, лицензионные требования либо прочие требования или ограничения импортных товаров, которые не могут быть оправданными согласно действующим положениям ВТО, в части импортных товаров.

Плата за транзитные перевозки грузов железнодорожным транспортом к июлю 2013 г. будет взиматься в соответствии с положениями ВТО. Российская Федерация будет применять в отношении импортной продукции те же ставки по транспортировке ее железнодорожным транспортом, которые действуют в отношении аналогичной продукции при перевозке ее внутри страны. Регулируемые тарифы на железнодорожные перевозки будут публиковаться до вступления их в силу.

С даты присоединения России к ВТО импортерам алкогольной, фармацевтической продукции и продукции, в которой используются технологии шифрования, не нужно будет получать лицензий на их импорт.

После присоединения к ВТО Российская Федерация будет применять Обобщенную систему преференций Таможенного союза для развивающихся и слаборазвитых стран, которую используют 152 государства мира.

В рамках этой системы импортные пошлины, применяемые в отношении подпадающей под тарифные преференции продукции происхождения из развивающихся стран,

были на уровне 75% уровня таможенных ставок для стран с режимом наибольшего благоприятствования и 0% их уровня для наименее развитых стран.

В 2012 г. Российская Федерация реформирует национальный тарифный режим по сахару с либерализацией его в дальнейшем.

К дате присоединения к ВТО любое освобождение от тарифов на продукцию космической отрасли будет предоставляться на условиях режима наибольшего благоприятствования.

Не будет требоваться лицензия на импорт более десятка видов продукции с использованием технологий шифрования (данный список включает устройства по созданию электронной цифровой подписи, смарт-карты для личного пользования и беспроводное радиооборудование). Для подобного рода продукции будут упразднены все существующие ограничения на их импорт и не будут вводиться или применяться никакие новые ограничения, включая экспертную оценку, разрешения и лицензии. Для тех же видов продукции с использованием технологий шифрования, импорт которых предусматривает наличие соответствующей лицензии, экспертную оценку и разрешение, применение указанных процедур потребуются лишь единожды.

Продукты, включая алкоголь, изделия деревообрабатывающей и мясной промышленности, подпадут под действие мер, требующих их декларирования и/или ввоза через определенные для них пункты таможенного контроля. На дату присоединения России к ВТО будут отменены любые меры, противоречащие Соглашению о присоединении к ВТО. Российская Федерация не будет применять национальные таможенные процедуры.

Российская Федерация будет применять все соответствующее законодательство, меры регулирования и другие меры, регламентирующие транзит товаров (включая энергетические) в соответствии с положениями ГАТТ и ВТО. С момента присоединения к ВТО подлежат опубликованию все законы и нормы регулирования в части применения сборов и таможенных платежей, взимаемых в связи с транзитом товаров.

Российская Федерация пересмотрит требования по доступу на рынок в части создания дочерних компаний иностранных банков и фирм, ведущих операции с ценными бумагами, в контексте будущих переговоров о вступлении Российской Федерации в ОЭСР или в рамках последующего раунда многосторонних торговых переговоров ВТО.

При участии в преференциальных торговых соглашениях Россия будет соблюдать положения Соглашения ВТО без какого бы то ни было проведения различий между соглашениями, которые вступают в силу уже после ее присоединения к ВТО, и теми соглашениями, которые вступят в силу в будущем.

Соглашение о государственных закупках

Российская Федерация намерена присоединиться к Соглашению ВТО о государственных закупках и уведомит об указанном намерении Комитет ВТО по вопросам государственных закупок во время присоединения к ВТО. Россия при подписании этого Соглашения получит статус наблюдателя и в течение четырех лет с момента присоединения к ВТО начнет переговоры о членстве в указанном Соглашении. После присоединения к ВТО российские государственные органы будут определять победителей в тендерах на государственные закупки прозрачным образом.

Субсидии промышленным и сельскохозяйственным производителям

Субсидирование промышленных производителей

Российская Федерация отменит действие всех программ по субсидированию промышленных производителей или модифицирует их таким образом, чтобы ни одна из субсидий не предоставлялась экспортируемым товарам, а также для повышения конкурентоспособности товаров, произведенных в России, по сравнению с импортируемыми. Российская Федерация уведомит ВТО о существующих субсидиях и не будет требовать применения каких-либо положений ст. 27 и 28 Соглашения ВТО о субсидиях и компенсационных мерах.

Субсидии сельскохозяйственным производителям

Общий объем оказываемой искажающей эффект на торговлю поддержки сельскохозяйственным производителям не должен будет превысить 9 млрд долл. в 2012 г., и к 2018 г. он должен быть постепенно снижен до 4,4 млрд долл.

Чтобы избежать избыточной концентрации поддержки в отношении отдельно взятых видов продукции, с момента присоединения страны к ВТО и вплоть до 31 декабря 2017 г. годовой объем поддержки сельскохозяйственных производителей определенных видов продукции не должен будет превышать 30% той поддержки, которая используется в отношении других видов продукции.

Все экспортные субсидии для сельскохозяйственной продукции будут связаны на нулевом уровне. После присоединения России к ВТО освобождение от уплаты НДС, применяемое к определенным видам сельскохозяйственной продукции, будет отменено.

Ценообразование на энергоносители

Производители и дистрибьюторы природного газа в Российской Федерации будут работать на основе нормальных коммерческих цен, основываясь на принципах окупаемости и прибыльности. Российская Федерация продолжит практику регулирования цен на энергоносители для населения и некоммерческих потребителей.

Санитарные и фитосанитарные меры (СФС) и технические барьеры на пути торговли (ТБТ)

Все СФС и ТБТ будут разрабатываться и применяться в Российской Федерации и странах Таможенного союза в соответствии с Соглашением ВТО.

Российская Федерация разработает и будет применять международные стандарты в области СФС посредством членства в *Кодексе Алиментарииус* (Кодекс качества пищевой продукции), во Всемирной организации здравоохранения животных и Международной конвенции по защите растений.

Причины приостановки действия, отмены или отказа в предоставлении разрешения на импорт продукции будут соответствовать международным стандартам и рекомендациям, а также положениям Соглашения ВТО о СФС.

Российская Федерация проведет переговоры по ветеринарным экспортным сертификатам, которые включают требования, отличные от предъявляемых Таможенным союзом, в случае если страна-экспортер обратилась с мотивированным запросом о проведении таких переговоров в период до 1 января 2013 г.

Россельхознадзор не будет приостанавливать импортные поставки продукции организациями на основании инспекций их на месте прежде, чем даст возможность стране-экспортеру предложить меры для исправления ситуации, за исключением случаев наличия серьезных рисков здоровью человека или животных. Россельхознадзор будет направлять предварительный доклад компетентным органам страны-экспортера для получения разъяснений.

Российская Федерация будет использовать международные стандарты в части разработки мер технического регулирования, если только подобные меры не окажутся неэффективным или неадекватным инструментом достижения преследуемых целей.

К концу 2015 г. обязательные требования к используемому в общественных сетях телекоммуникационному оборудованию будут ограничены требованиями, содержащимися в сводах правил технического регулирования, принятых в соответствии с соглашениями Евразийского экономического сообщества и Таможенного союза.

В соответствии с Соглашением ВТО о ТБТ Российская Федерация на постоянной основе будет пересматривать списки продукции, подлежащей обязательной сертификации или декларированию соответствия, а также все меры технического регулирования, применяемые на ее территории (включая меры, предусмотренные в рамках Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества), чтобы подтвердить их необходимость для достижения целей РФ.

В срок не позднее 30 июня 2012 г. сертифицированные органы по аккредитации будут заменены на единый общенациональный орган по вопросам аккредитации. Название этого органа и прочая информация о нем будут опубликованы на сайте Росстандарта и сайте Комиссии Таможенного союза в Интернете.

Меры в отношении инвестиций в сфере торговли

Российская Федерация обеспечит соответствие всех законов, норм регулирования и прочих мер, относящихся к Соглашению о мерах в отношении инвестиций в сфере торговли, соответствующим положениям ВТО.

Все меры, не соответствующие положениям ВТО, включая преференциальные тарифы или освобождение от тарифов, применяемые в отношении инвестиционных программ (включая инвестиционные программы в секторе производства автомобилей), и любые соглашения, заключенные в их рамках, должны быть упразднены до 1 июля 2018 г.

Охрана прав интеллектуальной собственности в сфере торговли

Российская Федерация в полной мере будет применять положения Соглашения ВТО о правах интеллектуальной собственности в сфере торговли, включая положения об их правоприменении, не прибегая к какому-либо переходному периоду.

Российское правительство продолжит принимать меры против функционирования сайтов в Интернете (серверы которых находятся на территории Российской Федерации), которые незаконно распространяют контент, охраняемый авторскими или смежными правами.

Российская Федерация будет инициировать расследования и осуществлять уголовное преследование в отношении компаний, которые незаконно распространяют объекты авторского права или смежных прав в Интернете.

К моменту своего присоединения к ВТО Российская Федерация будет применять все положения Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений.

Прозрачность

Положения Соглашения ВТО будут применяться единообразно на всей территории Российской Федерации, включая регионы, участвующие в приграничной торговле, особые экономические зоны и прочие территории, где могут быть установлены особые режимы в части тарифов, налогов и мер регулирования.

В соответствии с требованиями ВТО все законодательство, влияющее на торговлю товарами, услугами и на права интеллектуальной собственности, должно подлежать незамедлительной публикации. Российская Федерация будет на регулярной основе обновлять официальные публикации, включая сайты Интернета, и обеспечивать к ним доступ членов ВТО, физических лиц и предприятий.

В целях совершенствования доступа к официальным публикациям Российская Федерация создаст справочную службу, обеспечивающую содействие членам ВТО и всем прочим заинтересованным сторонам.

В частности, Российская Федерация будет публиковать все законодательные акты, влияющие на торговлю товарами, услугами и на права интеллектуальной собственности, до их принятия и будет обеспечивать разумный по длительности период времени, не менее чем 30 дней, в течение которого члены ВТО смогут представить свои замечания по ним, за исключением чрезвычайных ситуаций, вопросов национальной безопасности, денежной политики и других мер, публикация которых затруднит правоприменение, будет противоречить общественным интересам или ущемлять коммерческие интересы конкретных государственных или частных предприятий. Никакой законодательный акт, влияющий на торговлю товарами, услугами и на права интеллектуальной собственности, не вступит в силу до его опубликования.

Российская Федерация будет направлять членам ВТО ежегодные отчеты по реализации текущей программы приватизации в течение всего периода ее реализации.

С даты присоединения России к ВТО в «Российской газете» будут публиковаться списки товаров и услуг, цены на которые подлежат государственному контролю. Россия будет применять меры государственного контроля за ценообразованием на определенные виды товаров и услуг, включая природный газ, необработанные алмазы, водку, услуги водоснабжения, услуги по транспортировке природного газа, детское питание, медицинские товары, услуги общественного транспорта и услуги в части железнодорожных перевозок. Меры контроля за ценами не будут использоваться для целей защиты произведенных в России продуктов или оказанных услуг.

Функционирование Таможенного союза между Россией, Казахстаном и Белоруссией

Таможенный союз между Россией, Казахстаном и Белоруссией был образован 1 января 2010 г. Все таможенные границы между этими тремя странами были упразднены 1 июля 2011 г.

С 1 января 2012 г. указанные страны образуют единое экономическое пространство. Российская Федерация будет публиковать все законодательные акты в части Таможенного союза до их принятия и обеспечит наличие разумного по длительности периода времени для комментариев со стороны стран – членов ВТО и всех ключевых заинтересованных сторон, направляемых в компетентный орган Таможенного союза.

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения

5.1.1. Денежные доходы населения

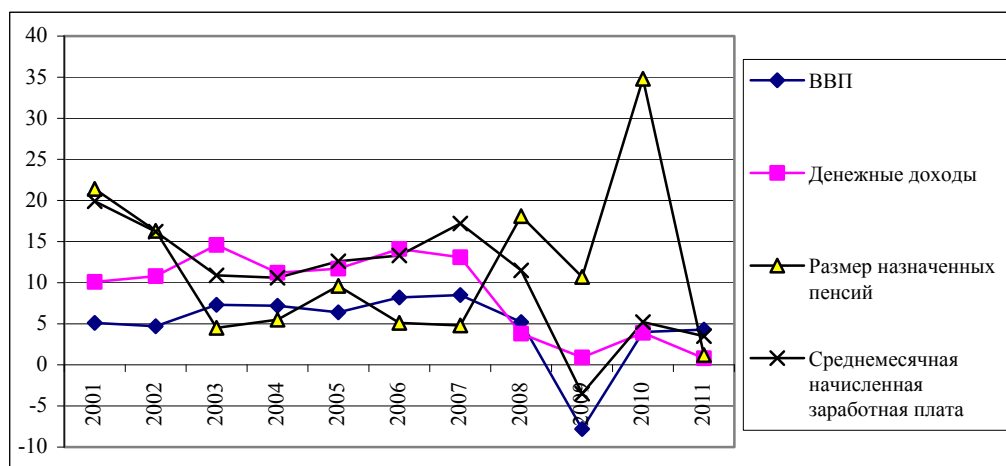
Темпы прироста реальных среднедушевых денежных доходов населения в 2001–2003 гг. в 2 раза и более превышали темпы роста ВВП в реальном выражении, достигая двузначных значений (до 14,6% в 2003 г.), что в основном было связано с высокими темпами прироста реальных размеров заработных плат и пенсий.

Для 2004–2007 гг. также было характерно превышение темпов роста реальных среднедушевых денежных доходов населения над темпами прироста ВВП, однако разрыв в значениях показателей сократился до 1,5–1,8 раза. В этот период темпы прироста реальных размеров назначенных пенсий отставали от темпов прироста ВВП, в то время как реальная начисленная заработная плата продолжала быстро расти.

Экономический кризис 2008–2009 гг. привел к снижению темпов прироста реальных среднедушевых денежных доходов населения. Тем не менее значения показателя оставались положительными:

- в 2008 г. темп прироста составил 3,8%,
- в 2009 г. он снизился до 0,9% (ВВП в том году сократился на 7,8%).

С началом периода посткризисного роста прирост реальных среднедушевых денежных доходов населения практически был равен приросту реального ВВП, составив в 2010 г. 3,9% к уровню 2009 г. (рис. 1).



Источник: данные Росстата.

Рис. 1. Темпы прироста ВВП, среднедушевых денежных доходов населения, среднемесячной начисленной заработной платы и среднемесячного размера назначенных пенсий в 2001–2011 гг.

Пенсии в 2008 г. выросли в реальном выражении на 18%, в 2009 г. – на 11%, а в 2010 г. – на 34,8% за счет индексаций, валоризации, введения социальной доплаты до

прожиточного минимума пенсионера, в то время как в 2011 г. – только на 1,2%. Высокий темп прироста заработной платы в этот период наблюдался только в 2008 г. В 2009 г. реальная среднемесячная начисленная заработная плата сократилась по сравнению с уровнем 2008 г. на 3,5%. С началом экономического роста реальная среднемесячная начисленная заработная плата стала расти, темп ее прироста в 2010 г. составил 5,2%, а за 2011 г. – 4,2%.

В 2011 г. реальные среднедушевые денежные доходы населения превысили их уровень в 2010 г. лишь на 0,8% при темпе прироста ВВП, равном 4,3%.

Темпы роста среднедушевых денежных доходов населения и среднемесячной начисленной заработной платы за период 2001–2011 были выше темпов роста прожиточного минимума (за исключением 2005 и 2011 гг.). В результате по сравнению с 2001 г. в 2011 г. (в ценах 2001 г.):

- реальные среднедушевые денежные доходы населения выросли в 2,4 раза;
- реальная среднемесячная начисленная заработная плата увеличилась в 2,6 раза;
- реальный размер назначенных пенсий вырос в 2,8 раза;
- реальный размер прожиточного минимума к концу 1-го полугодия 2011 г. вырос в 1,5 раза как в среднем для всего населения, так и для трудоспособного населения и детей и в 1,6 раза – для пенсионеров (табл. 1–3).

Таблица 1

**Среднедушевые реальные денежные доходы населения
и прожиточный минимум в среднем для всего населения, в 2001–2011 гг.**

	Среднедушевые денежные доходы населения, руб. в мес.	Прожиточный минимум в среднем для всего населения, руб. в мес.	Прирост, % к предыдущему году	
			среднедушевых денежных доходов населения	прожиточного минимума в среднем для всего населения
2001	3062	1500		
2002	3429	1571	12	5
2003	4616	1886	35	20
2004	5739	2127	24	13
2005	7315	2721	27	28
2006	9354	3139	28	15
2007	11262	3438	20	10
2008	13193	4054	17	18
2009	15633	4736	18	17
2010	17354	5228	11	10
2011 (9 мес.)	18633	6133	7	17

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Таблица 2

Среднемесячная реальная начисленная заработная плата и прожиточный минимум трудоспособного населения в 2001–2011 гг.

	Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	Прожиточный минимум трудоспособного населения, руб. в мес.	Прирост, % к предыдущему году	
			среднемесячной начисленной заработной платы	прожиточного минимума трудоспособного населения
1	2	3	4	5
2001	3240	1629		
2002	3788	1710	17	5
2003	4910	2057	30	20
2004	6034	2329	23	13
2005	7714	2935	28	26
2006	9756	3390	26	15
2007	12147	3717	25	10

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5
2008	15260	4387	26	18
2009	17131	5121	12	17
2010	19384	5642	13	10
2011 (9 мес.)	21637	6487	12	15

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Таблица 3

Среднемесячная начисленная пенсия и прожиточный минимум пенсионера, скорректированные на индекс потребительских цен в 2001–2011 гг.

	Средний размер назначенной пенсии, руб. в мес.	Прожиточный минимум пенсионера, руб. в мес.	Прирост, % к предыдущему году	
			среднего размера назначенной пенсии	прожиточного минимума пенсионера
2001	1024	1144		
2002	1198	1198	17	5
2003	1462	1433	22	20
2004	1714	1612	17	13
2005	2132	2180	24	35
2006	2501	2506	17	15
2007	2784	2739	11	9
2008	3706	3216	33	17
2009	4771	3768	29	17
2010	6872	4155	44	10
2011 (6 мес.)	7809	4738	14	14

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Более высокие темпы роста среднедушевых денежных доходов относительно прожиточного минимума приводили к повышению отношения основных показателей доходов населения к прожиточному минимуму:

- отношение среднедушевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму в среднем для всего населения выросло за рассматриваемый период в 1,6 раза – с 204% в 2001 г. до 332% в 2010 г. (304% за 9 мес. 2011 г.);
- рост отношения среднемесячной начисленной заработной платы к прожиточному минимуму трудоспособного населения составил 1,7 раза. С 2001 по 2010 г. значение данного показателя увеличилось со 199 до 344% (334% за 9 мес. 2011 г.);
- отношение среднемесячных назначенных пенсий к прожиточному минимуму пенсионера увеличилось за 2001–2011 гг. в 1,8 раза – с 89 до 165%¹.

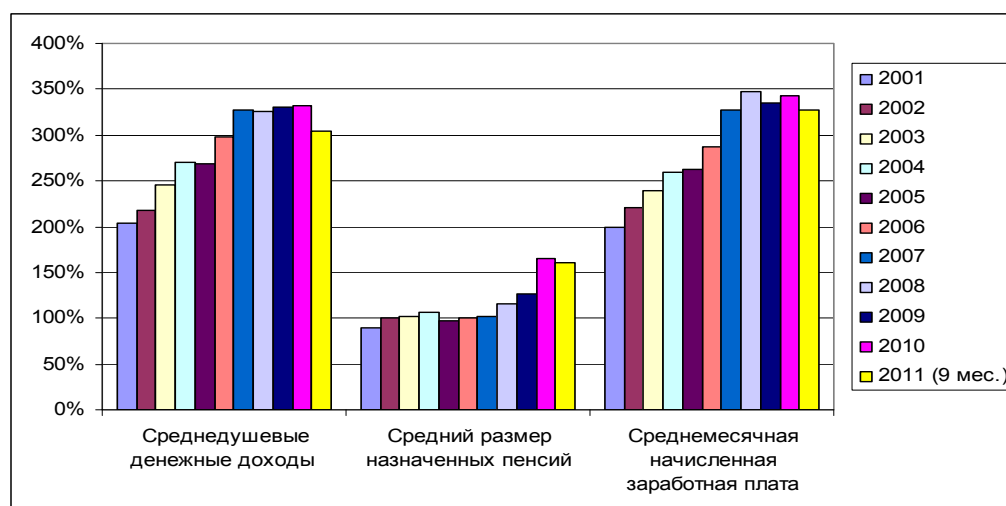
Следует отметить, что в отличие от других основных показателей доходов населения увеличение пенсий было очень неравномерным (рис. 2):

- в 2001 г. средний размер назначенных пенсий составлял 89% прожиточного минимума пенсионера;
- в 2002 г. средний размер назначенных пенсий достиг 100% прожиточного минимума пенсионера;

¹ Расчеты по данным за январь – ноябрь 2011 г. Данные о среднем размере назначенных пенсий за декабрь 2011 г. и за 2011 г. в среднем пока не опубликованы, но так как в декабре 2011 г. не было повышения пенсий (последняя индексация пенсий была проведена в апреле 2011 г.), то с высокой степенью вероятности можно предположить, что среднее значение назначенных пенсий за 2011 г. будет практически совпадать со значением этого показателя за январь – ноябрь 2011 г.

- в 2003–2004 гг. наблюдался рост значения показателя до 102 и 106% соответственно;
- в 2005 г. средний размер пенсии снова опустился ниже прожиточного минимума пенсионера, правда, отставание составило всего 2%;
- в 2006–2007 гг. пенсии снова поднимаются до уровня 100–102% прожиточного минимума пенсионера;
- периодическое повышение пенсий с 2008 г. привело к увеличению отношения пенсий к прожиточному минимуму пенсионера до 115% в 2008 г., до 127% – в 2009 г., до 165% – в 2010 г. и до 161% – за 9 мес. 2011 г.

Более динамичный рост заработной платы по сравнению с увеличением прожиточного минимума за рассматриваемый период изменил уровень обеспеченности семей. Так, семье, состоящей из двух взрослых и ребенка (при предположении, что отец работает, а мать ухаживает за ребенком, в случае если отец получает заработную плату на уровне средней по Российской Федерации), заработная плата обеспечивала: в 2001 г. 68% прожиточного минимума семьи, в 2002–2003 гг. – 76–82%, в 2004–2005 гг. – 90–91%, в 2006 г. – 100%, в 2007 г. – 113%, в 2008 г. – 121%, в 2009–2010 гг. – 106–119%, за 9 мес. 2011 г. – 113% прожиточного минимума семьи.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 2. Динамика отношения основных показателей доходов населения к прожиточному минимуму в 2001–2011 гг.

5.1.2. Неравенство и бедность

В 2001–2010 гг. неравенство в распределении денежных доходов росло:

- на долю беднейшего квинтиля населения приходилось:
 - в 2001–2003 гг. – 5,5–5,7% общего объема денежных доходов населения;
 - в 2004–2006 гг. – 5,3–5,4%;
 - в 2007–2010 гг. – 5,1%;
- на долю наиболее обеспеченного – пятого – квинтиля населения приходилось:
 - в 2001–2003 гг. – 45,7–46,2% общего объема денежных доходов населения;
 - в 2004–2006 гг. – 46,7–47,3%;

- в 2007–2010 гг. – 47,8 – 47,9%;
- на долю наиболее обеспеченного – десятого – дециля приходилось:
 - в начале 2000-х годов – 29,2% общего объема денежных доходов населения;
 - в середине рассматриваемого периода – 30,1–30,6% общего объема денежных доходов населения;
 - в 2007–2010 гг. – 31,0–31,1% общего объема денежных доходов населения (табл. 4).
- Заметно увеличились за рассматриваемый период:
 - коэффициент Джини¹ – с 0,397 до 0,423;
 - коэффициент фондов² – с 13,9 до 16,8 раза;
 - децильный коэффициент³ – с 6,5 до 7,5 раза (табл. 4 и рис. 3).

Таблица 4

**Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов
в 2001–2010 гг.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Денежные доходы, % – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по 20%-м группам населения:										
первая (с наименьшими доходами)	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1	5,1
вторая	10,4	10,4	10,3	10,1	10,1	9,9	9,7	9,8	9,8	9,7
третья	15,4	15,4	15,3	15,1	15,1	14,9	14,8	14,8	14,8	14,8
четвертая	22,8	22,7	22,7	22,7	22,7	22,6	22,5	22,5	22,5	22,5
пятая (с наибольшими доходами)	45,7	45,8	46,2	46,7	46,7	47,3	47,9	47,8	47,8	47,9
из нее 10% населения с наивысшими доходами	29,2	29,3	29,7	30,1	30,1	30,6	31,1	31,1	31	31,1
Коэффициент Джини	0,397	0,397	0,403	0,409	0,409	0,416	0,423	0,422	0,422	0,423

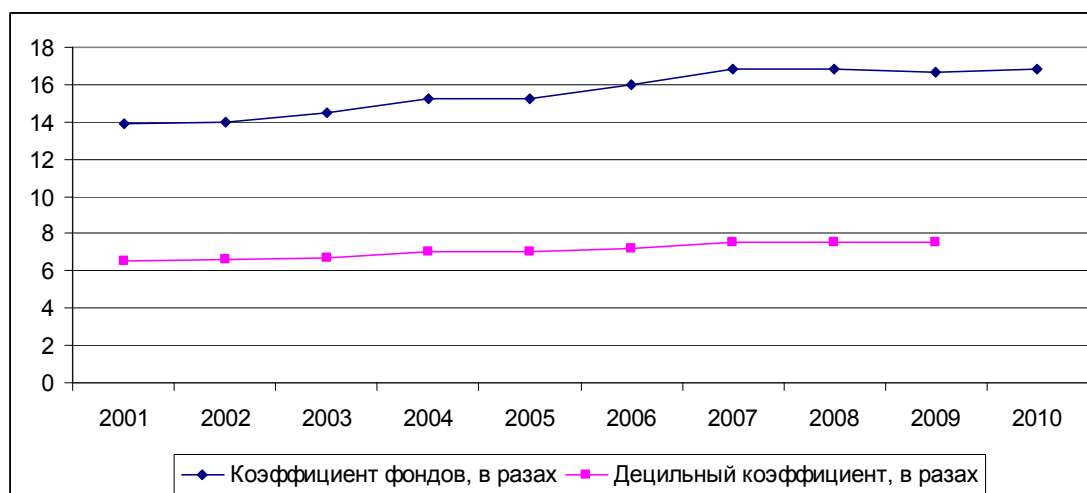
Источник: данные Росстата.

За январь–сентябрь 2011 г. по сравнению с аналогичным периодом 2010 г. произошло некоторое снижение неравенства, которое выразилось в небольшом увеличении доли денежных доходов населения в общих денежных доходах трех первых квинтилей населения с наименьшими доходами (на 0,1–0,2 п.п. соответственно) и в сокращении доли пятого квинтиля (с наивысшими доходами) с 47,2 до 46,8%.

¹ Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы.

² Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов) характеризует степень социального расслоения и определяется как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения (работников) с самыми высокими доходами и 10% населения (работников) с самыми низкими доходами.

³ Децильный коэффициент (коэффициент дифференциации доходов) характеризует степень социального расслоения и показывает, во сколько раз минимальные доходы 10% наиболее обеспеченного населения превышают максимальные доходы 10% наименее обеспеченного населения.



Источник: данные Росстата.

Рис. 3. Динамика коэффициента фондов и децильного коэффициента в 2001–2010 гг.

Похожая динамика наблюдалась и для 10%-х групп населения:

- доля 10% населения с наименьшими доходами в общих денежных доходах населения выросла за 9 месяцев 2011 г. с 1,9 до 2,0% по сравнению с аналогичным периодом 2010 г.;
- а доля 10% наиболее обеспеченного населения в общих денежных доходах населения, составлявшая в январе – сентябре 2010 г. 30,5%, снизилась за аналогичный период 2011 г. до 30,2% (табл. 5).

Снизилась также значения коэффициента Джини (индекс концентрации доходов) – с 0,414 до 0,41 и коэффициента фондов – с 15,8 до 15,3 раза.

Сезонный рост доходов в декабре 2011 г. (выплата тринадцатых зарплат, премий и бонусов) приведет к росту значений социально-экономической дифференциации населения, хотя, скорее всего, годовые значения показателей неравенства в 2011 г. будут несколько ниже значений этих показателей за 2010 г.

Таблица 5

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов за 9 месяцев 2010 и 2011 г.

	2011 (9 мес.)	2010 (9 мес.)
Денежные доходы, % – всего	100	100
В том числе по 20%-м группам населения:		
первая (с наименьшими доходами)	5,4	5,3
вторая	10,1	9,9
третья	15,1	15
четвертая	22,6	22,6
пятая (с наибольшими доходами)	46,8	47,2
из нее 10% населения с наивысшими доходами	30,2	30,5
Коэффициент Джини	0,41	0,414

Источник: данные Росстата.

Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума сократилась с 40 млн в 2001 г. до 25,2 млн человек в 2004–2005 гг. и в докризисный 2007 г. достигла наименьшего значения за период 2001–2007 гг. (18,7 млн человек) (рис. 4).

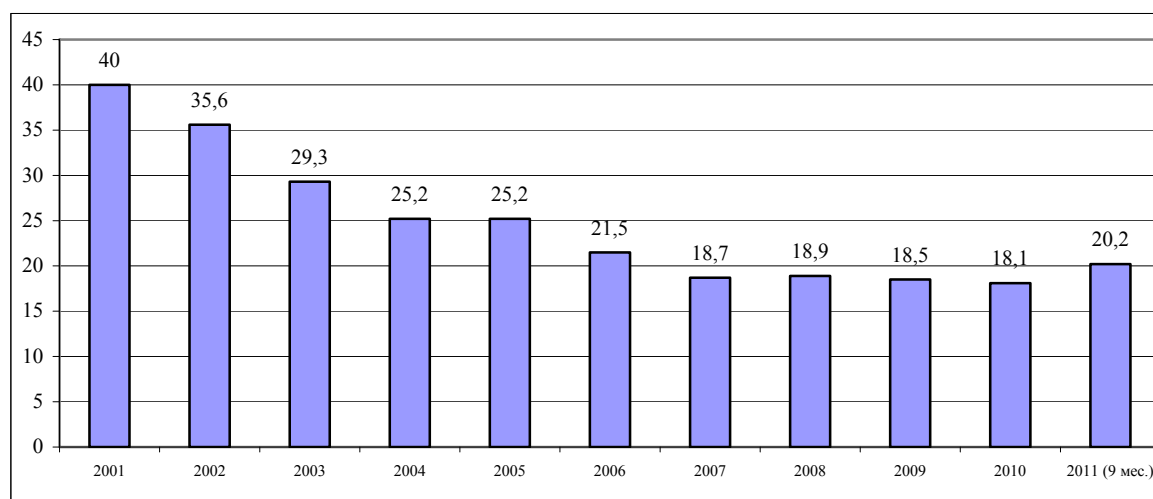
Кризис привел к очень небольшому – на 0,2 млн человек – увеличению численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2008 г., в 2009–2010 гг. численность бедных снизилась до уровня ниже докризисного (18,5 и 18,1 млн человек соответственно), что во многом произошло за счет роста денежных доходов населения, особенно пенсий, в период кризиса.

Похожая динамика была и у показателя «доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в процентах от общей численности населения» (рис. 5):

- в 2001 г. доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума составляла 27,5% общей численности населения;
- в 2004–2005 гг. уровень бедности снизился до 17,6–17,7%;
- в 2007 г. уровень бедности опустился до 13,3%.

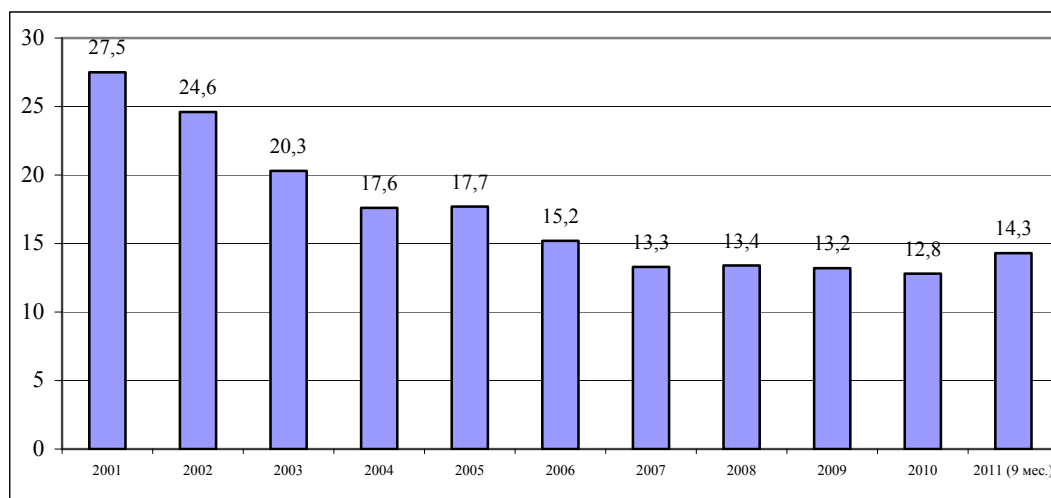
В 2008 г. уровень бедности вырос на 0,1 п.п. по сравнению с 2007 г., а потом начал снижаться – до 13,2 и 12,8% соответственно в 2009 и 2010 гг.

Замедление темпов роста денежных доходов населения в 2011 г. вызвало повышение значений показателя «численность бедных» в I квартале и 1-м полугодии 2011 г. по сравнению с аналогичными периодами 2010 г., которое не было полностью компенсировано снижением численности бедных в III квартале 2011 г. Так, в I квартале 2011 г. численность бедных составила 22,9 млн человек (в I квартале 2010 г. – 20,6 млн), в 1-м полугодии 2011 г. – 21,1 млн (в 1-м полугодии 2010 г. – 19,1 млн человек). Показатель «уровень бедности» имел такую же динамику: уровень бедности составил 16,1% в I квартале и 14,9% в 1-м полугодии 2011 г. по сравнению с 14,5 и 13,5% за те же периоды 2010 г., в III квартале значения показателя снизились до 12,9%, а по итогам за 9 мес. 2011 г. – до 14,3% (в III квартале 2010 г. уровень бедности составил 13,1%, за 9 месяцев 2010 г. – 13,4%).



Источник: данные Росстата.

Рис. 4. Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2001–2011 гг., млн человек



Источник: данные Росстата.

Рис. 5. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в % от общей численности населения, в 2001–2011 гг.

Тенденции изменения доходов населения в Российской Федерации в основном коррелировали с динамикой соответствующих показателей в странах ОЭСР.

Практически во всех странах ОЭСР за период 2000-х годов выросли реальные среднедушевые доходы населения. Однако следует отметить, что в странах с самыми высокими темпами роста значения данного показателя все же заметно отставали от его уровня в Российской Федерации:

- в большинстве стран ОЭСР реальные среднедушевые доходы населения увеличились в период с 2000 по 2008 г. в 1,1–1,25 раза;
- в Австралии и Польше – в 1,4–1,5 раза (табл. 6);
- в Российской Федерации за тот же период среднедушевые доходы населения увеличились в 2,2 раза.

Таблица 6

Динамика реальных среднедушевых денежных доходов населения в странах ОЭСР

1	В национальной валюте в ценах 2000 г.			2008 к 2000, %
	2000	2005	2008	
1	2	3	4	5
Япония	3151263	2969538	2963009	94
Испания	17453	15995	16734	96
Германия	22222	22426	22080	99
Португалия	11256	11923	11521	102
Италия	17644	18200	18240	103
Нидерланды	23880	25146	24945	104
Бельгия	22026	21781	23100	105
Дания	196411	207408	211527	108
Люксембург	36813	38926	40055	109
Израиль	66930	67195	73350	110
Франция	21695	22850	24197	112
США	35111	36473	39377	112
Швейцария	53223	53152	60058	113
Мексика	51019	53337	57963	114
Великобритания	16732	18243	19317	115

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5
Ирландия	24640	28426	28585	116
Канада	33822	36435	39492	117
Швеция	196356	206872	233820	119
Новая Зеландия	33073	34432	40609	123
Венгрия	1127847	1431086	1393410	124
Финляндия	20237	23012	25038	124
Австрия	19817	23956	24530	124
Чехия	185154	198693	230367	124
Греция	12899	14642	16399	127
Норвегия	256510	284931	327423	128
Австралия	32723	37113	47284	144
Польша	15907	17400	24114	152

Источник: данные ОЭСР. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INEQUALITY>.

Динамика социально-экономической дифференциации в странах ОЭСР в рассматриваемый период была разнонаправленной. В половине стран за период 2000–2008 гг. значение коэффициента Джини снизилось. Максимальные темпы снижения значения показателя наблюдались в Греции, Бельгии, Испании, Венгрии и Мексике, где значение коэффициента Джини уменьшилось на 6–11%. В 9 странах снижение значения коэффициента Джини за рассматриваемый период сформировалось на уровне 1–4%. В ряде стран ОЭСР за период 2000–2008 гг. дифференциация населения по уровню доходов увеличилась: в Нидерландах, Канаде, во Франции, в Австрии и Финляндии данное увеличение сформировалось на уровне 1–5%, в США, Австралии, Швеции, Израиле, Швейцарии, Чехии, Люксембурге увеличение составило 6–10%, в Германии прирост значения коэффициента Джини – 12% – был максимальным по странам ОЭСР (табл. 7).

Таблица 7

Коэффициент Джини в странах ОЭСР

	2000	2005	2008	2008 к 2000
Австралия	0,317	0,315	0,336	1,06
Австрия	0,252	0,265	0,261	1,04
Бельгия	0,289	0,271	0,259	0,90
Великобритания	0,351	0,331	0,345	0,98
Венгрия	0,293	0,291	0,272	0,93
Германия	0,264	0,285	0,295	1,12
Греция	0,345	0,321	0,307	0,89
Дания	0,26	0,268	0,256	0,98
Израиль	0,347	0,378	0,371	1,07
Ирландия	0,304	0,314	0,293	0,96
Испания	0,342	0,319	0,317	0,93
Италия	0,343	0,352	0,337	0,98
Канада	0,318	0,317	0,324	1,02
Люксембург	0,261	0,258	0,288	1,10
Мексика	0,507	0,474	0,476	0,94
Нидерланды	0,292	0,284	0,294	1,01
Новая Зеландия	0,339	0,335	0,33	0,97
Норвегия	0,261	0,276	0,25	0,96
Польша	0,316	0,349	0,305	0,97
Португалия	0,356	0,385	0,353	0,99
США	0,357	0,38	0,378	1,06
Финляндия	0,247	0,254	0,259	1,05
Франция	0,287	0,288	0,293	1,02
Чехия	0,226	0,232	0,248	1,10
Швейцария	0,243	0,234	0,259	1,07
Швеция	0,279	0,276	0,303	1,09
Япония	0,337	0,321	0,329	0,98

Источник: данные ОЭСР. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INEQUALITY>.

В Российской Федерации за период 2000–2008 гг. значение коэффициента Джини увеличилось на 6%, что примерно соответствует изменению значения этого показателя в странах с высокой дифференциацией – в таких, как США и Австралия.

5.2. Миграционные процессы

Как и в предыдущие годы, в 2011 г. политика в области миграции оказалась в зоне пристального внимания государства. Причин тому много: выход из кризиса и «особые» меры на рынке труда в этот период; предвыборный год и обычная в таких случаях активизация «миграционных» дискурсов; наконец, более благополучные, чем ожидалось, итоги переписи, и достижения в области демографической политики, которые, по мнению некоторых управленцев, могут служить доказательством ненужности иммиграции в Россию.

В октябре 2010 г. в России состоялась XI Всероссийская перепись населения. Год спустя были подведены ее окончательные итоги. В самом общем виде они сводятся к следующему: численность населения России за 8 межпереписных лет (2002–2010 гг.) сократилась на 2,310 млн человек (1,6%) и составила 142,9 млн человек. Напомним, что, исходя из данных текущего учета населения, ожидаемое сокращение было на 980 тыс. человек большим. Однако не все так радужно: по данным переписи, без наиболее «проблемных» с точки зрения качества проведения переписной кампании 2010 г. субъектов РФ – Москвы и республик Северного Кавказа, входящих в состав Северо-Кавказского ФО¹, снижение составило почти вдвое больше – 3,875 млн человек (3,0%). На 959 тыс. человек для всей России и на 1,950 млн человек для России без «проблемных» регионов сократилось население в трудоспособных возрастах. Таким образом, базовые демографические характеристики российского населения остаются проблемными, и эта проблемность – заложенная демографическими показателями и событиями, случившимися много раньше – даже усиливается с учетом ожидаемого, исторически небывалого провала числа трудоспособных². Эти демографические параметры тактически создают по сути лишь два варианта развития событий: научиться «жить по средствам» (т.е. в условиях сжатия численности трудоспособного населения³) или замещать недостающее население мигрантами.

Оба пути связаны с рядом проблем. Первый связан в первую очередь с необходимостью обеспечения постоянного роста производительности труда (чего до сих пор не

¹ Наиболее очевидные неточности счета населения были в Москве, Дагестане, Карачаево-Черкесии, а также, возможно, в городах, численность населения которых «балансирует» на грани 1 млн человек. Также в ходе переписи 2010 г. почти не удалось ревизовать ошибки переписи 2002 г. Помимо стандартных проблем переписи, причина неадекватного счета населения – стремление региональных и местных властей увеличить число жителей вверенных им территорий, чтобы получить дополнительные межбюджетные трансферты. Подробнее об этом см.: Мкртчян Н.В. Миграция как компонент динамики населения регионов России: оценка на основе данных переписи населения 2010 года // Вестник РАН. Серия географическая. 2011. № 5. с. 28–41

² Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы Вып. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2011. Раздел 5.3. С. 343–361.

³ Здесь следует понимать, что число занятых значительно отличается от численности трудоспособного населения. Например, число занятых в экономике России в 2010 г. составило 69 804 тыс. человек, это на 519 тыс. человек больше, чем в 2009 г. При этом число лиц в трудоспособных возрастах в 2010 г. (69 846 тыс. человек) было на 124 тыс. человек меньше, чем в 2009 г. (Труд и занятость в России. 2011. М.: Росстат, 2011).

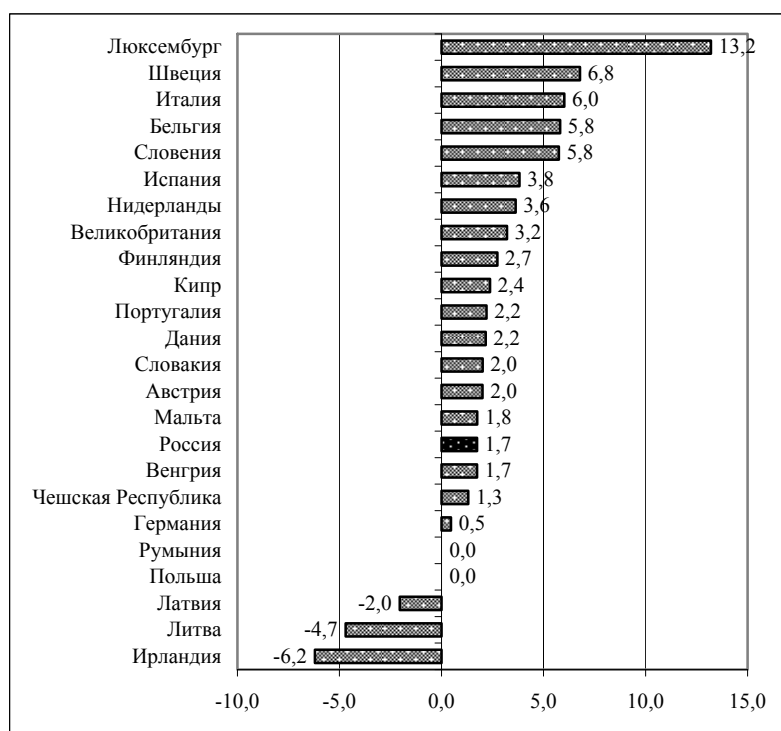
удавалось) и решения текущих проблем с финансированием Пенсионного фонда и других социальных расходов. Второй – имеющий непосредственное отношение к данному разделу – с ответами на вызовы и угрозы, связанными с массовой иммиграцией, а также с обеспечением привлекательности страны для мигрантов вообще и мигрантов, обладающих определенными (требуемыми) социальными и профессионально-квалификационными характеристиками.

5.2.1. «Постоянная» миграция

Демографически 2011 г. не принес ничего нового: в стране наблюдается естественная убыль населения, ее размер снизился по сравнению с предыдущим годом и составил, по предварительным данным, 131 тыс. человек. Миграционный прирост, рассчитываемый по данным о регистрации по месту жительства (сопоставимый с данными за 2010 г.), составлял, по данным оперативного учета, чуть более 100 тыс. человек, а рассчитываемый по новым правилам – почти 300 тыс. человек. С 2011 г. в статистический учет долгосрочной миграции населения (которая и участвует в «замещении» естественной убыли) были включены мигранты, зарегистрированные по месту жительства, а также лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. В предыдущие годы статистика учитывала мигрантов, зарегистрированных по месту жительства, а также по месту пребывания на срок больше 12 месяцев. Методологические различия, по-видимому, связаны с тем, что в течение 90 дней (те самые 3 месяца, «недостающие» до года) мигранты могут пребывать без регистрации, и в итоге пребывание длится в течение года, что соответствует международным рекомендациям по учету долговременных мигрантов. Изменение параметров учета могло незначительно, но увеличить объемы миграционного прироста населения России, участвующего в компенсации естественной убыли. В целом миграционный прирост России стал существенно большим, чем в 2009 г. (247,4 тыс. человек) и тем более чем в 2010 г. (158,1 тыс. человек). Можно предположить, что нынешнее повышение связано с вышеописанным изменением подхода к статистическому учету миграции, 300 тыс. миграционного прироста в год соответствует, видимо, реальному притоку долговременных мигрантов, ранее сильно занижаемому за счет недоучета студентов из других стран, обучающихся в России, и иных категорий мигрантов. При этом трудно утверждать, что увеличение миграционного прироста связано с ростом миграционной привлекательности России. В действительности она вряд ли резко выросла при отсутствии значительного продвижения в реформировании миграционных процессов, при экономических и политических проблемах страны. Миграционный прирост в России (в расчете на 1000 жителей, в среднем за 2005–2009 гг.) в 4 раза ниже, чем в Норвегии, в 3 раза ниже, чем в Чехии и Швеции (рис. 6), в 2 раза ниже, чем в США. Разумеется, определенная часть европейских стран обходится и более низкими, в отдельные годы – и отрицательными параметрами баланса миграции. Однако они предпринимают попытки изменить ситуацию. Например, в испытывающей многолетний миграционный отток собственного населения Латвии с 1 июля 2010 г. вступили в действие поправки в Закон «Об иммиграции», которые позволяют иностранным гражданам (в том числе россиянам) легально получить вид на жительство в Латвии, при этом получить возможность находиться в странах Шенгенского соглашения неограниченное количество времени. Для этого иностранцу необходимо приобрести по определенной цене недвижимость (от 100 тыс. латов в Риге, Рижском регионе или другом крупном городе или от 50 тыс. латов в прочих territori-

ях)¹. К 1 октября 2011 г. этим правом воспользовались около 1700 человек, в основном граждане России и Казахстана. С марта 2008 г. Польша в качестве одного из элементов системы «мягкой» миграции внедрила «карту поляка»².

В России подобная идея отчасти артикулирована в Госпрограмме «Соотечественники»³. Однако многочисленные нестыковки в правоприменении в отношении этой инициативы, ее запоздалость и зарегулированность не позволили Госпрограмме реализоваться⁴. За 5 лет ее действия в Россию переселилось 57,5 тыс. человек (в том числе за 2011 г. – 29,5 тыс. человек (вместе с членами семей)) вместо 300 тыс. человек, запланированных только на первые три года действия Программы.



Источник: Россия и страны – члены Европейского союза, 2011. М.: Росстат, 2011.

Рис. 6. Коэффициенты миграционного прироста в России и в некоторых других европейских странах (на 1000 человек), 2009 г.

¹ http://www.latvio.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=105:nedvizhimost-v-latvii-i-vid-na-zhitelstvo&catid=4:info&Itemid=98

² http://svoi.pl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=78:polishcard&catid=3:legal&Itemid=55

³ Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. № 637 (опубликован 28 июня 2006 г.); Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом и План мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637).

⁴ Подробнее о проблемах внедрения Госпрограммы «Соотечественники» см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. Вып. 31. М.: ИЭПП, 2010. С. 376–392.

Напомним, что Программа добровольного переселения была заявлена как одно из двух (второе – либерализация временной трудовой миграции) магистральных направлений российской миграционной политики второй половины 2000-х годов. В соответствии с Программой, в зависимости от социально-экономической и демографической ситуации в регионах приема (разделены на три категории) репатриантам предоставляется несколько отличающийся набор льгот (например, «подъемные», ежемесячное пособие при отсутствии дохода на первые шесть месяцев жизни), компенсирование расходов на переезд, уплату госпошлины за оформление документов, компенсационный пакет участника Программы (услуги дошкольного, школьного и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и службы занятости) и получение российского гражданства). Главным адресатом и «донором» Программы являются страны СНГ, хотя принятые документы территориально не ограничиваются только ими.

Значительное усложнение процедуры получения гражданства РФ в упрощенном режиме, последовавшее в октябре 2011 г., способно «реанимировать» Программу¹ – в качестве возможности быстрого получения российского гражданства. В соответствии с Указом Президента РФ² граждане Киргизии, Казахстана и Белоруссии, которые до недавнего времени в соответствии с двусторонними договорами могли получить российское гражданство по упрощенной процедуре в крайне сжатый срок (три месяца), теперь будут получать российское гражданство, как и все остальные иностранные граждане. Граждане Белоруссии – через вид на жительство (т.е. как минимум год дополнительно), Казахстана и Киргизии – после получения РВП (еще один год), потом вид на жительство, и только потом при наличии оснований³ возможно ходатайствовать о получении гражданства. В целом это все равно сравнительно льготный порядок предоставления гражданства РФ, но существенно более длинный и трудный путь, чем действующий в предыдущие годы. Причины ужесточения законодательства малопонятны со всех точек зрения – гуманитарной, экономической, политической. Известно, что в большинстве случаев развитые страны, испытывающие демографические сложности, идут на сознательное упрощение процедуры натурализации для переселенцев, имеющих близких родственников в стране приема. Как правило, «семейный» канал иммиграции является наиболее приемлемым и приветствуемым.

Напомним, что еще раньше – в июле 2010 г. – была отменена упрощенная процедура получения гражданства РФ для граждан республик бывшего СССР, не имевших с Россией двусторонних договоров.

Ужесточение натурализационных процедур, выраженное «ямой» 2010–2011 гг. по числу переселенцев, получивших российское гражданство (рис. 7), приведет к дальнейшему накапливанию контингентов людей с неопределенным статусом. В 2011 г. по

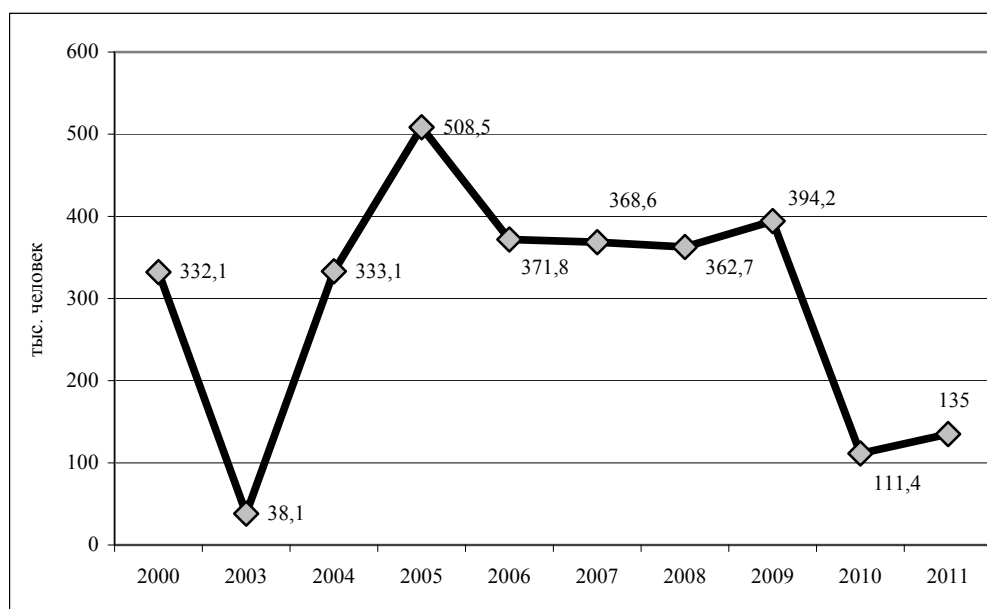
¹ Ранее порядок приобретения гражданства РФ был относительно свободным (в рамках двусторонних соглашений или упрощенного порядка получения гражданства РФ), и заинтересованности в получении гражданства путем участия в Госпрограмме «Соотечественники» не наблюдалось. Теперь возможность обретения статуса «гражданина РФ», предусмотренная для участников Госпрограммы, стала единственным способом его получения без многолетнего ожидания.

² Указ Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391 «О внесении изменения в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325».

³ Основания для получения гражданства по упрощенной процедуре не изменились: нужно иметь супруга или родителей – граждан РФ или быть рожденными на территории бывшего РСФСР. Если этих оснований нет, действует общий порядок.

виду на жительство в России проживало около 133 тыс. человек, по разрешению на временное проживание (РВП) – еще около 380 тыс. человек. Таким образом, свой легальный миграционный статус в России могли подтвердить не более 513 тыс. человек¹. В 2010 г. это число было еще меньшим – около 390 тыс. человек. При этом обследования показывают, что значительная часть временных мигрантов (до 25%²) желает остаться в России (навсегда или надолго), но не знает, как этого добиться законным путем.

Неурегулированность правового статуса у значительного числа мигрантов является едва ли не основной причиной неудовлетворительного качества миграционной статистики, а постоянные попытки совершенствования статистического учета миграции пока по-прежнему не дают оснований рассматривать официальные данные как сколько-нибудь точно характеризующие сам процесс и реально описывающие его масштабы. Как и раньше, необходимо понимать, что абсолютные показатели миграции способны описывать только тренды.



Источник: Россия и страны – члены Европейского союза, 2011. Росстат, 2011; данные за 2011 г. – ФМС России.

Рис. 7. Получение гражданства в РФ, 2000–2011 гг., тыс. человек

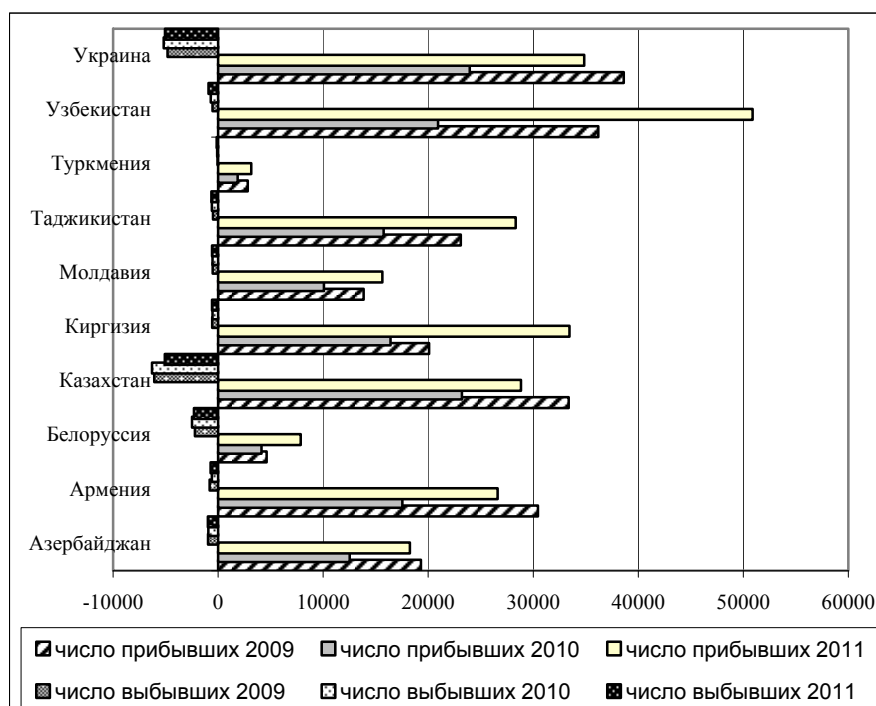
В миграционном приросте России продолжается доминирование стран бывшего СССР. Так, в числе прибывших страны СНГ составляют не менее 90% (с Грузией и странами Балтии на 3–5% больше), в выбытиях – 58–63%. При этом по-прежнему поток в Россию из стран СНГ по размеру несопоставим с обратным потоком (из России) – первый почти в 10 раз больше второго. Если прибытия в Россию под действием изменения процедур учета и/или кризиса, о которых было сказано выше, в 2011 г. значи-

¹ Денисенко М.Б. Из выступления на заседании группы № 7 «Стратегии-2020» «Миграция: тенденции и модернизация политики». 5 марта 2011 г. Данные – ФМС России.

² Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. М.: МАКС Пресс, 2011. С. 25–26.

тельно выросли, то выбытия застыли на одном уровне (за десять месяцев – 29 тыс. человек). При этом реальный размер выбытий из России оценить еще сложнее, чем прибытий, так как фактически пребывая за границей в течение многих лет, но сохраняя за собой регистрацию по месту жительства в России, а именно такая схема сейчас наиболее часто используется (и в качестве возможной «подушки безопасности», и как финансовый источник от сдачи жилья), мигранты остаются невидимыми для статистики и считаются полноправными постоянными жителями России. По оценке на основе данных основных стран приема иммигрантов из России, за 2002–2009 гг. выезд из страны превысил официальные данные Росстата в 2,7 раза и составил за этот период более 500 тыс. человек¹.

Тенденцией последних лет стало и постоянное усиление в потоках не только во временной трудовой, но и в «постоянной» миграции, среднеазиатской составляющей (рис. 8). Если в 2009–2010 гг. удельный вес четырех среднеазиатских республик достигал трети от всех прибывших, то в 2011 г. превысил уже 40%. Среди причин этого следует назвать как падение привлекательности России в качестве места жительства для населения «западных» республик бывшего СССР и их переориентации на страны ЕС, так и рост мобильности среднеазиатских народов, сопровождаемый экономическим неблагополучием и «демографическим давлением» на рынки труда в Средней Азии. Кризис, по-видимому, почти не изменил оценку мигрантами соотношения возможностей в «своих» республиках и России.



Источник: данные Росстата.

Рис. 8. Численность прибывших в Россию и выбывших из России, январь–октябрь 2009–2011 гг., человек

¹ Денисенко М.Б. Если смотреть с другого берега // Миграция XXI век. 2011. № 1 (4). С. 36–39.

Мигранты новых, постсоветских поколений из Средней Азии и Закавказья обладают сравнительно низким уровнем образования, знанием русского языка и профессионально-квалификационной подготовкой, чем их предшественники. Результаты различных обследований трудовых мигрантов показывают, что около 15–20% современных мигрантов, работающих в России, практически не знают русского языка¹. Схожие тенденции характерны и для потоков долгосрочной миграции.

Вместе с тем миграция во все большей степени пополняет население России молодым трудоспособным населением: доля населения в трудоспособном возрасте среди мигрантов из СНГ достигает 80%, из других стран – 75% (при доле в собственном населении России – 62,3%)². Такая структура – свидетельство того, что даже постоянная, долгосрочная миграция в Россию носит преимущественно трудовой характер.

В 2011 г. на фоне предыдущих лет заметен почти двукратный рост прибытий и усиления положительной нетто-миграции в обмене с Белоруссией. И хотя по-прежнему доля Белоруссии в общем объеме официальных прибытий в Россию одна из самых низких (2,8%), финансовый кризис в республике, несомненно, сказался на параметрах миграции.

Существенный рост прибытий отмечен из Киргизии – более чем в 2 раза по сравнению с аналогичным периодом 2010 г. и почти в 1,7 раза – с 2009 г. Такие же темпы роста демонстрирует и Узбекистан.

5.2.2. Временная трудовая миграция

Масштабы трудовой миграции нарастали в течение всего предкризисного десятилетия. 2009 г. стал первым, когда численность легальных иностранных работников в России незначительно снизилась. В 2010 г. снижение было уже более чем на треть по отношению к 2008 г. и параметры привлечения иностранной рабочей силы (ИРС) стали меньшими, чем это было в 2007 г., т.е. до либерализации миграционного законодательства РФ.

Сокращение присутствия мигрантов на рынке труда в кризисные годы явилось результатом объективного снижения спроса на труд, резкого сокращения квот легального приема и соответственно их «выталкивания» в нелегальный сегмент рынка труда. Последнему также способствовали финансовые проблемы работодателей и их экономическая заинтересованность в неформальном найме. Фактически либеральный миграционный порядок был ликвидирован и возвращен к ранее действовавшему, его элементами стали: низкие квоты, обосновывавшиеся необходимостью защиты национального рынка труда для местной рабочей силы; привязка мигранта к работодателю (выдача разрешений на работу только у конкретного работодателя после предоставления трудового договора).

Квоты – один из наиболее спорных инструментов регулирования в действующем порядке привлечения иностранных работников. Как и в других сферах (например, в медицине), квоты в миграции – механизм, непрозрачно формируемый, часто подвергающийся секвестрированию, исходя из строго административной, но не экономической,

¹ Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. М.: МАКС Пресс, 2011. С. 8.

² Данные за 2010 г. (Численность и миграция населения Российской Федерации в 2010 году. М.: Росстат, 2011).

логики и, главное, не свободный от коррупционных схем. За его сохранение активно ратует Минздравсоцразвития России – разработчик этого управленческого механизма. При этом данные опросов организации «ОПОРА РОССИИ» показывают, что для 70% предприятий малого бизнеса процедура оформления иностранного работника «слишком трудна», 40% предпринимателей за 8 месяцев до начала календарного года не знают своих потребностей в работниках на следующий год, как того требует нынешний механизм квотирования¹. Выставленные таким образом преграды для малого бизнеса находятся в явном диссонансе с заявленными планами правительства увеличить с 20 до 60% к 2020 г. долю малого бизнеса в структуре ВВП.

В 2011 г. установленные в ноябре 2010 г. квоты на выдачу разрешений на работу (1 745 584 шт., включая 523 675 шт. – в рамках резерва²) корректировались в сторону увеличения 7 раз (март, май, июль, август, сентябрь, октябрь, декабрь) и столько же раз – квоты на выдачу приглашений на въезд иностранных граждан в РФ (для визовиков). Каждый раз эта процедура требует обоснований, от регионов и центра – подготовки соответствующего пакета документов, множества согласований и бюрократических процедур, роста коррупционной составляющей. Как и в предыдущие годы (начиная с 2008 г.), мигранты из безвизовых стран могут легально пребывать на территории страны, но далеко не всегда могут легально работать. Это толкает определенную часть мигрантов на приобретение соответствующих документов; цена покупки разрешения на работу в специализирующихся на этом московских фирмах начинается с 12 тыс. руб. за одно разрешение (без учета официальной госпошлины в размере 2 тыс. руб.).

Кроме двух вышеперечисленных видов количественных квот, в 2011 г. по-прежнему действовал порядок, предусматривающий распределение региональных квот по профессиям, специальностям и квалификациям иностранных работников, а также перечень неквотируемых профессий.

Ситуация выглядит абсурдной: на государственном уровне издаются Приказы Минздравсоцразвития «О внесении изменений в приложение к Приказу «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты не распространяются, на 2011 год» (от 25 мая 2011 г. № 427н), суть которых сводится к дополнению имеющегося списка такими позициями, как: «артист цирка», «звукооператор», «инспектор манежа»³. В начальном варианте (Приложение к Приказу Минздравсоцразвития от 24 января 2011 г. № 22н) в этом списке значились 32 пункта. Среди них – «генеральный директор», «директор», «председатель правления» (22 позиции), «инженер» различных специализаций (10 позиций).

Региональные квоты по профессиям, специальностям и квалификациям иностранных работников, зафиксированные в Приложении к соответствующему Приказу Минздравсоцразвития⁴, представляют собой многостраничные перечни профессий (в соответст-

¹ Николаева Д. Временная миграция себя не оправдывает // Коммерсантъ. 9 марта 2011 г.

² Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2010 г. № 895 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2011 год».

³ Официальный сайт Минздравсоцразвития <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/migration/23>.

⁴ Приложение 2 к Приказу Минздравсоцразвития от 8 декабря 2010 г. № 1080н «О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной правительством РФ на 2011 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

вии с Общероссийским классификатором занятий), на которые в том или ином регионе привлекаются иностранные работники, в расчете буквально до одной вакансии. Например, Белгородской области в 2011 г. требуется 2 разрешения на работу для «продавцов, демонстраторов товаров, натурщиков и демонстраторов одежды», а в Курской области достаточно 1 разрешения для «неквалифицированных работников, общих для всех отраслей экономики». Совершенно понятно, что в меняющихся экономических условиях те или иные потребности в рабочей силе не поддаются точному определению в апреле текущего года на следующий календарный год (а именно в это время хозяйствующим субъектам надлежит вносить заявки на привлечение иностранной рабочей силы) и априори невыполнимы. В соответствии с этим список российский ритейл, особенно в мегаполисах, уже перестал бы существовать: в Москве заявленная потребность по группе «продавец» на 2011 г. составляет 440 человек, что примерно в полтора раза меньше, чем среднее число сотрудников одного магазина «АШАН»¹. И значит, функционирование крупных магазинов в Москве почти полностью «завязано» на использовании различных «схем» найма персонала.

Жесткая привязка иностранного работника к работодателю, отмененная в 2007 г. для мигрантов из безвизовых стран СНГ и введенная вновь как антикризисная мера в 2009 г., практически выводит мигрантский труд из сферы конкурентной борьбы. Работодатель не может свободно выбирать работников на рынке, поскольку ограничен заявленной квотой и с каждым новым работником вынужден проходить процедуру легализации. Работник-мигрант тоже не может поменять работодателя без получения нового разрешения на работу. Создается ситуация, когда неформальные отношения являются более конкурентными и экономически более эффективными².

Статистика ФМС России о привлечении временных иностранных работников в 2011 г. выявляет небольшой рост по отношению к предыдущему году. Количество выданных в 2011 г. разрешений на работу составило 1219,8 тыс. шт., что не более чем на 4% выше, чем было в 2010 г. Внутри этой цифры незначительное увеличение отмечено для «безвизовиков». При этом с нынешнего года в рамках оформления Таможенного союза граждане Казахстана приобрели возможность работать в России без получения разрешения на работу, как ранее жители союзной Белоруссии. Это должно было дать рост числа легально привлеченных к трудовой деятельности безвизовых работников, хотя доля Казахстана в трудовой миграции в России всегда была очень скромной (не больше 1%). Таким образом, «чистый» рост числа разрешений на работу ничтожен и свидетельствует о продолжении взятого в 2009–2010 гг. рестриктивного курса. Ему способствует близость президентских выборов и многочисленные популистские заявления на миграционную тему, потворствующие антимигрантским настроениям в обществе.

В потоках трудовой миграции еще сильнее, чем в «постоянной» миграции, выражено доминирование среднеазиатской составляющей. Она составляет около 55% официального потока. В то же время миграция с Украины ежегодно снижается: с 30% в 2000 г. до нынешних 10%. Специфика стран происхождения накладывает свой отпечаток на характеристики иностранных работников: среди них все выше доля 18–29-летних (38,6% в 2010 г.). С позиций трудовой эффективности это, безусловно, наиболее благо-

¹ Магазины «АШАН» в Москве приостановили торговлю алкоголем // РИА Новости. 20 мая 2009 г. <http://ria.ru/moscow/20090520/171736039.html>

² Население России 2009. Семнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: ИД ВШЭ, 2011. С. 273.

приятный возраст, тем более что неквалифицированный труд, которым массово заняты приезжие (анклавы так называемого 3D-труда: dirty, dangerous, demeaning¹), предъявляет высокие требования к физическим качествам работников. Одновременно преобладание мигрантов таких возрастов автоматически означает снижение уровня знания русского языка, так как даже самые старшие представители этой возрастной группы пошли в школу уже на изломе СССР. Разумеется, снижается – по сравнению с 1990-ми годами – и уровень профессионально-квалификационной подготовки, так как в первые годы независимости выстроенная в советский период сеть ПТУ и СПТУ подверглась упадку не только в России, но и в республиках бывшего СССР.

Данные обследований показывают, что в трудовую миграцию все сильнее вовлекаются люди, которые раньше не могли себе этого позволить. Происходит сдвиг к бедной части социального спектра: 84% мигрантов до выезда на работу относили себя к группе бедных (38%) и очень бедных (46%)².

Повсеместно отмечаемый в мире рост доли женщин в потоках трудовой миграции в России трудно замеряем. В официальных данных их доля почти не менялась в 2000-е годы и колеблется в районе 11–14%. Однако с поправкой на меньшую значимость для женщин официального документирования (в силу специфики занятости – в сфере услуг, частных домохозяйствах – они менее нуждаются в нем, так как менее видны для органов правопорядка), их удельный вес может быть существенно более высоким. Эксперты МОТ оценивают долю женщин среди трудовых мигрантов в России в среднем в 25–30%³.

Отмечаемые структурные параметры внешних трудовых потоков, а также высокая доля мигрантов, присутствующих на российском рынке труда, и, значит, вообще в России, длительное время⁴ ставят перед Россией новые задачи по адаптации социальной системы страны. Абсурдность ситуации заключается в следующем: если раньше считалось, что трудовые мигранты – это в основном молодые мужчины, которые почти не нуждаются в базовых социальных услугах (медицинских и образовательных), и при этом существовали легальные возможности по их получению, то с ростом женской составляющей потока и потребностей в соответствующих услугах новации российского законодательства⁵ практически не оставляют вариантов их получения (кроме экстрен-

¹ В переводе с английского – грязный, опасный, непрестижный.

² Население России 2009. Семнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: ИД Высшей школы экономики, 2011. С. 266.

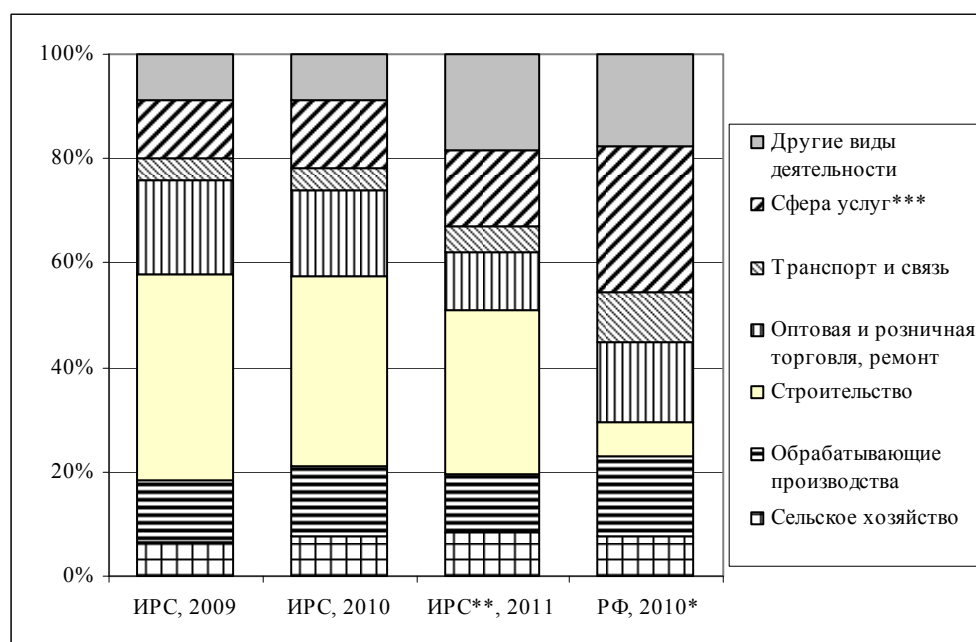
³ Оценка нужд и потребностей женщин – трудящихся мигрантов. Центральная Азия и Россия. ЮНИФЕМ – МОТ, 2009. С. 23.

⁴ Даже по официальным данным ФМС, в 2010 г. среди легальных работников 78% занятых у юридических лиц и 73,2% у физических лиц находятся в России от 6 до 12 месяцев.

⁵ С 1 января 2010 г. в соответствии с ФЗ от 24.07.2009 г. № 212 «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» работодатели не платят социальных отчислений за временных мигрантов, что лишает последних возможности получить полис ОМС, который дает доступ к бесплатной медицинской помощи. Полис ОМС имеют возможность получить только мигранты, проживающие в России с разрешением на временное проживание (РВП) или видом на жительство, то есть «вставшие на путь» получения гражданства РФ. Единственной возможной бесплатной медицинской помощью для работников из безвизовых стран СНГ, зарегистрированных в России на срок до 12 месяцев, остается только экстренная медицинская помощь («Скорая помощь»). Таким образом, доступа к бесплатному медобслуживанию лишены не

ной медицинской помощи). Другая задача – необходимость поиска вариантов приведения в соответствие потребностям рынка труда профессиональных характеристик мигрантов через систему краткосрочного повышения квалификации в ПТУ, СПТУ, колледжах в России. Попытки сделать это путем «организованного набора» мигрантов требуемых профессий и характеристик, прошедших необходимое обучение на родине, пока развития не получили. В 2011 г. таким образом было привлечено 200 человек, годом раньше – существенно больше (2108), однако и это в текущих миграционных потоках «погоды не делает».

Ключевые зоны применения труда иностранных работников относительно стабильны: на строительство, торговлю, обрабатывающие производства, услуги и сельское хозяйство приходится более 85% занятых. Небольшие же колебания в уровне занятости в отдельных отраслях связаны, видимо, с перманентно расширяющимися и сужающимися возможностями легализации мигрантского труда. Если их меньше, как сейчас, то в официальных показателях падает удельный вес занятых в строительстве, где традиционно выше возможности использования нелегальных работников, чем, например, в обрабатывающей промышленности (рис. 9). Определенное влияние на отраслевое распределение занятости иностранных работников оказал также кризис.



* По занятым в экономике РФ без привлечения ИРС.

** По уведомлениям от работодателей о привлечении и использовании ИГ для осуществления трудовой деятельности, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы.

*** Операции с недвижимым имуществом, образование, здравоохранение и социальные услуги, прочие коммунальные социальные и персональные услуги.

Источник: Труд и занятость в России 2011. М.: Росстат; ФМС России, 2011.

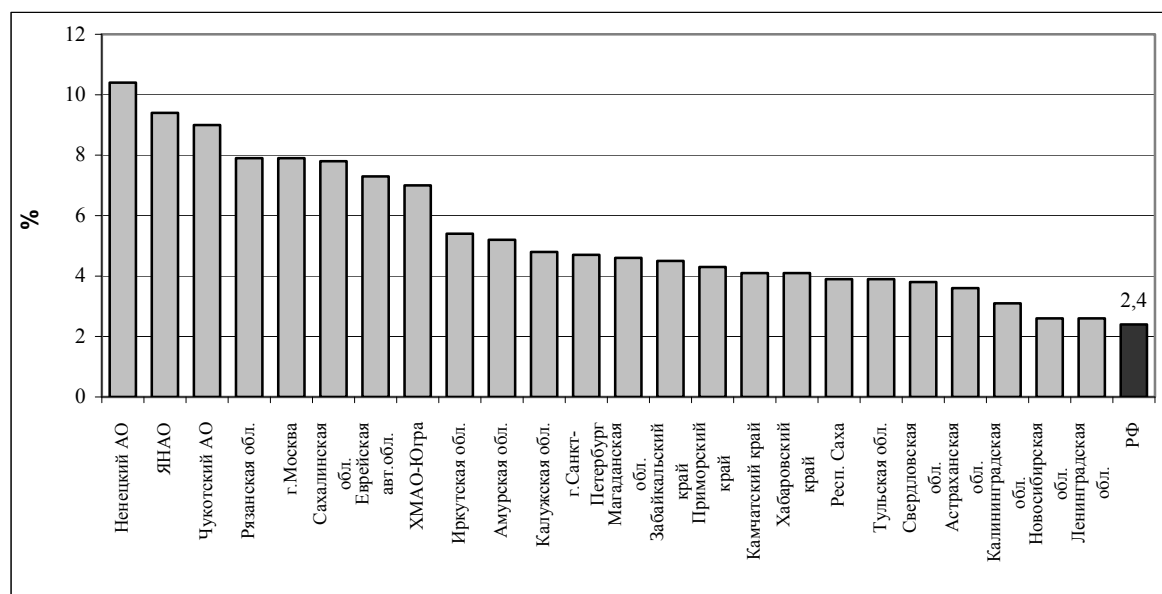
Рис. 9. Отраслевая структура занятости населения России, г. Москвы и иностранной рабочей силы, 2009–2011 гг.

только мигранты, нелегально находящиеся на территории страны, но и легально зарегистрировавшие свое пребывание

Если для российской экономики в целом доля легальной иностранной рабочей силы в числе занятых составила в 2010 г. 2,4%, то для отдельных отраслей и регионов иностранные работники уже давно стали едва ли не незаменимыми. Например, в строительстве доля ИРС составляет 11,8%. С учетом нелегальной составляющей трудовой миграции этот параметр может возрасти не менее чем в 2 раза.

Обследования работодателей¹ показывают, что в Москве и других крупнейших российских городах использование иностранных работников стало значимой частью рынка труда. По официальным данным, в 10 регионах России доля иностранной рабочей силы в числе занятых в экономике превысила 5% (2010 г.), еще в 13 – находилась в пределах 3–5%. В реальности это означает, что мигранты стали значимой силой на рынках труда в четверти российских регионов. Можно предполагать, что с поправкой на нелегальный сегмент уровень мигрантского присутствия в них примерно такой же, как в некоторых европейских принимающих странах, – 8–9% (Италия, Германия).

По относительным параметрам (доля ИРС в числе занятых) среди лидеров – нефтегазоносные округа Западной Сибири и Европейского Севера; регионы Дальнего Востока, подвергшиеся миграционному оттоку собственного населения; динамично развивающиеся Калужская, Свердловская, Калининградская области, столичные города (рис. 10).



Примечание. Показаны все (24) региона с долей ИРС в числе занятых в экономике региона выше среднероссийского уровня.

Источник: Труд и занятость в России 2011. М.: Росстат, 2011.

Рис. 10. Иностранная рабочая сила в численности занятых в экономике регионов России, 2010 г., %

Показательна ситуация в Москве. Проекты территориальной экспансии столицы в Московскую область и весьма значительный рост населения города (за межпереписной

¹ Данные Всероссийского опроса предприятий и организаций, проведенного в апреле-мае 2010 г. ВЦИОМом по заказу АНО «ОПОРА-Дружба» (1500 организаций в 47 регионах России).

период 2003–2010 гг. он составил 1,2 млн человек) принимаются на фоне максимально возможного уровня занятости (работает почти все экономически активное население) при крайне низком уровне безработицы (1,7% в 2010 г.). Иных, кроме миграционного, источников пополнения емкого и разнообразного рынка труда нет. При этом, судя по заявлениям предыдущего и нынешнего градоначальников, иностранная рабочая сила, за исключением высококвалифицированных специалистов (ВКС), явно нежелательна, квоты на привлечение ИРС ежегодно снижаются. По официальным данным, в 2010 г. в Москве работало 345,1 тыс. иностранных работников, что вывело столицу на 8-е место среди 83 субъектов РФ по доле занятых иностранцев в числе занятых (5,8%). Интересной представляется и структура занятости мигрантов в Москве: больше 5% приходится на работу в фантастическом (для столицы сельском и лесном хозяйстве, охоте и добыче полезных ископаемых и только 20,4% занято в строительстве.

Кроме Москвы, множество вопросов о соотношении легальной и нелегальной составляющих в использовании иностранных работников ставит бурно застраиваемый олимпийскими объектами Краснодарский край. Здесь, согласно данным статистики, только 1,9% занятых приходится на иностранных работников. При этом 63% работников заняты в строительстве – данные экспертов показывают, что краевая комиссия по квотам если и подтверждает работодателям их запрашиваемый размер, то именно в строительстве.

В большинстве кризисных старопромышленных регионов европейского Центра, Северо-Запада, Поволжья, в отсталых и трудоизбыточных республиках Северного Кавказа доля мигрантов в числе занятых не достигает 1%.

Таким образом, распределение трудовых мигрантов является примером территориальной мобильности, обусловленной «правильными» экономическими механизмами саморегуляции на региональных рынках труда. Они были бы выражены еще более очевидно, если бы не чрезмерное увлечение ограничениями посредством квот федеральных, а значит, и региональных, властей.

Относительно новыми инструментами внешней трудовой политики в области миграции являются выдача патентов мигрантам, работающим у физических лиц, и привлечение высококвалифицированных специалистов.

Что касается первой новации, то в минувшем году число фактически выданных патентов резко возросло: оно составило 810 тыс. шт. против 130 тыс. шт. в 2011 г. Однако особенности статистического учета ФМС по этому параметру таковы, что выяснить годовую численность работающих в России на этом основании иностранных граждан не представляется возможным, так как число выданных патентов за один год одному работнику-мигранту может быть значительно большим, чем один.

По каналу ВКС за 2011 г. было выдано 10 220 разрешений на работу. 92% ВКС прибыли из стран, с которыми у России действует визовый обмен. Динамику выдачи разрешений анализировать трудно: во-первых, этот механизм в 2010 г. действовал только со второй половины года, во-вторых, из-за неоднократных корректировок с самого начала действия. Теперь высококвалифицированным специалистам разрешено вставать на миграционный учет в срок до 90 суток, однако сделать это ныне можно только по месту жительства и нельзя по юридическому адресу организации, нанимающей иностранного работника. Затрудняют привлечение ВКС не только регулярные правоприменительные новации, но и наличие единственного на всю страну подразделения ФМС, где на них оформляют документы (Москва, Центр обращения граждан по паспортно-

визовым вопросам ФМС России). Несмотря на неоднократные заявления самых высоких лиц о заинтересованности страны в привлечении высококвалифицированной рабочей силы для развития высоких технологий, открытия и продвижения проекта «Сколково», пока этот миграционный канал не стал действенным.

5.2.3. Внутренняя миграция

Внутрироссийская миграция все в большей мере становится трудовой миграцией, осуществляемой в формате вахты, маятниковой, сезонной и других форм миграции. Недавно Росстат впервые включил в обследование населения по проблемам занятости (ОНПЗ) вопрос о межрегиональной трудовой миграции в России, в 2011 г. эти данные были опубликованы¹. Их анализ позволил сделать несколько предварительных выводов, ранее только предполагаемых:

- большинство регионов все еще слабо включены в межрегиональный трудовой обмен. Это затрудняет возможности маневрирования на рынках труда в случае возникновения такой необходимости, например, во время кризисов. Кроме того, это естественным образом тормозит процессы модернизации экономики и общества в целом. Объем внутренних межрегиональных перемещений составил около 1,7 млн человек, что соответствует 2,4% числа занятых в российской экономике;
- вся Европейская часть России в большем или меньшем масштабе находится под влиянием рынка труда Москвы, которую российский исследователь миграции Ж.А. Зайончковская несколько лет назад назвала «пылесосом, который буквально всасывает в себя окружающее население»². В 2010 г. численность занятого населения, въезжающего на работу в Москву, составила 902 тыс. человек, это 54% всех заявленных трудовых перемещений в России. В совокупности с Московской областью это 65%. Даже динамично развивающиеся и инвестиционно привлекательные регионы Центра, но относительно близкие от столицы, не способны остановить выезд своего населения на работу в Москву. Из депрессивных же областей Центра временные выезды уже давно стали обычной и распространенной практикой. Например, из Брянской, Смоленской или Ивановской областей выезд превышает въезд на работу в 60–100 раз;
- баланс внутрироссийской трудовой миграции для российских «северов» положителен, хотя и невелик в абсолютном выражении. В отличие от подавляющего большинства российских регионов Коми, в Архангельскую область, Хабаровский край, Магаданскую область приезжают больше, чем выезжают из них;
- в 8 российских регионах уровень привлечения внутрироссийских мигрантов от численности занятых превышает 2%. Это Москва (15%), Ямало-Ненецкий АО (11,5%), Ханты-Мансийский АО (8,4%), Московская область (5,2%), Санкт-Петербург (4,5%), Ненецкий АО (3,3%), Республика Саха (2,5%), Краснодарский край (2,2%). Приведенный список позволяет понять, что зоны локализации внешних и внутренних трудовых мигрантов совпадают. Экономически привлекательных регионов в России немного, и именно они обладают аттрактивностью для мигрантов независимо от их происхождения. В свою очередь, рынки труда таких регионов диктуют по-

¹ Труд и занятость в России 2011. М.: Росстат, 2011.

² В Москву или из Москвы: где лучше жить в России // Эхо Москвы. Беседа М. Королевой с Ж. Зайончковской. 8 ноября 2008 г.

требности в дополнительном привлечении рабочей силы извне, при этом уровень безработицы в них крайне низок.

Судя по опубликованным данным, потоки внутренней трудовой миграции в 2005–2008 гг. нарастали очень динамично, ежегодно едва ли не на 20–30%. Кризис отразился снижением мощности движения в 2009 г. и новым всплеском в 2010-м.

Абсолютно аналогичным трендом была отмечена и внутрироссийская «постоянная» миграция. Несмотря на все неточности статистического учета миграции, кризис выразился снижением (причем до минимальных в истории России отметок) внутренних переселений в 2009 г. и последующим ростом. В 2011 г. объем переселений впервые за длительный период перешагнул за двухмиллионный рубеж. Более того, по итогам года можно ожидать почти 3 миллиона переселений. Последний раз такое случилось в 1995 г. Впрочем, статистика здесь не вполне сопоставима. Напомним, что и здесь в статистическую разработку теперь попадают регистрирующиеся как по месту жительства (как это, собственно, и было с 1995 г.), так и по месту пребывания, причем с 2011 г. – на срок свыше 9 месяцев. Таким образом, во всплеске внутренних переселений 2011 г. есть и статистический артефакт. Объективных оснований для резкого роста внутренней миграции немного: урбанизационные перемещения из села в город, являвшиеся основой миграционного движения в 1970–1980 гг., теперь не столь значительны. Переселения на заработки на север и восток страны и вовсе почти прекратились. Росту внутренней мобильности на длительный период может способствовать наблюдаемый всплеск заинтересованности в получении высшего образования и вместе с тем учебной миграции. Идеология внедрения в России ЕГЭ исходила отчасти от потребности обеспечить доступ к лучшим вузам страны способных молодых людей из периферии. Отчасти это и происходит ныне.

Одновременно другой инструмент – переселение в иные регионы безработных – отклика не нашел. После «официального» объявления о кризисе в России эта мера была выдвинута в качестве одного из направлений борьбы с безработицей. Однако реализовать даже небольшие деньги, выделенные на это мероприятие, не удалось. Безработные крайне неохотно принимали предложения о переезде в другие города и регионы. Обследования безработных и лиц, ищущих работу, выполненные Институтом демографии по заказу Роструда в 2008–2009 гг., показали крайне низкий уровень потенциальной мобильности безработных: намерения к переезду в другой регион имели 4% опрошенных¹. Поэтому новые попытки реанимировать эту меру как способную стимулировать внутреннюю миграцию такими материальными стимулами, как выплата единовременных пособий и оплата дороги в один конец – а именно это предлагается в проходящем второе чтение в Госдуме законопроекте «О поддержке безработных граждан при переезде и переселении в другую местность для трудоустройства», – представляются нереализуемыми².

¹ Денисенко М.Б., Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Готовы ли российские безработные ехать за работой? // Демоскоп Weekly. 2010. № 445–446. <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/index.php>

² Козлов В. Правительство обещает оплатить дорогу и выдать «подъемные» внутренним мигрантам // Московские новости. 16 ноября 2011 г.

5.2.4. Законодательные новации

Основные инициативы прошедшего года заключались в обсуждении Концепции миграционной политики и в правоприменительных доработках недавно принятых правовых положений.

Активизация обсуждения действующего миграционного законодательства проходила в рамках корректировки «Стратегии-2020». В течение всего года велась подготовка очередной редакции Концепции миграционной политики. Впрочем, выражение «очередная» верно лишь отчасти. Работа над проектом Концепции началась еще в 1998 г., когда ФМС была гражданским ведомством. Этот первый проект широко обсуждался, и в работе над ним активно участвовали научные и общественные организации. Генеральным направлением текста той Концепции была репатриационная миграция (из стран СНГ в Россию). Осенью 2001 г. после передачи ФМС в ведение МВД подходы к Концепции изменились: главными стали борьба с нелегальной миграцией и временная трудовая миграция. Исходя из этой логики, документ был назван «Концепция регулирования миграционных процессов» и в этом виде принят в марте 2003 г., при этом он был не утвержден указом президента, а одобрен распоряжением правительства РФ, что несколько понизило его статус. Таким образом, невзирая на большую и всевозрастающую значимость миграционных процессов в социально-экономической жизни современной России, несмотря на обилие принятых в 2000-е годы законов в данной области, многочисленных поправок к ним и подзаконных актов, собственно Концепции миграционной политики в стране до сих пор нет. Последняя российская миграционная реформа (2006–2007 гг.) была ориентирована в основном на упорядочение временной трудовой миграции и почти не затрагивала миграцию на постоянное место жительства. И даже в своей относительно разработанной части (временная трудовая миграция) проводимая «по факту» миграционная политика вызывала множество справедливых нареканий и недоумений, главное из которых – механизм квотирования, о котором было сказано выше.

Обсуждаемый в настоящее время новый вариант Концепции исходит из того, что в условиях предстоящей «борьбы» развитых стран мира за «один из главных ресурсов развития экономики» – как обозначил миграцию И.И. Шувалов¹, нужны действенные механизмы и программы постоянной, а не только временной миграции; цель которых не только в поддержании численности населения страны, но в качественном улучшении ее человеческого потенциала. Обсуждается вопрос об отмене разрешения на временное проживание, претендент на вид на жительство (а затем и гражданство РФ) будет иметь возможность получить его по так называемой «балльной системе» с учетом знания языка, образования, квалификации и прочих индивидуальных характеристик. Горячо дебатруется вопрос об отмене квот на выдачу разрешений на работу, по нему консенсус пока не достигнут.

Необходимо констатировать, что обсуждение Концепции миграционной политики во второй половине 2011 г. находилось под влиянием приближающихся президентских

¹ Из выступления И. Шувалова на заседании Правительственной комиссии по миграционной политике (Графова Л. Миграционный разворот // Российская газета. 3 марта 2011 г.).

выборов и закономерного в этом случае превалирования популистских настроений над насущными экономическими потребностями¹.

Текущие изменения действующего законодательства были связаны с категорией высококвалифицированных специалистов, о чем было сказано выше.

Наконец, еще одна новация законодательства 2011 г. заключалась в снижении ставки подоходного налога для участников и членов семей госпрограммы «Соотечественники» – переселившихся в Россию на постоянное место жительства, с 30 до 13%².

Целый ряд вопросов, в первую очередь – необходимость содействия адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в российский социум, пока по-прежнему остается вне поля зрения российского миграционного законодательства.

5.3. Итоги 2011 г. в системе образования

5.3.1. Основные факторы развития сферы образования

В 2011 г. факторами и событиями, определявшими развитие и деятельность системы образования, были:

- ведущим фактором, как и последние несколько лет, был демографический;
- пока еще нереализованным фактором стал переход в системе образования к трем типам учреждений – казенным, бюджетным и автономным. Вместе с тем именно этот фактор, как ожидается, станет во многом играть заметную роль в развитии данной сферы в последующие годы;
- ЕГЭ продолжал восприниматься значительной частью общества как негативный фактор, который способствует деградации как полного среднего, так и высшего образования;
- переход на уровневую систему высшего образования никак себя пока не проявил и не находился в фокусе общественного внимания; скорее всего, он начнет играть заметную роль только в 2013–2014 гг., когда на рынок труда начнут массово выходить бакалавры. Увеличение выхода на рынок труда магистров пока прошло незамеченным, поскольку их удельный вес в общем выпуске из вузов продолжает оставаться незначительным, повысившись с 1,4% в 2009 г. до 1,75% в 2011 г.;
- бюджетное финансирование системы образования в 2011 г. продолжило расти как в номинальном, так и в реальном выражении (после двух лет сокращения реальных расходов на образование). Действие данного фактора ведет к тому, что вузы все больше ориентируются на получение бюджетного контингента, а не на платных студентов. Конкуренция за бюджетный контингент усиливается;
- к заметным событиям 2011 г. в сфере образования можно отнести разработку в рамках обновления Стратегии-2020 предложений по реформированию системы профессионального образования и школы. Обсуждение этих проблем на многих экспертных

¹ Аналогичные «приливы и отливы» в миграционной политике в зависимости от президентских выборов отмечаются даже для такой страны традиционной иммиграции, как США (подробнее об этом см.: Коробков А.В. США – страна иммигрантов // Демоскоп Weekly. 2008. № 351–352) <http://demoscope.ru/weekly/2008/0351/index.php>

² Соответствующие поправки внесены в Налоговый кодекс и Федеральный закон №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

- площадках вызвало довольно значительный общественный интерес, который, впрочем, постепенно сходит на нет, поскольку никаких новых идей выдвинуто не было;
- продолжилось обсуждение проекта закона «Об образовании в Российской Федерации», но, в силу того что он пишется и переписывается уже не первый год, а серьезных продвижений не видно, реакция общественности на те изменения, которые вносились в его текст, была крайне вялой;
 - был принят закон, который включил негосударственные вузы в процесс распределения государственного задания, а следовательно, и бюджетных средств. Этот закон вызвал в среде государственных вузов негативный отклик, поскольку в условиях демографического спада это может повлиять на положение некоторых из них. Однако всем было очевидно, что к распределяемому бюджетному пирогу будет допущено не более 40 негосударственных вузов из 452, и то в лучшем случае. Число бюджетных мест, которые получают негосударственные вузы, не превысит 4,5 тыс. человек, т.е. примерно 0,8% общей численности бюджетного приема.

5.3.2. Влияние демографического фактора

Как уже отмечалось, *демографический фактор* в настоящее время является ведущим в развитии и деятельности системы образования. В дошкольном образовании численность детей росла, что привело к росту неудовлетворенного спроса на места в детских садах. Например, по Москве нехватка мест превысила более 10 тыс. Решить эту проблему органам власти пока не удастся. Самое главное то, что до сих пор не решена проблема организации предшколы, и прежде всего для детей из малообеспеченных семей. Предполагалось, что предшкола обеспечит равные стартовые условия для первоклассников. В настоящее время в первый класс приходят дети из семей, имеющих разный социальный капитал и культурный багаж, что сразу же ставит тех, у кого они низкие, в худшее положение по сравнению с детьми, у которых семьи обладают данными ресурсами. Именно предшкола должна была дать детям из низкодоходных семей необходимые начальные знания и навыки. И дефицит мест в детских дошкольных учреждениях сильнее всего сказывается на этой социальной группе.

В школьном образовании растет число учащихся в начальной школе, но продолжает снижаться в основной и старшей. Снижение скорости падения школьных контингентов при продолжающемся сокращении численности учителей привело к некоторому увеличению числа учеников, приходящихся на одного учителя, с 10,1 в 2010 г. до 10,3 в 2011 г.

В 2011 г. в начальном (НПО) и среднем профессиональном образовании (СПО) контингенты продолжали падать, и это падение ускоряется. Здесь можно выделить две основные причины. Во-первых, это демографическая ситуация, поскольку падает численность возрастной когорты 15–17 лет и 15–19 лет, которые «поставляют» учащихся в образовательные учреждения НПО и СПО. Во-вторых, стабилизация в последние годы охвата молодежи начальным и средним профессиональным образованием, которая составляет примерно 22,5 и 23,4% соответствующей возрастной группы.

В высшем образовании контингенты падают третий год подряд, поскольку сокращается численность возрастной когорты 17–25 лет, из которой в основном «черпаются» студенты высшей школы. В результате с 2008 г., когда наблюдалось пиковое значение численности студентов в государственных и муниципальных вузах (6,2 млн человек),

их студенческий контингент снизился уже почти на 5,9%. Падает и число бюджетных студентов – оно сократилось на 4,3%.

В силу того что общий прием в вузы сокращается быстрее, чем бюджетный, доля бюджетников в приеме в 2011 г. еще более увеличилась по сравнению с 2010 г., составив 42,3%.

5.3.3. Финансирование образования

В 2011 г. бюджетные расходы на образование продолжали расти как в номинальном, так и в реальном выражении (табл. 8, рис. 11). Во многом смена тенденции – в 2009 и 2010 гг. указанные расходы росли в номинальном, но сокращались в реальном выражении – вызвана, видимо, тем, что 2011 г. являлся выборным годом в Государственную Думу и предвыборным – для выборов президента. В связи с этим и в силу благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры расходы на образование вновь росли ускоренными по отношению к инфляции темпами, увеличившись за год на 22,1%. При этом расходы федерального бюджета на образование выросли в 2011 г. по отношению к 2010 г. на 26,5%, а расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на образование – на 20,8%.

Таблица 8

Бюджетные расходы на образование в 2005–2011 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	801,8	1033,3	1342,3	1664,2	1783,5	1893,9	2330,1
В том числе:							
• федеральный бюджет на образование	162,1	201,6	278,5	354,9	418,0	442,8	559,5
• консолидированные бюджеты субъектов РФ на образование	628,6	831,7	1063,8	1309,3	1365,5	1450,9	1770,6
Расходы консолидированного бюджета на образование, % ВВП	3,7	3,9	4,1	4,1	4,6	4,4	4,3
В том числе:							
федерального бюджета на образование	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	1,0	1,0
• консолидированных бюджетов субъектов РФ на образование	2,9	3,1	3,3	3,3	3,5	3,5	3,3
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	11,8	12,3	11,9	11,8	11,1	11,2	12,1
Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ, %	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,9
Доля расходов на образование консолидированных бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета РФ, %	9,4	9,9	9,4	9,3	8,5	8,6	9,2

* Сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.11.2010 г.

Источник: Федеральное казначейство.

Бюджетные расходы на образование в реальном выражении в 2011 г. превысили расходы 2008 г. – года начала экономического кризиса, когда по инерции (кризис начался в сентябре) расходы сохранялись еще на высоком уровне. Если в 2010 г. расходы консолидированного бюджета на образование в реальном выражении составили 95,8% уровня 2008 г., то в 2011 г. этот уровень был превышен на 11%. Таким образом, в 2011 г. система образования в целом вышла из кризисной ситуации, пройдя ее за два года.

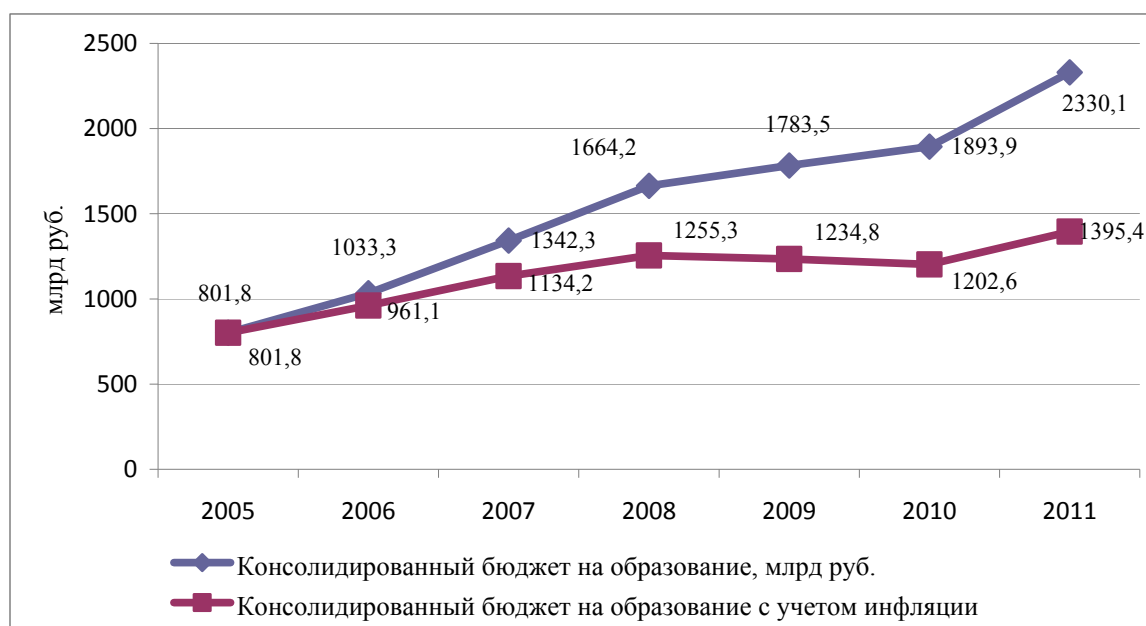


Рис. 11. Динамика расходов консолидированного бюджета на образование в номинальном и реальном выражениях в 2005–2011 гг.

В сфере платных услуг ситуация хуже для системы образования по сравнению с бюджетным финансированием (рис. 12). Номинальные расходы населения на образование продолжали расти, реальные – продолжали падать. Во-первых, это связано с тем, что в 2011 г. доходы населения увеличивались значительно медленнее, чем в докризисный период. Во-вторых, основная часть объема платных услуг формируется за счет высшего образования, а в данном секторе произошло сокращение, пусть пока и не очень значительное, платного контингента. Объем платных услуг системы образования в 2005–2011 гг. представлен в табл. 12.

Таблица 9

Объем платных услуг системы образования в 2005–2011 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	147,0	189,6	231,7	281,2	306,0	326,0	344,3
В % ВВП	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,76	0,65

* Предварительные данные.

Источник: Росстат, Минфин России.

В реальном выражении расходы населения вернулись на уровень примерно 2007 г., сократившись по сравнению с пиковым значением в 2009 г. на 3,6% (рис. 12). Следует отметить и инерционность процессов в системе платных услуг в образовании: в 2009 г., в разгар кризиса, они продолжали расти, поскольку сохранялись обязательства населения по оплате обучения, и только в 2010 г. они начали в реальном выражении падать.

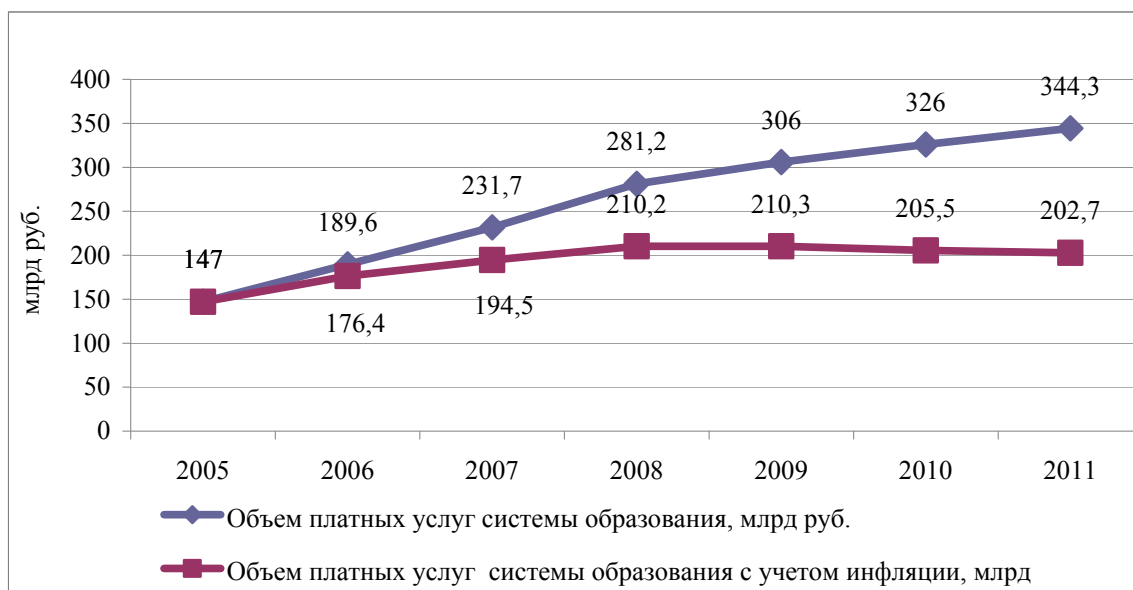


Рис. 12. Объем платных услуг системы образования в номинальном и реальном выражениях в 2005–2011 гг.

Таблица 10

Объем и структура бюджетных расходов по уровням системы образования в 2005–2011 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
1	2	3	4	5	6	7	8
Консолидированный бюджет а образование, млрд руб.	801,8	1036,4	1342,3	1664,2	1783,5	1893,9	2330,1
Дошкольное образование (ДО), млрд руб.	113	145,3	189,7	254,5	287,5	321,3	410,0
Доля расходов на ДО в консолидированном бюджете на образование, %	14,1	14	14,1	15,3	16,1	17	17,6
Доля расходов на ДО, % ВВП	0,52	0,54	0,57	0,61	0,74	0,75	0,77
Темпы роста бюджетных расходов на ДО (год к году), %	123,2	128,6	130,6	134,2	113	111,8	127,6
Общее образование (ОО), млрд руб.	356	475,9	599	737,1	795,7	827,4	1043,2
Доля расходов на ОО в консолидированном бюджете на образование, %	44,4	45,9	44,6	44,3	44,6	44,5	44,8
Доля расходов на ОО, % ВВП	1,65	1,77	1,8	1,78	2,04	1,93	1,96
Темпы роста бюджетных расходов на ОО (год к году), %	119,4	133,7	125,9	123,1	108	104	126,1
Начальное профессиональное образование (НПО), млрд руб.	39,4	47,4	57,6	65,5	66,8	61,7	64,0
Доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование, %	4,9	4,6	4,3	3,9	3,7	3,3	2,7
Доля расходов на НПО, % ВВП	0,18	0,17	0,17	0,16	0,17	0,14	0,12
Темпы роста бюджетных расходов на НПО (год к году), %	110,7	120,3	121,5	113,7	102	92,4	103,7
Среднее профессиональное образование (СПО), млрд руб.	43,3	55,3	70,4	93,9	102,2	102,1	116,4

Окончание таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7	8
Доля расходов на СПО в консолидированном бюджете на образование, %	5,4	5,3	5,2	5,6	5,7	5,4	5,0
Доля расходов на СПО, % ВВП	0,2	0,21	0,21	0,23	0,26	0,24	0,22
Темпы роста бюджетных расходов на СПО (год к году), %	142	127,7	127,3	133,4	108,8	99,9	114,0
Высшее и послевузовское профессиональное образование (ВПО), млрд руб.	125,9	169,9	240,2	294,6	347,2	377,8	423,2
Доля расходов на ВПО в консолидированном бюджете на образование, %	15,7	16,4	17,9	17,7	19,5	19,9	18,2
Доля расходов на ВПО, % ВВП	0,58	0,63	0,72	0,71	0,89	0,88	0,79
Темпы роста бюджетных расходов на ВПО (год к году), %	163,7	134,9	141,4	122,6	117,9	108,8	112,0

* Сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.11.2010 г.

Источник: Федеральное казначейство.

Быстрее всего росли бюджетные расходы на дошкольное образование (рост за год на 27,6%) и на общее образование (рост за год на 26,1%), а медленнее – бюджетные расходы на НПО (за год они подросли всего на 3,7%, т.е. в реальном выражении продолжали падать) (рис. 13). Существенные изменения произошли и в структуре консолидированного бюджета на образование: на 1,5 п.п. снизилась в нем доля расходов на высшее образование, на 0,6 п.п. – на начальное профессиональное и на 0,4 п.п. – на среднее профессиональное образование. Напротив, доля расходов на ДО выросла на 0,6 п.п., а доля расходов на общее образование – на 0,3 п.п. В целом в структурном отношении больше всего проиграло высшее образование.

В целом же по всем уровням образования, за исключением НПО, в 2011 г. наблюдался рост бюджетных расходов не только в номинальном, но и в реальном выражении (рис. 13 и 14).

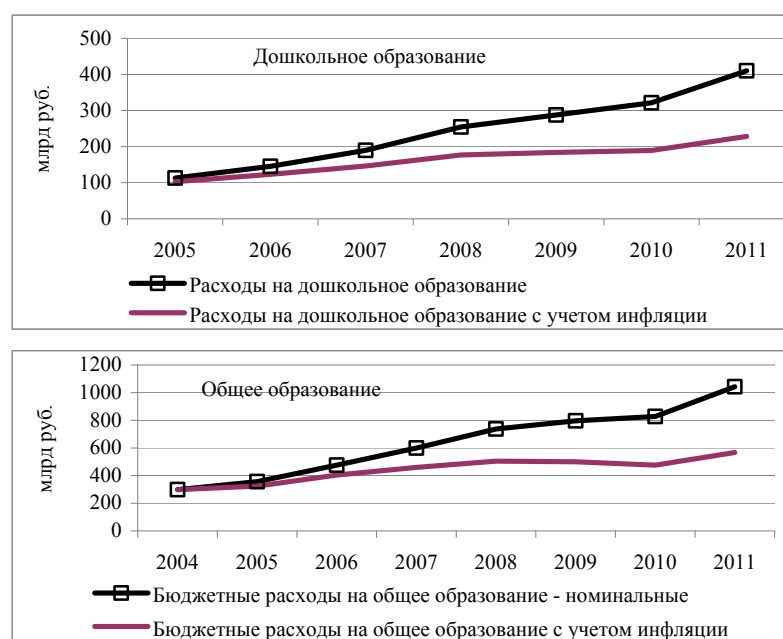


Рис. 13. Бюджетные расходы на дошкольное и общее (школьное) образование в номинальном и реальном выражениях в 2005–2011 гг.

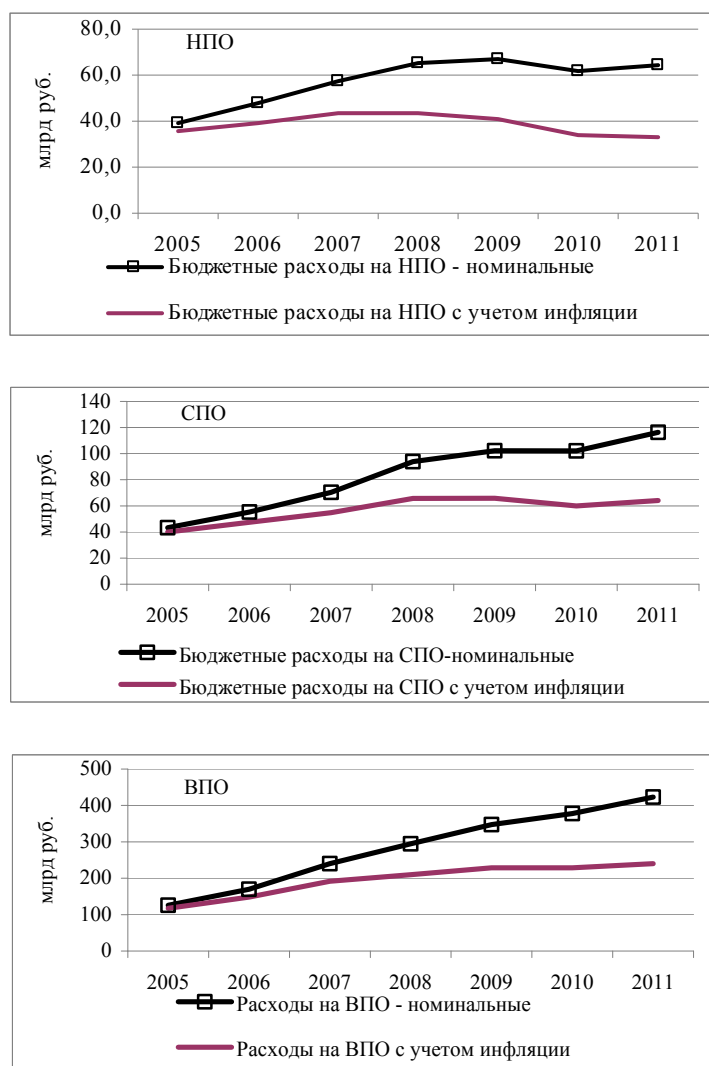


Рис. 14. Бюджетные расходы на НПО, СПО и ВПО
в номинальном и реальном выражениях
в 2005–2011 гг.

5.3.4. Единый государственный экзамен

В 2009 г. Единый государственный экзамен (ЕГЭ) перешел в штатный режим после длительного периода его экспериментальной апробации (2001–2008 гг.).

За этот период нарастала критика как содержания экзаменов по предметам в рамках ЕГЭ, так и процедур его проведения и последующей оценки полученных результатов. Следует сразу отметить, что боязнь Минобрнауки и Рособрнадзора вызвать негативную реакцию родителей и выпускников школ, а также педагогической общественности при переходе ЕГЭ в штатный режим привела к значительному снижению требований к выпускникам школ по обязательным предметам – математике и русскому языку (Табл. 11).

Таблица 11

**Доля выпускников школ, получивших по обязательным предметам ЕГЭ
2 балла по пятибалльной шкале в 2006–2010 гг., %¹**

Предмет	2 балла (по пятибалльной шкале)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Русский язык	7,91	8,81	11,21	2,76	2,1
Математика	19,99	21,14	23,48	3,04	3,5

Источник: Рособрнадзор.

Таблица 11 демонстрирует резкое уменьшение числа двоек по математике и русскому языку в 2009 и 2010 гг., когда ЕГЭ проводился уже в штатном режиме. Между тем в 2006–2008 гг., как видно из приведенных данных, наблюдалась прямо противоположная тенденция: число двоек по указанным предметам неуклонно росло.

Дело в том, что в 2001–2008 гг., когда проводился эксперимент по ЕГЭ, действовало правило «+1 балл», т.е. выпускники школ, сдавшие Единый экзамен на двойку, автоматически получали тройку и, следовательно, аттестат зрелости, а также возможность поступать в вуз. В 2009 г. это правило, естественно, перестало действовать, что означало, что примерно 25–30% выпускников школ не получают аттестат зрелости и не смогут поступать в вуз. Это могло бы привести к резкому росту социальной напряженности и отторжению ЕГЭ населением (поскольку оно нацелено на получение детьми высшего образования, а ЕГЭ становился барьером на пути к этой цели), а также учительской общественностью, так как и на школы в этой ситуации был бы направлен гнев родителей. Кроме того, вузы недосчитались бы значительной части первокурсников, что сильно ударило бы по их финансовому положению. Все указанные причины привели к тому, что требования к ЕГЭ, как уже отмечалось, были значительно снижены.

В 2011 г. оказалось невозможным повышать порог тройки по математике и русскому языку (табл. 12), ибо это привело бы к негативной реакции населения и школ, которые уже успокоились и в целом приняли ЕГЭ, почувствовав, что он не влияет на их жизненные планы (для семей) и на оценку их деятельности (для учителей). Однако, перестав быть социальным раздражителем, ЕГЭ одновременно перестал играть роль объективного арбитра по отбору тех, кто может учиться в вузе, и отсеву тех, кто не может.

Из табл. 12 видно, что в 2009–2011 гг. минимальные тестовые баллы оставались практически неизменными (они были совсем немного повышены по математике и литературе, в то время как по информатике и ИКТ, а также по химии снизились). В 2012 г., как объявлено, минимальные тестовые баллы по русскому языку и математике должны остаться без изменений.

¹ В 2011 г. информацию о пересчете баллов ЕГЭ в традиционную пятибалльную шкалу Рособрнадзор не представил.

Таблица 12

**Минимальное число тестовых баллов за 2009–2011 гг.
по всем предметам ЕГЭ**

Код	Предмет	Задания блока А	Задания блока В	Задания блока С	Макс. первичный балл	Мин. балл в 2009 г.	Мин. балл в 2010 г.	Мин. балл в 2011 г.
1	Русский язык	30	8	1	60	37	36	36
2	Математика	0	12	6	30	21	21	24
3	Физика	25	5	6	50	32	34	34*
4	Химия	30	10	5	66	33	33	32
5	Информатика и ИКТ	18	10	4	40	36	41	40
6	Биология	36	8	6	69	35	36	36
7	История	27	15	7	67	30	31	31*
8	Обществознание	24	6	9	59	39	39	39
9	География	28	14	7	61	34	35	35
10	Английский язык	28	16	2	80	20	20	20
11	Немецкий язык	28	16	2	80	20	20	20
12	Французский язык	28	16	2	80	20	20	20
13	Испанский язык	28	16	2	80	20	20	20
14	Литература	0	12	5	39	30	29	32

Знаком * отмечены предметы, информацию по которым найти не удалось, поэтому в колонке 2011 г. проставлены баллы предыдущего года.

Источник: <http://www1.ege.edu.ru/min-points>, по 2011 г. – Росособрнадзор.

Снижение «качества» оценок на ЕГЭ привело к тому, что стали звучать требования о введении «баллов отсеечения»: при получении баллов ниже определенного уровня (например, 60–65 баллов) студент не может обучаться за счет бюджетных средств, а только на платной основе.

В 2009–2010 гг. НИУ ВШЭ были построены рейтинги вузов по баллам ЕГЭ поступивших в них абитуриентов. Это позволило выявить направления подготовки с относительно высокими и относительно низкими баллами ЕГЭ студентов, принятых на бюджетные места (рис. 15 и 16).

Как следует из приведенных схем, при введении «баллов отсеечения» для обучения на бюджетных местах на уровне 60–65 баллов, на инженерных и сельскохозяйственных специальностях и направлениях подготовки большинство студентов будет учиться за плату, а на социально-экономических и гуманитарных – за счет бюджетных средств. В силу того что инженерные и сельскохозяйственные специальности значительно более «фондоёмки» по сравнению с социально-экономическими и гуманитарными, вряд ли такое распределение бюджетных средств можно назвать эффективным.

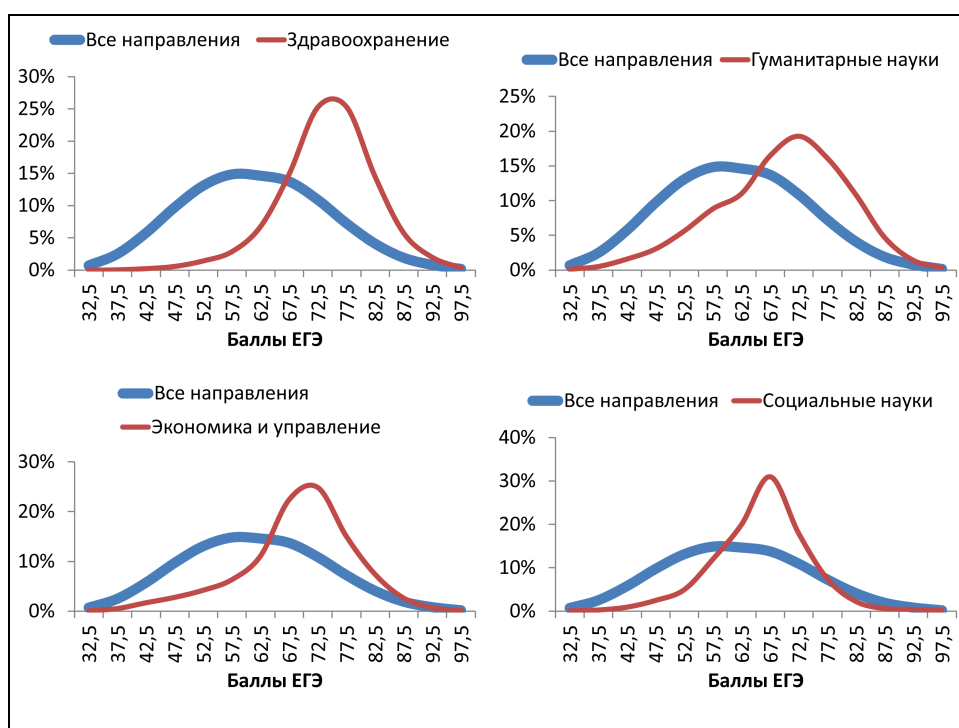
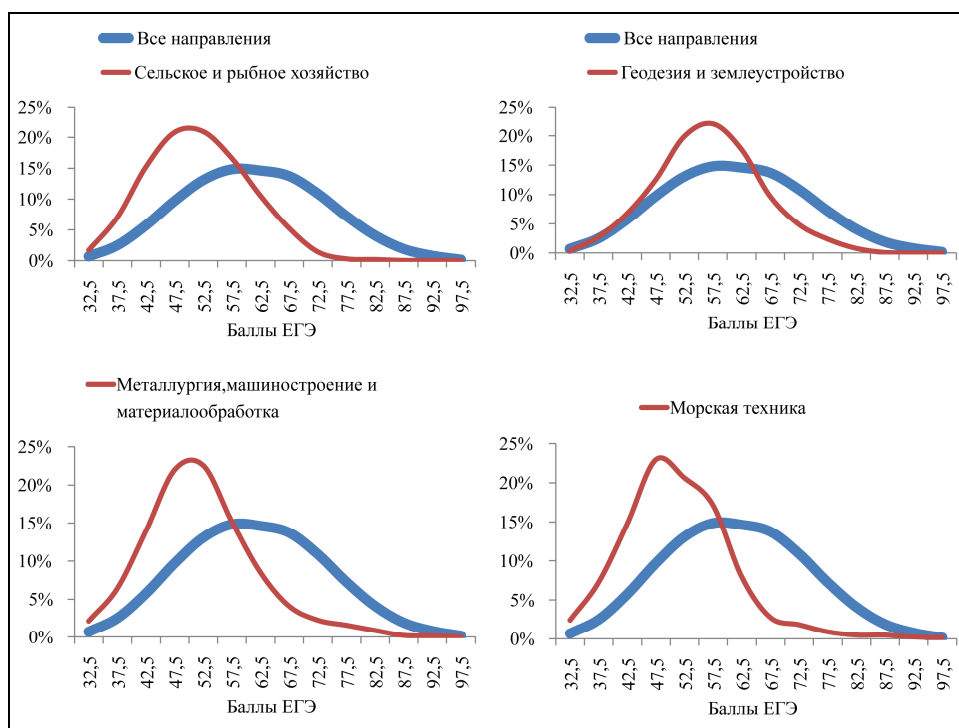


Рис. 15. Направления подготовки с относительно высокими баллами ЕГЭ (бюджетные места)



Источник: Доклад Я.И. Кузьминова на конференции НЭО 21 декабря 2010 г.

Рис. 16. Направления подготовки с относительно низкими баллами ЕГЭ (бюджетные места)

Кроме того, переход экономики на инновационный путь развития требует подготовки высококвалифицированных кадров по инженерным специальностям и направлениям подготовки, а не только по социально-экономическим (хотя и существует значительная потребность в повышении качества подготовки управленческих, экономических и юридических кадров). Инженерные специальности и направления подготовки в настоящее время являются критически важными для государства, соответственно они не могут быть отданы практически целиком в сектор платного образования.

5.3.5. Уровневая система высшего образования

Эксперимент по введению в России двухуровневой системы подготовки кадров был начат в 1992 г. В 2003 г., со вступлением России в Болонский процесс, переход на двухуровневую систему «бакалавр – магистр» взамен подготовки специалистов (5 лет обучения) получил новый импульс. В этот период численность студентов вузов быстро росла. В 2005 г. был принят закон о переходе на уровневую систему ВПО (по некоторым специальностям сохранялась подготовка специалистов). Сам переход должен был начаться, согласно закону, с 2009 г. Длительный переходный период был обусловлен необходимостью разработки и перехода на новые стандарты высшего образования (третьего поколения), а также подготовки вузами новых учебных планов и программ.

В 2000–2009 гг. выпуск из вузов бакалавров, специалистов и магистров характеризовался показателями, приведенными в *табл. 13*.

Таблица 13

**Выпускники образовательных учреждений ВПО в 2000–2009 гг.¹
по уровню полученных дипломов**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Все образовательные учреждения высшего профессионального образования										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Выпущено специалистов, тыс. чел.	635,1	720,2	840,4	976,9	1076,6	1151,7	1255,0	1335,5	1358,5	1442,3
с неполным высшим профессиональным образованием	2,3	2,1	2,9	4,3	4,1	4,3	6,0	8,6	9,3	10,1
Темпы роста выпуска лиц с неполным высшим профессиональным образованием (год к году), %		91,3	138,1	148,3	95,3	104,9	139,5	143,3	108,1	108,6
Удельный вес лиц с неполным высшим профессиональным образованием в общем выпуске, %	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7
бакалавров	71,0	68,8	76,8	80,3	77,9	84,6	87,5	98,9	98,5	124,0
Темпы роста выпуска бакалавров (год к году), %		96,9	111,6	104,6	97,0	108,6	103,4	113,0	99,6	125,9
Удельный вес бакалавров в общем выпуске, %	11,2	9,6	9,1	8,2	7,2	7,3	7,0	7,4	7,3	8,6
специалистов с высшим профессиональным образованием	553,4	639,9	751,4	882,7	983,9	1051,7	1149,1	1213,1	1233,8	1287,7
Темпы роста выпуска специалистов (год к году), %		115,6	117,4	117,5	111,5	106,9	109,3	105,6	101,7	104,4
Удельный вес специалистов в общем выпуске, %	87,1	88,9	89,4	90,4	91,4	91,3	91,6	90,8	90,8	89,3
магистров	8,4	9,4	9,3	9,6	10,7	11,1	12,5	14,9	16,8	20,5
Темпы роста выпуска магистров (год к году), %		111,9	98,9	103,2	111,5	103,7	112,6	119,2	112,8	122,0
Удельный вес магистров в общем выпуске, %	1,3	1,3%	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,4

¹ Последние официальные данные.

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования										
Выпущено специалистов – всего	578,9	647,8	753,1	860,2	930,4	978,4	1055,9	1108,9	1125,3	1166,9
с неполным высшим профессиональным образованием	0,7	1,3	2,5	3,0	3,1	3,5	5,0	6,6	7,7	7,7
Темпы роста выпуска лиц с неполным высшим профессиональным образованием (год к году), %		185,7	192,3	120,0	103,3	112,9	142,9	132,0	116,7	100,0
Удельный вес лиц с неполным высшим профессиональным образованием в общем выпуске, %	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7
бакалавров	48,8	45,4	50,8	52,6	51,3	53,3	55,8	57,5	56,9	63,3
Темпы роста выпуска бакалавров (год к году), %		93,0	111,9	103,5	97,5	103,9	104,7	103,0	99,0	111,2
Удельный вес бакалавров в общем выпуске, %	8,4	7,0	6,7	6,1	5,5	5,4	5,3	5,2	5,1	5,4
специалистов с высшим профессиональным образованием	521,2	591,9	690,6	795,0	865,5	910,6	982,8	1030,3	1044,3	1076,1
Темпы роста выпуска специалистов (год к году), %		113,6	116,7	115,1	108,9	105,2	107,9	104,8	101,4	103,0
Удельный вес специалистов в общем выпуске, %	90,0	91,4	91,7	92,4	93,0	93,1	93,1	92,9	92,8	92,2
магистров	8,2	9,2	9,2	9,6	10,5	11,0	12,4	14,6	16,4	19,8
Темпы роста выпуска магистров (год к году), %		112,2	100,0	104,3	109,4	104,8	112,7	117,7	112,3	120,7
Удельный вес магистров в общем выпуске, %	1,4	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,7
Негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования										
Выпущено специалистов – всего	56,2	72,4	87,3	116,7	146,2	173,3	199,1	226,6	233,2	275,5
с неполным высшим профессиональным образованием	1,6	0,8	0,4	1,3	1,0	0,8	1,0	2,0	1,6	2,4
Темпы роста выпуска лиц с неполным высшим профессиональным образованием (год к году), %		50,0	50,0	325,0	76,9	80,0	125,0	200,0	80,0	150,0
Удельный вес лиц с неполным высшим профессиональным образованием в общем выпуске, %	2,8	1,1	0,5	1,1	0,7	0,5	0,5	0,9	0,7	0,9
бакалавров	22,2	23,4	26,0	27,7	26,6	31,3	31,7	41,5	41,7	60,7
Темпы роста выпуска бакалавров (год к году), %		105,4	111,1	106,5	96,0	117,7	101,3	130,9	100,5	145,6
Удельный вес бакалавров в общем выпуске, %	39,5	32,3	29,8	23,7	18,2	18,1	15,9	18,3	17,9	22,0
специалистов с высшим профессиональным образованием	32,2	48,0	60,8	87,7	118,4	141,1	166,3	182,8	189,5	211,6
Темпы роста выпуска специалистов (год к году), %		149,1	126,7	144,2	135,0	119,2	117,9	109,9	103,7	111,7
Удельный вес специалистов в общем выпуске, %	57,3	66,3	69,6	75,1	81,0	81,4	83,5	80,7	81,3	76,8
магистров	0,2	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7
Темпы роста выпуска магистров (год к году), %		100,0	50,0	0,0	–	50,0	100,0	300,0	166,7	140,0
Удельный вес магистров в общем выпуске, %	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3

Источник: рассчитано по данным Росстата, 2010.

По предварительной информации Росстата, в 2010 г. выпуск магистров составил 1,65%, а в 2011 г. – 1,75%.

Приведенные в табл. 13 данные показывают, что выпуск бакалавров и магистров в абсолютных цифрах рос как в государственных, так и в негосударственных вузах, однако их доля в общем выпуске пока остается незначительной.

Согласно социологическим исследованиям, работодатели пока не воспринимают бакалавра как работника – для них он «недоучившийся (недоделанный) специалист»¹.

В целом, поскольку работодатели в России стремятся накапливать символический капитал, они положительно относятся к приему на работу магистров и даже кандидатов наук по сравнению со специалистами. Вместе с тем это, по нашему мнению, свидетельствует о том, что работодатели в основном не очень доверяют качеству подготовки специалистов российскими вузами, поэтому для них число лет обучения и наличие степеней является показателем того, что претендент на рабочее место трудолюбив, стремится учиться, а также способен проходить через фильтры, которые устанавливают формальные институты образования.

Следует при этом отметить, что свидетельства о повышении квалификации или профессиональной переподготовке ценятся в глазах работодателя значительно меньше формальных дипломов специалиста, магистра или кандидата наук, за исключением тех случаев, когда повышение квалификации или переподготовка инициированы им самим.

Представляется, что, до тех пор пока на рынке труда не появятся бакалавры в сколько-нибудь значительном числе, отношение работодателя к ним не изменится. Это относится не только к академическим бакалаврам, но и к прикладным. Поэтому те надежды, которые связываются с созданием прикладного бакалавриата, пока представляются нам сильно преувеличенными².

5.3.6. Стратегия-2020 в образовании

При обновлении Стратегии–2020 в сфере образования работали две экспертные группы – № 7 и 8. Первая занималась профессиональным образованием, вторая – школьным.

Одним из ключевых предложений экспертных групп стало обеспечение эффективного контракта для преподавателей, занятых в сфере образования. В нынешней версии проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» есть норма о том, что средняя зарплата педагогических работников должна быть не ниже средней по экономике соответствующего региона. В настоящее время заработная плата в образовании по стране в целом составляет 65% средней по экономике.

Однако экспертная группа по профессиональному образованию считает, что заработная плата преподавателя вуза (с учетом всех его доходов) должна составлять 200% от средней по экономике (в 2011 г. в среднем по России она составила, по предварительным данным Росстата, 93,5%), преподавателя колледжа или техникума – 150% (в 2011 г. – примерно 68%), а учителя школы – 115% (в 2011 г. – примерно 62–64%).

Предполагается, что в этом случае профессорско-преподавательский состав вуза откажется от сторонних заработков и сможет сосредоточиться на исследовательской и педагогической работе. Понятно, что зарплата преподавателей должна быть дифференцированной: кто-то будет получать меньше, а кто-то больше 200%, что будет способствовать, по мнению группы № 7, привлечению в вузы лучших кадров и отсеву худших.

Еще одной продвигаемой идеей данной экспертной группы является введение в России прикладного бакалавриата. Эту новую форму высшего образования предлагается

¹ Исследования ЦЭНО 2004 г., ИСЭПН 2007 и 2011 гг.

² См. по этому поводу, например, презентацию Я.И. Кузьминова на семинаре по Стратегии-2020 12.03.2011 г. или его же выступление в Екатеринбурге 23 апреля 2011 г.

включить в новый закон «Об образовании в Российской Федерации» – в нынешней редакции о ней ничего не говорится.

Согласно докладу экспертной группы, введение прикладного бакалавриата должно решить проблему подготовки квалифицированных исполнителей, поскольку действующие системы начального и даже среднего профессионального образования в последние годы утратили свою привлекательность в глазах молодого поколения. В 2010 г. почти 20% окончивших учреждения НПО и более 70% выпускников учреждений СПО поступило в вузы. Концепция прикладного бакалавриата должна быть следующей: студент, отучившись два года в обычном – академическом – бакалавриате, осознает, что хочет быстро выйти на рынок труда. Тогда он за год проходит прикладную подготовку, получает диплом и идет работать, при этом сохраняется возможность вернуться в вуз, окончить академический бакалавриат за счет бюджета, а потом пойти в магистратуру.

Другая проблема, которая акцентирована в докладе экспертной группы, – псевдообразование, которое множество вузов сейчас дает своим выпускникам за счет бюджетных средств. Более половины студентов третьих курсов работают 22 часа и более в неделю – фактически полный рабочий день. Нормально учиться в такой ситуации они не могут. По мнению группы, в этом случае указанным студентам целесообразно дать практическую подготовку в прикладном бакалавриате, предоставить возможность выйти на рынок труда и при желании вернуться в систему высшего образования и доучиться.

Нам представляется, что помимо чисто правовых вопросов к статусу студентов и выпускников прикладного бакалавриата, которые, в принципе, могут быть решены, поскольку проект закона «Об образовании в Российской Федерации» еще находится в стадии обсуждения и, следовательно, в него можно вносить необходимые дополнения и изменения, возникают не менее острые проблемы, которые имеют экономическую и психологическую природу.

Выше мы уже указывали, что работодатели пока отрицательно относятся к выпускникам бакалавриата. Понятно, что различить академического и прикладного бакалавров им будет крайне сложно, поэтому они свои негативные оценки перенесут и на последних. Вузы, которые спокойно получают бюджетные средства за обучение студентов в то время, когда те работают, также не будут поддерживать данную меру, особенно в условиях быстрого сокращения студенческих контингентов по демографическим причинам (напряженно учить три года значительно менее выгодно, чем пять лет без особых трудов). Студенты, которые, в свою очередь, работают, накапливая профессиональный опыт, востребованный рынком труда, и получая заработную плату, а кроме того, и диплом специалиста, востребованный работодателями, еще более не заинтересованы в изменении ситуации.

Если при введении прикладного бакалавриата будет сохранена и система среднего профессионального образования (а экспертная группа предлагает ее сохранить), то путаница на рынке труда станет полной, поэтому работодатель, как нам представляется, по-прежнему предпочтет брать выпускников специалитета или магистров, в крайнем случае, привычных ему выпускников ссузов.

По мнению экспертной группы, необходимы законодательные изменения правил приема в вузы на бюджетные места. Сейчас вузы ограничены только минимальными баллами ЕГЭ по общеобразовательным предметам, подтверждающими, что абитуриент освоил школьную программу. В результате в инженерные вузы берут студентов с

33 баллами ЕГЭ по математике. В связи с этим предложено ввести для желающих участвовать в конкурсе на бюджетные места минимальный порог качества знаний по профильным предметам, который должен варьироваться от году к году – в зависимости от результатов выпускников школ, но в любом случае отсекают наименее подготовленных.

По нашему мнению, данный подход ведет к утрате аттестатом зрелости хоть какого-то значения, и, кроме того, нарушаются конституционные права выпускников школ, поскольку они заранее – до подачи документов в конкретный вуз – не допускаются к обучению на бюджетных местах. Следует также учитывать, что согласно действующему Закону «Об образовании» и проекту закона «Об образовании в Российской Федерации» не менее определенного числа студентов должно учиться в государственных и муниципальных вузах России на бюджетных местах. Однако группа считает, что минимальный порог качества знаний – это элемент конкурса, который не нарушает конституционных прав поступающих в вузы. При этом должен обеспечиваться контроль за качеством работы вузов, включая ведение независимой от вузов аттестации студентов, оценки прозрачности вузов, проведение других мониторингов, оценивающих качество студенческих контингентов, профессорско-преподавательского состава, условий обучения.

Кроме того, экспертная группа предложила создать условия для конкуренции вузов при распределении государственного задания, а именно не распределять контрольные цифры заранее, а распределять бюджетные средства по итогам зачисления. Далее группа поддержала давнее предложение, состоящее в том, чтобы студенты с высокими баллами ЕГЭ приносили своим вузам больше бюджетных средств, чем студенты с низкими. Фактически это означает возвращение к идее государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) в виде ГИФО-2, когда устанавливаются всего две их категории (в ГИФО-1 их было 5). Абитуриенты, которые набрали, например, от 85 до 100 баллов на ЕГЭ, приносят в вуз 200 тыс. руб., набравшие же от 60 до 85 баллов – 100 тыс. руб. Те граждане, которые получили на Едином экзамене ниже 60, но выше, скажем, 35 баллов, смогут учиться только за плату. А остальные вообще не смогут поступать в вуз. Поскольку сильные студенты в настоящее время идут преимущественно на социально-экономические, гуманитарные специальности и информационно-коммуникационные технологии, то вузы, их готовящие, получают значительные бюджетные средства; технические вузы, напротив, получают меньше бюджетных денег, хотя они, как указывалось выше, более «фондоемкие». В результате может получиться так, что для технических вузов необходимо будет вводить повышающие коэффициенты, чтобы обеспечить их нормальное функционирование. Словом, идея ГИФО-2 представляется нам пока плохо отработанной. Более того, она не позволяет решать задачи технологической модернизации России, которая сейчас стоит на повестке дня и станет еще актуальнее к 2020 г.

Группой предложено также особо поддерживать за счет бюджетных средств федеральные и национальные исследовательские университеты, МГУ и СПбГУ, другие статусные вузы, поскольку они, по идее, должны выйти на мировой уровень преподавания и исследовательской деятельности. Это позволит, по мнению группы, привлекать в них зарубежную профессуру и обеспечивать иностранным студентам нормальные условия обучения. Кроме того, повышение расходов на исследования и рост заработной платы приведет к тому, что российские ученые предпочтут оставаться на родине, а не ехать работать за границу.

Таким образом, по мнению группы, выпускники указанных высших учебных заведений будут получать образование мирового уровня, усилится приток в них иностранных студентов, повысится исследовательский потенциал высшей школы, что оправдает (с позиции оценки эффективности) финансирование этих вузов по повышенным нормативам.

В целом предложения экспертной группы № 7 можно оценить как развернутую просьбу к государству по выделению государственным высшим учебным заведениям дополнительных бюджетных средств с непонятной пока отдачей. Только с 2005 по 2011 г. бюджетное финансирование системы высшего образования в номинальном выражении выросло в 3,4 раза, а в реальном – в 2 раза¹, качество же высшего образования при этом не только не выросло, но снизилось. Выделение ведущих вузов и их приоритетное бюджетное финансирование, возможно, смогли бы переломить ситуацию, но исключительно для этого сегмента системы высшего образования. Однако, как представляется, остальная ее часть продолжит деградировать, причем ускоренными темпами.

Таким образом, можно заключить, что Стратегия-2020 для системы образования формально подготовлена, но основные проблемы данной сферы так и не решены и требуют своего адекватного решения.

5.4. Состояние науки и инноваций

В сфере науки продолжались в основном мероприятия, инициированные в 2009–2010 гг. Можно отметить появление определенных позитивных сдвигов в развитии отечественного научного комплекса, однако не столь масштабных, чтобы они получили отражение в показателях статистики. Есть и тревожные сигналы: на фоне растущих бюджетных ассигнований на гражданскую науку публикационная активность российских ученых продолжала падать.

В инновационной сфере активность правительства была очень высокой, быстро развивался проект инновационного города «Сколково», появились новые институты развития, а также начал реализовываться проект по формированию технологических платформ.

5.4.1. Финансирование исследований и разработок

Бюджетное финансирование гражданских исследований и разработок в 2011 г. в текущих ценах возросло по сравнению с 2010 г. и достигло 287 млрд руб. (прирост на 20,9%)². Это составило 3,07% расходов федерального бюджета (2010 г. – 2,35%). Одновременно можно отметить и рост внебюджетного финансирования науки, однако соотношение между объемами финансирования НИОКР из бюджетных и внебюджетных средств осталось на уровне 2009 г. (65:35). Таким образом, бюджетные источники по-прежнему доминировали в структуре финансирования научных исследований и разработок.

Политика по распределению бюджетных средств менялась в направлении наращивания доли конкурсного финансирования по государственным контрактам, которое вы-

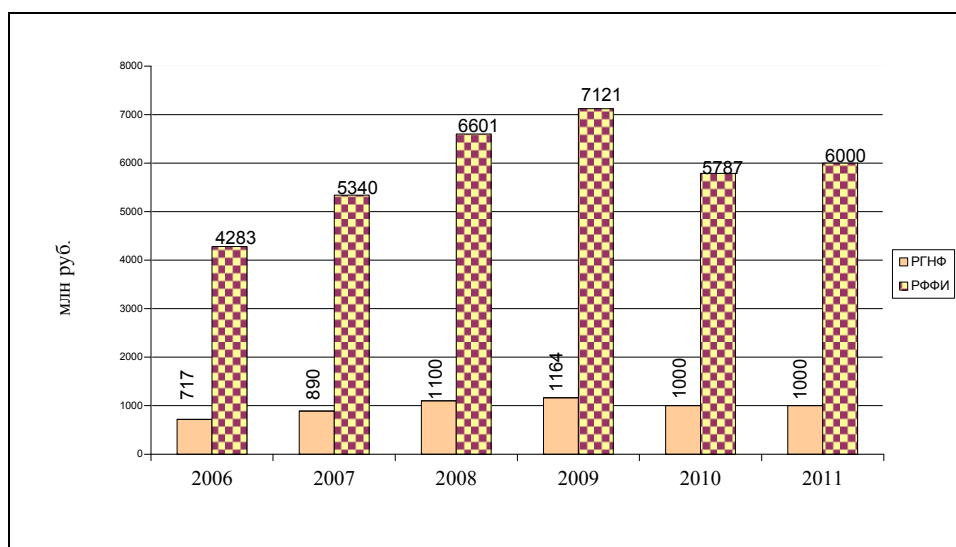
¹ См. выше подраздел «Финансирование образования».

² Данные за 2011 г. приводятся в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».

росло на 37,3%, что можно оценить позитивно, поскольку конкурс предполагает отбор лучших проектов. В то же время базовое финансирование, согласно оценкам ректоров ведущих вузов и научных организаций, как и прежде, не покрывало затрат на содержание имущества и поддержание научного процесса организаций. Соответственно стохастичность в финансировании науки не снижалась, поскольку постоянное (не конкурсное) бюджетное финансирование было недостаточным для того, чтобы можно было вести долгосрочные научные проекты.

Второй серьезной тенденцией стало снижение роли конкурсного грантового финансирования через систему научных фондов. Несмотря на провозглашаемую во всех официальных документах высокую значимость Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), их фактическое положение остается сложным. Бюджеты фондов в 2011 г. были небольшими, особенно по контрасту с финансированием исследований и разработок по лотам министерств и ведомств в рамках федеральных целевых программ (ФЦП).

Сокращение бюджетов фондов началось еще в 2010 г. (рис. 17). Средние размеры грантов не росли и составляли 370 тыс. руб. на коллектив до 10 человек в РФФИ и 400 тыс. руб. в РГНФ¹. Более того, фактические средства, направляемые на проведение исследований, составляют от 60 до 40% размера гранта, а остальные – это различного рода налоги, а также накладные расходы.



Источники: Искусство сочетания. Интервью с председателем Совета РФФИ академиком В. Панченко // Поиск. № 17. 29 апреля 2011 г. С. 6. Отчет о деятельности РГНФ. Заседание Президиума Российской академии наук 31 мая 2011 г. http://www.ras.ru/news/news_release.aspx?ID=e251689c-6b6d-48b1-a819-ab2bbbae9531

Рис. 17. Изменение бюджетов государственных фондов – РФФИ и РГНФ, 2006–2011 гг.

¹ Отчет о деятельности РГНФ. Заседание Президиума Российской академии наук 31 мая 2011 г. http://www.ras.ru/news/news_release.aspx?ID=e251689c-6b6d-48b1-a819-ab2bbbae9531. Искусство сочетания. Интервью с председателем Совета РФФИ академиком В. Панченко // Поиск. № 17. 29 апреля 2011 г. С. 6.

Малые бюджеты – не единственная проблема грантовых научных фондов. По-прежнему остается неопределенным их организационно-правовой статус, поэтому при формировании ежегодного федерального бюджета возникает угроза исключения РФФИ и РГНФ из числа главных распорядителей бюджетных средств. Вступивший в силу с 1 октября 2011 г. Федеральный закон № 249-ФЗ¹, уточняющий правовой статус фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, не решает данную проблему. Указанным законом вводятся понятия государственных и негосударственных фондов, определяется, что государственные фонды могут создаваться в форме бюджетных или автономных учреждений, и констатируется, что финансирование научных проектов осуществляется за счет грантов. Однако закон не проясняет особенностей регулирования деятельности РФФИ и РГНФ. В частности, нигде нет указания на то, что данные фонды могут быть главными распорядителями бюджетных средств либо, как альтернатива, признаваться наиболее значимыми бюджетными учреждениями.

Вместе с тем фонды при всех недостатках действующего в них механизма распределения средств можно рассматривать как прогрессивную и более прозрачную форму поддержки науки, чем конкурсное финансирование науки в рамках ФЦП. Бесспорные преимущества грантовой формы финансирования по сравнению с конкурсами министерств состоят в том, что при экспертизе проектов не используются критерии, применяемые при государственных закупках, а также в масштабах охвата грантами ученых и научных коллективов – в фондах он значительно шире, чем по проектам ФЦП. Кроме того, фонды стремятся повышать открытость своей работы. В частности, теперь заявители РФФИ имеют доступ к рецензиям на свои проекты², что важно как для самих ученых для работы над проектом, так и для повышения ответственности экспертов за выносимые ими заключения.

Тем не менее фондам фактически было предложено «доказать свою эффективность» и, в частности, ввести целевые индикаторы по аналогии с ФЦП. Предлагаемые на сегодняшний день фондами индикаторы могут привести к искажениям, а не к более объективной оценке их работы. Так, планируется наращивать долю проектов, результаты которых имеют практическое приложение, что, скорее всего, повлечет за собой поддержку прикладных тематик в ущерб чисто фундаментальным. Далее, должна возрасти доля проектов, результаты которых соответствуют мировому уровню или превышают его (при неясных способах определения мирового уровня), а также увеличиться доля кандидатов и докторов наук в возрасте до 39 лет в числе участников проектов³. Известно, что статистически «нарастить» молодежное участие нетрудно, когда такой индикатор становится императивом. Показатель публикационной активности и цитирования работ – наиболее адекватный для оценки результатов и уровня исследований по грантам фондов – по непонятной причине не вошел в число основных индикаторов.

Кроме того, под давлением проверяющих инстанций фонды вынуждены менять или даже ликвидировать некоторые важные и полезные для ученых программы. В частно-

¹ Федеральный закон от 20 июля 2011 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности».

² Мысяков Д. Знакомые знаки // Поиск. № 3. 20.01.2012 г. С. 5.

³ Встречное движение. Научные фонды ищут общий язык с властью // Поиск. № 49. 9.12.2001 г. С. 4.

сти, РФФИ больше не будет выделять гранты для участия в научных конференциях, поскольку аудиторы Счетной палаты посчитали это «научным туризмом». Между тем у многих научных организаций нет средств на оплату поездок на конференции своих сотрудников, особенно за рубеж. Это ставит многих ученых, как в начале 1990-х годов, в зависимость от приглашающей стороны, которая, в отличие от прошлых лет, когда Россия и ее наука были в кризисе, теперь далеко не всегда оплачивает участие российских ученых в конференциях.

В свою очередь, механизм финансирования через ФЦП в значительной степени страдает от необходимости руководствоваться положениями закона о госзакупках¹, что применительно к исследованиям и разработкам не всегда приводит к выбору наиболее сильных заявок. Главным критерием отбора является стоимость выполнения работ (до 2010 г. – стоимость и сроки выполнения работ). Однако в прошедшем году были заложены основы для позитивных изменений.

В апреле и декабре были приняты федеральные законы², которые внесли две важные корректировки, облегчающие реализацию проектов НИОКР, выполняемых на основе контрактов и грантов. Первое: устанавливается возможность размещения заказов без конкурса, если выполнение НИОКР осуществляется бюджетным учреждением за счет грантов (субсидий на конкурсной основе), предоставляемых из средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также грантов зарубежных фондов, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное. Второе: бюджетным учреждениям разрешено привлекать в ходе исполнения государственного или муниципального контракта либо гражданско-правового договора иных лиц для совместного осуществления НИОКР, а также для поставки товаров, оказания услуг, необходимых для их выполнения, без проведения торгов³.

Еще одно обстоятельство, касающееся механизма финансирования через ФЦП, состоит в непрозрачности экспертизы проектов. Статистика распределения проектов по организациям-исполнителям свидетельствует о монополизации «рынка контрактов» ограниченным числом НИИ и вузов. С одной стороны, эти исполнители могут быть и наиболее квалифицированными. С другой – концентрация из года в год финансовых средств в одних и тех же структурах, при непрозрачной процедуре оценки и отсутствии публичности в представлении результатов работ может привести к снижению качества выполнения проектов. Министерство образования и науки РФ планировало выставлять в свободном доступе в Интернете результаты работ по проектам, однако пока этого не произошло. По-видимому, нет серьезной заинтересованности в таком нововведении ни у заказчиков, ни у исполнителей работ по проектам.

Наконец, выполнение проектов по лотам ФЦП сопряжено с большими затратами времени на написание заявок и отчетов (они значительно больше, чем тратят на аналогичные процедуры ученые за рубежом). При этом отчетность, скорее, усложняется, и

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

² Федеральный закон от 21.04.2011 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 418-ФЗ «О внесении изменений в статьи 31¹ (статью 31, пункт 1) и 55 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

³ Подпункты 32 и 33 п. 2 ст. 55 Федерального закона № 94-ФЗ в ред. от 07.12.2011 г. № 418-ФЗ.

это постепенно начинает давать плохие результаты. Так, в качестве одной из серьезных причин эмиграции молодых российских ученых за рубеж все чаще стала звучать такая, как бюрократизация научного процесса, а не низкая зарплата или плохая инфраструктура исследований, как это было раньше¹.

Несовершенство механизмов финансирования с очевидностью ведет к снижению результативности работ. Несмотря на постоянный рост бюджетных ассигнований на исследования и разработки, количество российских статей, опубликованных в реферируемых журналах, индексируемых в базе данных Web of Science, снижается, и в настоящее время оно ниже, чем во всех странах БРИК (табл. 14).

Таблица 14

Динамика количества статей для стран БРИК, 2007–2011 гг., тыс. шт.

Страна	2007	2008	2009	2010	2011 (оценка)
Россия	27,4	29,4	29,8	28,9	27,0
Бразилия	27,8	32,2	34,4	35,8	37,0
Индия	36,3	42,3	43,5	46,2	48,0
Китай	100,0	114,7	132,2	146,2	160,0

Источник: Данные Web of Science. Опубликовано в: Онищенко Е. Падение числа российских публикаций составит примерно 10%. www.gazeta.ru/science/2011/11/17_a_3837722.shtml 17.11.2011 г.

К сожалению, планируемые на следующие три года объемы и приоритеты бюджетного финансирования науки нельзя оценить положительно. Согласно бюджетным проектам, ассигнования на научные исследования гражданского назначения возрастут в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 1,3%, а затем достаточно резко (почти на 15% к уровню 2013 г.) снизятся в 2014 г. Это серьезное сокращение, не имеющее убедительных обоснований. Одно из существенных изменений стоит в том, что соотношение между ассигнованиями на гражданскую и оборонную науку будет меняться в пользу последней. Если на 2012 г. запланированные расходы на оборонные исследования будут вдвое меньше, чем на гражданские, то к 2014 г. соотношение «гражданские исследования: оборонные исследования» составит уже 1,2:1. Таким образом, структура бюджета приблизится к той, которая была характерна для первых постсоветских лет. Примечательно, что при росте расходов на оборонные исследования запланировано сокращение ассигнований на науку в рамках государственного оборонного заказа, на котором в настоящее время держится «наука» немалого числа технических вузов.

Расходы на фундаментальные исследования возрастут – и это позитивное изменение. Однако РФФИ и РГНФ по-прежнему будут недофинансироваться вопреки установленным для них законодательным нормам. Ориентировочно научные фонды получают в 3 раза меньше тех средств, которые каждый из фондов должен был бы получать.

Прикладные исследования правительство будет финансировать в несоизмеримо больших масштабах. Наибольший объем средств на гражданские исследования предусмотрен по статье «Национальная экономика» – в 2012–2013 гг. по данному направлению будет выделено больше, чем на оборонные исследования; к 2014 г. расходы на научные исследования по этим двум статьям («национальная экономика» и «национальная оборона») практически станут равными. Такие существенные расходы именно по статье «национальная экономика» связаны с тем, что здесь заложены сред-

¹ Волчкова Н. То заявки, то отчеты // Поиск. № 5. 3.02.2012 г. С. 7.

ства на самые наукоемкие программы: Федеральную космическую программу России на 2006–2015 гг. (финансирование исследований и разработок в 2012–2014 гг. – 66 млрд, 74,6 млрд и 71,8 млрд руб. соответственно) и ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» (34 млрд, 37,7 млрд и 23,3 млрд руб.). Для сравнения: ассигнования на исследования в рамках основной ФЦП, направленной на реализацию приоритетных направлений развития науки и технологий, – «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» – составят в 2012 г. 18,8 млрд руб. и в 2013 г. – 21,9 млрд руб. Это также контрастирует с тем, какие средства на науку выделяются по статье «Прикладные научные исследования в области здравоохранения» – 8 млрд руб. в 2012–2013 гг. и 10 млрд руб. в 2014 г. То, что планируется наращивать расходы на исследования в данной области, – тенденция позитивная, однако сам уровень расходов слишком низкий. Все это свидетельствует о том, что многолетние приоритеты не меняются – ими по-прежнему остаются космос и авиация.

Таким образом, к 2014 г. гражданская наука подойдет со старой системой приоритетов, а с учетом выделения значительных средств на оборонные исследования научный комплекс страны будет, скорее всего, продолжать ориентироваться на государство как на главного заказчика.

5.4.2. Изменения в организации научных исследований: исследовательские и федеральные университеты

Реформа государственного сектора науки, согласно которой все научные организации должны были разделить на три категории с соответствующими управленческими решениями в отношении каждой из них, в 2011 г. так и не началась. Изменения происходили только в вузовском секторе науки – там продолжалось создание системы элитных вузов. В прошедшем году был образован еще один федеральный университет – Северо-Кавказский, – таким образом, их общее количество достигло 9. Число национальных исследовательских университетов (НИУ) не изменилось, но могут быть скорректированы программы развития некоторых из них по итогам оценки, проводившейся в 2011 г.

Весной 2011 г. началась проверка выполнения программ развития НИУ¹ с акцентом на первые 14 университетов, получивших статус НИУ в 2009 г. Целью проверки являлась оценка того, насколько успешно университеты реализуют заявленные ими программы развития, в чем состоят проблемные аспекты – как объективные, так и субъективные, а также насколько адекватной для целей оценки результативности НИУ является действующая система индикаторов.

Оказалось, что отчетные материалы НИУ подготовили таким образом, что по ним сложно судить о качественных результатах работы по программам развития, однако было достаточно очевидно, что большинство НИУ пока эксплуатируют свои прежние наработки и ноу-хау. Более того, экспертная оценка учебных программ федеральных и национальных исследовательских университетов показала, что только 14,7 и 13,7% из

¹ Для оценки деятельности НИУ была создана специальная экспертная комиссия (приказ Минобрнауки России от 4 февраля 2011 г. № 167 «О комиссии по оценке эффективности реализации программ национальных исследовательских университетов»).

них соответственно являются качественными¹. Такой результат – следствие как внешних причин, так и внутреннего положения в университетах. К серьезным внешним причинам можно отнести особенности и сроки выделения бюджетных средств на программы развития. Средства в 2009 г. были выделены со значительным опозданием – в конце года. В 2010 г. возникла новая проблема: если в 2009 г. финансирование осуществлялось по смете, то в 2010 г. – в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., по статье «Прочие», что повлекло за собой дополнительные расходы университетов на уплату налогов. Позитивным моментом 2011 г. стало то, что уже в июле НИУ получили все причитающиеся им из федерального бюджета средства.

Поскольку само понятие «исследовательский университет» подразумевает активное развитие науки, важно было оценить произошедшие изменения с точки зрения роста участия профессорско-преподавательского состава в научной работе. В ряде исследовательских университетов этот показатель выше среднего по стране. Так, например, в Санкт-Петербургском государственном горном институте имени Г.В. Плеханова до 70% профессорско-преподавательского состава участвует в научной работе; в НИУ ВШЭ доля профессорско-преподавательского состава, участвующего в выполнении каких-либо исследований, составляет 45%, тогда как в среднем по российским вузам – менее 20%. Однако задача состоит не только в росте числа преподавателей, привлеченных к научным исследованиям, но и в изменении объемов и качества этих исследований. Пока в среднем по группе из 14 университетов число статей, индексируемых в зарубежных и российских базах данных, в расчете на одного научно-педагогического работника составляет 0,7 (среднее по всем 29 университетам – 0,58), т.е. на одного работника не приходится даже одной статьи в год. Максимальные показатели – у МФТИ и Томского государственного политехнического университета, где сотрудники публикуют более одной статьи в расчете на научно-педагогического работника.

Второй важный аспект деятельности НИУ, отличающий их от других вузов, – это международное сотрудничество в образовании и науке, привлечение кадров (как преподавательских, так и студентов) из-за рубежа. По этому направлению первые 14 НИУ выглядят не слишком благополучно и очень далеки от признанных международных «стандартов», характерных для исследовательских университетов мира. Согласно отчетам НИУ, успехи своего международного сотрудничества они видят прежде всего в прохождении стажировок за рубежом, во взаимных визитах, в участии в конференциях, публикациях результатов научных исследований за рубежом, участии в ряде проектов, в том числе в Рамочной программе ЕС, в редких случаях – в проведении совместных исследований. Налаженной системы развития международных связей в НИУ нет, изменение подходов к обучению английскому языку начинается в небольшом числе университетов. Перспективы наращивания контингента зарубежных студентов не из стран СНГ достаточно призрачные, а приглашение иностранных специалистов – это роскошь, которую могут себе позволить только отдельные университеты.

В то же время анализ выполнения программ НИУ свидетельствует о том, что и явно провальных университетов нет. Для тех университетов, которые не смогли отчитаться по ряду целевых показателей, есть вполне логичные объяснения такого результата, не свидетельствующие о плохой работе вуза. Поэтому если плановые значения целевых

¹ <http://www.best-edu.ru/directory-best>

показателей не достигнуты, то это совсем не обязательно свидетельство «провала». Более того, в связи с изначальным несовершенством выбранной системы индикаторов их абсолютизация опасна при принятии каких-либо управленческих решений. Кроме того, унификация показателей независимо от профиля вуза также является небесспорным решением. Сравнить по единой метрике медицинские, технические, классические университеты нельзя, либо нужно тщательно интерпретировать количественные данные, опираясь на хорошее знание специфики деятельности каждого конкретного университета.

Существуют проблемы с тем, как и по каким параметрам оценивать деятельность университетов по реализации программ развития. В отношении действующих индикаторов был выявлен ряд недостатков, а именно:

- показатели недостаточно информативны;
- их много, но нет системы;
- не оценивается интеграция науки и образования;
- университетами были использованы различные методики расчета показателей.

Кроме того, каждый НИУ самостоятельно определял пороговые значения показателей. В ряде случаев они оказались заниженными и потому легко достижимыми. С этой точки зрения следовало бы повысить планку требований в первую очередь по таким показателям, как число обучающихся в аспирантуре из сторонних организаций, что отражает уровень как академической мобильности в целом, так и привлекательности конкретной аспирантуры для соискателей из разных институтов, вузов и регионов; объемы НИОКР на одного научно-педагогического работника, публикационная активность.

Оценка также показала, что у руководства университетов на этапе формирования программ развития не было ясного понимания не только целей, но и будущих шагов правительства по развитию системы национальных исследовательских университетов. По итогам проведения оценки было принято решение изменить методики расчета ряда показателей деятельности НИУ и ввести несколько новых индикаторов, помогающих составить более полную картину фактического положения дел в университетах. Кроме того, некоторые изменения в индикаторах были вызваны тем, что появились новые нормативно-правовые документы, влияющие на работу НИУ. В частности, в августе 2011 г. НИУ получили право посылать сотрудников и студентов на обучение за рубежом под гарантии трудоустройства в российском бизнесе. Это повлекло за собой появление соответствующего индикатора.

Помимо федеральных и исследовательских, в 2011 г. появилась еще одна группа «избранных» университетов – 55 вузов получили на конкурсной основе из федерального бюджета до 100 млн руб. в год, на 3 года (2012–2014 гг.) на выполнение заявленных ими программ развития. При отборе учитывался не только научно-образовательный и инновационный потенциал вуза, но и его геополитическое значение. Поэтому поддержку, в частности, получили университеты Кавказа и Юга России.

В целом за последние годы финансирование вузов возросло в 3,5–4 раза в расчете на одного научно-педагогического работника¹, и тем не менее успехи вузовской науки слабее, чем научных организаций, в первую очередь академических институтов, если судить по уровню международного сотрудничества, выраженного в степени вовлечен-

¹ Волчкова Н. Два квартала справедливости. Ректоры наказаны за низкие зарплаты // Поиск. 25.11. 2011 г. № 47. С. 3.

ности в него сотрудников соответствующих организаций. Так, опрос 3450 кандидатов и докторов наук, работающих в НИИ, вузах и на предприятиях, показал, что в научной работе в зарубежных организациях (сроком до трех месяцев) участвует 3,8% профессорско-преподавательского состава вузов и 10,1% работников НИИ. Совместные публикации с зарубежными авторами есть у 10,5 и 22,1% работников соответственно. По таким показателям, как участие в научных проектах, конференциях за рубежом, вузы демонстрируют результаты практически вдвое ниже, чем НИИ¹. Отчасти низкая эффективность бюджетных инвестиций связана с тем, что средства направляются в вузы, обязанные работать согласно установленным и не измененным пока правилам (в частности, высоким нормам преподавательской нагрузки, которая затрудняет занятия наукой), а статьи, по которым можно расходовать средства, жестко лимитированы. Следствие негибкости системы поддержки – ее недостаточная эффективность.

5.4.3. Научно-образовательные центры как форма интеграции образования и науки

В 2011 г. продолжалось финансирование научно-образовательных центров (НОЦ), созданных в вузах и научных организациях страны. Всего поддержку из средств Министерства образования и науки РФ получили более 1300 НОЦ. Большинство из них находится в вузах, а в институтах РАН функционирует около 1/4 созданных НОЦ.

В 2011 г. была проведена оценка результатов работы НОЦ, поддержанных Минобрнауки в 2009–2010 гг.²

Основными целями поддержки НОЦ, согласно документам Минобрнауки, были:

- 1) достижение научных результатов мирового уровня по широкому спектру научных исследований;
- 2) формирование эффективных и жизнеспособных научных коллективов, в которых молодые ученые, аспиранты и студенты работают с наиболее результативными исследователями старших поколений;
- 3) закрепление в сфере науки и образования научных и научно-педагогических кадров.

Показатели, по которым НОЦ отчитываются перед Минобрнауки, не позволяют в полной мере судить о том, были ли достигнуты цели их поддержки, поскольку все они – исключительно количественные, тогда как цели сформулированы так, что оценка их достижения требует и качественного анализа. Поэтому при проведении оценки работы НОЦ были объективные ограничения.

Достижение научных результатов мирового уровня оценивалось в основном по показателям публикационной активности и количеству новых образовательных программ. Результаты относительно скромные, особенно по показателю публикационной активности за рубежом. Есть целый ряд НОЦ без научных результатов. Сравнение академических НОЦ и НОЦ вузов показывает, что в академических НОЦ публикационная активность за рубежом выше, чем в вузовских. Среди самих вузов ситуация неоднородная, и удельный вес тех НОЦ, где нет результатов, выше, чем в академиче-

¹ Шматко Н.А. Научный капитал как драйвер социальной мобильности ученых // Форсайт. 2011. № 3. С. 18–32.

² Анализ проводился автором на основе данных, собранных и обработанных Национальным фондом подготовки кадров. Оценка базировалась на информации, собранной по двум массивам НОЦ: 1) по центрам, выигравшим конкурс в 2009 г. (всего – 502 НОЦ), и 2) по выигравшим конкурс в 2010 г. (всего – 809 НОЦ). Анализировались данные, предоставленные всеми НОЦ на конец 2010 г.

ских НОЦ. Интересным представляется такой результат: НОЦ более активно занимаются научной работой, чем разработкой новых образовательных программ, если судить по удельному весу НОЦ, где есть соответствующие результаты.

Формирование эффективных и жизнеспособных научных коллективов. Судить о том, сформированы ли жизнеспособные коллективы, сразу по окончании финансовой поддержки НОЦ представляется преждевременным. Однако некоторые ориентиры можно получить, оценив объемы и состав привлеченного внебюджетного финансирования НОЦ, что может свидетельствовать о степени их успешности и потенциале устойчивого развития. Анализ показал, что внебюджетные средства НОЦ – это в основном собственные средства (особенно высок удельный вес этого источника у вузов). Вторым по важности источником выступают «прочие» средства, к которым относятся:

- договоры гражданско-правового характера на оказание услуг;
- средства соинвесторов;
- договоры между организациями на выполнение работ;
- гранты МНТЦ, РФФИ;
- целевые гранты 7-й Рамочной программы ЕС.

Зарубежное финансирование является весьма скромным источником поддержки НОЦ (не превышает 5%), однако его «вес» в академических центрах выше, чем в вузах. Следует также отметить, что академические НОЦ характеризуются большим, чем вузовские НОЦ, разнообразием источников финансирования. Поэтому с точки зрения устойчивости вузовские НОЦ уступают академическим.

Таким образом, если в целом судить о жизнеспособности и устойчивости НОЦ по составу внебюджетных источников финансирования, то можно говорить о том, что НОЦ во многом рассчитывают на собственные средства. С одной стороны, это свидетельство будущей устойчивости, с другой – размер внебюджетных, в том числе собственных, средств очень мал и вряд ли возрастет в будущем настолько, чтобы заменить целевое бюджетное финансирование.

Закрепление в сфере науки и образования научных и научно-педагогических кадров. Достижение этой цели оценивалось по удельному весу молодых сотрудников, зачисленных на работу на время выполнения проекта в рамках НОЦ. Оказалось, что результаты значительно различаются для НОЦ, поддерживаемых с 2009 г., и НОЦ, получавших поддержку с 2010 г. Показатель доли молодых сотрудников НОЦ, зачисленных на работу на время выполнения проекта, составил в среднем 24% для НОЦ-2010 против 41% для НОЦ-2009.

В целом около половины молодых участников НОЦ были приняты на работу, что является достаточно высоким показателем, если принять во внимание ограничения штатных расписаний НИИ и вузов. Однако неизвестно, на какой срок приняты на работу учитываемые в статистике молодые кадры, – согласно установленным правилам, расчет ведется только для тех, кто был «закреплен» на время выполнения проекта, а не принят на постоянную позицию в НИИ или вуз.

Важной является не только оценка достижения целей НОЦ, но и анализ того, какие типы НОЦ сложились в настоящее время в российских вузах и научных организациях, в чем их преимущества и каких центров не хватает. Исследование показало, что можно выделить *три основных типа НОЦ*.

Первый тип, самый многочисленный, – это НОЦ, которые демонстрируют средненизкие результаты по основным научно-образовательным параметрам. В таких НОЦ

обучавшаяся молодежь в основном остается в той же организации, где расположен НОЦ. Соответственно мобильность кадров в них не стимулируется. Научная продуктивность невысокая, результаты исследований не представляются на конференциях за рубежом, поэтому уровень международных связей низкий. Можно говорить о том, что такие НОЦ работают в вялотекущем режиме. Они достигают минимально требуемых программой поддержки НОЦ результатов. Данный тип НОЦ можно охарактеризовать как центры малоэффективной интеграции науки и образования.

Второй тип демонстрирует несколько более высокие показатели по сравнению с первым. Там несколько выше эффективность подготовки кадров, большее число выпускников НОЦ переходит на работу в другие университеты, т.е. происходит распространение знаний и навыков. Однако научные результаты у НОЦ данной группы также невысокие, и акцент больше сделан на образование. Международная «видимость» таких центров достаточно низкая. В какой-то мере можно говорить о том, что такие НОЦ могут стать ресурсными центрами краткосрочной переподготовки кадров.

Третий тип объединяет НОЦ с самыми высокими показателями результатов исследований и разработок. Такие НОЦ базируются в основном в организациях РАН, федеральных и исследовательских университетах. Для них характерен высокий уровень закрепления молодежи в науке. Центры успешно включены в международное научное сообщество (если судить по количеству публикаций в иностранных журналах и числу выступлений на зарубежных конференциях). В бюджетах этих НОЦ существенна доля зарубежных источников. Можно также выделить подкластеры НОЦ, которые имеют право носить титул международных центров исследований. Такие НОЦ малочисленны и составляют максимум 10% общего числа обследованных НОЦ.

Следует отметить, что только 6% НОЦ занимаются коммерциализацией результатов научной деятельности. Это находит отражение в среднестатистической структуре финансирования деятельности НОЦ: 66% тратится на научные исследования, 23% – на образование и только 10% – на коммерциализацию. И это при том, что коммерциализация по самой своей сути – наиболее ресурсоемкая область. Коммерческая культура в НОЦ развита недостаточно – традиционно они занимаются патентованием, но ни один НОЦ не продавал лицензий. Таким образом, российский патент по-прежнему рассматривается как способ закрепления приоритета, а не как механизм вовлечения в хозяйственный оборот результатов интеллектуальной деятельности.

5.4.4. Формирование научной базы мирового уровня: мегагранты на создание лабораторий в вузах

Еще одним инструментом развития науки в вузах, интеграции науки и образования, формирования научной базы мирового уровня можно считать *мегагранты* на создание лабораторий под руководством ведущих ученых мира¹.

Данная программа обращает на себя внимание в первую очередь тем, насколько сильно отличаются масштабы ее финансирования от объема средств, выделяемых Министерством образования и науки РФ на «обычные» НОЦ без зарубежных руководителей. Максимально возможный размер финансирования НОЦ составляет 15 млн руб. на

¹ Программа была начата в 2010 г. Подробнее о мегагрантах и первых итогах отбора проектов см. в: Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. Вып. 32. М.: Институт Гайдара, 2011. С. 376–379.

3 года, лабораторий под руководством ведущих ученых – 150 млн руб. на те же 3 года. При этом требования к результатам работ лаборатории даже мягче, чем к деятельности НОЦ.

В 2011 г. на конкурсной основе было выбрано 39 проектов создания лабораторий в вузах, и таким образом общее количество создаваемых по мегагрантам лабораторий достигло 79. В экспертизе проектов принимало участие 1299 экспертов, из которых 609 человек (46,9%) являлись зарубежными специалистами. Уровень конкурса остался таким же, как и в 2010 г., – 13 заявок на проект. Распределение руководителей лабораторий по месту жительства свидетельствует о том (*табл. 15*), что предпочтение, как и в 2010 г., было отдано проектам под руководством представителей диаспоры (более половины всех грантов). Доля проектов, возглавляемых иностранными учеными, существенно возросла, и в то же время всего один российский гражданин, проживающий постоянно в стране, получил грант (в 2010 г. среди победителей было 5 россиян). Таким образом, акцент на приглашение именно иностранных специалистов в качестве лидеров лабораторий, усилился. В то же время мегагранты особенно привлекательны для русскоязычных специалистов, поскольку для них это не только дополнительные средства, позволяющие сделать новый шаг в развитии своей области исследований, но и возможность чаще бывать в России и встречаться с родственниками и друзьями¹.

В 2011 г. обострились дискуссии по двум проблемам, связанным с привлечением зарубежных ученых, – обсуждались возраст приглашенных исследователей (не приехали ли в Россию преимущественно пенсионеры) и адекватность оценки уровня приглашенных исследователей по индексу Хирша². Обнародованные данные о возрасте победителей по конкурсу мегагрантов 2011 г. показали: опасения, что в них заинтересованы преимущественно ушедшие на пенсию ученые, были напрасными. Среди руководителей 39 лабораторий 41% – в возрасте 50–59 лет и еще 15,4% – 40–49 лет. Тех, кому за 70, было 17,9%, что немало, но не критично.

Таблица 15

**Распределение мегагрантов в зависимости от места жительства
руководителя проекта**

Место жительства руководителей проектов	Гранты, 2010 г., в % к общему количеству (N = 40)	Гранты, 2011 г., в % к общему количеству (N = 39)
Российский ученый	12,5	2,6
Зарубежный ученый	35,0	46,2
Зарубежный ученый – представитель русскоязычной диаспоры	52,5	51,2

Источник: рассчитано на основе данных Министерства образования и науки РФ.

¹ Воропаев А. Я вернулся в свой город... // Наука и технологии в России. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=222&d_no=44701 18.01.2012 г.

² Индекс Хирша – наукометрический показатель, предложенный в 2005 г. американским физиком Хорхе Хиршем из университета Сан-Диего, Калифорния. Индекс Хирша был разработан, чтобы получить более адекватную оценку научной продуктивности исследователя, чем могут дать такие простые характеристики, как общее число публикаций или общее число цитирований. Индекс Хирша является количественной характеристикой продуктивности ученого, основанной на количестве его публикаций и количестве цитирований этих публикаций. Как и другие библиометрические характеристики, индекс Хирша не находится в жесткой корреляции с уровнем и продуктивностью ученого, поскольку есть ряд параметров, искажающих его значение. Например, таким параметром является время, прошедшее с момента опубликования статьи (из-за этого молодые авторы не могут иметь очень высокий индекс Хирша).

Что касается индекса Хирша, то большинство экспертов говорит о том, что этот показатель не позволяет оценить действительный научный уровень соискателя гранта и не должен использоваться в качестве критерия отбора. По мнению академика Г. Георгиева, индекс Хирша «рассчитан на активного середняка»¹.

Абстрагируясь от точных измерителей квалификации зарубежных ученых, следует отметить, что в целом российскую науку «вытягивали» на более высокий уровень международного цитирования публикаций именно работы в соавторстве с иностранными учеными. Как показывают данные о цитировании российских статей, опубликованных в 2003–2007 гг., 93% всех высокоцитируемых работ было опубликовано в международном соавторстве².

Таким образом, мегагранты, как и другие виды международного сотрудничества, должны вносить вклад в развитие российской науки. Кроме того, первые итоги работы по мегагрантам показали, что есть целый ряд позитивных косвенных эффектов, а именно: больше внимания стало уделяться изучению английского языка, усилилась ориентация научных групп на повышение результативности в форме научных статей, постепенно стала меняться культура проведения лабораторных исследований. Все это – шаги к западному менталитету, когда научную состоятельность надо доказывать постоянно, а почести не являются пожизненными – по достижении определенных постов и званий, как это происходит в российской науке.

В то же время работа по мегагрантам способствовала выявлению ряда проблем, которые надо решать для того, чтобы лаборатории могли работать максимально эффективно. Это в первую очередь организационно-бюрократические проблемы, касающиеся закупки оборудования и реактивов, таможи, приглашения зарубежных специалистов в лаборатории на короткие сроки (когда они не подпадают под закон о высококвалифицированных специалистах). Кроме того, как выяснилось, в целом ряде проектов не урегулировано распределение прав на объекты создаваемой интеллектуальной собственности.

Из-за этих проблем отзывы руководителей лабораторий нередко были негативными. Характерно следующее высказывание одного из победителей конкурса мегагрантов: «*В лучшем случае эффективность расходов [в сравнении с западными программами] 10–15%*»³.

Однако проблемность данной инициативы состоит не только в том, что выделены большие средства, а остальные условия работы не так благоприятны, как, например, для резидентов «Сколково». Сам подход, когда создается менее сотни элитных лабораторий внутри университетов, где остальные научные группы работают в обычном режиме и на скромные средства, – это катализатор социальной напряженности в институтах, что в дальнейшем может неблагоприятно сказаться на научной атмосфере в целом. Следует также отметить, что пока стимулирующие меры по развитию международного сотрудничества не направлены на то, чтобы сделать российскую науку интернациональной, т.е. такой, когда в лабораториях вместе проводят исследования ученые из разных стран. В российской науке появились избранные визитеры, но движения в сторону

¹ Георгиев Г. Индекс Хирша надо исключить из оценки ученых. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=43481 17.11. 2011 г.

² Писляков В. Классные работы // Поиск. 9.12.2011 г. № 49. С. 18.

³ Стерлигов И. Новые жалобы обладателей мегагрантов. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=42123 06.09.2011 г.

циркуляции кадров пока нет. Более того, не поддерживается даже внутренняя циркуляция кадров, например, путем обменных стажировок студентов и исследователей из разных российских университетов. Такую инициативу вполне можно было бы поддержать из средств федерального бюджета.

В настоящее время обсуждается возможность распространения программы мегагрантов на институты РАН, что было бы правильным, если ставится задача придания нового облика российской науке, а не только «подтягивания» исследований, проводимых в вузах. Проект более широкого допуска к участию в программе сопровождается изменениями в размерах финансирования лабораторий: в новом формате ассигнования из федерального бюджета планируется сократить до 60 млн руб. в расчете на лабораторию.

5.4.5. Изменения в исследовательской инфраструктуре науки

В государственной научной политике растущее внимание уделяется «инфраструктурному» направлению, а именно обеспечению научных исследований приборами и оборудованием, в том числе особо сложными и крупными установками (за которыми закрепляется термин «меганаука» – megascience). Важным стимулом в этом процессе стало намерение правительства расширить международное сотрудничество в науке, что предполагает наличие уникальных приборов и оборудования.

Одной из распространенных форм поддержки научной инфраструктуры в России являются центры коллективного пользования (ЦКП) оборудованием. Первоначально они создавались для обеспечения исследовательского процесса в условиях, когда каждый институт был не в состоянии иметь необходимые ему приборы и оборудование. Кроме того, в ЦКП размещалось дорогостоящее оборудование, которое не может закупаться массово, а в центрах оно доступно широкому кругу пользователей. В настоящее время ЦКП стали еще и небольшим, но важным для научных организаций источником внебюджетных средств. Многие инициативы, финансируемые Министерством образования и науки РФ, предполагают наличие внебюджетного софинансирования. Как известно, внебюджетные средства у научных организаций и вузов дефицитны, промышленность пока мало финансирует науку вне корпоративного сектора. Поэтому доходы от оказания на оборудовании ЦКП услуг – один из немногих действительно внебюджетных источников средств. По оценкам Минобрнауки, в среднем работы, выполняемые сетью центров коллективного пользования оборудованием, на 77% состоят из научно-исследовательских проектов, а 23% составляют услуги.

ЦКП могут быть опорными точками дальнейшего развития исследовательской инфраструктуры в том случае, если изменить подходы к их финансированию и мониторингу. Однако пока эволюция поддержки ЦКП происходит только с точки зрения роста ассигнований на закупку оборудования. Между тем за более чем десятилетнюю историю создания ЦКП комплексных оценок их работы и ее эффективности сделано не было.

Действительно, несмотря на то что Минобрнауки ежегодно собирает ряд формализованных сведений о работе ЦКП¹, публичных оценок эффективности работы центров,

¹ Министерство запрашивает следующие виды показателей работы ЦКП: численность сотрудников ЦКП, в том числе с ученой степенью; загрузка оборудования; себестоимость работ; перечень методик; перечень и себестоимость услуг; перечень НИР, объемы их финансирования и соответствие приоритетным

в том числе размещенных в них уникальных установок, нет¹. Более того, неизвестно и общее число действующих ЦКП, поскольку нет четкого определения того, что к ним относится. Даже на сайте Министерства образования и науки РФ можно найти противоречивые сведения на эту тему. Так, если судить по перечню ЦКП, куда в том числе входят и ресурсные центры, и технопарки, то получается, что в стране 418 ЦКП². Если же подсчитать ЦКП, показанные на интерактивной карте страны, размещенной на том же сайте, то получается, что вместе с уникальными установками их меньше сотни. По некоторым оценкам, на сегодняшний день в стране насчитывается от 43³ до 77 ЦКП (вероятно, это те, которые получали целевое финансирование Минобрнауки), причем на долю 11 центров приходится 30% всего научного оборудования, размещенного в ЦКП⁴. В последнее время, когда стали выделяться существенные средства на закупку научного оборудования, многие структуры стали объявлять себя центрами коллективного пользования, и конкурс на получение средств по поддержке инфраструктуры сильно возрос. Это, в свою очередь, потенциально снизило шансы работавших в течение нескольких лет ЦКП на продолжение финансирования из федеральных источников, которое и так никогда не было гарантировано больше, чем на 1–2 года.

Вопрос об эффективности работы ЦКП является еще более сложным. Определенные заделы для того, чтобы на базе ЦКП эффективно проводить исследования, были, безусловно, созданы: согласно данным Минобрнауки⁵, средний возраст оборудования ЦКП – 8 лет, что в два раза ниже, чем по стране в целом, а техновооруженность исследователей ЦКП – почти в 8 раз выше. Таким образом, ЦКП являются одним из наиболее прогрессивных типов исследовательской инфраструктуры в России. В то же время экспертные оценки свидетельствуют о том, что эффективно работающих ЦКП мало, при этом трактовки эффективности сильно различаются. Согласно оценкам ряда директоров ЦКП, центры эффективны только тогда, когда их оборудование максимально загружено⁶, а это характерно далеко не для всех центров. В другой трактовке эффективными являются ЦКП в тех организациях, где отработаны правильные финансовые модели их работы⁷, тогда как во многих центрах не формализованы процедуры доступа

направлениям; перечень организаций-пользователей; перечень публикаций, диссертаций и патентов, подготовленных благодаря работе на оборудовании ЦКП. Источник: http://ckp-rf.ru/news/science/Ezhegodnyj_monitoring_effektivnosti/

¹ В работе А.Б. Гусева «Методические подходы к оценке деятельности центров коллективного пользования научным оборудованием» (опубликовано в альманахе: Наука. Инновации. Образование. Вып. 9. 2010. С. 189–202) предложена методика оценки ЦКП, в том числе их результативности, на основе собираемых Минобрнауки данных, однако результаты такой оценки, хотя бы выборочной, не приведены. Официальные презентации Министерства образования и науки РФ дают представление о потенциале поддерживаемых им ЦКП, но не об их эффективности.

² Большинство данных ЦКП действуют в вузах. В корпоративном секторе науки работают только 11 ЦКП, в том числе в 9 институтах, имеющих статус государственного научного центра (ГНЦ). *Источник*: данные Министерства образования и науки РФ.

³ Центры коллективного пользования научным оборудованием в секторе современных исследований и разработок <http://www.fcpir.ru/doc.aspx?DocId=970>

⁴ На базе оазиса. Жажду знаний утоляют ЦКП // Поиск. 5 марта 2010 г. № 10. С. 7.

⁵ Данные за 2007–2010 гг. <http://www.fcpir.ru/doc.aspx?DocId=970>

⁶ Быкова Н. Грибной дождь для ЦКП. http://ckp-rf.ru/news/science/Ezhegodnyj_monitoring_effektivnosti/ 20.09.2011 г.

⁷ Аксенова Л. Удачных ЦКП – единицы. http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=42105 05.09.2011 г.

к оборудованию пользователей, нет нормативно-правовых документов, которые определяли бы формы организации центров и взаимодействия с ними¹. В результате оборудование ЦКП используется неоптимально. Наконец, эффективность работы ЦКП зависит от особенностей организации их работы. Пока ЦКП – это не центры проектных исследований (в таком качестве они преимущественно работают за рубежом), а центры предоставления услуг на отдельные измерения или база для выполнения фрагментов проектов². Кроме того, проблемными аспектами деятельности практически всех ЦКП являются недостаток средств на оплату работы операторов оборудования, а также на закупку комплектующих и ремонт.

В США, откуда отчасти и была заимствована идея ЦКП, принципы их финансирования, работы и оценки эффективности деятельности существенно отличаются. Одно из ключевых ведомств, поддерживающих работу исследовательской инфраструктуры на базе университетов, – Национальный научный фонд США (ННФ) – финансирует создание разнообразных типов центров коллективного пользования, на базе которых проводятся междисциплинарные исследования. В настоящее время поддержку из средств федерального бюджета получают 7 видов центров: Центры анализа и синтеза, Центры химических инноваций, Инженерно-исследовательские центры, Центры материаловедения, Научно-исследовательские центры нанотехнологий, Научно-технологические центры, Научно-образовательные центры. Число центров каждой категории сильно варьируется – от 29 Центров материаловедения до 2 Центров химических инноваций. В любом случае их количество не измеряется несколькими сотнями, как это происходит в настоящее время в России. Более того, количество поддерживаемых ННФ ЦКП в последние годы несколько сократилось с тем, чтобы обеспечить достойное финансирование наиболее сильным центрам с самыми перспективными исследовательскими проектами.

Размер грантов ННФ каждому центру составляет от 2 до 5 млн долл. в год, и поддержка оказывается в течение длительного времени (как правило, два цикла по 5 лет каждый). ННФ поощряет кооперацию различных участников, предоставление центрами услуг на коммерческой основе, а также создает стимулы к будущей устойчивой работе центров, которая должна обеспечиваться диверсификацией источников финансирования.

Обращает на себя внимание структура расходов средств гранта на деятельность центров. Если в России основной объем средств направляется на закупку оборудования, то в американских центрах на эти цели расходуется в среднем около 12% средств гранта ННФ. Основной объем финансирования (60–65%) тратится на заработную плату студентов, аспирантов, постдоков³, работающих в центре, и отчасти – на заработную плату

¹ Голиченко О.Г., Клейнер Г.Б., Самоволева С.А. Анализ реализации основных направлений государственной инновационной политики в России (2002–2010 гг.). М.: ЦЭМИ РАН, 2011. С. 49.

² Горбатова А. Некоммерческий эффект. http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=37188&d_no=42310 16.09.2011 г.

³ *Postdoctoral Fellowship*, или, более коротко, *postdoc* – стипендия для молодых кандидатов наук, недавно получивших степень PhD, для стажировки на протяжении 1–3 лет в зарубежном вузе или научно-исследовательском учреждении, отличном от того, в котором была сделана PhD. Того, кто выиграл эту стипендию, тоже называют постдоком (официально он именуется *Postdoctoral Fellow*).

университетских профессоров¹. Относительно скромные расходы на закупку оборудования связаны с тем, что центры, как правило, организуются на базе тех университетов, где уже есть современная материальная база. В настоящее время созданные в разное время и по разным направлениям центры связаны друг с другом и даже объединены в единую национальную сеть коллективного оборудования (shared facilities).

Важно и то, что ННФ проводит периодический мониторинг работы ЦКП. Главными показателями являются вклад в развитие науки и более широкое влияние работы центра. Количественных индикаторов немного, основная оценка – экспертная, неформальная. При этом трактовка количественных показателей происходит в контексте специализации и прочих особенностей центра, поэтому поддержку получают самые разные центры: и моноспециализированные, и диверсифицированные, небольшие и крупные. Это придает необходимую гибкость системе материальной поддержки науки.

В России развитие приборной базы науки в государственном секторе, в том числе и через ЦКП, не координируется, отсутствует системный подход к ее формированию и обновлению. Это приводит к тому, что оборудование дублируется, и ряд дорогостоящих приборов работает не на полную мощность. Тем не менее в 2011 г. данные проблемы не решались, а внимание правительства переключилось на вопросы строительства установок типа центров «меганауки». Такие центры действительно способствуют решению целого ряда проблем: может возрасти приток квалифицированных кадров в науку за счет развития международного сотрудничества, сократится «утечка умов». Наконец, центры «меганауки» могут способствовать развитию инновационных кластеров.

В российском правительстве есть разные точки зрения на то, как должны развиваться сверхкрупные установки. Одна состоит в том, что необходимо строить суперцентры – по модели ЦЕРН или других подобных организаций, другая – что ряд существующих инфраструктурных объектов следует усиливать так, чтобы на них можно было решать задачи, дополняющие те эксперименты, которые проводятся в крупнейших международных центрах. Скорее всего, средства будут вкладываться в усиление имеющихся мощностей для решения отдельных задач, в развитие тематик, исследуемых на крупнейших мировых установках. Уже одобрено создание по крайней мере 6 объектов, «дополняющих» международные мегаустановки, из которых 2 будут размещены в институтах, находящихся в системе РИЦ «Курчатовский институт»².

Важно, чтобы финансирование новых установок сопровождалось решением вопросов их эксплуатации. Продолжение политики выделения бюджетных средств исключительно на цели закупки оборудования при минимизации затрат на его дальнейшее использование, поддержку обслуживающего персонала и операторов оборудования существенно снизит потенциал использования новых объектов исследовательской инфраструктуры.

¹ The National Science Foundation's Material Research Science and Engineering Centers Program: Looking Back, Moving Forward. National Research Council of the National Academies. The National Academies Press, 2007.

² Стерлигов И. Меганаука обойдется стране в 133 млрд рублей http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=40914 06.07.2011 г. Стерлигов И. В Минобрнауки России отобрали шесть megascience-финалистов http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=37188&d_no=40541 24.06.2011 г.

5.4.6. Малый инновационный бизнес

Нет однозначных оценок процесса развития малого инновационного бизнеса в 2011 г. В отсутствие единой базы данных о деятельности малых инновационных предприятий (МИП) любые оценки базируются на наборе более или менее случайных свидетельств. Именно поэтому существуют наблюдения, отмечающие как рост, так и сокращение числа МИП. Сокращение обычно объясняется продолжающимся кризисом и связанным с ним общим снижением активности в сфере малого предпринимательства (об этом, в частности, свидетельствуют оценки Европейского банка реконструкции и развития, а также «ОПОРЫ РОССИИ»). Рост нередко связывают с действием институтов развития, количество которых, а также разнообразие реализуемых ими программ возрастают, а также с меняющейся нормативно-правовой средой для функционирования МИП, в первую очередь тех, что были созданы в соответствии с Федеральным законом № 217-ФЗ¹.

Согласно данным о регистрации МИП, созданных в соответствии с Федеральным законом № 217-ФЗ, их число продолжало расти и достигло 1250 единиц, из которых учредителями только 39 компаний стали НИИ, а остальных – вузы². По результатам мониторинга, проводимого Министерством образования и науки РФ, примерно треть таких предприятий являются действительно работающими, а не созданными для отчетности перед министерством³. Растущее число предприятий, образованных исключительно «для отчетности», остается проблемой. Более того, в 2011 г. продолжалось снижение среднего размера уставного капитала регистрируемых предприятий, что, скорее всего, свидетельствует о том, что доля числящихся на бумаге, а не реально работающих компаний может и далее возрастать.

Вместе с тем нормативно-правовое регулирование предприятий, основанных при НИИ и вузах, продолжало совершенствоваться, и для них были созданы более благоприятные, чем для других малых фирм, условия финансирования. Так, руководство Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере отмечало, что поддержка предприятий, созданных в рамках Федерального закона № 217-ФЗ, является для фонда приоритетной задачей. На начало 2011 г.⁴ финансовую поддержку получили более 100 таких предприятий, а на конец 2011 г. уже более 350 вузовских МИП получили средства фонда⁵, выигрывая в 3,5 раза чаще других малых фирм.

К нормативно-правовым нововведениям относятся следующие:

1) предприятиям, созданным согласно Федеральному закону от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ, разрешается использовать упрощенную систему налогообложения (согласно Федераль-

¹ Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

² Горбатова А. «Малышам» везде у нас дорога. http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=44139 20.12.2011 г.

³ Стерлигов И. Треть малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=41450 02.08.2011 г.

⁴ «Старт» по-новому. Интервью с генеральным директором Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере С.Г. Поляковым // Инновации. 01.02.2011 г. http://fasie.ru/mass_media/Pressa_o_nas_stat/_press_stat_start-ponovomy.aspx

⁵ Горбатова А. «Малышам» везде у нас дорога. http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=44139 20.12.2011 г.

ному закону от 27.11.2010 г. № 310-ФЗ), в частности, платить 6% прибыли, получаемой предприятиями. Кроме того, согласно Федеральному закону от 16.10.2010 г. № 272-ФЗ¹ они могут пользоваться льготами при выплате страховых взносов (в 2011–2017 гг. тариф страховых взносов для данных организаций составит 14%, в 2018 г. – 21%, в 2019 г. – 28%);

2) в соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ² бюджетным учреждениям предоставляется возможность внесения денежных средств, оборудования и иного имущества стоимостью до 500 тыс. руб. в качестве вклада в уставный капитал создаваемого хозяйственного общества;

3) Федеральный закон № 22-ФЗ³ наделяет бюджетные учреждения правом предоставлять в аренду хозяйственным обществам временно не используемые имущество и помещения без проведения конкурса и аукционов.

При этом, согласно правилам заключения договоров аренды⁴, при заключении таких договоров в отношении федерального имущества (за исключением имущества государственных академий наук) размер и порядок внесения арендной платы устанавливаются с соблюдением следующих условий:

- а) в первый год аренды – 40% размера арендной платы;
- б) во второй год аренды – 60% размера арендной платы;
- в) в третий год аренды – 80% размера арендной платы;
- г) в четвертый год аренды и далее – 100% размера арендной платы.

Вместе с тем в 2011 г. только ограниченное число малых фирм смогли воспользоваться предоставленными им льготами и перейти на упрощенную систему налогообложения, поскольку законы вступили в силу за несколько дней до окончания срока подачи уведомлений в налоговые инспекции на следующий год. Поэтому судить о том, как налоговые льготы повлияли на ситуацию в области малого инновационного предпринимательства, еще рано.

Благодаря законодательным нововведениям возможность создания МИП, в числе учредителей которых вузы или НИИ, стала более привлекательной и для крупных компаний. Они фактически получили в свое распоряжение новый способ оптимизации налогов для своих НИОКР путем выведения части из них в малое предприятие, создаваемое совместно с вузом или научной организацией. С одной стороны, это можно рассматривать как способ уклонения от налогов, однако, с другой стороны, если предприятие создано для разработки нужных компании продуктов и технологий, то такое

¹ Федеральный закон от 16.10.2010 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" и статью 33 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в РФ"».

² Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

³ Федеральный закон от 01.03.2011 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике" и статью 171 Федерального закона "О защите конкуренции"».

⁴ Правила заключения договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (в том числе созданных государственными академиями наук) или муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования, государственных научных учреждений (в том числе созданных государственными академиями наук). Утверждены постановлением Правительства РФ от 12.08.11 г. № 677.

содружество не только оптимизирует организацию проведения НИОКР, но и содействует формированию более тесных связей между наукой и бизнесом. Причем данные связи формируются добровольно, без специальных принудительных мер и действий со стороны правительства.

5.4.7. Крупные компании: создание системы стимулов к инновациям

В 2011 г. впервые за долгое время был отмечен рост интереса крупных компаний к инновационной деятельности, причем именно в области проведения или заказа НИОКР, а не покупки технологий. По-видимому, ресурс обновления за счет зарубежных заимствований подходит к концу, особенно для тех компаний, которые конкурируют на международном рынке. Так, согласно опросу, проведенному PricewaterhouseCoopers, 58% российских компаний, работающих на внутреннем рынке, имеют инновационные технологии. Для компаний, действующих и на зарубежных рынках, этот показатель составляет 85%¹. Интервью в 22 крупных компаниях промышленного сектора, проведенные Институтом менеджмента инноваций НИУ ВШЭ², показали, что ни в одной из компаний не наблюдается снижения затрат на НИОКР, и даже началось возрождение интереса компаний к отечественной отраслевой науке.

Однако в масштабах страны среднестатистический «интерес» бизнеса к софинансированию НИОКР пока не очень высок, подтверждением чего служит динамика внебюджетного финансирования НИОКР по проектам ФЦП. На 2011 г. был запланирован меньший, чем в 2009 и 2010 гг., объем внебюджетного финансирования мероприятий программ. Некоторое снижение абсолютных размеров внебюджетного финансирования по ФЦП отчасти можно отнести и на изменение состава работ по программам. В частности, возрос удельный вес компонента, называемого «генерация знаний», где не требуется привлекать внебюджетное финансирование.

Не исключено, что зафиксированный опросами интерес компаний к остаткам сохранившейся отраслевой науки и к аутсорсингу НИОКР продиктован тем, что государство ввело ряд мер, направленных на развитие связей бизнеса и государственной науки (в первую очередь в вузах). В качестве главных можно выделить четыре меры, в определенной степени связанные между собой:

- программы инновационного развития (ПИР) (47 крупных компаний);
- работы с вузами согласно условиям, определенным постановлением Правительства РФ от 09.04.2010 г. № 218³;
- участие в технологических платформах⁴ (28 техплатформ, в которых принимают участие 200 вузов и 300 НИИ)⁵;

¹ Сараев В., Медовников Д., Оганесян Т. Что не продается, то разрабатывается // Эксперт. 7–13 ноября 2011 г. № 44. С. 22.

² Управление исследованиями и разработками в российских компаниях. Национальный доклад. М.: Ассоциация менеджеров, 2011. С. 30–31.

³ Постановления Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства».

⁴ Из 47 компаний, разработавших ПИР, 37 участвуют в технологических платформах и 9 компаний являются координаторами технологических платформ. *Источник:* Заседание Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям. 30 января 2012 г. <http://premier.gov.ru/events/news/17904/>

⁵ Проблемы формирования технологических платформ рассматриваются ниже (см. подраздел 5.5.9).

- использование мер косвенного регулирования инновационной деятельности.

В России цель кооперации, согласно интерпретациям официальных представителей Министерства образования и науки и Министерства экономического развития, – это не только налаживание связей в научно-производственной сфере, но и восстановление, хотя бы в ряде направлений, утерянной за постсоветские годы отраслевой науки, в том числе за счет ее частичного «переноса» в вузы. Движение в этом направлении действительно происходит: 67% компаний с годовой выручкой более 1 млрд руб. уже взаимодействуют с вузами и предприятиями, созданными при вузах; с отраслевыми и ведомственными НИИ сотрудничество чуть менее интенсивное – 56%¹.

Действительно, согласно данным о программах инновационного развития крупных компаний (табл. 16), объемы финансирования, которые компании должны выделять вузам, будут постоянно наращиваться. Предполагается, что развитие аутсорсинга поможет преодолеть внутренний монополизм в подразделениях НИОКР компаний и повысить эффективность затрат на проведение НИОКР в бизнес-секторе. Одновременно это должно способствовать и развитию науки в вузах.

Таблица 16

Программы инновационного развития компаний: рост аутсорсинга НИОКР вузам

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Объем финансирования НИОКР по программам инновационного развития компаний, млрд руб.	82,9	227,6	291,9	344,1	330,7	304,6
Объем финансирования, выделяемого вузам, млрд руб.	2,9	11,5	16,5	20,2	21,0	22,8
Доля финансирования НИОКР, выделяемого вузам, %	3,5	5,0	5,7	5,9	6,3	7,5

Источник: данные Министерства образования и науки РФ.

Следует отметить, что программам инновационного развития госкомпаний придается большое значение. Согласно планам правительства РФ, они должны стать катализатором активности бизнес-сектора в науке и инновационной сфере. В связи с этим, по мнению премьер-министра страны В. Путина, необходимо «жестко привязать оплату труда руководителей компании и ведущих менеджеров к достижению ключевых показателей инновационного развития»², а список предприятий с госучастием, которые обязаны разрабатывать программы инновационного развития, должен быть расширен.

На данный момент разработанные компаниями планы достаточно условные, поскольку объективно горизонт планирования составляет, как правило, не более трех лет. Прогнозы финансирования НИОКР во многом связаны с ожиданиями бюджетной поддержки, особенно на предприятиях оборонных отраслей. Действительно, около 60% расходов на НИОКР компаний, разработавших ПИР, – это бюджетные средства³. Наконец, ПИР пока плохо согласованы с долгосрочными стратегиями компаний (у кого они

¹ По данным анкетного опроса 100 компаний крупного, среднего и малого бизнеса, проведенного Ассоциацией менеджеров. Источник: Управление исследованиями и разработками в российских компаниях. Национальный доклад. М.: Ассоциация менеджеров, 2011. С. 38.

² Вступительное слово В.В. Путина на заседании Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям. 30 января 2012 г. <http://premier.gov.ru/events/news/17904/>

³ Выступление А.Н. Клепача, заместителя министра экономического развития Российской Федерации, на заседании Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям. 30 января 2012 г. <http://premier.gov.ru/events/news/17904/>

есть), а также с финансовыми планами, которые обычно формируются только на один год.

Есть и проблемы, препятствующие развитию кооперации компаний и вузов в рамках ПИР. К ним относятся низкое качество НИОКР вузов и их менеджмента, неготовность внешних разработчиков учитывать требования компаний и т.д. Это выявил и опрос Ассоциации менеджеров, равно как и проводимый в настоящее время опрос компаний и вузов, сотрудничающих в рамках постановления Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 218. Поиск «подходящих» партнеров во многом случаен, поэтому компаниям сложно, даже на конкурсной основе, находить вузы-исполнители для выполнения требуемых им НИОКР. Тем не менее 96% компаний, разработавших программы инновационного развития, включили вузы в число соисполнителей НИОКР. Такое же число компаний планирует сотрудничать с НИИ. Однако это, скорее всего, только аутсорсинг НИОКР, а не совместная работа. В пользу такого вывода свидетельствует тот факт, что только 17% компаний планируют совместно эксплуатировать научно-исследовательские и экспериментальные мощности в вузах и/или на предприятиях компании¹.

Программы инновационного развития предполагают применение системы мониторинга, разработанной в 2011 г. Мониторинг будет проводиться на основе набора показателей, часть из которых должна предоставляться ежеквартально. При этом каждое ведомство интересуется разными аспектами деятельности госкомпаний и придает первоочередное значение разным показателям: для Минобрнауки важно, чтобы компании взаимодействовали с вузами и НИИ, для отраслевых ведомств – чтобы программы соответствовали направлениям развития отрасли, и т.д. В целом мониторинг, как и многие другие методики «оценки результативности», базируется на оценке затрат, а не результатов. Понятно, что при таком подходе показателей оказывается очень много, что усиливает неприятие компаниями организуемого «мониторинга». Действительно, методология сбора и расчета показателей настолько емкая, что приведет к необходимости найма специального штата, чтобы обеспечить своевременную отчетность. В свою очередь, ежеквартальная отчетность не вполне соответствует циклам внедрения инноваций – так, чтобы можно было судить о каких-либо результатах нововведений. Следовательно, такой подход может привести к профанации, причем достоверность предоставляемых данных будет очень непросто проверить. Возможно, имело бы смысл сократить количество показателей для достижения более высокого качества мониторинга.

Косвенное регулирование инновационной деятельности также развивалось в 2011 г., однако его эффекты оценивать еще рано. Ситуация в области инструментов косвенного регулирования неравномерная: если налоговые льготы развиваются и корректируются, то разработка технических регламентов находится в стадии, близкой к стагнирующей. Соответственно, проблемы обостряются. Так, например, в сфере дорожного строительства техрегламенты не менялись 20–30 лет и более², и, значит, любые попытки ввести что-то инновационное могут рассматриваться как нарушение регламентов. Эту проблему выявило и начало работ по постановлению Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 218. Аналогичные комментарии были получены и в ходе опроса компаний, прове-

¹ Цитируемые показатели получены в результате обобщения данных из программ инновационного развития крупных компаний, подготовленного Министерством экономического развития РФ.

² Куликов С. Новации пустили на бумажный самотек // Независимая газета. 09.02.2011. С. 4.

денного Ассоциацией менеджеров¹. В частности, опрос показал, что в стандартах заложены устаревшие требования и излишняя детализация, а использование ГОСТов 1970–1980-х годов фактически означает «запрет на использование и применение новых технологий». Нововведения в области технического регулирования также пока себя не оправдывают, так как возможность применения новых мер не обеспечена. Так, компании не готовы использовать введенные евростандарты и европейские технические нормы, поскольку процедуры перехода на них не разъяснены не только предпринимателям, но и службам сертификации.

5.4.8. Институты развития в концепции «инновационного лифта»

В 2011 г. в правительстве стала популярной концепция «инновационного лифта»², согласно которой на каждом этапе развития идеи – от фундаментальных и прикладных исследований, далее – к разработкам, прототипированию, коммерциализации – должны быть институты и структуры, которые осуществляют их поддержку. И таким образом проект или идея сопровождаются от начала и до конца.

«Инновационный лифт» в 2011 г. дополнился двумя новыми институтами развития – возрожденным Российским фондом технологического развития и Агентством стратегических инициатив. Однако и другие институты продолжали работу – в первую очередь речь идет о Российской венчурной компании, РОСНАНО, о Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (далее – Фонд содействия), о Фонде «Сколково». Это уточнение связано с тем, что в последний год наметилась тенденция называть «институтом развития» практически любую организацию и даже инструмент, действия которых затрагивают сферу науки и высоких технологий. Вследствие этого научные фонды также стали называть институтами развития, и даже ФЦП, хотя последние – не институт, а механизм финансирования.

Пока серьезная проблема заключается в том, что в «инновационном лифте», как и во всей российской инновационной системе, элементы есть, и их много, но связи между ними специфичны и неэффективны. По ряду направлений институты дублируют друг друга в своей деятельности, а не дополняют. Поэтому движение проектов от одного «института развития» к другому не налажено. Так, среди тысяч проектов малых компаний, поддержанных Фондом содействия, только единицы в дальнейшем получили финансирование от РОСНАНО³ или через венчурные фонды, созданные РВК⁴. Более того, в сфере венчурного финансирования поиск проектов постепенно стал заменяться поиском компаний с перспективными технологиями, поскольку, по мнению представителей

¹ Управление исследованиями и разработками в российских компаниях. Национальный доклад. М.: Ассоциация менеджеров, 2011. С. 70–71.

² Понятие «инновационный лифт» фактически было введено в оборот еще в 2009 г., и о необходимости его формирования говорилось, в частности, на заседаниях Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. См., например: <http://kremlin.ru/transcripts/6108>

³ Так, из 83 проектов, одобренных РОСНАНО, только 16 были ранее поддержаны Фондом содействия. *Источник:* «Старт» по-новому. Интервью с генеральным директором Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере С.Г. Поляковым // Инновации. 01.02.2011 г. http://fasie.ru/mass_media/Pressa_o_nas_stat/_press_stat_start-ponovomu.aspx

⁴ По словам директора департамента инвестиций и экспертизы ОАО «Российская венчурная компания» Яна Рязанцева, среди проектов, получивших инвестиции венчурных фондов с участием РВК, единицы получателей федеральных и региональных грантов. *Источник:* Миндич Д. Запустить инновацию в регион // Эксперт. № 27. 11–17 июля 2011 г. С. 58.

институтов развития, достойных проектов оказалось очень мало¹. Так, например, Фонд посевных инвестиций РВК в 2011 г. одобрил всего 20 проектов, что почти столько же, сколько было поддержано в предыдущем году (19 проектов)². Иными словами, масштабы деятельности были невелики и не расширились.

В то же время причиной слабой преемственности могут быть и жесткие условия финансирования, предлагаемые РВК, а особенно – РОСНАНО. Для развития венчурного бизнеса до недавнего времени существовало еще одно препятствие – отсутствие адекватных форм его организации, которые позволяли бы без особых бюрократических сложностей не только начинать бизнес, но и выходить из него. В этом направлении в конце 2011 г. произошли изменения, которые в дальнейшем должны позитивно сказаться на развитии венчурной индустрии в России.

В ноябре–декабре 2011 г. были приняты два федеральных закона – «Об инвестиционном товариществе» (от 28.11.2011 г. № 335-ФЗ) и «О хозяйственных партнерствах» (от 03.12.2011 г. № 380-ФЗ). Оба закона вступают в силу в 2012 г. Инвестиционное товарищество – это известный в мире способ организации коллективных инвестиций без образования юридического лица. Его появление должно облегчить российским предпринимателям ведение инновационного бизнеса. В свою очередь, партнерство по форме напоминает западные общества с ограниченной ответственностью – Limited liability company (LLC). Новая форма расширяет возможные механизмы инвестирования, что должно стать более привлекательным и понятным для иностранных инвесторов.

Следует также отметить, что работа институтов развития не должна сводиться только к отбору и финансированию проектов. Действительно, все организации дополнительно реализуют еще какие-то инициативы – от участия в строительстве технологической инфраструктуры и проведения различных образовательных мероприятий до мер по популяризации достижений науки и поддержке деловых изданий. Тем не менее пока бизнес рассматривает институты развития в «качестве «денежных мешков», дополнительных источников финансирования, чем как партнеров, которые могут помочь в развитии инноваций знаниями, опытом, деловыми связями, организационными возможностями»³.

Отчасти такой вывод следует из того, что работа институтов развития недостаточно прозрачна, несмотря на широкую популяризацию ряда их проектов и инициатив. В то же время сложно узнать о приоритетах финансирования, принципах принятия решений и соответственно судить даже не о результативности работы институтов развития, а хотя бы о качестве использования находящихся в их распоряжении ресурсов. Однако есть и очевидные позитивные изменения в работе. В их числе – возросший интерес к поддержке инновационной инфраструктуры, формирование подразделений и структур в иностранной юрисдикции, которые могут способствовать выходу на международные рынки, попытки наладить между собой координацию. Последнее, по оценкам экспер-

¹ См., например: Горбатова А. Венчур под российской юрисдикцией? http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=43796 07.12.2011 г.; Миндич Д. Запустить инновацию в регион // Эксперт. 11–17 июля 2011 г. № 27. С. 58.

² Данные на 17 декабря 2011 г. *Источник*: список одобренных проектов Фонда посевных инвестиций РВК. http://www.rusventure.ru/ru/investments/innovative_projects/

³ Управление исследованиями и разработками в российских компаниях. Национальный доклад. М.: Ассоциация менеджеров, 2011. С. 57.

тов¹, пока влечет за собой двойкий эффект: с одной стороны, членство руководителей институтов развития в наблюдательных советах других институтов развития способствует росту взаимопонимания между организациями, а с другой – при таком тесном партнерстве происходит антимотивация к проведению объективной оценки работы коллег.

Агентство стратегических инициатив

Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ) было создано по поручению председателя правительства РФ В.В. Путина². Деятельность Агентства сконцентрирована на реализации стратегических инициатив по поддержке общественно значимых проектов для среднего бизнеса по ряду ключевых направлений. Среди них два в явном виде ориентированы на развитие инноваций, в том числе технологических. Это – «Поддержка среднего бизнеса» (в том числе инициатива «Продвижение высокотехнологичного среднего бизнеса на глобальных рынках») и «Молодые профессиональные кадры» (инициатива «Система поддержки лидеров и талантов»)³.

АСИ начало свою работу осенью 2011 г., и пока еще не вполне понятно, каким образом Агентство будет поддерживать проекты. Скорее всего, финансирование будет смешанным – государственно-частным. Вместе с тем уже известно, что Экспертный совет АСИ будет рассматривать только окупаемые проекты стоимостью от 300 млн руб., причем соискатель должен вложить в проект не менее 10% собственных средств⁴.

Обсуждение первой же инициативы АСИ – по подготовке за рубежом до 10 тыс. специалистов в год в течение 10 лет – вызвало неоднозначную реакцию специалистов и еще раз заставило задуматься о степени дублирования инициатив ведомств.

Практически такую же инициативу разрабатывало Министерство образования и науки РФ еще до того, как появилось АСИ. В апреле 2011 г. Минобрнауки уже готовилось к выполнению поручения президента РФ, в соответствии с которым в течение 10 лет 10 тыс. человек должны были пройти обучение за рубежом⁵. Подход министерства состоял в том, что за рубеж должны поехать те, кто затем готов вернуться и работать в науке или бизнесе. Соответственно предполагалось софинансирование со стороны как университетов, так и бизнеса. В свою очередь, АСИ модифицировало эту идею в достаточно простую, но масштабную схему – ежегодно, в течение 10 лет, посылать за государственный счет не менее 10 тыс. российских студентов на учебу за рубеж для получения ими магистерской степени или PhD и каким-то образом возвращать обученных (пока механизмы возвращения не продуманы). Для реализации этого начинания потребуется 5 млрд долл. на 10 лет. Такой суммы может хватить на менее дискуссионные, но необходимые проекты, например, на восстановление и развитие нескольких ведущих инженерных вузов либо развитие лабораторий мирового уровня и др. Обоснования целесообразности своего проекта АСИ не представило, в том числе не обнародовало

¹ Цит. по: Симачев Ю. Доклад на заседании Диспут-клуба АНЦЭА «Узлы экономической политики» по теме «Промежуточные итоги развития институтов развития». Москва. МГУ. 19.01.2012 г.

² Поручение от 17.05.2011 г. № ВП-П16-3168 (пункт 15) и от 27.05.2011 г. № ВП-П13-3511. Устав АСИ и состав его Наблюдательного совета утверждены Распоряжением Правительства РФ от 11.08.2011 г. № 1393-р.

³ <http://www.asi.ru/agency>

⁴ <http://www.izvestia.ru/news/504218>

⁵ Поиск. 22.04.2011 г. № 16. С. 4.

сравнительную эффективность возможных подходов к повышению качества человеческого потенциала.

Российский фонд технологического развития

В 2011 г. возобновилась деятельность Российского фонда технологического развития (РФТР), который с 2008 г. практически прекратил работу. Российский фонд технологического развития должен стать еще одним элементом «инновационного лифта», осуществляющим финансирование поздних стадий исследований и разработок, создания и испытания экспериментальных и опытно-производственных образцов. В данной модели РФТР «подхватывает» успешно реализованные исследовательские проекты и выросшие с уровня стартапов проектные компании с целью доведения их до состояния коммерчески устойчивых бизнес-компаний, способных развиваться за счет собственных средств или привлечения кредитного финансирования на рыночных условиях.

Согласно «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – Стратегия), одобренной правительством 7 сентября 2011 г., РФТР должен стимулировать развитие негосударственных НИОКР, под которыми понимается постепенное увеличение «как числа негосударственных организаций, так и доли финансирования исследований, поступающих из негосударственных источников, прежде всего из средств предпринимательского сектора». В частности, предполагается, что РФТР наряду с другими структурами будет софинансировать прикладные НИОКР, в первую очередь предприятий. При этом в рамках деятельности РФТР будет обеспечено:

- 1) предоставление долгосрочных (3–5 лет) льготных займов на НИОКР;
- 2) консультационно-методическое сопровождение проектов.

Согласно Стратегии, «РФТР будет совмещать предоставление финансовой поддержки инновационной деятельности предприятий, с оказанием услуг и формированием условий, необходимых для повышения эффективности системы технологического менеджмента на предприятиях, формирования корпоративных центров исследовательских и разработческих центров, корпоративных венчурных фондов и других современных институтов управления инновациями». Наконец, на РФТР возлагается оказание *институциональной, организационной и консультационной поддержки деятельности технологических платформ*, включенных в перечень.

В настоящее время РФТР разворачивает работу по четырем основным направлениям:

- отбирает на основе экспертизы и финансирует проекты НИОКР предприятий сроком до 3 лет на основе займов, с возвратом средств в течение 5 лет с момента начала финансирования;
- оказывает информационную и консультационную поддержку реализуемым проектам;
- оказывает институциональную, организационную и консультационную поддержку деятельности технологических платформ, а также финансирует проекты НИОКР, представленные техплатформами;
- будет работать в партнерстве с Агентством стратегических инициатив, предоставляя займы среднему бизнесу при наличии крупного потребителя инновационной продукции.

Таким образом, перед РФТР поставлены разноплановые и масштабные задачи. Вместе с тем финансовые ресурсы, которыми располагает фонд, весьма ограничены, особенно если сравнивать их с бюджетами других институтов развития (табл. 17).

Таблица 17

Бюджеты институтов развития, реализующих программы поддержки научно-технологической и инновационной деятельности

Название организации	Бюджет 2012 г., млрд руб.
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	4,0
Фонды, учрежденные Российской венчурной компанией	30 (суммарный бюджет РВК)
РОСНАНО	22,2
Фонд «Сколково»	22,0
РФТР	1,3
МСП банк	50,0 (бюджет Банка)
Внешэкономбанк	383,1 (бюджет Банка)

Источник: Рогачев М. Роль и место РФТР в системе государственной поддержки инновационного развития. Презентация от 29.11.2011 г.

Размеры займов РФТР планируется варьировать в пределах от 10 млн до 300 млн руб. При этом поступающие в фонд заявки проходят 4 вида экспертизы: научно-техническую, технологическую (технологический аудит), финансово-экономическую и юридическую. Система экспертизы заявок построена достаточно эффективно, поскольку позволяет оценить проект в течение 4–5 месяцев – с момента регистрации заемщика на сайте РФТР до выдачи займа. Главные факторы, влияющие на сроки рассмотрения заявок, – это качество и обоснованность бизнес-плана и технического задания, представляемых заемщиком.

Предпочтение отдается проектам развития технологий, не обязательно прорывных. Поэтому при экспертизе проектов акцент делается не на научной новизне проектов, а на их полезности для развития производства (новое техническое качество продукции и/или снижение ее себестоимости) и реализуемости представленного проекта, в том числе достаточности разного вида ресурсов для решения поставленной задачи. Важно то, что права на результаты, полученные в ходе реализации проектов НИОКР, поддержанных РФТР, принадлежат исполнителям проектов.

Одним из ключевых направлений работы РФТР является финансовая поддержка проектов НИОКР, разрабатываемых в рамках технологических платформ. Для исключения дублирования работы институтов развития РФТР выбрал для поддержки 12 технологических платформ (в области медицины и биоиндустрии, фотоники, энергетики, новых материалов, добычи и переработки сырьевых ресурсов, экологии и охраны окружающей среды).

С учетом структуры российской экономики, где ключевую роль играют крупные производственные предприятия, имеющие невысокую, хотя и растущую, активность в области технологических инноваций, в рамках технологических платформ РФТР намерен в первую очередь поддерживать крупные интеграционные проекты, в том числе с участием среднего и малого бизнеса. Именно для реализации крупных проектов НИОКР компаниям чаще всего недостает собственных средств. Однако, согласно экспертным оценкам, средняя стоимость таких проектов составляет 150–200 млн руб., и, следовательно, бюджет РФТР будет очень быстро исчерпан. Соответственно фонду будет сложно создавать благоприятную среду для инновационной деятельности, что должны делать все институты развития.

«Сколково» и последователи его концепции

Строительство инновационного города «Сколково» в 2011 г. шло беспрецедентно высокими темпами и сопровождалось большими тратами (22 млрд руб.). Если в середине декабря 2010 г. было зарегистрировано 16 компаний-участников, то к началу 2012 г. их стало уже более 300¹. Причем отбор производился из более чем 1500 поданных заявок. Кроме того, началось грантовое финансирование проектов, разделенных на 4 основных типа в зависимости от стадии их коммерческой зрелости², и к концу года 40 компаний уже получили гранты на реализацию своих проектов. Соответственно развивалась и система экспертизы. К концу 2011 г. проекты, поступающие в «Сколково», оценивали 368 экспертов, в основном (80%) отечественных. Однако идет работа в направлении привлечения зарубежных специалистов с тем, чтобы достичь паритета между российскими и зарубежными экспертами.

В течение года вступили в действие некоторые поправки к законам, создающие еще более благоприятные условия для выполнения проектов резидентами «Сколково».

Наконец, своего рода поворотным моментом стало подписание 26 октября 2011 г. соглашения между Фондом «Сколково» и Массачусетским технологическим институтом (MIT) о сотрудничестве по программе создания Сколковского института науки и технологий. Совместная работа рассчитана на трехлетний период, в ходе которого будет формироваться не только университет, но центры междисциплинарных исследований. То, что MIT все-таки согласился принять участие в сколковском проекте (решение, которое руководство университета обдумывало достаточно долго), говорит о том, что проект вызывает доверие, и зарубежные профессионалы считают возможным локально сформировать университет нового типа.

Проект «Сколково» очень привлекателен для многих территорий, особенно для тех, где инновационное развитие давно было объявлено приоритетным. Поэтому в 2011 г. более явным стало движение администраций ряда регионов за то, чтобы стать «мини-«Сколково», неким клоном «Сколково» – если не целиком по идеологии, то хотя бы по принципам строительства. Для этого нужны: большие средства, эксклюзивные льготы, участие вузов, привлечение зарубежных специалистов.

К концу года появились 2 региональных лидера, ближе всех подошедших концепции «второго «Сколково». Это Томск и его концепция «ИНО Томск 2020» стоимостью 39,9 млрд руб.³ и Белгород (строительство «Аврора-парка» стоимостью 22,3 млрд руб.)⁴. В Томске планируется сконцентрироваться на двух из пяти приоритетов «технологического прорыва» – ядерном и биомедицинском, построить инфраструктуру

¹ Светина Б. Матрица на стыке // Поиск. 3.02.2012 г. № 5. С. 23.

² Стадии делятся на стадию «0» (идеи), «1» (посевная стадия), «2» (ранняя стадия) и «3» (продвинутая стадия). Половина всех инвестиций 2011 г. предназначалась для ранней стадии (проекты – до 150 млн руб., половину должны составлять внебюджетные средства). *Источник:* Инвестиционный комитет Фонда «Сколково» согласовал принципы финансирования проектов компаний-резидентов инновационного центра «Сколково». <http://www.unova.ru/article/7997> 16.05.2011 г.

³ Власти создадут центр кластерного развития в рамках «ИНО Томск 2020». http://tia.ru/nano_news/20111109/484586234.html 09.11.2011 г.

⁴ Клон Сколково // Поиск. 11.02.2011 г. № 6. С. 2.

туру, включая транспортную, объединить усилия томских вузов и научных организаций для реализации данного проекта¹.

Таким образом, еще до завершения формирования инновационного города «Сколково» появились последователи его модели. В дальнейшем это может дать интересный материал для сравнения: что окажется более эффективным – город, построенный «с нуля», или формирование кластеров там, где уже существовал определенный научный, образовательный и иной потенциал?

5.4.9. Технологическая инфраструктура инновационной деятельности

Традиционная инфраструктура инновационной деятельности, в том числе технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, продолжала формироваться. Можно даже говорить о том, что начался новый виток развития при более активном участии региональных властей, благодаря программам Минобрнауки по поддержке инфраструктуры вузов, а также инициативам институтов развития. Вместе с тем количество созданных, а тем более действующих в России технопарков и инкубаторов точно не определено. Оценочно, в стране сейчас действует около 100 технопарков и около 120 бизнес-инкубаторов. Изначально многие технопарки были созданы как объекты недвижимости, и потому вопрос «развивать проекты или зарабатывать на аренде» был для них неоднозначным. Кроме того, не хватало опыта развития проектов (что отчасти связано как раз с тем, что такие задачи перед технопарками и не ставились). В 2011 г. Ассоциация технопарков в сфере высоких технологий инициировала разработку положения о *статусе* технопарка², который будет присваиваться на основе четких определений таких понятий, как «инновация», «резидент» и собственно «технопарк». Это может помочь выявить реально действующие объекты инновационной инфраструктуры. Началось также и восполнение других пробелов, в том числе создание сервисных служб в технопарках и инкубаторах. До сих пор большинство действовавших инкубаторов не соблюдало классические правила, согласно которым инкубатор не должен быть бессрочной «гостиницей» для бизнеса, в них не должны располагаться состоявшиеся компании, уже продающие свою продукцию, и компаниям-резидентам должны оказываться различные виды услуг. У технопарков был ряд похожих проблем, а также – в ряде случаев – слабые связи с университетами или научными организациями, что и превращало их в объекты недвижимости.

В настоящее время появились новые подходы к формированию технопарков. Так, строящийся с августа 2010 г. в новосибирском Академгородке технопарк – пока единственный, в котором более половины объектов возводится за счет средств частных инвесторов – фирм, которые затем расположатся в технопарке. Это повышает их заинтересованность в том, чтобы вся структура работы технопарка была отлажена. Внутри технопарка есть инкубатор, рассчитанный на 30–35 компаний, в котором они могут находиться не более трех лет. На базе технопарка проводятся летние школы Академпарка, где предприниматели-менторы обучают, в том числе студентов и аспирантов, навыкам ведения инновационного бизнеса. Для бизнеса такие мероприятия – не только источник

¹ Консорциум томских вузов и научных организаций «UniTomsk» был образован 16 ноября 2011 г. *Источник*: Булгакова О. Прецедент // Поиск. № 47. 25.11.2011 г. С. 20.

² Колесова О. Что в имени? // Поиск. 3.02.2012 г. № 5. С. 2.

возможных проектов, но и кадров. Более того, в процессе тренингов выясняются проблемные аспекты действующей системы вузовского образования с позиции бизнеса, и в дальнейшем, при согласии сторон, это позволяет ввести в образовательные программы вузов больше элементов изучения практического опыта. На локальном примере такого технопарка можно наблюдать формирование «классической» системы взаимосвязей между образованием, наукой и бизнесом.

Среди бизнес-инкубаторов также есть успешные практики. В подавляющем большинстве случаев бизнес-инкубаторы создавались как офисные центры с льготной арендной платой для начинающих предпринимателей, и только в редких случаях компаниям оказывались разные виды поддержки – от юридических консультаций до помощи в нахождении инвесторов. Поэтому выживаемость и «выход» компаний из инкубаторов очень невысокие. Отсюда жалобы институтов развития на нехватку инновационных проектов и компаний. Анализ успешных проектов показывает, что важна позиция региональных властей наряду с продуманными условиями функционирования инфраструктурных объектов.

В частности, об этом свидетельствует опыт Нижегородского инновационного бизнес-инкубатора (НИБИ), созданного в 2007 г. при поддержке федерального и областного правительств. Бизнес-инкубатор предлагает своим клиентам целый комплекс услуг, среди которых:

- предоставление на льготных условиях в аренду оборудованных офисных помещений (оргтехника, мебель, телефон, Интернет);
- бесплатное обучение и консультационные услуги в сфере менеджмента, маркетинга, юриспруденции, ведения бухгалтерского учета; технический консалтинг;
- помощь в подготовке бизнес-плана;
- содействие в продвижении продукта или услуги компании;
- оказание содействия в поиске инвестиций;
- организация бесплатного участия в выставках и конференциях российского и международного уровня.

За годы работы бизнес-инкубатора из отобранных на конкурсной основе 18 компаний-резидентов 7 организаций уже находятся на стадии коммерциализации, а 6 компаний вышли из инкубатора и успешно работают на рынке. Важно, что продукты и услуги компаний востребованы не только на региональном, но и на федеральном уровне, а рядом технологий заинтересовались зарубежные организации¹.

Таким образом, успешный опыт постепенно накапливается, и его важно распространять, а где это необходимо – институционализировать. Этому может содействовать созданная в сентябре 2010 г. Ассоциация инновационных регионов России (АИРР). В состав АИРР вошли 8 регионов – Республики Татарстан и Мордовия, Томская, Новосибирская, Иркутская, Калужская области, Красноярский и Пермский края. В позиционировании ассоциации существенную роль играет то, что ее исполнительным директором стал И.М. Бортник, основатель Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Предметом деятельности ассоциации, согласно ее Уставу, является «реализация эффективной, государственной, региональной политики, которая способствует социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и Российской Федерации

¹ <http://www.government-nnov.ru/?id=61209>

в целом, путем межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации – членов ассоциации».

Ассоциация достаточно активно начала работать и как экспертный орган, и как лоббист региональных интересов, и как важный посредник в различных инициативах. Так, АИРР и Фонд развития и коммерциализации новых технологий «Сколково» подписали соглашение о сотрудничестве, АИРР продвигает проекты победителей Фонда содействия для их дальнейшего развития в «Сколково» и таким образом пытается перевести в практическую плоскость пока еще эклектичную идею «инновационного лифта».

5.4.10. Новый механизм создания связей: технологические платформы

Появление технологических платформ можно трактовать как новый этап развития кластерной политики, когда кластеры формируются не по территориальному, а по тематическому признаку. В то же время это инструмент, направленный на формирование связей между основными участниками инновационного процесса, в первую очередь между наукой, образованием и бизнесом. Он не оригинален и был заимствован из опыта Европейского союза, однако уже приобретает российскую специфику.

Согласно «Порядку формирования перечня технологических платформ»¹ под технологической платформой «понимается коммуникационный инструмент, направленный на активизацию усилий по созданию перспективных коммерческих технологий, новых продуктов (услуг), на привлечение дополнительных ресурсов для проведения исследований и разработок на основе участия всех заинтересованных сторон (бизнеса, науки, государства, гражданского общества), совершенствование нормативно-правовой базы в области научно-технологического, инновационного развития» (п. 2 «Порядка»).

Таким образом, цель формирования технологических платформ – создание перспективных коммерческих технологий. Кроме того, технологические платформы расширяют возможности участвующих в них предприятий и компаний за счет:

- доступа к новым ресурсам для выполнения НИОКР;
- участия в разработке приоритетных направлений развития отраслей;
- соответствующих технических регламентов и стандартов (лоббирование корпоративных интересов);
- расширения горизонта планирования и оптимизации бизнес-планирования, поскольку участниками платформ являются не только разработчики и производители технологий, но и их потребители;
- повышения эффективности расходования средств путем расширения аутсорсинга;
- развития международного сотрудничества;
- решения кадровых проблем для науки и бизнеса.

Вместе с тем акцент сделан на то, что технологическая платформа является «коммуникационным инструментом». Это правильно по сути, но несколько дезориентирующе для потенциальных участников платформ, поскольку традиция российской инновационной политики состоит в том, что придание статусов обычно сопровождается большими или меньшими дополнительными бюджетными вливаниями.

¹ Утвержден решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям 3 августа 2010 г.

Стандартный европейский алгоритм формирования и работы технологических платформ включает *три основных этапа*. На первом определяются приоритеты, которые фактически задают тематику кластеров. На втором этапе разрабатываются «дорожные карты» платформ. На третьем начинается реализация проектов, в том числе исследований и разработок, которые финансируются из различных источников.

Если сопоставить данную схему с теми процессами, которые происходили в прошедшем году в России, то «отклонения от западного стандарта» проявились на самом первом этапе. На момент сбора предложений по формированию платформ в стране перерабатывался перечень приоритетных направлений и соответствующих им критических технологий, который никак не был связан с инициативой по формированию техплатформ. Соответствующий перечень из 8 приоритетных направлений и 27 критических технологий был утвержден Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г.¹ Кроме того, параллельно действует еще один перечень приоритетов – это 5 президентских направлений «технологического прорыва», определенных еще в 2009 г.², в соответствии с которыми, в частности, сформированы «кластеры» внутри инновационного города «Сколково».

Тематика выбранных на сегодняшний день 28 технологических платформ³ соответствует приоритетам «технологического прорыва» (но не исчерпывается ими) и отчасти пересекается с восемью общегосударственными приоритетами и рядом определенных в их развитие критических технологий. Соответственно технологические платформы оказались за пределами основных механизмов финансирования приоритетов, реализуемых через систему федеральных целевых программ, и в первую очередь ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы».

Вместе с тем с точки зрения долгосрочных перспектив развития технологическим платформам на федеральном уровне придается большое значение. Им уделяется особое внимание в последней версии «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», одобренной правительством РФ 7 сентября 2011 г. Там технологические платформы названы одним из ключевых инструментов координации формирующейся инновационной системы, в рамках которого «наука, государство, бизнес и потребители будут вырабатывать общее видение перспектив технологического развития соответствующей отрасли или технологического направления, формировать и реализовывать перспективную программу исследований и разработок». Технологическим платформам отводится особое место в системе развития государственно-частного партнерства, корпоративной науки и т.д.

¹ Указ Президента РФ от 07.07.2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».

² Энергоэффективность и энергосбережение, ядерные технологии, космические технологии, медицинские технологии, стратегические информационные технологии.

³ Всего на конкурс по отбору техплатформ поступило 203 заявки; выбрано 28 платформ и по состоянию на декабрь 2011 г. обсуждается возможность включения в число техплатформ еще 5 заявок-проектов. *Источник:* данные Министерства экономического развития РФ.

Второй этап – разработка «дорожных карт» – в российском варианте увязан с программами инновационного развития компаний с государственным участием¹. Кроме того, особенность российских платформ – обязательность участия в них вузов. Пока ряд компаний расценивают это требование как принудительную нагрузку. В то же время вузы, наоборот, почти с энтузиазмом участвуют в формировании технологических платформ. Так, недавний опрос 193 сотрудников вузов (из числа руководителей лабораторий, кафедр, центров, МИП при вузах) показал², что такой вид деятельности, как создание технологических платформ, по распространенности стоит на третьем месте в списке видов сотрудничества с российскими компаниями. Он уступает только таким работам, как проведение совместных НИОКР и исследований по заказу компаний. При этом техплатформы намного популярнее – что удивительно, – чем такой вид деятельности, как подготовка кадров для компаний-партнеров.

Таким образом, если судить о мерах «принуждения к инновациям» с точки зрения широты охвата, то они оказываются более действенными, чем развитие «непринудительного» общения, даже в таких его традиционных формах, как подготовка кадров для предприятий. Другой вопрос, эффективно ли будет «принуждение», и окажет ли оно долгосрочное действие на развитие науки и инноваций? Или эффекты закончатся сразу же после прекращения «давления» на субъекты инновационной деятельности?

Как показывают первые итоги кооперации российских вузов и производственных предприятий, реализуемой в рамках постановления Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 218, компании-участники постепенно находят направления и формы сотрудничества с вузами, действительно вносящие вклад в разработку нужных им технологий. «Кооперация» сложно налаживается не только в России – феномен реализации американской программы развития перспективных технологий (Advanced Technology program) показал, что понадобилось почти 10 лет для того, чтобы компании сами стали проявлять активный интерес и инициативу по сотрудничеству с университетами.

Третий этап – реализация проектов НИОКР, представляемых технологическими платформами. Этот этап еще не наступил, поскольку в ходе формирования техплатформ выяснилось, что есть нерешенные проблемы.

Первая проблема – методическое обеспечение формирования технологических платформ. Его обеспечивают два министерства – Министерство экономического развития и Министерство образования и науки. Однако для координаторов техплатформ нет полной ясности в том, какое ведомство за что отвечает и куда надо обращаться, чтобы выяснить порядок действий. В частности, нет четкой адресности по вопросу о том, кто будет учитывать предложения техплатформ по формированию тематики будущей государственной программы по развитию науки и технологий.

¹ Согласно поручению президента РФ по результатам работы Комиссии при президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России (№ Пр-22 от 4.01.2010 г., пункт 5 «б») 47 компаний с государственным участием, разрабатывающих программы инновационного развития, должны участвовать в формировании и деятельности технологических платформ.

² Климов А.А., Фруммин И.Д. и др. Краткий отчет об исследовании лучших практик развития системы управления научными исследованиями и инновационной деятельностью в российских высших учебных заведениях. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Центр социологических исследований МИЦАР. М., 2011.

Вторая проблема – неопределенность источников финансирования проектов технологических платформ. В настоящий момент нет четко прописанных процедур финансирования технологических платформ. Предполагается, что финансирование проектов будет идти из максимально возможного числа источников – федеральных целевых программ, средств РОСНАНО, госкорпораций, программ фундаментальных исследований РАН, финансирования, выделяемого в рамках разных инициатив Министерства образования и науки по кооперации вузов и предприятий и т.д.

По данным на декабрь 2011 г., финансировать даже организационно-техническую работу техплатформы (куда отнесено и написание стратегической программы развития, и составление «дорожной карты») Минобрнауки и МЭР не готовы. Более того, аргументом против специально выделенного финансирования служит то, что участие бизнеса в платформах и других организаций, располагающих собственными финансовыми ресурсами, должно позволить изыскать средства на организацию работы техплатформы.

В дальнейшем поддержка проектов технологических платформ, судя по всему, будет осуществляться на общих основаниях. Несколько более благоприятный режим может сложиться только потому, что коллективные проекты, разработанные в рамках техплатформ, окажутся более проработанными и потому будут иметь наивысшие шансы получить финансирование.

В целом можно прогнозировать два сценария развития поддержки проектов технологических платформ:

1) технологические платформы – это определенный статус, предполагающий более высокое качество проектов. Их тематика, кроме того, будет считаться приоритетной. В этих условиях проектам техплатформ будет легче получать финансирование в рамках существующих финансовых инструментов;

2) технологические платформы – это сочетание статуса и дополнительного бюджетного финансирования, которое будет выделяться в рамках скорректированной государственной программы развития науки и технологий на 2013–2020 гг. Оператором распределения финансовых средств в этих условиях может выступить РФТР.

За 2011 г. отобранные платформы прошли некоторую эволюцию – более сбалансированным стал состав участников платформ за счет некоторого притока представителей бизнеса, хотя в 11 платформах отмечается пока низкий уровень участия компаний. Среди платформ определились «лидеры», т.е. те, кто больше продвинулся по всем названным этапам формирования и начала работы. Особое место занимает технологическая платформа «Медицина будущего», которая с самого начала процесса формирования техплатформ стала неформальным лидером. По ее структуре и результатам работы можно судить о том, как далеко могла продвинуться наиболее эффективно работающая структура. Данная платформа представляет собой консорциум из 160 организаций, среди которых половина – представители бизнеса, 25% – образовательные организации, 20% – научные¹. Эволюционным путем сформировались 9 научно-технических советов – по более детальным направлениям исследований в рамках тематики платформы. Бо-

¹ Все данные по технологической платформе «Медицина будущего» цитируются по презентации: В.И. Довгий «Российская технологическая платформа «Медицина будущего»: опыт развития и новые возможности», представленной на международном семинаре «Российские и европейские технологические платформы: развитие сотрудничества». Москва. НИУ ВШЭ. 7 декабря 2011 г. <http://issek.hse.ru/announcements/38687293.html>

лее того, уже есть база, содержащая 120 проектов, из которых 35 получили поддержку в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы» и «Фарма-2020». Примечательно то, что работа данной платформы действительно направлена на реализацию кластерной политики: созданы рабочие группы по развитию инновационных кластеров в ряде регионов, в том числе в Москве, Петербурге, Самаре, Екатеринбурге и др.

* * *

Анализ итогов развития сферы науки и инноваций за 2011 г. позволяет сделать следующие выводы.

1. В прошедшем году на правительственном уровне инновационная риторика и поддержка инноваций были очень интенсивными. Возросло бюджетное финансирование НИОКР, высокими темпами реализовывались инициативы в «Сколково», менялась нормативно-правовая среда для науки и инновационной деятельности, появились новые институты развития. Что существенно, был отмечен рост внимания бизнеса к финансированию НИОКР, и отчасти это может быть следствием государственных мер по развитию сотрудничества с государственной наукой, в первую очередь в вузах.
2. К концу года вступили в силу законы, устраняющие ряд ограничений общеэкономического характера на развитие инновационной деятельности, в том числе касающиеся возможных форм венчурного инвестирования.
3. В то же время в прошедшем году возрастала неравномерность распределения бюджетных средств. Главными приоритетами являются вузовская наука и мегапроекты, такие как «Сколково» и мегагранты на создание лабораторий под руководством ведущих ученых мира. Просматривается в будущем еще ряд финансово емких приоритетов в виде подготовки кадров за рубежом, финансирования создания установок «меганауки». На фоне так и не реформированного государственного сектора науки это может привести к разбалансировке инновационной системы.
4. Все более распространенными становятся меры по «принуждению» бизнеса к инновациям. Их результативность неоднозначна. Сам феномен «принуждения» компаний к инновациям и к сотрудничеству с вузами вызывает в памяти аналогию с существовавшими некогда планами «принуждения» к отработке молодых ученых в науке в течение нескольких лет в обмен на полученные от государства определенные блага (например, ведомственное жилье либо оплата долгосрочной стажировки за рубежом и т.п.). Тогда эта идея существовала только в проектах стратегий и концепций и, к счастью, не была принята. Этой модели воспротивились в первую очередь сами ученые, потому что незаинтересованный работник в науке – это угроза поломки оборудования, недобросовестного выполнения эксперимента и т.д., т.е. некорректным «принуждением» может быть нанесен значительный урон.
5. Новые инициативы (мероприятия в «Сколково», формирование технологических платформ) во многом базируются на адаптации зарубежного опыта. Однако заимствованные инструменты трансформируются в российской экономической среде, что приводит к непрогнозируемым результатам. Вместе с тем в стране появляются собственные успешные практики, которые заслуживают изучения и более широкого распространения.

6. Государство остается главным контролирующим и регулирующим агентом. Инструменты, основанные на инициативе снизу (например, научные фонды), не развиваются. Следствие этого – слабость связей в инновационной системе. «Инновационный лифт» пока существует в виде разрозненного набора институтов развития.
7. В целом уровень участия государства в развитии науки и инновационной деятельности остается слишком высоким и даже возрастает. В итоге инновационная сфера ориентируется в первую очередь на государственное финансирование, и такая «уникальность» экономического устройства препятствует интеграции России в глобальную инновационную систему.

Раздел 6. Институциональные проблемы

6.1. Состояние государственного сектора и приватизационный процесс

6.1.1. Масштабы государственного сектора в российской экономике

Приводимые в официальных источниках данные¹, характеризующие федеральную собственность с количественной стороны (табл. 1), позволяют уверенно говорить о том, что за 2011 г. общее количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества, сократилось более чем на 12% по сравнению с пиком, имевшим место на начало 2011 г. (1,562 млн ед.). Тем не менее по состоянию на начало 2012 г. оно превосходит аналогичную величину двухлетней давности.

Таблица 1

Количество организаций, использующих федеральное имущество, и объектов, учтенных в реестре в 2008–2011 гг. (ед.)

Дата*	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)		Общее количество объектов федерального имущества, учтенных в реестре	
		всего	специальное право («золотая акция») без наличия пакета акций	на бумажных носителях	в Автоматизированной системе учета федерального имущества (АСУФИ)
На 1 января 2008 г.	5709	3801/3647**	127
На 1 января 2009 г. (31 декабря 2008 г.)	3765	3503/3338**	136	701325	14096
На 1 января 2010 г. (31 декабря 2009 г.)	3517	3066/2920**	117	1276572	1193121
На 1 января 2011 г. (31 декабря 2010 г.)	...	3077	120	1562018	1552121
на 1 января 2012 г. (31 декабря 2011 г.)	...	2930***	111	1371266	1367975

* По количеству объектов федерального имущества, учтенных в реестре в АСУФИ на 31 декабря соответствующего года.

** В знаменателе – количество только АО.

*** На 28 декабря 2011 г., включая 2794 АО, 25 ООО и 149 АО, где имеется специальное право на участие РФ в управлении («золотая акция») (в 111 из них без наличия акций в федеральной собственности), 2822 АО с государственным участием находятся в управлении Росимущества.

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг., Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг., Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации феде-

¹ В 2011 г. при наличии утвержденного в конце ноября 2010 г. прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. российское правительство не утверждало очередную годовую программу приватизации подобно тому, как это происходило в 2000-е гг. Между тем именно эти документы традиционно содержали данные о количестве унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на начало календарного года. Поэтому достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора непосредственно в 2011 г., нет, хотя данные реестра федерального имущества позволяют оценить тенденции изменения общего числа учтенных в нем объектов и хозяйственных обществ с участием государства.

рального имущества на 2011–2013 гг.; данные Минэкономразвития РФ на основе реестра федерального имущества, www.rosim.ru.

Также можно констатировать уменьшение совокупного количества хозяйственных обществ с государственным участием в 2011 г. на 4,8%, хотя в 2008 и 2009 гг. сокращение было более значительным, а в 2010 г. даже наблюдался небольшой рост. В результате их число на начало 2012 г. впервые опустилось ниже 3 тыс. ед.¹ Также минимальным за весь период 2000-х гг. является количество АО, где государство использует специальное право на участие в управлении («золотая акция») (около 100 ед.).

Новым явлением в корпоративном секторе с участием государства в 2011 г. стал поворот вспять развивавшейся еще с середины 2000-х гг. тенденции увеличения доли пакетов, позволяющих государству осуществлять полноценный корпоративный контроль в компаниях (табл. 2).

Таблица 2

Динамика и структура количества хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2008–2011 гг.

На 1 января	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)											
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале									
			100%		50–100%		25–50%		2–25%		менее 2%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2008 г.	3674	100,0	1989	54,1	269	7,3	645	17,6	421	11,5	350	9,5
2009 г.	3367	100,0	1850	54,9	202	6,0	503	14,9	305	9,1	507	15,1
2010 г.	2949	100,0	1688	57,2	167	5,7	377	12,8	296	10,0	421	14,3
2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,35	265	9,0	380	12,85
2012 г.*	2819	100,0	1617	57,4	112	4,0	272	9,6	254	9,0	564	20,0

* На 28 декабря 2011 г.

Источник: данные Минэкономразвития РФ на основе реестра федерального имущества, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По состоянию на конец 2011 г. государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль более чем в 61,4% всех компаний (уровень начала 2008 г.) против почти 67% годом ранее.

Такой сдвиг произошел за счет снижения в общей структуре федеральных пакетов акций (долей участия) долей как полных пакетов (все 100% акций) с 62,2 до 57,4%, так и мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов с 4,6 до 4%. Существенное (более чем на 1,5 процентного пункта (п.п.)) сократился удельный вес блокирующих (от 25 до 50% капитала) пакетов, тогда как доля миноритарных (до 25% капитала) пакетов значительно выросла (с менее чем 22 до 29%) за счет возрастания доли мельчайших (менее 2% капитала) (с менее чем 13% до 20%). Особо следует отметить удельный вес последней категории федеральных пакетов акций (долей участия) по сравнению с докризисным периодом более чем вдвое, тогда как из всех прочих категорий вырос лишь удельный вес полных пакетов акций (долей участия), но всего на 3,3 п. п.

¹ При учете только хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с «золотой акцией») указанная величина была достигнута еще в начале 2010 г.

За 2008–2011 гг. абсолютное количество мажоритарных, блокирующих пакетов (долей участия) сократилось почти на 60%, как и пакетов (долей участия) величиной от 2 до 25% капитала. В гораздо меньшей степени это коснулось полных пакетов, количество которых сократилось менее чем на 19%. Те же тенденции были характерны и непосредственно для 2011 г. В то же время количество мельчайших пакетов акций (долей участия) выросло по сравнению с началом 2008 г. в 1,6 раза, в том числе в 2011 г. почти в 1,5 раза, хотя в 2009–2010 гг. их количество сокращалось после скачка, произошедшего в 2008 г.

Тенденция возрастания доли миноритарных и особенно мельчайших пакетов акций в период кризиса и посткризисный период вызывает вопросы. Ее негативный характер достаточно очевиден, поскольку размер таких пакетов не позволяет государству ни рассчитывать на выгодную продажу, ни обеспечивать должную степень контроля над компаниями.

Что касается тенденций в структуре всей совокупности объектов, учтенных в реестре федерального имущества (по данным АСУФИ), то их можно проследить по данным табл. 3 и 4.

Таблица 3

Динамика и видовая структура объектов федерального имущества, учтенных в его реестре, в 2008–2011 гг.

На 31 декабря	Общее количество объектов недвижимого и движимого имущества, всего		Из них по видам					
			недвижимого имущества (без земельных участков)		земельных участков		движимого имущества	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2008 г.	14096	100,0	7538	53,5	1517	10,75	5041	35,75
2009 г.	1193201	100,0	600842	50,35	116274	9,75	476085	39,9
2010 г.	1552121	100,0	718114	46,3	165281	10,6	668726	43,1
2011 г.	1367975	100,0	800143	58,5	192825	14,1	375007	27,4

Источник: данные Минэкономразвития РФ на основе реестра федерального имущества, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Следует напомнить, что переучет федерального имущества, внесенного в государственную базу данных федерального имущества на момент вступления в силу Постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447, на бумажных носителях был завершен к началу лета 2010 г. В результате большой работы по отображению соответствующих сведений в электронном виде с их внесением в Автоматизированную систему учета федерального имущества в 2010–2011 гг. обеспечен близкий к полному охват сведений на бумажных носителях их электронным отображением (табл. 1).

В структуре федерального имущества по состоянию на конец 2011 г. доминировали объекты недвижимости (58,5%), что, в принципе, было характерно и для предыдущих лет (кроме конца 2010 г.). Второй по значимости категорией являлись объекты движимого имущества, доля которых за год резко снизилась с 43,1 до 27,4%, что во многом связано с поэтапным исключением из АСУФИ в апреле-мае 2011 г. объектов движимого имущества стоимостью менее полумиллиона рублей¹. Всего около 14% объектов фе-

¹ Исключение указанных объектов было связано со вступлением в силу Постановления Правительства РФ от 4 февраля 2011 г. № 47, согласно которому произошло увеличение размера минимальной первоначальной

дерального имущества приходится на земельные участки, однако эта величина является максимальной за последние годы. В этой связи также стоит отметить, что площадь земель, находящихся в федеральной собственности исходя из данных Росимущества, за последние полтора года увеличилась более чем в 1,7 раза, достигнув 1 007 938 198 га¹. Такой рост может являться следствием интенсификации процессов разграничения государственной собственности на землю по уровням публичной власти и государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки.

Таблица 4

Динамика и структура объектов федерального имущества, учтенных в реестре по категориям правообладателей, в 2008–2011 гг.

На 31 декабря	Общее количество объектов недвижимого и движимого имущества, всего		Из них по категориям вещного права					
			закрепленных за правообладателями на праве хозяйственного ведения		закрепленных за правообладателями на праве оперативного ведения		составляющих государственную казну РФ*	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2008 г.	14096	100,0	3418	24,2	8202	58,2	2476	17,6
2009 г.	1193201	100,0	226818	19,0	827234	69,3	139149	11,7
2010 г.	1552121	100,0	279402	18,0	1096547	70,6	176172	11,4
2011 г.	1367975	100,0	245060	17,9	921252	67,35	201663	14,75

* За исключением пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ.

Источник: данные Минэкономразвития РФ на основе реестра федерального имущества, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Основная часть (более 2/3 на конец 2011 г.) объектов федерального имущества закреплена за правообладателями на праве оперативного управления, используемого в основном в отношении государственных учреждений. Процесс сокращения числа унитарных предприятий находит отражение и в структуре федерального имущества, где наблюдается явная тенденция к снижению доли объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения, хотя в 2011 г. она осталась примерно на уровне годичной давности (около 18% против более 24% на конец 2008 г.). Также в минувшем году несколько вырос удельный вес объектов, находящихся в федеральной казне (около 15% против 11–12% в 2009–2010 гг.).

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов в период между серединой 2010 г. и серединой 2011 г. может быть представлена следующим образом (табл. 5).

Как следует из табл. 5, общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось за два года (с 1 июля 2009 г. по 1 июля 2011 г.) на 6,5% (или более чем на 5,0 тыс. ед.), составив на 1 июля 2011 г. около 72,0 тыс. ед.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 28,3% (или без малого на 2,5 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным (на 5,6%) было сокращение количества учреждений, однако по своей абсолютной величине (на 3,5 тыс. ед.) оно оказалось более внушительным.

чальной стоимости движимого имущества, учитываемого как самостоятельный объект, с 200 тыс. до 500 тыс. руб.

¹ www.rosim.ru.

Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, к 1 июля 2011 г. сократилось еще в меньшей степени – всего на 2% (или примерно на 80 ед.). При этом более чем в 1,7 раза выросло количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору. Прирост их числа составил более 1040 ед., в результате чего на 1 июля 2011 г. оно составило почти 2,4 тыс. ед., что является историческим максимумом за все 2000-е гг.

Таблица 5

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2009–2011 гг.

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 июля 2009 г.*	77082**	8706	63019	4007	1350
На 1 января 2010 г.*	76658**	8122	63087	4089	1360
На 1 июля 2010 г.*	74867**	7230	61493	3915	2229
На 1 января 2011 г.*	73498**	6761	60266	4051	2420
На 1 июля 2011 г.*	72047**	6245	59483	3928	2391

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

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

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2009 г. (с. 7), в 2009 г. (с. 7), в 1-м полугодии 2010 г. (с. 7), в 2010 г. (с. 7), в 1-м полугодии 2011 г. (с. 7). М.: Росстат, 2009–2011; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

При этом за год между серединой 2010 г. и серединой 2011 г. общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось на 3,8% (или более чем на 2,8 тыс. ед.), в основном за счет снижения количества унитарных предприятий на 13,6% (или почти на 1,0 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным было сокращение количества учреждений – всего на 3,3%, хотя его абсолютная величина оказалась вдвое большей, чем по унитарным предприятиям (2,0 тыс. ед.).

В то же время количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, осталось практически на прежнем уровне (3,9 тыс. ед.). При этом нельзя не отметить рост (на 7,3%) числа хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору. Прирост их количества составил более 160 ед.

Условия кризиса 2008–2009 гг. сделали актуальным вопрос о том, как они повлияли на присутствие государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, ус-

луг). Мониторинг, проводимый Росстатом, лишь частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности (табл. 6).

Таблица 6

Доля государственного сектора по отдельным показателям в 2008–2011 гг., %

Показатель	2008	2009	2010	1-е полу- годие 2011 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	13,5	11,5	9,8	17,0
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	13,2	11,1	9,0	17,0
- обрабатывающие производства	8,5	9,5	8,7	9,5
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	13,0	14,0	17,8	22,5
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	3,6	3,8	4,1	4,1
Пассажиروоборот организаций транспорта*	63,9	63,2	56,1	66,1
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	71,1	76,6	78,4	78,5
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	94,3	93,8	93,6	93,7
Услуги связи**	9,9	13,9	15,2	14,5
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	72,6	74,4	73,4	73,5
Объем платных услуг, оказанных населению	16,3	16,5	18,9	18,8
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования***	21,5/ 15,9	22,8/ 17,1	24,5/ 17,8	26,0/ 19,9
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	9,8	10,6	18,9	11,7
Среднесписочная численность работников	24,0	24,6	24,9	25,2

* Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

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

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

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2008 г. (с. 13, 43, 45–46, 47, 53, 61–62, 63, 67–68, 88), в 2009 г. (с. 13, 45, 47–48, 49, 52, 60–61, 62, 66–67, 87), в 2010 г. (с. 13, 46, 48–49, 50, 53, 61–62, 63, 67–68, 88), в 1-м полугодии 2011 г. (с. 13, 33, 35–36, 37, 40, 43–44, 45, 49–50, 70). М.: Госкомстат России (Росстат), 2009–2011; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Однако, как следует из табл. 6, в 2010 г. и 1-м полугодии 2011 г., как и на протяжении всех 2000-х гг., удельный вес государственного сектора по большинству показателей (не более 10–15%) был незначительным. Несколько большей его доля была по инвестициям (более 15–25%) и занятости (24–25%), а значимыми исключениями оставались только транспортные перевозки (более 60–90% в зависимости от показателя) и внутренние затраты на исследования и разработки (более 70%).

При всем этом официальная статистика отметила некоторое повышение удельного веса государственного сектора в 2010–2011 гг. по сравнению с 2008 г. в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, по услугам связи, в инвестициях в основной капитал, в объеме платных услуг населению и по такому обобщенному финансовому показателю, как выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)¹.

При этом нельзя не отметить существенное увеличение доли государственного сектора в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетических) до 17% в 1-м полугодии 2011 г. против 11–13% в 2008–2009 гг. То же самое относится к производству и распределению электроэнергии, газа и воды, где по итогам 1-го полугодия 2011 г. удельный вес госсектора достиг 22,5% (в 2008–2009 гг. – 13–14%), и по пассажирообороту транспортных организаций, в котором доля организаций государственного сектора после заметного падения в 2010 г. вновь выросла, превысив 2/3 общего объема по сравнению с 63–64% в 2008–2009 гг.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2010 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, кальцинированная сода, широкополосные радиоприемники, не работающие без внешнего источника питания, вертолеты). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением производства этилового ректифицированного спирта из пищевого сырья, деревянных непропитанных железнодорожных и трамвайных шпал, грузовых магистральных вагонов, выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях, пассажироперевозок автотранспортом, всех видов платных услуг, где доля госсектора все равно не превышала половину. Среди изменений, произошедших в 1-м полугодии 2011 г., стоит отметить повышение доли госсектора в добыче нефти, включая газовый конденсат, до 21,8% против 15,9% по итогам 2010 г.

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

6.1.2. Приватизационная политика

Поскольку одобренная в ноябре 2010 г. правительством РФ приватизационная программа на 2011–2013 гг. была разработана исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации в конце мая 2010 г. и предусматривавших увеличение планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федераль-

¹ Для последнего показателя данные по итогам 1-го полугодия 2011 г. после довольно высокой (по сравнению с предшествующими годами) величины за 2010 г. также находятся в русле тренда относительно небольшого увеличения доли госсектора для других указанных показателей, которая требует уточнения по итогам завершившегося года в целом.

ного имущества до 3 лет, то в 2011 г. в указанный документ вносились лишь изменения и дополнения. Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р было принято 13 соответствующих нормативно-правовых актов, один из которых появился еще в самом конце 2010 г., а один – в январе 2012 г. Наибольшая часть дополнений содержалась в Распоряжении Правительства РФ от 24 марта 2011 г. № 513-р.

Расширение перечня подлежащего приватизации имущества коснулось всех видов активов (ГУПы, АО, ООО, иное имущество). Наиболее внушительным оказалось увеличение последней категории, представленной преимущественно объектами недвижимости и земельными участками. Если первоначально утвержденная версия приватизационной программы на 2011–2013 гг. включала 73 объекта иного имущества, то по состоянию на конец 2011 г. таковых насчитывалось уже 468 ед., или в 6,4 раза больше.

В приватизационную программу также были внесены специальные указания на преобразование части приватизируемых ФГУПов в акционерные общества, 100% акций которых находится в федеральной собственности, с последующим внесением акций (части акций) в уставный капитал соответствующей интегрированной структуры или с последующей передачей 100% акций в собственность Государственной корпорации «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса государства, а также на определение условий приватизации правительством в отношении некоторых пакетов акций¹.

Всего с учетом сделанных изменений и дополнений Программа приватизации на 2011–2013 гг. предусматривает приватизацию находящихся в федеральной собственности пакетов акций 1396 акционерных обществ, 276 федеральных государственных унитарных предприятий и 468 объектов иного имущества казны Российской Федерации.

Особо следует отметить, что перечень 10 сверхкрупных компаний, в отношении которых государством допускалось уменьшение своей доли в капитале в 2011–2013 гг., остался прежним, но при этом его формат был конкретизирован применительно к Федеральной гидрогенерирующей компании («Русгидро») и Объединенной зерновой компании (ОЗК).

Минэкономразвития и Минэнерго России поручено совместно с Росимуществом при благоприятной рыночной конъюнктуре обеспечить до 1 июля 2012 г. продажу в установленном порядке находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания» (г. Красноярск) с учетом сохранения доли государства в уставном капитале указанного акционерного общества в размере 50% плюс 1 акция. Тот же порог корпоративного контроля определен для Объединенной зерновой компании (ОЗК).

Применительно к указанным компаниям состоялась приватизационная сделка, ставшая крупнейшей за весь период с 2000 г. ОАО «Банк ВТБ» в феврале 2011 г. разместило среди российских и иностранных инвесторов пакет акций в размере 10%, принадлежащих государству, в ходе вторичного публичного предложения (SPO) по цене 6,25 долл. за одну глобальную депозитарную расписку (GDR). Согласно данным банка,

¹ Первоначально утвержденная версия приватизационной программы содержала указание в отношении подлежащих приватизации акций ряда ОАО, планируемых к внесению в уставный капитал соответствующей интегрированной структуры на основании решений президента РФ и правительства РФ.

всего в форме GDR и обыкновенных акций было реализовано 1 046 054 133 732 акции российской компании. Общий объем вырученных средств составил 95,68 млрд руб.

Полномочия по организации и осуществлению этой сделки от имени государства были возложены в соответствии с агентским договором на ООО «Меррилл Линч Секьюритиз», которое еще осенью 2010 г. было определено единственным исполнителем государственного заказа по отчуждению находящихся в федеральной собственности обыкновенных именных акций ОАО «Банк ВТБ» (до 10% уставного капитала) по цене не ниже рыночной, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости акций, подготовленного независимым оценщиком.

Аналогичным образом в соответствии с агентским договором Газпромбанк провел сделку по отчуждению находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Издательство «Просвещение», сумма которой составила 2,25 млрд руб.

Помимо продажи ОАО «Банк ВТБ» и ОАО «Издательство «Просвещение» в рамках этой работы, проводимой Минэкономразвития России, в 2011 г. были определены 5 инвестиционных банков, привлекаемых к организации продажи федеральных пакетов акций 6 компаний.

В остальном выполнение приватизационной программы 2011 г. традиционно началось с проведения торгов, объявленных еще в 2010 г., и подведения их итогов.

В частности, в конце декабря 2010 г. Росимуществом была объявлена продажа федеральных пакетов акций 16 АО (в том числе ОАО «Аэропорт «Толмачево») из 26 инвестиционно привлекательных акционерных компаний (морские, речные порты и паромства, аэропорты), включенных в программу приватизации на 2010 г. в целях их последующей продажи распоряжением российского правительства от 4 августа 2010 г. № 1321-р после принятого президентом РФ решения о сокращении перечня стратегических предприятий и стратегических АО (Указ от 18 июня 2010 г. № 762). Подведение итогов соответствующих аукционов проходило уже в 2011 г.

Всего в 2011 г. проданы пакеты акций (долей в уставных капиталах) 359 акционерных обществ, включая 38 АО, продажи которых были объявлены в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2010 г., а в отношении 143 федеральных государственных унитарных предприятий приняты решения об условиях приватизации.

Сопоставляя приведенные данные с итогами реализации приватизационных программ в предыдущие годы (табл. 7), можно констатировать, что по сравнению с 2010 г. количество ФГУПов, по которым приняты решения об условиях приватизации, выросло более чем вдвое, а проданных пакетов акций – в 2,7 раза. В то же время в середине 2000-х гг. ежегодно продавалось более 500 пакетов акций, а итоги 2011 г. стоят в одном ряду с результатами 2000 г. и 2006–2007 гг. Еще скромнее они смотрятся применительно к приватизации унитарных предприятий.

К тому же большую значимость имеет их включение в состав вертикально-интегрированных структур. Так, из 143 ФГУПов, в отношении которых Росимуществом приняты решения об условиях приватизации, акционирование почти 2/3 предприятий (92 ед.) происходит в рамках интеграционных процессов, примерно то же наблюдается и среди зарегистрированных ОАО (30 из 42 ед.).

Несмотря на внушительные объемы приватизации в минувшем году, сохраняла свою актуальность проблема отсутствия заявок от претендентов на участие в соответствующих процедурах. Так, из пакетов акций 730 АО, предложенных к продаже в 2011 г.

(опубликованы информационные сообщения), более половины (375 ед.) предлагались к продаже повторно.

Таблица 7

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2000–2011 гг.

Пе-риод	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества, до 2004 г. – Минимущества РФ)	
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.
2000	2	320
2001	5	125 ^б
2002	102	112 ^б
2003	571 ^в	630
2004	525	596 ^г
2005	741	521
2006	...	356 ^д
2007	377	377
2008	213	209 ^б
2009	316+256 ^е	52 ^б
2010	62	134 ^б
2011	143	359 ^б

^а Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

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

^в Без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД».

^г Включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

^д Расчетная величина, исходя из данных отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году».

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

Источник: www.mgi.ru; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2005 году». М., 2006; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Отчет о деятельности за 2008 год. М., 2009; данные Минэкономразвития РФ, Росимущества.

Такое, в частности, имело место в отношении предложенных к продаже акций ОАО «Чебоксарский речной порт» и ОАО «Северное речное пароходство», относящихся к вышеупомянутой группе из 26 акционерных обществ, исключенных в 2010 г. из перечня стратегических организаций. Приватизация еще 10 компаний из этого перечня ожидалась в 2011 г. в рамках исполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., которым было предусмотрено, что решения об условиях приватизации находящихся в федеральной собственности пакетов акций Мурманского (25,5%) и Новороссийского (20%) морских торговых портов принимаются правительством РФ.

Продажа транспортных активов с различным успехом велась в течение всего года. Наиболее весомыми оказались приватизационные сделки по продаже госпакетов аэропорта «Толмачево» (Новосибирская область, 51%, 2 806 млн руб.), Туапсинского морского порта (25%, 1 612,1 млн руб.), Волжского пароходства (Нижний Новгород, 25,5%, 1 042,646 млн руб.), Северо-Западного речного пароходства (25,5%, 934 млн руб.), Восточного порта (Находка, 20%, 912 млн руб.), Осетровского речного порта (Иркутская область, 361,821 млн руб.), Московского речного пароходства (25,5%, 302,994 млн руб.), авиакомпании «Восток» (Хабаровск, 51%, 263,4 млн руб.), аэропорта Астрахани (51%, 216,875 млн руб.), международного аэропорта «Волгоград» (около 38%, 177 млн руб.), Южного речного порта (Москва, 134,881 млн руб.), Волгоградского речного порта (25,5%, 112,825 млн руб.), Азовского морского порта (25,5%, 100,390 млн руб.). Взятые в отдельности продажи блокирующих пакетов акций Ейского и Таганрогского морских, Ростовского портов принесли менее 100 млн руб.¹

При этом для некоторых сделок наблюдалось совершенно нехарактерное для российской приватизации превышение продажной цены над начальной: по госпакету акций Азовского морского порта (в 4 раза), аэропортов «Волгоград» (в 2,95 раза) и «Толмачево» (более чем в 2,5 раза), Волгоградского речного порта (в 1,74 раза). В то же время большая часть прочих указанных госпакетов была продана при равенстве продажной и начальной цен, за исключением авиакомпании «Восток», Восточного, Ейского и Таганрогского морских, Ростовского речного портов, где отмечено небольшое (менее 10–20%) превышение продажной цены над начальной.

Крупнейшей и по своей абсолютной величине (помимо продажи 10% акций ВТБ) (10 824,125 млн руб.), и по превышению продажной цены над начальной (в 11,6 раза) приватизационной сделкой должна была стать продажа госпакета акций Ванинского морского торгового порта (55%), однако ее результаты были аннулированы в связи с отказом покупателя от исполнения обязательств по оплате. К тому же с него по решению арбитражного суда должны быть взысканы 75,114 млн руб., хотя в иске Росимущества фигурировала гораздо большая сумма – 300,46 млн руб.

По причине отсутствия заявок не состоялись аукционы по продаже блокирующих пакетов акций Мурманского морского и Енисейского речного пароходств, Самарского и Тверского речных портов, аэропорта Анапы, а также продажа посредством публичного предложения блокирующих пакетов акций вышеупомянутых Чебоксарского речного порта и Северного речного пароходства.

Учитывая истечение сроков актуальности отчетов об оценке рыночной стоимости акций и появление более актуальных финансовых показателей, а также принимая во внимание необходимость привлечения максимального числа заинтересованных инвесторов, Росимущество приняло решение об отмене проведения продаж пакетов акций ОАО «Авиакомпания «Сибирь» и ОАО «Мурманский морской рыбный порт», запланированных на конец сентября.

В числе более 50 приватизационных сделок, проведенных в минувшем году Росимуществом и его территориальными управлениями, величина которых превысила 100 млн руб., оказались госпакеты акций акционерных обществ самых различных отраслей, помимо воздушного и водного транспорта (включая порты). Достаточно обратиться к сделкам с величиной более 300 млн руб.

¹ www.rosim.ru.

Среди них – специализированные монтажные организации (Специализированный строительно-монтажный трест по электрификации Московского железнодорожного узла (1065,41 млн руб.) и «Электроцентромонтаж» (Москва, 330 млн руб.)), столичные научно-исследовательские институты (НИИТЭХИМ (554,615 млн руб.), «НИИ витаминов» (100%, 491,546 млн руб.), МНИИРС (355,175 млн руб.)), предприятия агропромышленного комплекса (ОАО «Донское» (476,49 млн руб.) и Конный завод имени Первой Конной Армии (303 млн руб.) (оба – Ростовская область)). В этом ряду также находится Гостинично-туристический комплекс «Бурятия» (Улан-Удэ, 508,2 млн руб.). В подавляющем большинстве указанных случаев продавались полные (100%) госпакеты акций¹.

Таким образом, можно предположить, что проявившиеся приоритеты инвесторов означают не столько интерес к продолжению ведения деятельности в той или иной отрасли, сколько возможность доступа к дефицитным ресурсам (земля, недвижимость в крупных городах) и масштабным финансовым потокам, которые на рынках с высокими барьерами входа, достигаемыми за счет использования капиталоемкого и высокоспециализированного оборудования, должен генерировать спрос естественных монополий при потенциальном софинансировании со стороны государства.

Еще одной отличительной чертой приватизации 2011 г. стала попытка запуска массовых продаж иного имущества, объекты которого находятся в государственной казне РФ.

В 2010 г. принятие распоряжений об условиях приватизации таких активов (всего 10 объектов) и публикация информационных сообщений о продаже состоялись только в самом конце года, а подведение итогов торгов проходило уже в начале 2011 г.: из 8 объектов были проданы 6 на сумму 196,91 млн руб.

Из 132 объектов, подлежащих продаже в соответствии с приватизационной программой на 2011–2013 гг.², и 86, предложенных к продаже, итоги в 2011 г. были подведены всего по 16 объектам, из которых лишь 3 объекта были проданы на сумму всего 5,0 млн руб., а по 13 объектам продажи не состоялись. С начала 2012 г. признаны состоявшимися 11 продаж объектов иного имущества на сумму 84,3 млн руб. Таким образом, в этом направлении, скорее, можно констатировать неудачу.

Однако общая сумма средств, полученных в 2011 г. от продажи приватизируемого федерального имущества, по данным Минэкономразвития РФ и Росимущества, составила 121,44 млрд руб., что в 2,5 раза превысило совокупную величину поступлений из данного источника за предыдущие 4 года (2007–2010 гг.). Более подробно ситуация с доходами федерального бюджета от приватизации и использования государственного имущества на основании данных бюджетной статистики представлена в следующих разделах.

¹ www.rosim.ru.

² Основная же часть включенных в приватизационную программу объектов казны (около 72%) подлежала включению в состав интегрированных структур.

6.1.3. Новации приватизационного законодательства

В минувшем году, как и годом ранее¹, продолжалось интенсивное совершенствование приватизационного законодательства.

В июле 2011 г. сразу 4 федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. (№ 178-ФЗ). Наиболее весомым из них являлся Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 201-ФЗ, целиком посвященный поправкам в действующий закон о приватизации, в остальных случаях речь шла о внесении отдельных изменений в него в контексте других законодательных актов.

В итоге к числу серьезных изменений и дополнений можно отнести следующие:

– введена допустимость регулирования отчуждения имущества 15 категорий, на которое не распространяется действие закона², не только иными федеральными законами, но и иными нормативными правовыми актами (ранее упоминались лишь нормативные правовые акты, принятые в соответствии с законами);

– состав одной из вышеупомянутых категорий имущества расширился за счет отчуждения государственного и муниципального имущества в собственность некоммерче-

¹ См. ежегодный обзор ИЭП «Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы (Вып. 32)» (п. 6.1.5 «Новый этап в реализации государственной политики в сфере приватизации государственного имущества: основные приоритеты и задачи, действия и риски», с. 426–459).

² Еще в первоначальной редакции закона его действие не распространялось на отношения, возникающие при отчуждении: (1) земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы; (2) природных ресурсов; (3) государственного и муниципального жилищного фонда; (4) государственного резерва; (5) государственного и муниципального имущества; и в (6) случаях, предусмотренных международными договорами РФ; (7) культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества религиозного назначения при безвозмездной передаче в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях; (8) государственного и муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений; (9) имущества, закрепленного за государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями в хозяйственном ведении или оперативном управлении; (10) государственного и муниципального имущества на основании судебного решения; (11) акций в предусмотренных федеральными законами случаях возникновения у РФ и ее субъектов, а также муниципальных образований права требовать выкупа их акционерным обществом.

В дальнейшем к ним добавились: (1) находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения, находящиеся в собственности общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых они являются, при безвозмездной передаче в собственность указанных организаций (2005 г., объединены в одну категорию с имуществом религиозного назначения, передаваемого в собственность религиозных организаций); (2) акции открытого акционерного общества (ОАО), а также конвертируемые в них ценные бумаги в случае их выкупа в порядке, установленном ст. 84.8 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», регулирующей выкуп ценных бумаг открытого общества по требованию лица, которое приобрело более 95% акций ОАО (2006 г.); (3) имущество, передаваемое государственным корпорациям (ГК) (2007 г.) и в собственность Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства в качестве имущественного взноса Российской Федерации (2008 г.); (4) имущество, переданное Центру исторического наследия Президента РФ, прекратившему исполнение своих полномочий (2008 г.); (5) федеральное имущество в соответствии с решениями правительства РФ, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики (2010 г.).

ских организаций (НКО), созданных при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий (ранее в нее входило имущество, отчуждаемое в собственность НКО, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений, а также федеральное имущество, передаваемое государственным корпорациям в качестве имущественного взноса Российской Федерации);

– предусмотрена возможность приватизации унитарных предприятий путем их преобразования не только в открытые акционерные общества (ОАО) (как было ранее), но и в общества с ограниченной ответственностью (ООО), что соответственно обусловило многочисленные изменения в тексте закона, включая появление категории «хозяйственные общества», которая по определению означает более широкую совокупность коммерческих организаций;

– критерием применения одного из указанных способов приватизации является размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого в процессе приватизации: если он ниже минимального размера уставного капитала ОАО, установленного законодательством РФ, то унитарное предприятие преобразуется в ООО, если он равен или превышает указанную величину, то следует акционирование унитарного предприятия, однако, в случае если один из показателей его деятельности (таких как (1) средняя численность работников, (2) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость, определенная за три предшествующих приватизации календарных года, (3) сумма остаточной стоимости его основных средств и нематериальных активов на последнюю отчетную дату) не превышает предельное значение, установленное в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» для субъектов малого предпринимательства, приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия может быть осуществлена также путем его преобразования в ООО;

– ООО, подобно ОАО, не могут являться покупателями своих долей, в этом же контексте лежит появление специальной нормы о том, что, в случае если покупатель государственного или муниципального имущества не имел законного права на его приобретение, соответствующая сделка является ничтожной, хотя эта норма носит общий характер;

– в тексте закона появилось прямое указание на то, что размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого посредством преобразования унитарного предприятия, равен балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия, которая включает стоимость земельных участков;

– текст закона дополнен положением о том, что при определении состава подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия заявленные кредиторами требования рассматриваются в установленном порядке, при этом не требуется согласие кредиторов на перевод их требований на правопреемника унитарного предприятия;

– перечень сведений, содержащихся в решении о приватизации федерального имущества, дополнен данными о размере уставного капитала ОАО или ООО, создаваемых посредством преобразования унитарного предприятия, о количестве, категории и номинальной стоимости акций ОАО или о номинальной стоимости доли участника ООО, которым выступает тот или иной уровень публичной власти;

– определенные изменения претерпело регулирование представления документов покупателями приватизируемого имущества: (1) юридические лица вместо решения в

письменной форме соответствующего органа управления о приобретении имущества должны располагать документом, подтверждающим полномочия руководителя юридического лица на осуществление действий от его имени без доверенности, или доверенностью на осуществление действий от имени претендента¹; (2) появилось требование по прошивке, нумерации, скреплению печатью претендента (для юридического лица) и подписанию им или его представителем всех листов документов (или отдельных томов документов), представляемых одновременно с заявкой, с приложением их описи (наряду с заявкой) в двух экземплярах, один из которых остается у продавца, другой – у претендента; (3) соблюдение претендентом указанных требований означает, что заявка и документы, представляемые одновременно с заявкой, поданы от его имени²;

– в этом же ключе следует рассматривать появившееся в тексте закона прямое указание на недопустимость устанавливать иные требования к документам, представляемым одновременно с заявкой, а также требовать представления иных документов при исключении прежней нормы о возложении на претендента обязанности доказать свое право на приобретение государственного или муниципального имущества;

– в отношении социальных гарантий работникам ОАО и ООО, созданных в процессе приватизации, уточнено, что по истечении 3 месяцев со дня их регистрации возможно заключение нового коллективного договора или продление действия прежнего договора на срок до трех лет (ранее помимо заключения нового договора допускался пересмотр действовавшего без конкретизации по срокам);

– в случае приватизации посредством конкурса объектом продажи могут выступать акции либо доля в уставном капитале ОАО или ООО, которые составляют более 50% их уставного капитала, тогда как ранее наряду с продажей более чем половины капитала ОАО допускалась возможность продажи и имущественного комплекса унитарного предприятия;

– в перечень условий конкурса добавлено ограничение изменения назначения отдельных объектов, используемых для осуществления научной и (или) научно-технической деятельности;

– изменен порядок возврата денежных средств по недействительным сделкам продажи государственного и муниципального имущества: их единственным источником стали бюджеты соответствующего уровня, тогда как ранее бюджетные средства могли задействоваться лишь при недостаточности денежных средств от продажи имущества иным покупателям по другим приватизационным сделкам до их распределения;

– аналогичным образом защита имущественных прав государства и муниципальных образований должна осуществляться исключительно за счет средств соответствующих бюджетов, а в отношении использования денежных средств, полученных в связи с неисполнением обязательств по приватизационным сделкам, как и перечисления процентов на сумму предоставляемой рассрочки по оплате приватизируемого имущества, установлен приоритет норм Бюджетного кодекса РФ;

¹ В случае если доверенность на осуществление действий от имени претендента подписана лицом, уполномоченным руководителем юридического лица, заявка должна содержать также документ, подтверждающий полномочия этого лица.

² При этом ненадлежащее исполнение претендентом требования о том, что все листы документов, представляемых одновременно с заявкой, должны быть пронумерованы, не является основанием для отказа претенденту в участии в продаже, хотя никаких санкций в этой связи не предусмотрено.

– ввиду возможности преобразования унитарных предприятий в ООО, весь капитал которого принадлежит государству (муниципальному образованию), установлено, что уставом такого ООО не может быть предусмотрено преимущественное право общества на приобретение доли, продаваемой его участником, также в отношении их не применяются нормы Закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» о солидарной обязанности участников общества и независимого оценщика нести субсидиарную ответственность при недостаточности имущества ООО в случае оплаты долей в его уставном капитале неденежными средствами по его обязательствам в размере превышения стоимости имущества, внесенного для оплаты долей в уставном капитале общества в течение 3 лет с момента государственной регистрации общества или внесения изменений в его устав;

– в формулировку наименования статьи об особенностях правового положения ОАО и ООО, акции, доли в уставных капиталах которых находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, внесено уточнение, подразумевающее, что речь идет об акциях и долях, не закрепленных за государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями;

– в связи с допущением привлечения к организации продажи приватизируемого имущества в установленном порядке юридических лиц помимо органов власти для таких продавцов в отдельных случаях предусмотрена возможность осуществлять от имени государства некоторые права акционера или участника ООО;

– применительно к ОАО и ООО, 100% акций (100%-я доля в уставном капитале) которых находятся в государственной или муниципальной собственности, в отношении процедур подготовки и проведения общего собрания акционеров (участников общества) сделано уточнение, что они не применяются, за исключением положений, касающихся сроков проведения годового общего собрания акционеров, общего собрания участников общества;

– текст закона дополнен положением о том, что созданные путем приватизации унитарного предприятия ОАО и ООО вправе осуществлять предусмотренные их уставами виды деятельности на основании лицензий и иных разрешительных документов, выданных соответствующему унитарному предприятию.

Ряд изменений и дополнений в действующий закон о приватизации был внесен в декабре 2011 г. в контексте развития законодательства о защите конкуренции:

– формат информационного обеспечения приватизации, которое после поправок, датированных маем 2010 г., помимо опубликования в официальных печатных изданиях, должно включать размещение соответствующих сведений на официальных сайтах в Интернете, дополнен также официальным сайтом Российской Федерации в Интернете для размещения информации о проведении торгов, определенным правительством РФ;

– требование о продолжительности приема заявок на участие в аукционе (не менее 25 дней) дополнено нормой о его проведении не ранее чем через десять рабочих дней со дня признания претендентов участниками аукциона (аналогично – применительно к специализированному аукциону, конкурсу, продаже посредством публичного предложения);

– втрое (с 5 дней до 15 рабочих дней с даты подведения итогов аукциона) увеличен срок заключения договора купли-продажи с его победителем (аналогично – в отноше-

нии продажи посредством публичного предложения с даты выдачи уведомления о признании ее участника победителем);

– несколько меньшим оказалось увеличение такого срока применительно к конкурсу (с 10 дней до 15 рабочих дней);

– при всем этом не допускается заключение договора по результатам торгов, продажи посредством публичного предложения, продажи без объявления цены ранее чем через 10 рабочих дней со дня размещения протокола об итогах проведения продажи приватизируемого имущества на сайтах в Интернете.

Через год (с 1 января 2013 г.) должна вступить в действие новая редакция ст. 22 действующего закона о приватизации, регулирующая продажу акций ОАО через организатора торговли на рынке ценных бумаг, где это и производные от него понятия заменяются на термин «биржевые торги» и т.д. с соответствующими редакционными поправками.

Давая оценку многочисленным новациям приватизационного законодательства в минувшем году, следует отметить следующее.

Увеличение сроков заключения договора купли-продажи с победителями приватизационных процедур, появление нормы о минимальном временном интервале между моментом признания претендентов их участниками и моментом проведения самих мероприятий должно способствовать повышению уровня конкуренции при продаже приватизируемых активов.

Улучшение же информационного обеспечения приватизации через дополнение каналов распространения соответствующей информации официальным сайтом Российской Федерации в Интернете вкупе с введением минимального срока между размещением протокола об итогах проведения продажи государственного или муниципального имущества в Интернете и заключением договора по результатам такой продажи призвано обеспечить большую прозрачность приватизационного процесса в целом, противодействуя явлениям коррупции и криминалитета.

В сторону упрочения положения новых владельцев и самих приватизированных предприятий должна действовать норма о праве осуществления созданными путем приватизации ОАО и ООО видов деятельности на основании лицензий и иных разрешительных документов, выданных соответствующему унитарному предприятию.

Упорядочиванию приватизационного процесса, вероятно, будет способствовать изменение порядка возврата денежных средств по недействительным сделкам продажи государственного и муниципального имущества, предполагающее исключение использования в этих целях денежных средств от продажи имущества иным покупателям по другим приватизационным сделкам до их распределения.

Не вполне однозначно выглядит возможность преобразования унитарных предприятий в ООО. С одной стороны, этим наряду с нормами соответствующего специализированного закона¹ достигается множественность вариантов преобразования хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы².

¹ Федеральный закон от 14 ноября 2001 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» допускает их преобразование в государственные и муниципальные учреждения, а с учетом недавних поправок – и в автономные некоммерческие организации.

² Порядок участия представителей государства в высшем органе управления автономной некоммерческой организации и Порядок управления создаваемыми при приватизации ООО, доля которых находится

Практиковавшееся ранее преобразование почти всех¹ унитарных предприятий (в том числе множества небольших) в ОАО со 100%-м государственным участием было сопряжено с формальной необходимостью нести издержки, вытекающие из требований законов об акционерных обществах и ценных бумагах² при сомнительных перспективах привлечения инвестиций за счет выхода на фондовый рынок, но при существенном повышении последующих издержек государства по представлению своих интересов (потребность в увеличении количества представителей органов власти в органах управления ОАО при необходимости обеспечения должного уровня их квалификации и адекватного использования механизмов корпоративного управления³).

С другой стороны, возникает определенное противоречие с общей для всего периода реформирования отношений собственности в России еще с начала 90-х гг. ориентацией органов по управлению имуществом на минимизацию присутствия государства в экономике в организационно-правовой форме, отличной от ОАО по причине большей прозрачности последней. Между тем, вследствие того, что полная доля государства (муниципалитета) в ООО может сразу и не найти покупателя в ходе приватизационных процедур, такую перспективу следует признать весьма вероятной. К тому же применение критериев, действующих в отношении малого бизнеса, которые обуславливают саму возможность преобразования части унитарных предприятий в ООО, носит необязательный и вариативный характер.

Расширение перечня условий, сопровождающих продажу на конкурсе, ограничением изменения назначения отдельных объектов, используемых для осуществления научной и (или) научно-технической деятельности, может иметь негативные последствия ввиду опасности формального подхода к приватизации, игнорирующего отраслевую специфику, и известной проблемы контроля за исполнением условий конкурса.

Необходимо указать и на продолжение очевидной тенденции к расширению и без того исключительных прерогатив правительства в приватизационной сфере при фактическом отсутствии стороннего контроля над приватизацией, о чем свидетельствует появление нормы о регулировании отчуждения имущества 15 категорий, на которое не распространяется действие закона, не только иными федеральными законами, но и иными нормативными правовыми актами.

До сих пор не получившая должной формализации новация 2010 г. о допущении привлечения к организации продажи приватизируемого имущества, помимо органов власти, иных юридических лиц⁴ дополнена возможностью для них в отдельных случаях

в федеральной собственности, утверждены соответственно Постановлениями Правительства РФ от 27 января 2012 г. № 33 и № 34.

¹ Мизерное исключение составляла продажа имущественного комплекса унитарных предприятий, которая отменена в силу анализируемых изменений в закон о приватизации, внесенных летом 2011 г.

² Обязанность ежегодно публиковать отчет по прибыли и убыткам, годовой баланс, раскрывать информацию по проведению общего собрания акционеров, необходимость привлечения специального регистратора для ведения реестра и др.

³ Деятельность совета директоров ОАО является определенной предпосылкой для тщательного контроля за менеджментом. Однако отсутствие регулярности и формализм в проведении заседаний ставят под сомнение эффективность акционирования унитарных предприятий.

⁴ Создание условий для принятия им решений о привлечении частных продавцов для продажи приватизируемого федерального имущества требует разработки соответствующего механизма на конкурсной основе, упоминание о котором отсутствует в законодательстве. Перечень таких организаций из 23 юридических лиц, включая Сбербанк и ВТБ, был утвержден еще в 2010 г.

осуществлять от имени государства некоторые права акционера или участника ООО без какого-либо определения набора таких прав и ситуаций их делегирования.

Таким образом, подводя итоги, можно констатировать, что изменения, внесенные в российское приватизационное законодательство в завершившемся 2011 г., воплотив подготавливаемые Минэкономразвития РФ и Росимуществом еще с 2005 г. предложения по повышению эффективности процесса приватизации, совершенствованию механизма его осуществления и оптимизации управленческих решений по управлению государственным имуществом, стали логическим продолжением важных новаций закона о приватизации предыдущего, 2010 г.

Однако последние, будучи ориентированными на решение задач осуществления масштабной приватизации довольно большой совокупности относительно небольших активов и расширения условий, возможных механизмов приватизации крупных и сверхкрупных компаний госсектора, содержат существенный потенциал рисков, связанных с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств. Применительно к приватизации крупных компаний акцент сделан на «индивидуальных» решениях, но даже общие рамки для принятия таких решений пока нормативно не определены, при этом существенно усилена роль и расширены полномочия правительства РФ в принятии таких решений¹.

В таких условиях необходимы дальнейшие усилия по формированию объективных предпосылок для усиления структурной направленности приватизации, требующих обеспечения существенного прогресса в развитии институциональной среды, выработки долгосрочных и прозрачных «правил игры» взаимодействия государства и бизнеса.

В числе нормативно-правовых актов прикладного характера, влияющих на приватизационный процесс, прежде всего следует отметить Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2011 г. № 71, которым в рамках реализации принятых в 2010 г. поправок в закон о приватизации определены правила проведения продажи посредством публичного предложения, закреплен переход к определению начальной цены продажи с учетом рыночных механизмов на основании отчета независимого оценщика, уточнены правила подачи документов для участия в торгах по продаже приватизируемого имущества.

Приказом Минэкономразвития РФ от 11 мая 2011 г. № 208 был утвержден Порядок раскрытия информации ОАО, акции которых находятся в государственной или муниципальной собственности, и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями с момента включения в прогнозный план (программу) приватизации. Данные правила распространяются на федеральный, региональный и муниципальный уровни, за исключением ФГУПов, подлежащих на основании решений президента РФ и правительства РФ преобразованию в ОАО, 100% акций которых находятся в федеральной собственности, с последующим внесением этих акций в уставный капитал ОАО или государственной корпорации в качестве имущественного вноса государства,

¹ См. ежегодный обзор ИЭП «Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы (Вып. 32)» (п. 6.1.5 «Новый этап в реализации государственной политики в сфере приватизации государственного имущества: основные приоритеты и задачи, действия и риски», с. 426–459).

а также таких ОАО, акции которых подлежат внесению в уставный капитал другого ОАО в соответствии с решениями президента РФ и правительства РФ.

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 1094 утверждены изменения, которые вносятся в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, датированные концом 2005 г. Изменения, в частности, регламентируют процедуру исключения федерального имущества из программы приватизации, устанавливают порядок и сроки согласования Министерством финансов РФ и Федеральной антимонопольной службой предложений федеральных органов исполнительной власти, направляемых ими в Росимущество, об исключении федерального имущества из программы приватизации, а также порядок и сроки рассмотрения разногласий по этому вопросу. Указанным порядком предусмотрено, что исключение федерального имущества из программы приватизации осуществляется по результатам рассмотрения на заседании правительства. В Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества также включены положения, касающиеся приватизации долей в ООО, принадлежащих государству.

6.1.4. Совершенствование управления хозяйствующими субъектами с государственным участием

На протяжении 2011 г. был внесен ряд существенных поправок и в действующие нормативно-правовые акты, регулирующие управление хозяйствующими субъектами с государственным участием, ведущими коммерческую деятельность.

Исходной базой для них явилось Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214, которым *применительно к АО, акции которого находятся в федеральной собственности*, были утверждены примерная структура годового отчета такого АО и некоторые изменения, вносимые в акты, изданные российским правительством ранее.

Было установлено, что с 1 марта 2011 г. федеральные органы исполнительной власти взаимодействуют по вопросам, регулируемым Положением об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738, осуществляют через специальный межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете, эксплуатацию которого поручалось обеспечить Росимуществу.

Первая очередь Межведомственного портала запущена в опытную эксплуатацию в 2010 г., а создание его второй очереди было запланировано на 2011 г. С его помощью Росимущество осуществляло контроль деятельности акционерных обществ, включая вопросы освоения ими чистой прибыли, оставшейся в их распоряжении по итогам предыдущего года, снижения издержек и управленческих расходов, выполнения инвестиционных программ.

Указанный портал призван был занять важное место в управляющем инструментарии государства, поскольку представители его интересов в органах управления акционерного общества, акции которого находятся в федеральной собственности, обязывались ежеквартально представлять отчет о своей деятельности в совете директоров (в наблюдательном совете) АО и ежегодный отчет о его финансово-хозяйственной деятельности именно путем его размещения в электронной форме на межведомственном портале.

Минэкономразвития РФ поручалось утвердить форму отчета представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, и методические указания по ее заполнению, что и было сделано приказом данного ведомства от 12 апреля № 164¹.

Конкретизировалось содержание ежегодно представляемого МЭР РФ в правительство отчета об управлении находящимися в федеральной собственности акциями АО и об использовании специального права («золотой акции») за прошедший год, который должен включать в числе прочего сведения: (а) об исполнении поручений президента РФ и правительства РФ, включая информацию о целевых и фактически достигнутых характеристиках и показателях в отношении проделанной работы за прошедший год в отраслевом разрезе, (б) о мерах, направленных на совершенствование системы корпоративного управления, (в) обо всех принятых решениях по выплате дивидендов (с указанием суммы дивидендов), в том числе в отраслевом разрезе, с указанием крупных плательщиков дивидендов, а также АО, которыми принято решение о невыплате дивидендов, (г) о результатах финансово-хозяйственной деятельности, динамике рентабельности по чистой прибыли и уровне долговой нагрузки по сравнению со среднеотраслевыми значениями, включая ретроспективную динамику и анализ, показатели достаточности собственных средств, (д) об итогах проведенных общих собраний акционеров за отчетный год.

Были формализованы требования к лицам, выдвигаемым государством в качестве независимых директоров, и их родственникам² при выдвижении кандидатов для избрания в совет директоров АО с государственным участием. Указанные граждане непрерывно в течение последних 3 лет не должны:

- занимать должности в органах управления, быть работниками АО или его дочерних и зависимых обществ, а также занимать должности в органах управления управляющей организации АО;
- являться аффилированными лицами АО или его дочерних и зависимых обществ, за исключением исполнения обязанностей члена совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества;
- осуществлять функции аудитора АО (в том числе в качестве сотрудника аудиторской организации), а также являться аффилированными лицами аудитора АО;
- исполнять обязательства либо быть сотрудниками организации, исполняющей обязательства по договору с АО, в случае если совокупный объем сделок в целях реализации договора в течение года составляет не менее 10% балансовой стоимости активов АО;
- представлять интересы лиц либо организаций, связанных обязательствами по договору с АО, с которыми совокупный объем сделок в течение года составляет не менее 10% балансовой стоимости активов АО;
- получать от АО вознаграждения, компенсационные выплаты или выплаты иного характера, размер которых составляет не менее 10% совокупного годового дохода указанных лиц, за исключением выплат, связанных с осуществлением деятельности в ка-

¹ Прежние типовые формы отчетности представителей интересов государства в органах управления АО и руководителя ФГУПа признаны утратившими силу по Постановлению Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 499.

² Члены их семей (супруг, родители, дети, усыновители, усыновленные), а также полнородные и неполнородные братья и сестры, бабушки и дедушки.

честве независимого директора и заключением сделок для обеспечения личных, домашних, семейных или иных, не связанных с предпринимательской деятельностью нужд, а также участвовать в опционных программах общества.

Кроме того, лицо, выдвигаемое государством как акционером для избрания в совет директоров в качестве независимого директора, не должно:

- замещать должности государственной гражданской службы или являться служащим Центрального банка РФ;
- являться непрерывно в течение последних 5 лет членом совета директоров (наблюдательного совета) общества, в которое оно избирается;
- занимать должности в органах управления или являться работником другого АО, в котором любое из лиц, занимающих должности в органах управления общества, в которое лицо выдвигается в качестве независимого директора, является членом комитета при совете директоров по кадрам и вознаграждениям общества;
- являться независимым директором одновременно более чем в 3 акционерных обществах.

Кроме того, редакционные по форме изменения, заключающиеся в замене ранее употребляемого понятия «открытое акционерное общество» на «акционерное общество», означали распространение всех указанных норм на несколько более широкую совокупность хозяйствующих субъектов, поскольку, помимо ОАО, государство участвует и в капитале некоторого количества ЗАО.

Наиболее важным изменением 2011 г. стала новая редакция одного из пунктов Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738, касающегося статуса представителей интересов государства в советах директоров.

Прежде всего необходимо отметить, что была проведена дифференциация представителей интересов государства как таковых и лиц, предложенных государством в качестве независимых директоров.

Далее, государство получило право отдать голоса за избрание представителями своих интересов лиц, которые не выдвигались им как акционером в качестве кандидатов для избрания в совет директоров, в случае если эти лица подписали договор о представлении интересов государства в органах управления АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Положение 2004 г. также дополнено нормами, касающимися профессиональных поверенных – лиц, действующих в соответствии с указанным документом и договором, которые могут быть представителями интересов государства наряду с лицами, замещающими государственные должности, должности государственной службы.

В договоре должно быть предусмотрено право профессионального поверенного инициировать обсуждение в соответствующих органах власти с приглашением других представителей интересов государства в акционерном обществе вопросов, выносимых на заседание совета директоров, и получение информации, необходимой для выполнения возложенных полномочий.

К фиксируемым в договоре обязанностям профессионального поверенного отнесены: (1) добросовестное и разумное осуществление возложенных на него обязанностей и полномочий, отнесенных к компетенции совета директоров, (2) своевременное уведом-

ление об их заседаниях, в повестку дня которых включены вопросы, требующие выдачи директив, (3) голосование в соответствии с выданными директивами (в случае если по вопросам повестки дня заседания совета директоров установлена необходимость выдачи директив), (4) участие в работе комитетов и комиссий совета директоров (в случае избрания профессионального поверенного в их состав), (5) созыв заседания совета директоров и включение в повестку дня заседания совета директоров вопросов, предложенных Российской Федерацией как акционером (в случае избрания профессионального поверенного председателем совета директоров)¹.

Управление делами Президента РФ вслед за Минобороны РФ получило право осуществлять от имени государства права акционера акционерных обществ, созданных в процессе приватизации подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий, акции которых находятся в федеральной собственности.

В отношении ФГУПов вышеупомянутым Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214 был введен порог стоимости имущества, в отношении которого решения по определенному кругу вопросов принимаются на основании решения правительства РФ, председателя правительства РФ или решения, принимаемого по его поручению его заместителями².

Применительно к ФГУПам, которые не включены в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, такая пороговая величина установлена для согласования (1) сделок, связанных с распоряжением вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями, и (2) решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, а также о заключении договора простого товарищества.

Применительно к ФГУПам, которые включены в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, такая пороговая величина установлена для согласования (1) совершения крупных сделок, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований, (2) сделок, связанных с распоряжением вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями, (3) решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, а также о заключении договора простого товарищества³.

¹ Ранее вопросы деятельности поверенных регулировались действующим и поныне Постановлением Правительства РФ от 21 мая 1996 г. № 625, которым были утверждены Примерный договор на представление интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности, и Порядок заключения и регистрации таких договоров. Однако в нормативно-правовой базе 2000-х гг., касающейся управления госпакетами акций (специальные Положения, утверждавшиеся сменяемыми правительственными постановлениями в 2000, 2003 и 2004 гг.), этот аспект не имел должного отражения.

² Выше 150 млн руб. в соответствии с законодательством об оценочной деятельности. Эта пороговая величина и указанная процедура согласования в различных вариациях уже с 2003 г. используются при регулировании сделок ФГУПа в отношении закрепленного за ним в хозяйственном ведении федерального недвижимого имущества, находящегося на российской территории.

³ В отношении данной группы ФГУПов также претерпел изменения круг действий, при совершении которых решение отраслевых органов власти требует учета мотивированной позиции Росимущества, представляемой им в письменной форме не позднее 10 рабочих дней со дня получения от них соответствующих предложений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № 499 было установлено, что взаимодействие федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов) по вопросам управления ФГУПами, определяемым в основных нормативно-правовых актах, регулирующих функционирование субъектов этой организационно-правовой формы¹, осуществляется аналогично АО с участием государства, а именно через межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете.

Регламент взаимодействия ФОИВов по вопросам управления предприятиями через портал поручалось утвердить Росимуществу. А сами органы власти должны перейти к утверждению стратегий развития предприятий на срок от 3 до 5 лет. Соответствующие методические рекомендации были утверждены Приказом Минэкономразвития от 18 ноября 2011 г. № 683.

Важные изменения были внесены в Порядок отчетности руководителей ФГУПов² и в иные действующие нормативно-правовые акты, регулирующие их функционирование.

Так, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» в отношении утверждения ФОИВами стратегий развития подведомственных предприятий установлено, что они основываются на утвержденных программах и решениях, принятых президентом РФ и правительством РФ. Стратегия развития предприятия утверждается органом власти³ в устанавливаемом им порядке с привлечением (при необходимости) представителей иных федеральных органов исполнительной власти, а, в свою очередь, программа деятельности ФГУПа основывается на утвержденной в установленном порядке стратегии его развития.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» было дополнено нормой о том, что решения по вопросам согласования (1) совершения крупных сделок, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований, (2) совершения сделок, в которых имеется заинтересованность руководителя предприятия, (3) сделок, связанных с распоряжением вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями, (4) решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, а также о заключении договора просто-

¹ Постановления Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 (вместе с Правилами разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий), от 6 июня 2003 г. № 333, от 3 декабря 2004 г. № 739.

² Помимо изменений, связанных с переходом к взаимодействию при управлении ФГУПами через портал и утверждению стратегий их развития, в порядок отчетности их руководителей были внесены изменения, предполагающие представление в Росимущество сведений об участии предприятия в капиталах юридических лиц (ранее касалось участия в капитале только иностранных юридических лиц).

³ За исключением предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, либо в отношении которых приняты в установленном порядке решения о ликвидации.

го товарищества принимаются ФОИВами в случае, если такие решения соответствуют предусмотренным в программе деятельности предприятия мероприятиям по его развитию, объемам и источникам их финансирования, статьям бюджета предприятия на планируемый период.

Немало изменений было внесено и в иные действующие нормативно-правовые акты, регулирующие функционирование ФГУПов.

В частности, было установлено, что сделки по продаже ими имущества осуществляются путем продажи имущества на аукционе в соответствии с порядком, устанавливаемым федеральным антимонопольным органом, тогда как ранее в этой части действовала ссылка на положения приватизационного законодательства, регулирующие продажу на аукционе государственного имущества и находящихся в государственной собственности акций ОАО.

В декабре 2011 г. полномочия Росимущества в отношении ФГУПов, за исключением находящихся в ведении Минобороны РФ и Управления делами Президента РФ, в части согласования с учетом предложений федерального органа власти, в ведении которого находится предприятие, сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, были дополнены уточняющей нормой о передаче его в аренду по договорам, типовые условия которых утверждаются Минэкономразвития РФ, если иное не установлено другими нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Отдельным Распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 1060-р был утвержден перечень из 13 ФГУПов, в отношении которых установлен специальный порядок принятия решений по отдельным вопросам деятельности этих предприятий, включая назначение на должность руководителя предприятия, заключение, изменение и прекращение в установленном порядке трудового договора с ним, утверждение стратегии развития и программы деятельности предприятия, определение подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли предприятия, а также утверждение сметы доходов и расходов федерального казенного предприятия.

В отношении этой группы предприятий решения по вопросам согласования совершения сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более 25% балансовой стоимости активов предприятия, определенной по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, принимаются ФОИВами на основании решений правительства РФ, председателя правительства РФ или решений, принимаемых по его поручению его заместителями. Аналогичный порядок установлен в отношении реорганизации таких ФГУПов.

С практической точки зрения новации корпоративного управления в акционерных компаниях с федеральными пакетами акций можно характеризовать следующим образом (*табл. 8*).

За период с 2008 г. количество АО, в органы управления которых избраны профессиональные директора, возросло в 41 раз, в том числе в 2011 г. – в 1,7 раза, достигнув 739.

Таким образом, охват сектора АО, акции которых находятся в федеральной собственности, привлечением профессиональных директоров (без учета АО, где использует-

ся специальное право «золотая акция», и ООО), составил более 26% (для сравнения: в 2009 г. – около 8%, в 2010 г. – 15,3%)¹.

Таблица 8

**Динамика привлечения профессиональных директоров
в органы управления акционерных компаний с участием
государства в капитале в 2008–2011 гг.**

Показатель	2008	2009	2010	2011
Количество профессиональных директоров, чел., включая	112	610	921	1568
- независимых директоров, чел.	41	180	296	369
- профессиональных поверенных, чел.	71	430	625	1199
Количество АО, в органы управления которых они избраны	18	269	448	739

Источник: Никитин Г.С., Литвина Е.Ю. Комплексное развитие систем корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2011. № 12 (91). С. 13-15, www.rosim.ru.

Общая численность профессиональных директоров в них возросла в 14 раз, в том числе в 2011 г. – в 1,7 раза. Количество профессиональных поверенных выросло почти в 17 раз (в 2011 г. – в 1,9 раза), а независимых директоров – в 9 раз (в 2011 г. – примерно на 1/4). В итоге доля последних в общей совокупности профессиональных директоров составила в 2011 г. 23,5%, тогда как в предыдущие годы их удельный вес был несколько более высоким (в 2008 г. – 36,6%, в 2009 г. – 29,5%, в 2010 г. – 32,1%). Председателями советов директоров (наблюдательных советов) компаний с участием государства стали 602 профессиональных поверенных, или половина от общего числа привлекаемых.

Более скромными оказались успехи по другим направлениям совершенствования корпоративного управления. Всего в 194 АО утверждена программа стратегического развития на среднесрочный период, а в 241 компании – система ключевых показателей эффективности деятельности компании. В 261 АО при советах директоров состоялось формирование различного числа специализированных комитетов (например, по стратегическому планированию, комитета по кадрам и вознаграждениям, комитета по аудиту и т.п.), в 129 – предусмотрена должность корпоративного секретаря. Некоторое распространение получили весьма актуальные в условиях кризиса и посткризисный период механизмы соответствия размеров вознаграждения высшего управленческого персонала с достигнутыми результатами деятельности акционерного общества посредством использования системы ключевых показателей эффективности: положение о вознаграждениях менеджмента утверждено в 296 компаниях (из них в 250 его размер зависит от

¹ При анализе данного показателя необходимо иметь в виду неполную сопоставимость приведенных величин, поскольку за 2009 и 2010 гг. они получены путем сравнения количества АО, в органы управления которых избраны профессиональные директора, с общей численностью АО, акции которых находятся в федеральной собственности, на начало соответствующего года. Величина же за 2011 г. получена путем сопоставления с несколько меньшей группой АО с государственным участием на конец года, а потому, возможно, несколько завышена. К тому же не вполне ясно, учтены ли ситуации присутствия в органах управления АО профессиональных директоров, выдвинутых частными акционерами помимо государства.

достижения ключевых показателей эффективности), но лишь в 122 – положение о вознаграждениях членов советов директоров¹.

Важными событиями прошедшего года в имущественной политике государства стали замена руководителей ряда крупных компаний с его участием в капитале (например, Объединенной авиастроительной корпорации), впрочем, не затронувшая пока естественные монополии, и исключение из составов советов директоров акционерных обществ с государственным участием вице-премьеров, министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти и лиц, входящих в состав президентской администрации, с замещением их независимыми директорами и профессиональными поверенными.

Реализация этой меры, принятой в числе других, направленных на улучшение инвестиционного климата и затронувшей около 20 крупнейших компаний с долей государства в капитале, предполагалась в течение 1-го полугодия, когда в ходе проведения собрания акционеров в указанных компаниях министры и другие руководители, возглавляющие органы власти по регулированию тех или иных сегментов рынка, должны были возглавлять советы директоров, где они, зачастую являлись председателями. При всем этом речь не шла о полной замене госслужащих на независимых директоров, за органами власти также сохраняется такой инструмент, как выдача обязательных директив для представителей государства по важнейшим вопросам.

Эффект от данной меры представляется неоднозначным. С одной стороны, она создает потенциальные предпосылки для улучшения корпоративного управления, что является одной из целей новой приватизационной программы. С другой стороны, весьма вероятно, что в условиях физического дефицита независимых директоров, адекватных требованиям, вытекающим из значимости компаний с участием государства в капитале, ситуация вернется к тому, что наблюдалось в самом начале 2000-х гг., когда интересы государства в них представляли рядовые госслужащие, не занимающие высоких постов в государственном аппарате. В любом случае является нежелательной утрата государством рычагов воздействия на менеджмент компаний вследствие понижения статуса своих представителей в советах директоров и возможного снижения требований к кандидатам в независимые директора, а проблема поиска эффективных механизмов корпоративного управления в компаниях с государственным участием, обеспечивающих должный баланс стратегических интересов государства и частных акционеров, сохраняет свою актуальность.

6.1.5. Присутствие государства в экономике и структурная политика

Наличие в собственности государства определенных активов означает возможность влиять на конфигурацию конкретной отрасли, а опосредованно и на структуру экономики в целом, в том числе с позиций стимулирования тех или иных изменений в соответствующих секторах или противодействия им. 2011 г. характеризовался в этом отношении относительно небольшими изменениями по сравнению с периодом нескольких предыдущих лет.

¹ Никитин Г.С., Литвина Е.Ю. Комплексное развитие систем корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2011. № 12 (91). С. 10, www.rosim.ru.

Ряд изменений претерпел перечень стратегических предприятий и акционерных обществ. С количественной точки зрения они были невелики по сравнению с крупномасштабным сокращением, имевшим место в предшествующем году. Перечень пополнился лишь 1 унитарным предприятием и 2 ОАО, а исключены из него были всего 7 унитарных предприятий (из них 2 подлежат преобразованию в бюджетные учреждения) и 2 ОАО, включая созданную только в 2008 г. интегрированную структуру «Оборонсервис». При этом в отношении еще 2 ОАО произошло изменение формата их присутствия в указанном перечне: в связи с разрешением осуществления процедуры увеличения уставного капитала путем дополнительного выпуска (выпусков) акций применительно к «Международному аэропорту Шереметьево» (МАШ) и Объединенной зерновой компании (ОЗК) размер доли государства сокращается со 100% до 50% плюс 1 акция.

Госпакет такой же величины был определен в середине года и для Федеральной гидрогенерирующей компании, в уставный капитал которой в предварительном порядке, помимо большого количества иного имущества, вносятся федеральные пакеты акций 12 ОАО. Наиболее весомыми из них являются Павлодольская ГЭС в Северной Осетии (100%), Камчатский газотермический комплекс (96,58%), РАО «Энергетические системы Востока» (52,68%), среди остальных компаний только в трех доля государства превышает размер блокирующего пакета.

Помимо электроэнергетики в плане создания интегрированных структур также можно отметить решения, касающиеся геологии и агропромышленного комплекса.

Уже существующее ОАО «Центргеология» переименуется в «Росгеологию» с последующим внесением в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций федеральных пакетов акций 24 ОАО (100% минус 1 акция) и ОАО, создаваемых путем преобразования 13 ФГУПов.

Существенные изменения претерпел имущественный комплекс ОАО «Росспиртпром». С одной стороны, в его уставный капитал вносится в качестве вклада государства большое количество объектов недвижимого имущества¹, изымаемого из оперативного управления одноименного федерального казенного предприятия (ФКП) «Росспиртпром». С другой стороны, с 58 до 39 сокращено число хозяйственных обществ, акции и доли которых вносятся в уставный капитал ОАО «Росспиртпром», а возможность передачи исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, ранее также подлежавших внесению в него, признана утратившей силу. ФГУП «Центральный Московский ипподром» преобразуется в ОАО со 100%-м федеральным пакетом акций, объединяющее ипподромы Российской Федерации. Поэтому в качестве вклада государства в его уставный капитал также вносится имущество 27 государственных заводских конюшен (ГЗК), являвшихся федеральными государственными учреждениями (ФГУ), оставшееся после их ликвидации.

В оборонно-промышленном комплексе началось формирование ОАО «Корпорация «Стратегические пункты управления». Предусмотрено расширение таких структур, как Концерн «Созвездие» и Концерн «Моринформсистема – Агат».

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

Всего в 2011 г. в соответствии с принятыми решениями президента РФ и правительства РФ осуществлялось формирование 29 интегрированных структур (включая госкорпорацию «Ростехнологии») (в 2010 г. – 26).

В рамках этого процесса Росимуществом приняты решения об условиях приватизации 92 унитарных предприятий (в 2010 г. – 24), акций 44 АО (в 2010 г. – 46) и еще 12 АО, созданных посредством преобразования ФГУПов, включенных в Программу приватизации, и подлежащих включению в составы интегрированных структур (в 2010 г. – 2), а также 336 объектов иного имущества, вносимых в уставные капиталы ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания» и ОАО «Росспиртпром». Акции 10 АО, созданных посредством приватизации унитарных предприятий, были переданы ГК «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса государства.

В отношении 11 интегрированных структур (ОАО «Концерн ПВО «Алмаз – Антей», Научно-производственная корпорация «Системы прецизионного приборостроения», Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод», «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных», «Роснефтегаз», Корпорация «Московский институт теплотехники», «ИНТЕР РАО ЕЭС», ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания» и являющиеся ФГУПами Научно-производственный центр газотурбостроения «Салют», Государственный космический научно-производственный центр имени М.В. Хруничева, «Рособоронэкспорт») реализация решений президента РФ и российского правительства в 2011 г. была завершена (данные Минэкономразвития РФ).

В конце октября состоялась продажа ОАО «РЖД» пакета в 75% минус 2 акции своей дочерней Первой грузовой компании за 125,5 млрд руб. Аналогичным образом рассматривалась возможность продажи блокирующего пакета компании «Трансконтейнер»¹. Однако следствием передачи вагонного парка в Первую и Вторую грузовые компании, другие дочерние и зависимые общества стала невозможность обеспечивать грузоперевозки со стороны самого общероссийского железнодорожного перевозчика, что поставило вопрос о введении категории «привлеченные вагоны», которые РЖД должны начать арендовать у других операторов, включая свои дочерние компании, для предоставления грузоотправителям по специальным ценам².

В таких ситуациях, помимо аспектов структурной политики, важное значение приобретает дивидендная политика государства – как акционера различных интегрированных структур – в свете получения им дополнительных доходов от продажи активов, помимо доходов от текущей деятельности. Государство вправе рассчитывать на определенное возмещение за активы, внесенные туда ранее на безвозмездной основе. В каких-то случаях оно может мириться с игнорированием бюджетных проблем в ходе проведения «большой приватизации» интегрированными структурами, но тогда необходим обязательный набор поведенческих требований к таким хозяйствующим субъектам в отношении ценовой политики, участия в слияниях и поглощениях, инвестиционной активности и т.п.

¹ <http://www.1prime.ru>, 28.10.2011 г. Кукушкин М. Дело в контейнере // Московские новости. 11 ноября 2011 г. № 159. С. 07.

² Прямые инвестиции. 2012. № 1 (117). С. 66.

6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2011 гг.

Поразивший с осени 2008 г. российскую экономику кризис естественным образом повлек за собой сокращение поступлений в бюджет, включая доходы, являющиеся следствием реализации государства своей имущественной политики. В 2011 г., как и годом ранее, вслед за возобновлением экономического роста пошел довольно заметный рост бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом.

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от их источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновлены ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Ниже (*табл. 9 и 10*) представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением прошедшего года) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2010 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде материальных объектов¹.

¹ За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета, доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (в 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таблица 9

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2011 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2011 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2011 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8	10276,8 ^д		2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^е	12374,5 ^ж	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^и	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^з	16809,9 ^и	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^з	18195,2 ^и	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^з	114587,7 ^и	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^з	113507,6 ^и	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^з	12349,2 ^к	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^з	111241,25	4637,85	773,4

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

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

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

^г По данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций.

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

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

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

^з Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исклю-

чением земельных участков федеральных автономных (2008–2011 гг.) и бюджетных (2011 г.) учреждений).

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

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

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2010 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2012 г., www.goskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Переходя к анализу предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2011 г. в части возобновляемых источников, прежде всего необходимо отметить весьма заметный рост дивидендов, величина которых увеличилась по сравнению с 2010 г. на 76%. Перечисление части прибыли унитарных предприятий, напротив, несколько снизились (менее чем на 3%). Схожая картина наблюдалась с бюджетными доходами от аренды. Если поступления от аренды земли, как и в 2010 г., продолжали расти (более чем на 10%), то доходы от сдачи в аренду федерального имущества сократились на 9%.

В итоге аккумулированные в бюджет дивиденды (79,44 млрд руб.)³ и арендная плата за землю (8,21 млрд руб.) по своей абсолютной величине превышали все ранее достиг-

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

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

³ Эта величина превосходит и совокупную величину поступления в федеральный бюджет в докризисном 2007 г. дивидендов по акциям российских АО внутри страны (43,5 млрд руб.) и доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро» (около 10,5 млрд руб.). После полного завершения мероприятий по развитию ОАО «Зарубежнефть», в уставный капитал которого в 2007 г. наряду с пакетами акций 2 акционерных обществ, являющихся научно-исследовательскими институтами, была внесена доля рос-

нутые показатели. Перечисления части прибыли ФГУПов (4,64 млрд руб.) также оказались максимальными за все 2000-е гг., за исключением 2010 г. В то же время доходы от аренды имущества, сокращаясь непрерывно с 2008 г., упали ниже уровня 2004 г.

В структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников продолжала расти доля дивидендов (более 76% в 2011 г. против 64,8% годом ранее). Удельный вес прочих источников по сравнению с 2010 г. снизился, составив: для поступлений от аренды имущества – 10,8%, от аренды земли – 7,9%, прибыли, перечисленной ФГУПами – 4,4%.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 10), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. – еще и земельных участков¹) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 10

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2011 гг., млн руб.**

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

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

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

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

^г Сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов,

сийского участника совместного предприятия «Вьетсовпетро» в размере 50%, федеральный бюджет перестал получать доходы из этого источника, который в 2008–2010 гг. вообще отсутствует в структуре доходов из возобновляемых источников. В 2011 г. в федеральный бюджет поступили доходы от деятельности «Вьетсовпетро» в части расчетов по поступлениям прошлых лет в размере 773,4 млн руб.

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

транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

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

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

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

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

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

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

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

^м Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^н Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

^о Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

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

^р Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрированной древесины), включают доходы: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

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

^т Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрированной древесины, доходов от реализации специального сырья и делящихся материалов), включают доходы: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011 г.)), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2011 гг.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)», (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета;

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2010 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2012 г., www.goskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В 2011 г. произошел резкий – более чем 7-кратный – рост доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников по сравнению с предшествующим годом, что можно сравнить только с результатами 2003 г., когда они увеличились в 9 раз.

В наибольшей степени (в 8,5 раза) выросли поступления от продажи акций, которые по своей абсолютной величине (126,2 млрд руб.) на 40% превысили лучшие до последнего времени показатели 2003 г. Тем не менее следует понимать, что значительную часть этих поступлений обеспечила одна сделка с 10% акций ОАО «Банк ВТБ» (95,68 млрд руб.).

Доходы от продажи различного имущества выросли почти в 3,4 раза, от продажи земельных участков – на 76%. Но если поступления от первого из этих источников по абсолютной величине (более 8 млрд руб.) превысили прежний максимум 2007 г. (5,2 млрд руб.), то продажа земельных участков принесла в федеральный бюджет средств (более 2,4 млрд руб.) существенно меньше, чем в 2003–2006 гг., хотя и в 2–2,5 раза больше, чем в 2007–2010 гг.

В целом поступления от продажи акций обеспечили в 2011 г. более 92% совокупных доходов из невозобновляемых источников против почти 80% в 2010 г. Роль прочих ис-

точников стала откровенно символической: доля доходов от продажи различного имущества составила 5,9% (в 2010 г. – 13%), а от продажи земли – всего 1,8% (в 2010 г. – 7,4%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (табл. 11) в 2011 г. вырос более чем в 2,7 раза по сравнению с 2010 г. Их величина (около 241 млрд руб.) стала абсолютным максимумом с начала 2000-х гг.

Таблица 11

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2011 гг.**

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

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2010 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2012 г., www.goskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2011 г. по сравнению с предыдущим годом возросла более чем в 2,5 раза (до 56,7%), превысив их половину впервые за 7 лет. Указанная величина сопоставима с результатами 2000 и 2004 гг., несколько уступая итогам 2003 г. (69,5%). Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, сократился примерно с 79% в 2010 г. до 43,3% в 2011 г. В то же время по абсолютной величине этот результат 2011 г. является максимальным, превосходя итоги 2007 г. на 30%, тогда как доходы от приватизации (продажи) имущества превысили предыдущий максимум (2003 г.) на 45%.

Такие итоги 2011 г. в сфере приватизации позволяют предположить, что «новая приватизационная политика», обсуждаемая в 2009–2011 гг. и подкрепленная рядом нормативно-правовых новаций, имеет – при прочих равных условиях – шансы для полноценной реализации в последующие годы.

6.2. «Новая приватизационная политика»: риски, группы интересов, ограничения, возможные новации

Глобальный кризис конца первого десятилетия XXI в. привел к социально-экономическим изменениям, радикальность которых мы будем осмысливать еще доста-

точно долго¹. Но уже сегодня очевидно, что обе ведущие системы функционирования рыночных институтов западного мира – система США, основанная на идеологии свободной рыночной конкуренции, и социально ориентированная система Европы – не смогли предложить адекватные меры противодействия в начальной фазе кризисных явлений. Тем не менее государства, имеющие более мощные рычаги воздействия на экономику, в условиях кризиса оказались, по сути, единственным действенным барьером развертыванию финансово-экономического коллапса. Среди этих стран – с некоторыми оговорками – была и Россия.

Однако эффект масштабной государственной интервенции в экономику, позитивный в кризисной фазе, становится зачастую негативным в фазе стабильного долгосрочного экономического роста.

6.2.1. Предпосылки «новой приватизационной политики»

Более чем 20-летний опыт проведения политики разгосударствления в России и ряде стран с переходной экономикой свидетельствует о сложности и длительности этого процесса². Динамика процессов разгосударствления в России в 2000-е годы характеризовалась двумя разнонаправленными тенденциями.

С одной стороны, с разной степенью интенсивности продолжился процесс приватизации. Российское правительство ежегодно утверждало обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, включающие сотни ФГУПов и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах различной отраслевой принадлежности. Как видно из предыдущего раздела, в 2007–2010 гг. общее количество федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с участием государства сократилось примерно на 40%. Однако этот тренд характерен преимущественно для федерального уровня. С учетом регионального и местного уровней изменение числа унитарных предприятий было разнонаправленным. Даже формальное сокращение числа госпредприятий на федеральном уровне во многом связано с формированием «интегрированных структур» и госкорпораций.

После 2005 г. темпы приватизации пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006–2008 гг. Возобновление позитивной динамики началось только в 2010 г. Об этом свидетельствуют не только количественные показатели по объектам, но и бюджетные доходы. По данным Минэкономразвития РФ, сумма средств от продажи приватизируемого федерального имущества в 2010 г. составила 22,67 млрд руб.³, что многократно превысило поступления в федеральный бюджет от приватизации государственной собственности в 2008 г. (7,19 млрд руб.) и 2009 г. (1,93 млрд руб.), обеспечив

¹ Используются материалы экспертной группы «Управление государственной собственностью и приватизация», созданной в январе 2011 г. в рамках обновления Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. («Стратегия 2020»).

² О первых этапах приватизации в России см., в частности: Радыгин А.Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: Республика, 1994; Радыгин А.Д., Энтов Р.М. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999; Radygin A. Privatization, Ownership Redistribution, and Formation of the Institutional Basis for Economic Reforms. In: *The Economics of Russian Transition*. Ed. by Y.Gaidar. Foreword by S.Fischer. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Chapter 14. P. 395–459.

³ В то же время, по предварительным данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2011 г., www.goskazna.ru совокупный объем доходов федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (включая земельные участки) составил 18,68 млрд руб.

перевыполнение планового задания, чего не наблюдалось несколько лет подряд. В 2011 г. эта тенденция, с некоторыми оговорками, стала гораздо более явной (121 млрд руб., по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2012 г. – 126 млрд руб.).

С другой стороны, по сравнению с 1990-ми годами возросло влияние государства. В 2000–2003 гг. его усилия преимущественно были направлены на оптимизацию прямого участия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992–1994 гг.) и денежной (1995–1999 гг.) приватизации. Последующие 5 лет (2004–2008 гг.) характеризовались расширением масштабов такого присутствия посредством активизации деятельности компаний с долей государства в капитале, вставших на путь расширения масштабов и диверсификации своего бизнеса путем участия в слияниях и поглощениях. В 2006–2007 гг. вновь активизировалась политика укрупнения разрозненных активов, остававшихся в собственности государства, в интегрированные структуры. Новым аспектом имущественной политики государства стало создание государственных корпораций, среди которых появились охватывающие целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая выпуск гражданской продукции.

Расширение участия государства в экономике нашло отражение и в программных документах. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (принята в 2008 г.) отмечается органичность государственного сектора для российской экономики и признается роль государственного предпринимательства. Однако в части управления государственной собственностью (отдельными категориями объектов) этот документ содержит в основном те же подходы, что и предыдущие правительственные программы 2000-х годов. Важным отличием можно считать обязательное соответствие состава государственного имущества не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в тех или иных секторах экономики.

Кризис 2008–2009 гг. формально не привел в России к прямому масштабному росту государственного сектора, поскольку приоритеты государства в антикризисной политике были ориентированы на минимизацию прямого расширения его участия в капитале проблемных частных компаний и банков. Более того, официальные данные Росстата (не учитывающие пирамидальные владения в смешанном секторе) свидетельствуют о продолжающемся и в 2008–2010 гг. уменьшении доли госсектора в экономике. Тем не менее большинство экспертных оценок свидетельствует о росте прямого участия государства в экономике России вследствие как действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и косвенных антикризисных мер государства. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых им банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий.

По данным ЕБРР, к 2009 г. доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30 до 35%. Эти данные весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора представляются заниженными. По имеющимся оценкам («Тройка Диалог», 2008), федеральные и региональные власти в конце 2007 г. контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка по сравнению с 24% в 2004 г. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила примерно 40–45%, а в 2009 г. этот показатель различными экспертами оценивался в пределах 50%.

Поворот к активной «структурной» приватизационной политике произошел в конце 2009 г., когда российская экономика начала выходить из острой фазы кризиса. В 2006–2008 гг. «типовыми» задачами приватизации были следующие: формирование доходов федерального бюджета, приватизация имущества, не задействованного в осуществлении государственных функций, акционирование унитарных предприятий. В сентябре–октябре 2009 г. в официальных выступлениях высших представителей правительства РФ впервые было отмечено проведение «структурной» приватизации, направленной на снижение масштабов прямого участия государства в российской экономике, на развитие конкуренции в отраслях, на привлечение инвестиций для долгосрочного развития компаний, на повышение эффективности крупных компаний с государственным участием.

Начало нового этапа приватизации можно связать с утверждением правительством РФ (30 ноября 2009 г.) очередного Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2012 гг. Отличительные особенности этого плана – определение в качестве приоритетных задач привлечения внебюджетных инвестиций в развитие приватизируемых компаний; существенного расширения перечня секторов (отраслей), в рамках которых планируется приватизация; ориентации на приватизацию ряда крупнейших (бюджетообразующих) компаний. Это позволяет говорить о начале с 2010 г. в России политики «новой приватизации».

В целом можно выделить *две группы предпосылок в переходе к «новой приватизации»*. Первая группа включает факторы, носящие фундаментальный характер и непосредственно не связанные с недавним экономическим кризисом:

- двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний);
- слабое развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства;
- активность крупных компаний с государственным участием по приобретению активов, в том числе расширению непрофильных активов;
- объективные ограничения в повышении качества корпоративного управления в компаниях госсектора;
- множественность субъектов госсектора, недостаточные возможности государства по эффективному управлению и контролю над их деятельностью.

Однако радикальное изменение содержания государственной приватизационной политики с 2010 г., акценты на ее структурной составляющей и разгосударствлении крупнейших компаний, отдельных секторов, по нашему мнению, в большей степени были обусловлены осознанием проблем, получивших в связи с недавним кризисом особую значимость (вторая группа предпосылок):

- расширение участия (влияния) государства в экономике в кризисный период и чрезмерный уровень его прямого участия;
- риск посткризисного усиления участия государства в экономике вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, переданных в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, при возможном неисполнении этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов;

- невысокая конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;
- потребность в привлечении значительных внебюджетных инвестиций, в том числе в развитие важнейших инфраструктурных секторов;
- усилившиеся сомнения в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширение бюджетных расходов социальной направленности, как следствие – необходимость ужесточения бюджетных ограничений (поиска дополнительных бюджетных доходов).

В целом на первый план «государственной повестки» ставятся вопросы обеспечения структурного эффекта от приватизации для развития российской экономики. По нашему мнению, в пользу структурной направленности приватизационной политики свидетельствуют не только официальные декларации, но и практические действия государства последних двух лет по изменению регулирования приватизации, радикальному сокращению перечня стратегических предприятий, планированию приватизации крупнейших компаний госсектора, совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием.

Во-первых, целый ряд существенных изменений и дополнений был внесен в законодательство о приватизации¹, в частности:

- переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества, определение возможностей утверждения правительством РФ прогнозного плана (программы) приватизации на срок от 1 до 3 лет (ранее устанавливалось ежегодное формирование прогнозного плана) и дополнений приватизационных планов новыми субъектами;
- предоставление правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, установленных законодательством о приватизации, в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики;
- определение возможности передачи правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам;
- отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества, определяемой в соответствии с установленным правительством РФ порядком минимальной цены, по которой возможно отчуждение этого имущества;
- упрощение условий приватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации (определение возможности продажи государственного имущества в электронной форме; совершенствование ее процедуры посредством публичного предложения – «голландский аукцион»; уменьшение размера требуемого задатка для участия в аукционе или конкурсе);
- повышение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Во-вторых, в контексте расширения базы для приватизации следует упомянуть кардинальное сокращение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ²:

¹ Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

² Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». Заметим, что в соответствии с действующим законода-

число фигурирующих в нем организаций за 2010 г. сократилось более чем вдвое – примерно до 200. Рассматривая совокупность исключенных из перечня организаций в отраслевом разрезе, можно отметить, что существенная их часть (около четверти) так или иначе связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой.

В-третьих, были определены планы приватизации на 2011–2015 гг. пакетов акций 10 крупнейших российских компаний и банков, занимающих лидирующее положение в отраслях экономики («Роснефть», «РусГидро», Федеральная сетевая компания «ЕЭС», «Совкомфлот», Сбербанк России, Банк ВТБ, Объединенная зерновая компания, Росагролизинг, РЖД, Россельхозбанк)¹. Приватизацию акций указанных компаний планируется осуществлять на основании отдельных решений президента РФ и правительства РФ, т.е. по «индивидуальным» схемам. Было определено, что уменьшение государственного участия будет осуществляться посредством не только продажи части принадлежащих государству акций, но и проведения дополнительной эмиссии для привлечения инвестиций в интересах компаний.

В-четвертых, наряду с определением планов и подготовкой к продаже пакетов акций крупнейших государственных компаний и банков важно отметить активизацию процессов подготовки и проведения приватизации широкого круга менее крупных компаний и предприятий госсектора. Так, кардинально был расширен Прогнозный план приватизации федерального имущества на 2010 г.: в него были включены около 500 организаций, в том числе свыше 200 ФГУПов². При этом следует особо отметить дополнение перечня рядом весьма крупных АО в сфере транспорта и транспортной инфраструктуры (морские и речные пароходства, порты, аэропорты).

Необходимо отметить, что и в 2011 г. сохраняется довольно высокая динамика действий в сфере государственной приватизационной политики (см. предыдущий раздел). Можно отметить как новые политические декларации (об ускорении приватизационного процесса), так и прикладные новации в сфере электронных торгов, разработки стратегий ФГУПов, вывода высших государственных чиновников из состава советов директоров, расширения методов трансформации унитарных предприятий.

Таким образом, формирование и реализация «новой» приватизационной политики в 2009–2010 гг., безусловно, были среди приоритетов государства. Однако, несмотря на положительные наработки, этот процесс весьма непростой и сопровождается постоянным маневрированием и временными компромиссами. По нашему мнению, для формирования и реализации государственной приватизационной политики характерна особая роль политических решений, той или иной системы «презумпций» в отношении действий в данной сфере. Это является следствием объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, существенной разнородности государственного сектора и специфики различных государственных активов. В то же время по-

тельством о приватизации включение стратегических предприятий и акций стратегических акционерных обществ в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества возможно лишь при их исключении из перечня стратегических предприятий и акционерных обществ.

¹ См. прежде всего Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., а также опубликованную Минэкономразвития России информацию о планируемых продажах акций крупных компаний, занимающих лидирующее положение в отраслях российской экономики, в 2011–2015 годах (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08). В июле 2011 г. этот перечень расширился.

² Изначально в Прогнозном плане приватизации на 2010 г. унитарные предприятия отсутствовали.

литические решения, естественно, не могут определить все необходимые комплементарные действия государства. Поэтому возрастает роль различных групп интересов (влияния) с позитивной повесткой в определении конкретных мер по реализации политических решений, соперничество же этих групп определяет «дрейф» приватизационной политики.

6.2.2. Группы интересов и основные риски

В разработке идеологии «новой приватизации», на наш взгляд, условно можно выделить три разных, но не взаимоисключающих подхода, так или иначе связанных с различными группами интересов при формировании соответствующей государственной политики.

Первый из подходов – «бюджетный», предполагающий использование приватизации прежде всего в качестве инструмента извлечения дополнительных бюджетных доходов, а в конечном счете – обеспечения текущей и среднесрочной макроэкономической стабильности. При этом, впрочем, предусматривается существенное ограничение возможности использования поступлений из невозобновляемых источников, к которым относятся и приватизация, на финансирование текущих расходов бюджета. Сокращение в результате приватизации масштабов госсектора рассматривается в том числе как средство уменьшения числа «реципиентов» государственной поддержки.

Второй подход – «структурный», означающий использование приватизации главным образом как инструмента повышения конкурентоспособности компаний – объектов приватизации, а также совершенствования структуры отдельных отраслей и сфер деятельности. При принятии решений о приватизации компаний ключевое значение имеют не фискальные интересы, а соображения целесообразности привлечения стратегических частных инвесторов, обеспечения притока инвестиций в деятельность компании (в том числе на основе дополнительной эмиссии акций, сокращающей долю государства в ее капитале), повышения уровня корпоративного управления, развития конкуренции, улучшения предпринимательского климата и т.п.

Третий подход – «отраслевой», ориентированный прежде всего на обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, активизацию через прямое участие государства процессов модернизации отдельных секторов. Из этого, очевидно, следует потребность в сохранении (а в некоторых случаях и в усилении) прямого влияния государства на развитие «чувствительных» для населения и развития всей экономики отраслей и секторов. «Опорой» данного подхода служат крупные и сверхкрупные государственные компании. Базовыми инструментами являются реализация крупных инвестиционных проектов и программ (по возможности инновационного характера), создание подконтрольных государству (государственным компаниям) интегрированных структур и т.п.

Каждый из подходов имеет преимущества и в то же время сопряжен с определенными проблемами и рисками. Поэтому прогноз ожидаемых приватизационных доходов может существенно различаться в зависимости от уровня декларативности, выбранной доходной базы, а также статуса нормативно-правового документа и чаще всего носит условно оценочный характер (см. *табл. 12*).

Таблица 12

Прогноз доходов от приватизации в 2011–2014 гг.: оценки, млрд руб.

	2011	2012	2013	2014
Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г.)*	6	5	5	–
Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ (в ред. от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ)	–	–	–	–
Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.; на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.	298	276,1	309,4	300,0
Сводная бюджетная роспись на 2011 г. по статье «Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности» (www.goskazna.ru)	297,954	–	–	–
Администрация Президента РФ (11.07.2011 г., Московские новости): не менее	450	450	450	450
Правительство РФ (17.06.2011 г., http://www.rg.ru/2011/06/17/privatizacia-site.html): около	500	–	–	–
Минэкономразвития РФ (25.07.2011 г., Ведомости)	1000	1000	1000	1000

* Предполагалось, что «Прогноз доходов от продажи федерального имущества может быть скорректирован в случае принятия правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. В этом случае доходы от продажи федерального имущества в 2011–2013 гг. могут составить (с учетом рыночной конъюнктуры) около 1 трлн рублей». Несмотря на внесение 5 дополнений в декабре 2010 – июле 2011 г., прогноз не менялся.

Отдельной и крайне сложной проблемой в рамках бюджетного подхода является реалистичная оценка доступных источников финансирования амбициозных приватизационных планов. Если сразу абстрагироваться от любых вариантов, связанных с активностью крупнейших компаний и банков с участием государства (как покупателей, опосредованно имеющих приоритетный доступ к финансовым ресурсам государства), то речь может идти прежде всего о международных финансовых рынках. Но здесь конкуренция национальных правительств, желающих реализовать те или иные проекты приватизации, в 2010–2011 гг. вновь становится исключительно высокой.

При этом, по весьма жесткой оценке А. Ведева, «когда мы говорим о перспективах приватизации, скажем, госкорпораций, госбанков, госсобственности, мы должны четко понимать, что внутренних ресурсов для приватизации у нас нет». Как показывает анализ структуры институциональных финансовых потоков российской экономики на 1 января 2011 г., предприятия на протяжении последних 10 лет являются нетто-задолжниками (нетто-задолженность корпораций находится на уровне 15% к валовым активам банковской системы, или примерно 10% ВВП)¹.

Отсюда следует вывод о зависимости успешной реализации «новой приватизационной политики» от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы России. В первую очередь речь идет об ограничениях для иностранных юридических лиц в стратегических секторах, о гарантиях прав собственности и правоприменении в целом, о стимулировании внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством модернизации накопительной пенсионной системы, институтов коллективного инвестирования и биржевых технологий.

¹ Стенограмма заседания экспертной группы «Управление государственной собственностью и приватизация» 6 июля 2011 г., <http://2020strategy.ru/g15/news/32746132.html>

Вместе с тем «бюджетный» подход не ориентирован на привлечение средств в развитие приватизируемых компаний и не требует обязательной передачи контроля над приватизируемыми компаниями от государства к частным собственникам. Все это является сильными сторонами «структурного» подхода, который, впрочем, характеризуется риском последующего вмешательства государства в деятельность приватизированных компаний, не гарантирует эффективного использования привлекаемых компаниями средств, а также ориентирован прежде всего на развитие наиболее «заметных» хозяйствующих субъектов. «Отраслевой» подход может использоваться для жесткой, относительно быстрой перестройки отдельных секторов, при формировании «национальных чемпионов», но наряду с этим может привести к неконтролируемому разрастанию госсектора, ухудшению условий конкуренции и ограничению возможностей частной инициативы (см. табл. 13).

Таблица 13

Основные преимущества и риски различных подходов к формированию государственной политики в рамках «новой приватизации»

Подход	Преимущества	Проблемы и риски
«Бюджетный»	Снижение (либо полное отсутствие) барьеров для покупателей; целесообразность предпродажной подготовки; ориентация на приватизацию крупнейших компаний; общее сокращение количества ГУПов и ОАО с государственным участием	Непринципиальность величины приватизируемых пакетов акций, возможность сохранения государственного контроля в крупных компаниях; ориентация на продажу «беспроblemных», ликвидных активов; ориентация на относительно близкую перспективу
«Структурный»	Усиление инвестиционной направленности использования средств от приватизации; ориентация на привлечение стратегических инвесторов; реальное сокращение доли госсектора в экономике	Неясность взаимных обязательств на перспективу; проблема выбора эффективных стратегических инвесторов; ориентация на развитие главным образом крупных и сверхкрупных компаний; проблемы эффективного использования привлеченных компаниями внебюджетных средств
«Отраслевой»	Развитие и опережающая модернизация крупнейших компаний госсектора; повышение привлекательности крупных госкомпаний для потенциальных инвесторов; обеспечение социальной стабильности	Слабая мотивация к развитию секторального регулирования; сохранение (увеличение) прямого участия государства в экономике; риск неконтролируемого «разрастания» компаний с государственным участием и ухудшения условий для конкуренции; риски «непрозрачных обменов», «административного торга»

Конкуренция за влияние между выделенными «группами интересов» приводит к ряду последствий.

Первое из них – определенная периодичность в усилении (или ослаблении) влияния «групп интересов» на принимаемые решения в сфере приватизации. Приоритет того или иного подхода в определяющей мере зависит от ситуации (ожиданий) в плане обеспечения сбалансированности бюджета, от возникновения существенных проблем на отдельных «социально-чувствительных» рынках. Так, именно в период обсуждения параметров проекта бюджета (май – июнь) отчетливо проявляется линия на повышение роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета, а когда возникают недостатки в регулировании определенных рынков, усиливается аргументация о необходимости сохранения прямого участия государства в соответствующих крупных компаниях для компенсации «провалов рынка».

Второе последствие – компромиссность принятых решений, неполнота и противоречивость реализуемых мер. Приведем лишь несколько недавних (2010–2011 гг.) примеров:

– позитивное решение о расширении представительства независимых директоров в компаниях с государственным участием не дополнено мерами по повышению роли и ответственности советов директоров, изменению порядка назначения в них высших менеджеров;

– возможность привлечения инвестиций в развитие предприятия в ходе приватизации (точнее – разгосударствления) существует для узкого круга сверхкрупных компаний на основе индивидуальных решений, для других же соответствующие инструменты (способы приватизации) не развиты;

– отказ от использования в качестве организационно-правовой формы государственных корпораций сопровождается постановкой задачи по проработке новой формы «юридического лица публичного права»¹;

– при общей ориентации на сокращение использования института унитарных предприятий не предпринимаются усилия по определению инструментов прозрачного финансирования решения публичных задач (функций) через компании, в том числе частного сектора.

Третье последствие – преимущественно скрытый характер лоббирования интересов в рамках приватизации, расширенные возможности принятия индивидуальных решений при нечеткости нормативных рамок, неразвитость официальной аргументации принятых решений. Мы полагаем, что некоторая «размытость» условий приватизации, особенно крупных компаний, – это в известной мере оправданные издержки, обусловленные стремлением изменить в разумные сроки ситуацию при наличии высоких административных барьеров согласования между «группами интересов» четких норм и правил приватизации. Но это же усиливает «соперничество» различных подходов к приватизации и ведет к снижению предсказуемости ее условий на уровне каждой отдельной крупной компании с государственным участием.

Применительно к перспективам приватизации, обеспечению эффективности социально-экономического развития с учетом значимости ряда принятых политических решений (обеспечение структурного эффекта, ограничение прямого представительства отраслевых министерств в управлении компаниями, определение возможности отказа государства от контрольных пакетов акций в ряде крупнейших компаний) следует обозначить некоторые *существенные риски*.

Первый из них – расширение государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов. По нашему мнению, масштабы разгосударствления, с одной стороны, и процесса консолидации активов в отдельных крупных компаниях (банках) с государственным участием, их «разрастания» в конкурентные сферы деятельности – с другой, могут оказаться сопоставимыми. Этот риск представляется наиболее актуальным в ближайшей перспективе.

Второй риск наиболее значим в среднесрочной и долгосрочной перспективе: при недостаточности усилий по развитию отраслевого регулирования приватизация круп-

¹ См. План-график мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», утвержденный председателем правительства РФ 29 декабря 2010 г. № 6793п-П13.

ных компаний в последующем приведет к усилению неформального воздействия на них со стороны государства. Это объясняется тем, что при неразвитости регулирования в отдельных секторах, ранее «компенсировавшегося» прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями, с выходом государства из такого управления ему потребуются иные инструменты для решения общественно значимых задач. Главная проблема в этом случае – еще большая непрозрачность публичных интересов в отношении таких компаний, появление предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными) по сравнению с вариантом прямого участия государства в капитале. Кроме того, запаздывающий характер «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата может существенно ограничить позитивный структурный эффект от приватизации.

Третий риск – нечеткость условий и критериев приватизации крупных компаний с привлечением в их развитие инвестиций, возможные расхождения государства и собственников таких компаний в представлениях о взаимных обязательствах. Это ведет к усилению давления сторон друг на друга в различных формах, к расширению возможностей политиков по апеллированию к той части общества, которая традиционно отмечает «несправедливость» и «дешевизну» приватизации.

Четвертый риск связан с тем, что качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления государственной собственностью (имеются в виду унитарные предприятия и акционерные участия) достигло, по всей видимости, объективного предела. Риск консервации сложившейся модели управления остается весьма высоким, что может привести к паллиативности и снижению эффективности любых мер по дальнейшему разгосударствлению.

6.2.3. «Новое измерение» разгосударствления

В ближайшие годы политика в сфере управления государственной собственностью и приватизации должна перейти в «новое измерение». При этом следует учитывать возможность применения *нескольких значимых подходов.*

«Градуалистский». Сохраняющиеся масштабы и «качество» большинства объектов госсектора не позволяют реализовать аналог ускоренной «массовой» приватизации. Разгосударствление необходимо проводить на основе принципа «управляемой равномерности» приватизации, что требует целого комплекса подготовительных мер и его этапизации. Излишняя радикализация подходов уравнивает ожидаемые выгоды и потери.

«Мультисекторный». Множественность типов объектов госсектора предполагает наличие дифференцированных моделей (планирования) приватизации и управления.

«Модель стратегического ядра». Не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но правомерны аргументы в пользу постепенного снижения порогов контроля, создания равных условий конкуренции, транспарентности и модификации (качества) корпоративного управления.

«Структурный». Маловероятно достижение экономического эффекта приватизации (эффективного собственника) без модернизации сектора, невозможность модернизации сектора при доминировании государства/без расширения сегмента частной собственности, бесполезность расширения частного сектора без изменения качества институциональной среды.

«Прагматичный» подход означает определение стратегического ядра экономики (стратегические, системообразующие предприятия), приоритет «глубокой» приватизации крупных компаний, избавление от анахроничных и паллиативных организационно-правовых форм и неликвидов, модернизацию сложившейся системы управления государственной собственностью.

На наш взгляд, общими *принципами долгосрочной государственной политики* по управлению государственной собственностью и приватизации должны стать:

- «презумпция полезности» приватизации; принцип, согласно которому, за исключением заявленного узкого круга компаний, все прочие компании с государственным участием, унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании могут стать объектом приватизации;

- «презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных;

- сохранение существующих социальных обязательств и (или) прямое сокращение функций общественного сектора;

- развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов; постоянное сочетание усилий по приватизации и расширение институционально-экономических предпосылок для нее;

- любые шаги, прямо или косвенно повышающие «вес» государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора, должны быть исключительными, достаточно обоснованными и четко согласованными;

- компании под контролем государства не должны, с одной стороны, входить в сферы деятельности сектора с частной предпринимательской инициативой, с условиями для конкуренции, а с другой – формировать барьеры входу новых компаний на «свои» рынки;

- приоритет обеспечения структурных эффектов для экономического развития от приватизации;

- принцип «разумной настойчивости», последовательности и «градуализма», ограничение рисков;

- прозрачность процессов управления государственной собственностью и оснований по принятым решениям; открытость к различным формам общественного контроля и оценки;

- формирование целостной системы мотиваций для всех участников; приглашение общества и бизнеса к предметному диалогу с государством по приватизационной политике и управлению государственной собственностью.

С позиции общих приоритетных целей государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации целесообразно выделить *два этапа*: 2012–2015 гг. и 2016–2020 гг. Различия между ними обусловлены комплексами решаемых задач, уровнем ожидаемых рисков и необходимостью проведения целого ряда подготовительных мероприятий.

На первом этапе приоритетами должны стать реализация текущих планов, минимум радикальных решений, «очистка» неликвидов, подготовка «площадки» для второго этапа. Уровень возможных рисков можно оценить как минимальный. В частности, в рамках этого этапа целесообразно предусмотреть:

- реализацию намеченных планов по сокращению уровня государственного участия в крупнейших и крупных компаниях;

– ограничения для компаний с государственным участием (их дочерних и зависимых структур) по приобретению приватизируемых активов, использованию средств госбанков и госкомпаний, консолидации активов в рамках госкомпаний;

– увеличение числа крупных компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75% + 1 акция);

– существенное повышение качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием (совершенствование статуса независимых директоров, мотивации для менеджеров и их подотчетность советам директором и др.);

– сокращение количества субъектов государственной собственности путем ликвидации широкой совокупности ФГУПов, прекративших свою деятельность;

– приватизация «неликвидов» (мелких пакетов акций с низкой стоимостью);

– реализация комплекса мер по расширению потенциальной базы для приватизации на втором этапе;

– определение принципов и особенностей приватизации на региональном и муниципальном уровнях;

– политика «малых дел» (публичность отчетов о приватизации и измерение социально-экономической роли госсектора, учет и регистрация всех активов унитарных предприятий, государственных корпораций, интегрированных структур с государственным участием и т.п.);

– формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.

На втором этапе следует предусмотреть радикальное сокращение прямого участия государства в экономике, что означает и повышенные многоплановые риски. На этом этапе возможна реализация следующих ключевых мер:

– «углубление» приватизации по крупнейшим компаниям (или полная приватизация, или до уровня блокирующего пакета акций);

– сокращение государственного участия в государственных институтах развития и специализированных банках;

– реструктуризация активов крупных компаний, выделение и приватизация субхолдингов из конгломератных интегрированных структур;

– реорганизация государственных корпораций (часть прекращает деятельность, другая часть после преобразования в ОАО подлежит в той или иной степени приватизации);

– преобразование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, на основе принципа множественности вариантов – в зависимости от характера и масштабов основной деятельности в ОАО (типовая схема); в казенные предприятия; в некоммерческие организации; в государственные учреждения;

– приватизация большей части средних и крупных компаний с государственным участием (при необходимости – до уровня блокирующего пакета акций).

Рассмотренные этапы можно отождествить с двумя различными (по степени радикализма) *сценариями государственной политики* в сфере приватизации и управления государственной собственностью. С некоторой долей условности первый сценарий – инерционный – предполагает экстраполяцию на период 2012–2020 гг. задач первого этапа. Второй сценарий – радикальный – предусматривает полноценную реализацию ключевых мер первого и второго этапов в течение 2012–2020 гг.

Это предполагает развитие существующих механизмов и реализацию широкого комплекса мер, которые формируют шесть *наиболее значимых функциональных направлений государственной политики* в сфере управления государственной собственностью и приватизации.

1. Ограничение рисков «разрастания» государственного сектора в экономике, повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности.

2. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике.

3. Получение структурного эффекта от приватизации: «глубина» приватизации крупных компаний, модернизация сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием, улучшение условий участия в приватизации иностранных инвесторов, привлечение эффективных собственников и развитие конкурентной среды.

4. Институциональная оптимизация госсектора: сокращение числа субъектов госсобственности, ликвидация и санация неэффективных предприятий госсектора.

5. Повышение эффективности деятельности «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия.

6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием.

В рамках каждого из перечисленных направлений существует широкий спектр возможных новаций и прикладных мер с возможной вариацией по степени радикализма. Не ставя себе целью подробный анализ, приведем лишь несколько примеров (см. табл. 14).

Таблица 14

Новые акценты в государственной политике по управлению государственной собственностью и приватизации: некоторые возможные новации

Направление 1	Существующий подход 2	Предлагаемый подход 3
Определение состава объектов государственной собственности для приватизации	Формирование приватизационных планов по предложениям ФОИВ	«Заявительный принцип» – формирование приватизационных планов также по предложениям бизнеса, потенциальных инвесторов в сочетании с принципом для ФОИВ «приватизируй или публично объясняй»
Ограничения на приватизацию	Система нормативных ограничений	Замещение части ограничений на законодательно установленные обременения для собственников
Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации)	Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления	Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением
Привлечение инвестиций в компании в ходе приватизации	Для сверхкрупных компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам	Определение «инвестиционных механизмов» в рамках закона о приватизации для всех крупных предприятий (например, с чистыми активами более 3 млн МРОТ)
Унитарные предприятия	Один возможный вариант преобразования – в ОАО со 100%-м государственным участием	Множественность вариантов преобразования: в ОАО со 100%-м государственным пакетом, в ООО, в государственное учреждение, в некоммерческую организацию
Приватизация унитарных предприятий	Две отдельные процедуры: акционирование, продажа акций	Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части акций)
Интересы в развитии компаний с государственным участием	Модель максимизации государственного интереса (как краткосрочного, так и долгосрочного), издержки мажоритарной модели корпоративного управления	Переход к модели «позитивного конфликта» (долгосрочные государственные интересы – краткосрочные коммерческие интересы) с наделением совета директоров фактическими правами в системе координат «влияние – независимость – информированность»

Окончание таблицы 14

1	2	3
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением прав независимых директоров
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИВ	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием
Назначение топ-менеджеров в компании с государственным участием	Политические решения, непрозрачный отбор, ограниченная роль советов директоров	Открытый конкурс, публичные рекомендации советов директоров общим собраниям акционеров
Оценка параметров госсектора и приватизации	Управленческий подход – оценка численности субъектов государственной собственности, приватизируемых субъектов (по организационно-правовым формам, по доле государственного участия, по отраслям)	Экономический подход – оценка социально-экономической роли госсектора и влияния приватизации на развитие (вклад в ВВП, ВРП, экспорт, концентрация на рынках, привлечение инвестиций и т.п.)

Насколько реально «новое измерение» приватизационной политики, покажет время. Действия государства могут привести как к усилению, так и к ограничению рассмотренных выше рисков. Однако по-прежнему крайне важен один из основных уроков 1990–2000-х годов: приватизационный эффект может быть только долгосрочным, а скорость его достижения зависит от качества и скорости реализации всей совокупности направлений социально-политических и экономических реформ (фактор «институциональной среды»).

6.3. Российские финансовые институты развития: процесс становления и основные проблемы в повышении результативности¹

В течение уже примерно полутора десятков лет российское правительство предпринимает различные усилия по созданию и «выстраиванию» системы финансовых институтов развития в России. Данное направление российской экономической политики соответствует общей мировой практике: существует ряд задач и базовых причин, в связи с которыми многие государства формируют институты развития и поддерживают их деятельность².

Основные мотивации для правительств к формированию и совершенствованию деятельности институтов развития в общем виде связаны с необходимостью компенсации «провалов рынка», со снижением рисков частных инвесторов, с обеспечением существенных положительных экстерналий, содействием в преодолении различных барьеров и снижении транзакционных издержек, обеспечением «синхронизации» изменений в поведении хозяйствующих субъектов. Неслучайно наиболее распространенные в мировой практике сферы деятельности институтов развития – развитие малого и среднего бизнеса; стимулирование инноваций; поддержка экспортно-импортных операций; развитие инфраструктуры; содействие региональному развитию; поддержка отдельных секторов экономики (типичный вариант – сельское хозяйство).

¹ Настоящий раздел подготовлен с использованием результатов проекта «Институциональный анализ проблем функционирования системы финансовых институтов развития в интересах поддержки инновационной деятельности», выполненного Межведомственным аналитическим центром по заказу Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2011 г.

² Более подробно о понятии и типологии институтов развития, о целях, задачах и направлениях их деятельности см.: Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта // Проблемы прогнозирования. 2009. № 2.

Заметим, что сколько-нибудь строгое определение «института развития» отсутствует. По нашим представлениям, экспертное мнение близко к тому, что институт развития – это некоторая организация (возможны различные организационно-правовые формы), которая сочетает в себе некоторые из следующих признаков:

- создана по инициативе, с участием государства;
- ориентирована на компенсацию «провалов рынка», обеспечение демонстрационного эффекта;
- финансируется за счет разовых взносов (вкладов) государства (в этом случае чаще предполагает безубыточный характер деятельности института развития) или на основе регулярного бюджетного финансирования;
- ориентирована в своей деятельности на долгосрочную перспективу, на достижение установленных стратегических целей;
- осуществляет свою деятельность на основе специфической нормативной базы и особых регулятивных требований;
- ориентируется на применение механизмов частно-государственного партнерства;
- автономна от государства в принятии тактических решений.

По разным оценкам, в мире насчитывается несколько сотен институтов развития, существуют их различные классификации¹ (например, в зависимости от характера предоставляемых ими услуг), но, как правило, выделяют группу финансовых институтов развития, при этом последние представлены в различных формах – в частности как банки развития, фонды, агентства².

Эксперты, отмечая необходимость государственного вмешательства для компенсации «провалов рынка», в частности применительно к инновационному развитию³, в то же время указывают и на определенные риски, связанные с таким вмешательством. В качестве рисков, связанных с деятельностью государственных институтов развития, можем выделить следующие:

- перераспределение поддержки в пользу неэффективных компаний;
- «захват» государством поддерживаемых проектов;
- внесение существенных искажений в рыночную среду;
- замещение частных расходов.

В целом считается, что для снижения такого рода рисков странам необходимо применять более развитые системы управления и институциональной организации

6.3.1. Основные этапы формирования российской системы финансовых институтов развития

На наш взгляд, можно выделить условно *пять основных этапов* процесса формирования и становления институтов развития в России, продолжающегося с конца 90-х го-

¹ См., например, презентацию И.Г. Соколова, сотрудника Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара «Институты развития и бюджет: результаты и перспективы» (июль 2011 г.).

² Более подробно о классификации и примерах зарубежных государственных институтов развития – в презентации Г.О. Грефа, министра экономического развития и торговли РФ «О создании государственного финансового института развития (О проекте Федерального закона «О Банке Развития»)» (декабрь 2006 г.).

³ Igniting innovation: rethinking the role of government in emerging Europe and Central Asia / Itzhak Goldberg [et al.]. The World Bank, 2011.

дов (см. *табл. 15*). Предложенная нами этапизация в значительной мере определяется изменениями ресурсных возможностей государства, а также определенной эволюцией на уровне властных структур доминирующих представлений об актуальности и значимости поддержки инновационного развития на фоне других направлений государственной политики.

В целом до 2007 г. становление российских институтов развития носило эволюционный характер и состояло в постепенной (и не слишком существенной по бюджетным затратам) отработке отдельных инструментов поддержки инвестиционных и инновационных проектов, преимущественно в рамках содействия малому и среднему предпринимательству (далее – МСП). В этот период реализация политики по диверсификации экономики, инновационной политики оставалась на втором плане в деятельности правительства (а также при распределении бюджетных ресурсов) и сводилась к отдельным экспериментам и разрозненным инициативам.

Поворот к интенсивному формированию финансовых институтов развития и существенному расширению их ресурсной базы произошел в 2007 г. и был связан с политическим решением¹ использовать часть средств Фонда национального благосостояния (около 300 млрд руб.) для капитализации нескольких институтов развития. Такое решение имело, скорее всего, множественные и разнородные причины, но одна из основных, как мы полагаем, – это стремление достичь определенного компромисса в условиях, с одной стороны, усиливающегося давления сторонников существенного увеличения государственных инвестиций в экономику (противников дальнейшего увеличения государственных финансовых резервов), а с другой – системного сопротивления повышению уровня государственных расходов сторонников макроэкономической стабильности. Вложение государством части накопленных финансовых средств в институты развития «связало» эти средства с будущим инвестиционным использованием, но при этом не должно было привести к резкому расширению государственных расходов.

Взгляды руководителей государства на основную роль системы финансовых институтов развития в России в последние пять лет несколько изменились: если в 2007 г. расширение деятельности институтов развития связывалось прежде всего с задачами диверсификации экономики, развития отдельных секторов, устранения инфраструктурных ограничений, то в 2009–2010 гг. основной акцент уже делался на «настройку» системы институтов развития² для реализации инновационной политики, осуществления технологической модернизации, привлечения дополнительных инвестиций, в том числе с учетом недостаточно благоприятного инвестиционного климата.

Таблица 15

Основные этапы формирования системы институтов развития

Период	Внешние условия	Ключевые события	Особенности
1	2	3	4
1999–2000	Жесткие бюджетные ограничения, стимулирование инноваций – на периферии государственной политики	Созданы Российский банк развития* и Венчурный инновационный фонд**	Акцент на создание относительно небольших самофинансируемых институтов

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г.

² См., в частности: Стенографический отчет о заседании Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России от 25 ноября 2009 г.

Окончание таблицы 15

1	2	3	4
2004–2006	Смягчение бюджетных ограничений, устойчивый экономический рост, повышенное внимание к «качеству» роста	Российский банк развития начал реализацию программы поддержки МСП через региональных партнеров; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере начал реализацию программы «Старт»; начато создание региональных венчурных фондов; учреждена Российская венчурная компания (РВК); принято решение о создании Российского инвестиционного фонда ИКТ	Акцент на региональную поддержку МСП
2007–2008	Большой объем бюджетных доходов, стимулирование инноваций – в числе главных направлений государственной политики, попытка «привязать» существенные ресурсы к отдельным ключевым направлениям развития	Созданы государственные корпорации – Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Российская корпорация нанотехнологий (Роснотех)***	Запуск крупнейших институтов
Конец 2008 – 2009	Экономический кризис, сокращение ресурсов, направляемых на стимулирование инноваций, при повышении внимания к результативности реализуемых мер	У Российской корпорации нанотехнологий временно изъята большая часть ресурсов; Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере вместо ряда реализуемых ранее программ запущена программа «Антикризис»; учрежден Фонд посевных инвестиций РВК	Активное использование институтов или их ресурсов для реализации антикризисной политики; начало процесса создания институтов «второго уровня»
С 2010	Улучшение ситуации в экономике, попытки извлечь уроки из кризиса, инновации – в числе основных декларируемых государством приоритетов	Российской венчурной компанией и РОСНАНО создан ряд новых институтов, в том числе инфраструктурной направленности, а также фонды в зарубежной юрисдикции; создан Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонд «Сколково»); по инициативе государства Внешэкономбанком учреждены Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) и Российское агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСАР); Российский банк развития начал реализацию программы поддержки модернизации и инноваций	Активный процесс создания новых институтов, расширение международной деятельности; усиление внимания к улучшению инвестиционного климата

* В настоящее время – ОАО «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства» (ОАО МСП Банк).

** Первый государственный институт развития, созданный по модели «фонда фондов». Учрежден государством в 2000 г. для поддержки венчурной индустрии, однако инвестиционную деятельность начал лишь в 2007 г. и в достаточно скромных масштабах – ввиду относительно скромного капитала фонда (100 млн руб., из которых, по имеющимся данным, было профинансировано лишь 50 млн руб.), а также жесткого ограничения предельных размеров участия фонда в капитале венчурных фондов (10%).

*** В марте 2011 г. была преобразована в акционерное общество – ОАО «РОСНАНО».

Рассматривая в целом процесс становления системы российских институтов развития (см. *рис. 1*), можно отметить следующее:

1) в период с конца 1990-х по 2008 г. наблюдался постепенный сдвиг к формированию институтов, ориентированных на поддержку проектов на более поздних стадиях, – важной вехой на этом пути стало образование госкорпораций «Внешэкономбанк» и «Роснотех». Однако с 2009 г. некоторые из существующих институтов развития (РВК и РОСНАНО) расширили свою деятельность применительно к ранним стадиям, кроме

того, вновь созданные институты (в частности, Фонд «Сколково») в существенной мере также сориентировались на поддержку проектов на ранних стадиях;

2) наблюдается устойчивая тенденция к расширению как объема ресурсов институтов и фондов, так и величины поддерживаемых ими проектов: если в конце 1990-х – начале 2000-х годов создавались и действовали преимущественно «малобюджетные» инструменты (Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Венчурный инновационный фонд, Российский банк развития), то ряд сформированных позднее институтов (Внешэкономбанк, Роснано, РФПИ) наделен существенно большим ресурсным потенциалом и использует его для поддержки достаточно крупных проектов (объемом около миллиарда рублей);

3) практический «запуск» ряда рассматриваемых институтов происходил с существенной задержкой – от года до нескольких лет. При этом если в случаях РВК и РОСНАНО задержка, по сути, являлась «технической» – обуславливалась необходимостью формирования органов управления, определения их полномочий, принятия внутренних регламентов и положений, организации конкурсов и т.п., – то в ситуациях с Венчурным инновационным фондом и Российским инвестиционным фондом ИКТ¹ запаздывание вызвано существенными недостатками соответствующих правил и норм;

4) в ряде случаев при формировании новых институтов учитывался опыт (в том числе негативный) применения инициированных ранее инструментов. Так, РВК, созданная по той же модели, что и Венчурный инновационный фонд (государственный «фонд фондов»), лишена наиболее принципиальных нормативных недостатков последнего;

5) примерно с конца 2009 г. начался масштабный процесс «вторичного» создания институтов развития, в рамках которого учредителями новых структур выступают сами действующие институты. При этом лишь в части случаев основным инициатором данного процесса выступает государство (РФПИ, ЭКСАР), в остальных же инициатива принадлежит самим институтам. Особую активность в данном отношении проявляют РВК и РОСНАНО;

6) в 2010–2011 гг. наблюдается тенденция к динамичному росту масштабов деятельности российских финансовых институтов развития: расширяются их круг, а также направления функциональной специализации и применяемый инструментарий; увеличиваются объем их ресурсов и количество поддерживаемых ими инновационных проектов.

Созданные к настоящему моменту финансовые институты развития весьма разнообразны (см. *табл. 16*): их деятельность направлена на поддержку инновационной деятельности как малых и средних фирм, так и крупных компаний, они ориентированы на различные стадии развития фирм (от посевной и начальной до поздних), механизмы поддержки связаны с выдачей грантов, с инвестициями, с предоставлением кредитов и гарантий. Отметим, что в рамках отдельных функциональных направлений реализуются различные модели стимулирования инноваций. Так, для поддержки посевных проектов наряду с грантовым механизмом (Фонд содействия инновациям) используется механизм посевных инвестиций (Фонда посевных инвестиций РВК); поддержка венчурных инвестиций реализуется как через модель «фонда фондов» (РВК, в меньшей

¹ Данный институт создан государством в 2007 г., однако до сих пор не начал инвестиционную деятельность в силу нормативно установленного жесткого требования о необходимости сокращения участия государства в его капитале до 51%.

степени – РОСНАНО), так и на основе механизма программной поддержки создания региональных венчурных фондов.

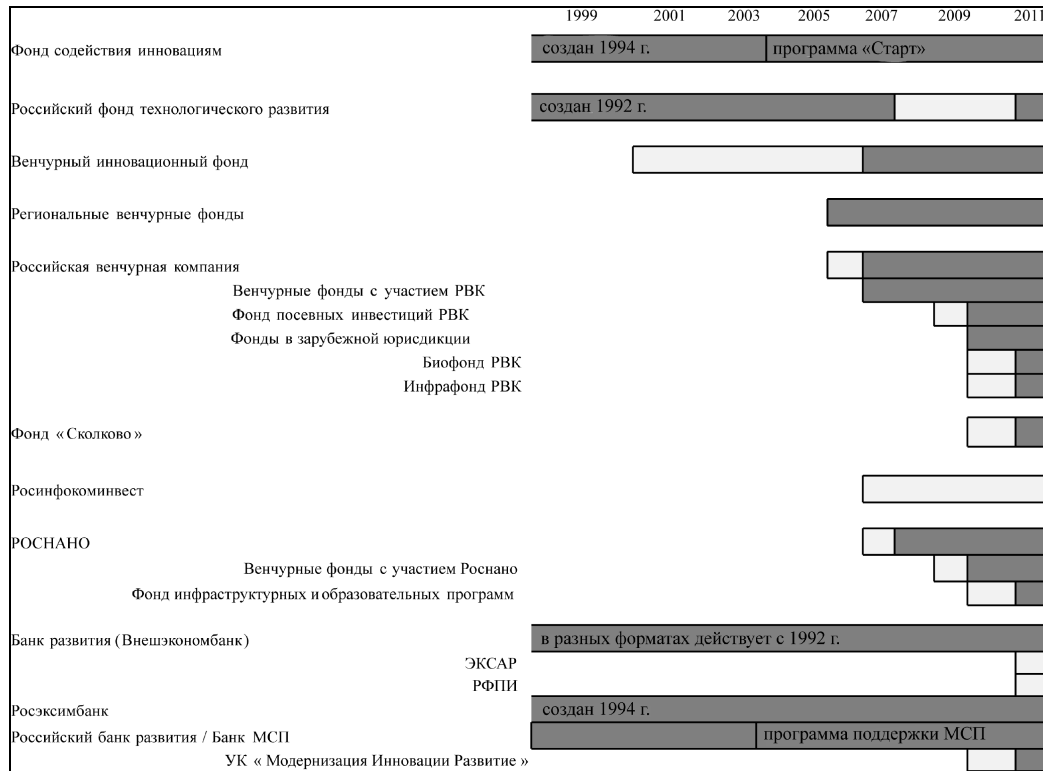


Рис. 1. Процесс создания российских институтов развития

В целом система российских финансовых институтов развития по сравнению с ситуацией начала 2000-х годов кардинально изменилась и стала значительно более «богатой»: и в прямом смысле – по совокупным объемам управляемых ресурсов, и в переносном – по разнообразию своего состава. Более того, в последние 2 года наблюдается существенное повышение активности в дальнейшей достройке системы институтов развития, в том числе в реализации ранее намеченных планов.

Таблица 16

Характеристика основных существующих финансовых институтов развития

Институт развития	Год создания	Правовая форма	Участники	Модель деятельности	Форма поддержки	Стадии поддержки	Ресурсы
1	2	3	4	5	6	7	8
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия инновациям)	1994	Федеральное государственное бюджетное учреждение	Российская Федерация	Финансирование НИОКР малых инновационных фирм за счет бюджетных средств	Гранты	Предпосевная, посевная	Бюджетные ассигнования в 2010 г. – 3,4 млрд руб., в 2011 г. – 4 млрд руб., в 2012 г. – 4 млрд руб.

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8
Российская венчурная компания (РВК)	2006	Открытое акционерное общество	Российская Федерация	Государственный «фонд фондов» посевных, венчурных и прямых инвестиций	Инвестиции	Посевная, венчурная, поздние	Стоимость чистых активов (на конец 2010 г.) – 34,5 млрд руб.
Фонд посевных инвестиций РВК	2009	Общество с ограниченной ответственностью	РВК – 99%; Фонд содействия инновациям – 1%	Инвестиционный фонд ранних стадий	Инвестиции	Посевная	Уставный капитал – 2 млрд руб.
Региональные венчурные фонды	2006–2009	Закрытые паевые инвестиционные фонды особо рискованных (венчурных) инвестиций	Региональные фонды содействия развитию инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере (финансируемые в равных долях из федерального и регионального бюджетов) – 50%; сторонние инвесторы – 50%	«Классические» венчурные фонды	Инвестиции	Венчурная	Общий объем к началу 2012 г. – 9,2 млрд руб.
Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонд «Сколково»)	2010	Некоммерческая организация	Российская академия наук, Внешэкономбанк, Фонд содействия инновациям, МГТУ им. Н.Э. Баумана, РОСНАНО, РВК	Финансирование инновационных проектов компаний – участников инновационного центра	Гранты	Предпосевная, посевная, венчурная	Бюджетные ассигнования в 2010 г. – 10,3 млрд руб., в 2011 г. – 15,5 млрд руб., в 2012 г. – 27,1 млрд руб.
Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий (Росинфокоминвест)	2007	Открытое акционерное общество	Российская Федерация	Отраслевой фонд прямых инвестиций	Инвестиции	Как правило, поздние	Уставный капитал – 1,45 млрд руб.
Российский фонд технологического развития (РФТР)	1992	Федеральное государственное автономное учреждение	Российская Федерация	Поддержка НИОКР компаний на возвратной основе	Ссуды	Как правило, поздние	Н.д.

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8
РОСНАНО	2007	Открытое акционерное общество	Российская Федерация	Финансирование инновационных компаний, венчурных и инвестиционных фондов	Инвестиции	Создание и развитие производств	Чистые активы на июнь 2011 г. – 61,3 млрд руб.; долгосрочные заимствования (под госгарантии) – 43 млрд руб.; взнос Российской Федерации в уставный капитал в 2011 г. – 47,2 млрд руб.
Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)	2007*	Государственная корпорация	Российская Федерация	Государственный банк развития, в том числе осуществляющий поддержку инвестиционных проектов	Кредиты, инвестиции, гарантии	Как правило, поздние	Активы на конец 2010 г. – 1782,8 млрд руб.
Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк (Росэксимбанк)	1994	Закрытое акционерное общество	Внешэкономбанк	Специализированный банк поддержки экспорта	Кредиты, гарантии	Как правило, поздние	Активы на октябрь 2011 г. – 9,1 млрд руб.
Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП Банк)	1999	Открытое акционерное общество	Внешэкономбанк	Поддержка МСП посредством целевого финансирования региональных партнеров – банков и организаций инфраструктуры	Кредиты (в том числе микрофинансирование), лизинг, инвестиции	Как правило, поздние	Работающие активы на начало 2012 г. – 103,9 млрд руб.
Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ)	2011	Открытое акционерное общество	Внешэкономбанк	Осуществление крупных вложений в ведущие российские компании в равных долях с зарубежными институциональными инвесторами	Инвестиции	Как правило, поздние	Целевой взнос Российской Федерации в капитал Внешэкономбанка в 2011 г. – 62,6 млрд руб.**
Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСАР)	2011	Открытое акционерное общество	Внешэкономбанк	Страхование предпринимательских и политических рисков российских экспортёров и инвесторов	Страхование	–	Уставный капитал – 30 млрд руб.

* Год создания государственной корпорации путем реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР, в разных формах существовавшего с 1922 г.

** Планируется, что в течение 5 лет государством будет сформирован капитал фонда в объеме 10 млрд долл.

Источники: официальные сайты институтов развития, публикуемая отчетность, законы о федеральном бюджете.

6.3.2. Цели и приоритеты деятельности институтов развития, условия поддержки проектов

Рассматривая совокупность целевых установок функционирования государственных финансовых институтов развития (табл. 17), следует отметить, что для большинства из них характерно упоминание в качестве основной цели деятельности (либо, по крайней мере, в числе важнейших целей и задач) содействия реализации государственной политике в соответствующей сфере. Дополняющие ее цели и задачи также чаще всего имеют общий характер. Заметим, что задачи некоторых финансовых институтов развития выходят за рамки только предоставления финансовых услуг и определяют более широкую область их деятельности. Так, Фонд содействия инновациям призван способствовать привлечению внебюджетных инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства, а в число задач РВК входит и оказание технической и консультационной помощи участникам инновационного рынка, и развитие инфраструктуры поддержки инновационных кластеров, и развитие профессионализма участников инновационной экосистемы, и стимулирование спроса на продукцию инновационных компаний.

Отдельного упоминания заслуживают целевые установки двух крупнейших институтов развития – Внешэкономбанка и РОСНАНО, несколько выделяющихся на общем фоне. В первом случае, помимо общих целей, для банка сформулированы цели и задачи для каждого из ключевых направлений деятельности (в числе которых – поддержка инвестиционных проектов), причем в виде конкретных путей и мер их совершенствования. Особенностью же РОСНАНО является наличие достаточно конкретной (по крайней мере, по сравнению с другими институтами) и весьма амбициозной цели: завоевание лидирующих позиций на мировых рынках нанотехнологической продукции.

Таблица 17

Цели, задачи и приоритеты деятельности институтов развития

Институт развития	Целевые установки	Отраслевые и/или тематические приоритеты
1	2	3
Фонд содействия инновациям	<p><u>Цель:</u> содействие реализации государственной научно-технической политики и инициативных проектов научных исследований, эффективному использованию научно-технического потенциала и вовлечению достижений науки и техники в производство для развития малых форм предприятий в научно-технической сфере, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, – субъектов малого инновационного предпринимательства, развитию инновационной инфраструктуры, созданию новых рабочих мест для эффективного использования имеющегося в Российской Федерации научно-технического потенциала.</p> <p><u>Задачи:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – проведение государственной политики развития и поддержки малых предприятий в научно-технической сфере; – оказание прямой финансовой, информационной и иной помощи малым инновационным предприятиям, реализующим проекты по разработке и освоению новых видов наукоемкой продукции и технологий на основе принадлежащей этим предприятиям интеллектуальной собственности; 	<p>В рамках программы «Старт»:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 тематических направлений: <ul style="list-style-type: none"> – информационные технологии; – медицина будущего; – современные материалы и технологии их создания; – новые приборы и аппаратные комплексы; – биотехнологии; • 80 поднаправлений. <p>В рамках программы «Развитие»:</p> <ul style="list-style-type: none"> – подпрограмма в сфере энергосбережения («Энерго»); подпрограмма в сфере диагностики, профилактики и лечения наиболее социально значимых заболеваний («Фарма»);

Продолжение таблицы 17

1	2	3
Фонд содействия инновациям	<ul style="list-style-type: none"> – создание и развитие инфраструктуры поддержки малого инновационного предпринимательства; – содействие созданию новых рабочих мест для эффективного использования имеющегося в Российской Федерации научно-технического потенциала; – привлечение внебюджетных инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства; подготовка кадров (в том числе вовлечение молодежи в инновационную деятельность) 	<ul style="list-style-type: none"> – подпрограмма в сфере информационных технологий («Софт»)
Российская венчурная компания	<p><u>Миссия:</u> обеспечить ускоренное формирование эффективной и конкурентоспособной в глобальном масштабе национальной инновационной системы путем создания саморазвивающейся венчурной отрасли во взаимодействии с другими институтами развития, с помощью вовлечения частного венчурного капитала, развития инновационного предпринимательства и технологического бизнес-экспертизы, мобилизуя человеческий потенциал России.</p> <p><u>Цель:</u> содействие реализации государственной политики в сфере развития российской инновационной индустрии и развития инфраструктуры инновационного рынка, формирование системы собственной индустрии венчурного инвестирования, создание инфраструктуры инновационно-венчурной экосистемы и стимулирование ее роста, стимулирование спроса на инновационные компании, а также извлечение прибыли от коммерческой деятельности.</p> <p><u>Стратегическая цель на период до 2020 г.:</u> обеспечение формирования самостоятельно развивающейся венчурной отрасли экономики и инновационно-технологического предпринимательства.</p> <p><u>Задачи:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – интеграция в глобальные технологические цепочки и поддержка экспорта инновационной продукции; – привлечение международных инвестиционных ресурсов в форме «деньги и экспертиза» для финансирования российской инновационной индустрии; – улучшение инвестиционной привлекательности инновационных российских компаний; содействие повышению количества и качества технологических инвесторов всех стадий процесса венчурного инвестирования; – информационное обеспечение российского рынка инноваций, оказание технической и консультационной помощи участникам инновационного рынка, в том числе путем организации и проведения практических семинаров, конференций, симпозиумов, «круглых столов»; – развитие инфраструктуры поддержки инновационных кластеров, компаний ранних стадий процесса венчурного инвестирования и компаний, предоставляющих универсальные услуги для инновационных компаний; – развитие профессионализма участников инновационной экосистемы, стимулирование спроса на продукцию инновационных компаний; популяризация инновационно-предпринимательской, научно-технической и изобретательской, венчурной инвестиционной деятельности, в том числе путем содействия созданию и развитию профессиональных конкурсов и премий. <p><u>Основные задачи на период до 2020 г.:</u> вовлечение частного венчурного капитала в развитие инновационного предпринимательства и содействие созданию институциональной и отраслевой венчурной инфраструктуры</p>	<p>Венчурные фонды с участием РВК:</p> <ul style="list-style-type: none"> • приоритетные направления развития науки, технологий и техники Российской Федерации в настоящее время: <ul style="list-style-type: none"> – безопасность и противодействие терроризму; – индустрия наносистем; – информационно-телекоммуникационные системы; – науки о жизни; – перспективные виды вооружения, военной и специальной техники; – рациональное природопользование; – транспортные и космические системы; – энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика; • перечень критических технологий Российской Федерации (27 наименований) <p>Биофонд РВК: биотехнологическая, фармацевтическая, медицинская промышленность</p>
Фонд посевных инвестиций РВК	<p><u>Задачи:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – стимулирование развития в России сектора посевных инвестиций индустрии венчурного финансирования; – стимулирование формирования сети венчурных партнеров для фондов посевных инвестиций с целью максимального вовлечения профессиональных управляющих, экспертов и бизнес-ангелов в процесс создания новых технологических компаний; – создание условий для формирования непрерывного потока сделок в венчурные фонды, в том числе созданные с участием средств ОАО «РВК»; – значительное увеличение количества и качества малых технологических бизнесов, претендующих впоследствии на получение инвестиций венчурных инвесторов и фондов ранней стадии 	<p>Приоритетные направления развития науки, технологий и техники (см. выше); перечень критических технологий Российской Федерации</p>

Продолжение таблицы 17

1	2	3
Фонд «Сколково»	Формирование полного цикла инновационного процесса, включающего образование и научно-исследовательские работы, опытно-конструкторские разработки и коммерциализацию их результатов	<p>Приоритетные направления модернизации и технологического развития экономики России («Президентские приоритеты»):</p> <ul style="list-style-type: none"> – энергоэффективность и энергосбережение; – ядерные технологии; – космические технологии, телекоммуникации и навигационные системы; – медицинские технологии; – стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение
Росинфокоминвест	<p><u>Цели:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – расширение доступа к финансовым ресурсам наиболее перспективным высокотехнологичным и быстро растущим компаниям средней и малой капитализации в сфере ИКТ; – повышение привлекательности организаций отрасли ИКТ для потенциальных инвесторов за счет участия Фонда в уставном капитале и управлении указанными предприятиями; – привлечение российских и зарубежных инвестиций для обеспечения производственной и технологической кооперации между отечественными и зарубежными предприятиями отрасли ИКТ, развития дополняющих и смежных производств; – содействие повышению инвестиционной активности российских организаций отрасли ИКТ в части, касающейся привлечения иностранных инвестиций в высокотехнологические секторы экономики России. <p><u>Исключительный предмет деятельности:</u> инвестирование имущества в объекты, указанные в инвестиционной декларации (ценные бумаги определенных видов и категорий, денежные средства на счетах и во вкладах)</p>	Информационно-коммуникационные технологии
РФТР	<p><u>Цель:</u> содействие реализации государственной политики в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.</p> <p><u>Предмет деятельности:</u> обеспечение предоставления финансовой поддержки российским организациям, реализующим научные, научно-технические и инновационные проекты, в том числе в рамках международного научно-технического сотрудничества</p>	<p>Технологические платформы, прежде всего:</p> <ul style="list-style-type: none"> – медицина будущего; – биоиндустрия и биоресурсы; – биоэнергетика; – инновационные лазерные, оптические и оптоэлектронные технологии – фотоника; – экологически чистая тепловая энергетика высокой эффективности; – перспективные технологии возобновляемой энергетики; – малая распределенная энергетика; – материалы и технологии металлургии; <p>технологическая платформа</p> <ul style="list-style-type: none"> – твердых полезных ископаемых; – технологии добычи и использования углеводородов; – глубокая переработка углеводородных ресурсов; – освоение океана; – технологии экологического развития. <p>Приоритетные направления развития науки, технологий и техники (см. выше)</p>

Продолжение таблицы 17

1	2	3
РОСНАНО	<p><u>Миссия</u>: содействие реализации государственной политики, имеющей целью вхождение России в число мировых лидеров в области нанотехнологий</p> <p><u>Цели</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> – содействие реализации государственной политики в сфере создания и развития наноиндустрии и соответствующей инновационной инфраструктуры; – финансирование инвестиционных проектов производства нанотехнологической продукции; – построение технологических цепочек, обеспечивающих развитие новых производств в сфере наноиндустрии на территории Российской Федерации; – извлечение прибыли в ходе реализации указанных выше целей. <p><u>Главная цель</u>: завоевание Россией лидирующих позиций на мировых рынках нанотехнологической продукции.</p> <p><u>Основные задачи</u>: обеспечение коммерциализации разработок наноиндустрии и координация инновационной деятельности в сфере наноиндустрии.</p> <p><u>Главный инструмент решения задач</u>: инвестиционные проекты</p>	Нанотехнологии
Внешэкономбанк	<p><u>Миссия</u>: национальный банк развития, содействующий реализации государственной социально-экономической политики, повышению конкурентоспособности национальной экономики и ее модернизации на инновационной основе.</p> <p><u>Цель</u>: обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной предусмотренной законом 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.</p> <p><u>Стратегическая цель в период до 2015 г.</u>: интенсификация деятельности по обеспечению устойчивого инновационного социально-экономического развития Российской Федерации на основе модернизации и повышения конкурентоспособности национальной экономики. Реализация данной цели требует значительного увеличения объема финансирования инвестиционных проектов, расширения поддержки экспорта высокотехнологичной продукции и реализации программ поддержки МСП, а также внедрения лучшей практики формирования и управления проектами. Участие банка в решении государственной задачи модернизации национальной экономики требует увеличения в кредитном портфеле доли кредитов, связанных с финансированием инновационных проектов.</p> <p><u>Стратегическая цель в сфере участия в реализации инвестиционных проектов</u>: увеличение объема финансирования инвестиционных проектов по установленным основным направлениям и отраслевым приоритетам.</p> <p>Для реализации данной цели банку требуется решить следующие задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечить повышение эффективности инвестиционных проектов, в реализации которых участвует банк, включая совершенствование внутренних документов по вопросам экспертизы и отбора проектов; – совершенствовать систему контроля реализации инвестиционных проектов (в том числе в части финансового мониторинга, мониторинга хода выполнения проектов, их эффективности); – оказывать содействие организациям в подготовке проектной документации в соответствии с требованиями банка; – создать фонды прямых инвестиций и специализированные отраслевые инвестиционные фонды для привлечения частного российского и иностранного капитала; – расширить спектр инструментов участия банка в реализации инвестиционных проектов путем создания корпораций развития и фондов 	<p>Отраслевые приоритеты:</p> <ul style="list-style-type: none"> – авиастроение и ракетно-космический комплекс; – судостроение; – электронная промышленность; – атомная промышленность, в том числе атомная энергетика; – транспортное, специальное и энергетическое машиностроение; – металлургия (производство специальных сталей); – деревообрабатывающая промышленность; – оборонно-промышленный комплекс; – агропромышленный комплекс; – стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение; – информационно-коммуникационные системы; – медицинская техника и фармацевтика. <p>Приоритетные направления модернизации и технологического развития экономики России («Президентские приоритеты», см. выше)</p>

Продолжение таблицы 17

1	2	3
Росэксимбанк	<p><u>Цель:</u> реализация государственной политики поддержки и стимулирования отечественного экспорта, создания импортозамещающих производств и содействия привлечению инвестиций в экономику России.</p> <p>В качестве агента правительства Российской Федерации по осуществлению государственной финансовой поддержки российского экспорта банк отвечает за решение следующих <u>задач:</u></p> <p>проведение государственной политики в области гарантийной поддержки российского экспорта, ориентированной на усиление конкурентных позиций российских экспортеров на традиционных рынках развивающихся стран и государств СНГ;</p> <p>оказание содействия российским экспортерам по продвижению их промышленной продукции на рынки;</p> <p>предоставление российским экспортерам доступа к долгосрочным кредитам, включая предэкспортное кредитование по минимальным рыночным ставкам.</p> <p>Деятельность банка в качестве агента правительства Российской Федерации по осуществлению государственной поддержки экспорта <u>должна способствовать:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – увеличению количества национальных экспортеров и стран, в которые осуществляется их экспорт; – поддержанию конкурентоспособности российских компаний на мировом рынке; – созданию импортозамещающих производств, в том числе инновационных; – привлечению инвестиций в экономику России; – созданию в стране новых рабочих мест 	Обрабатывающая промышленность
МСП Банк	<p><u>Стратегическая цель в области поддержки МСП:</u> расширение финансовой поддержки развития субъектов МСП в целях диверсификации структуры экономики, увеличения занятости населения, развития самозанятости, увеличения ВВП, увеличения налоговых поступлений, формирования среднего класса общества.</p> <p><u>Задачи в области поддержки МСП:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечение равных возможностей доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к среднесрочным и долгосрочным финансовым ресурсам на всей территории Российской Федерации, в первую очередь в ресурсодефицитных регионах; – организация финансовой поддержки в первую очередь предприятий производственной сферы, а также предприятий, реализующих инновационные и высокотехнологичные проекты, тем самым способствуя изменению отраслевой структуры кредитования; – финансирование построения и развития инфраструктуры поддержки малых и средних предприятий (организаций, предоставляющих микрокредиты, бизнес-инкубаторов, лизинговых компаний, региональных фондов поддержки МСП, технопарков, многофункциональных деловых центров для субъектов МСП и т.д.) 	В первую очередь производственный сектор
РФПИ	<p><u>Миссия, ценности:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – максимизировать доходность на инвестированный капитал, что обеспечит повышение эффективности предприятий, приведет к созданию новых рабочих мест и будет способствовать усилению конкурентоспособности экономики; – способствовать модернизации российской экономики; – обеспечить приток иностранных инвестиций; – обеспечить приток лучших мировых технологий и кадров в Россию; – обеспечить прозрачность управления 	<p>Базовые отрасли модернизации:</p> <ul style="list-style-type: none"> – глубокая переработка природных ресурсов; – технологическая разработка важнейших месторождений; – сельское хозяйство и продовольственный ритейл; – жилищное строительство и стройматериалы; – транспорт и логистика. <p>Приоритетные направления модернизации и технологического развития экономики России («Президентские приоритеты», см. выше)</p>

Окончание таблицы 17

1	2	3
ЭКСАР	<p><u>Цель:</u> поддержка отечественного экспорта и инвестиций за пределами России по следующим направлениям:</p> <ul style="list-style-type: none"> – страхование экспортных кредитов от предпринимательских (коммерческих) и политических рисков; – страхование российских инвестиций за пределами РФ от политических рисков. <p><u>Задачи:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – продвижение российского экспорта оборудования и технологий; – сопровождение и страховая поддержка отечественных экспортеров на новых и рискованных иностранных рынках; – создание и внедрение современной системы финансовой поддержки экспорта, обеспеченного страховым покрытием агентства; – повышение прозрачности российских экспортных операций и международных инвестиций 	–

Источники: учредительные и иные правоустанавливающие документы, включая внутренние документы институтов развития, утвержденные стратегии и программы развития, материалы официальных сайтов институтов развития.

Установленные к настоящему моменту приоритеты деятельности институтов развития весьма разнообразны, имеют различную природу и «происхождение» и, вообще говоря, порождают некоторые вопросы. Так, деятельность венчурных фондов, созданных при участии РВК, и Фонда посевных инвестиций РВК согласно положению об инвестиционной политике Российской венчурной компании должна осуществляться в русле официально утвержденных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники и перечня критических технологий Российской Федерации; инвестиции Фонда «Сколково» согласуются с выделенными президентом РФ приоритетными направлениями модернизации и технологического развития; в рамках программы «Старт» Фонда содействия инновациям действуют технологические «рамки» (к слову, достаточно широкие), установленные самим Фондом. При этом имеются серьезные сомнения в целесообразности применения каких-либо приоритетов и ограничений на стадиях посевного и тем более предпосевного финансирования.

Довольно оригинальная схема приоритизации применяется в настоящее время Российским фондом технологического развития, который ориентируется на поддержку проектов, соответствующих принятым технологическим платформам, причем прежде всего части из них, связанной с технологиями живых систем, перспективной энергетики и рационального природопользования. Для деятельности Внешэкономбанка определены отраслевые приоритеты, охватывающие практически все основные обрабатывающие отрасли. При этом в одной из отраслей – в металлургии – в качестве приоритета выделен относительно узкий сегмент – производство спецсталей, тогда как в отношении всех остальных отраслей подобные «уточнения» отсутствуют. Наконец, ряд институтов развития имеет четкую технологическую специализацию (РОСНАНО – наноиндустрия, Росинфокоминвест – ИКТ, Биофонд РВК – биоиндустрия и фармацевтика), но при этом не ясно, почему до настоящего времени остались «неохваченными» остальные высокотехнологичные сектора.

В целом сложившуюся систему приоритетов деятельности институтов развития следует признать недостаточно стройной и в какой-то мере даже «стихийной», в ее построении не прослеживается какой-либо общий замысел, идеология.

Рассматривая применяемые в настоящее время требования в отношении численных параметров поддерживаемых компаний и проектов (*табл. 18*), необходимо отметить

следующий недостаток сложившейся на сегодняшний день системы институтов развития: недостаточную ее ориентированность на поддержку проектов среднего масштаба – от нескольких сотен миллионов до миллиарда рублей. Подобные проекты, по сути, могут поддерживаться лишь РОСНАНО (а для этого они должны иметь непосредственное отношение к сфере нанотехнологий), а также некоторыми из венчурных фондов РВК, тогда как остальные институты направлены на поддержку проектов либо большей, либо меньшей величины. Деятельность МСП Банка, номинально сфокусированная на малый и средний бизнес, в силу действующих ограничений по максимальному объему финансирования (150 млн руб. – для инновационных и модернизационных проектов, 60 млн руб. – для всех остальных) все же в большей степени направлена на поддержку малых предприятий.

Существуют некоторые барьеры для «инновационного лифта» на ранних стадиях, в частности «для подхвата» Фондом посевных инвестиций РВК успешных проектов, ранее поддержанных Фондом содействия развитию. Это связано с тем, что Фонд посевных инвестиций предоставляет поддержку на заметно более высоком уровне (до 25 млн руб.), при этом «возраст» инвестируемой компании не должен превышать 3 лет. В то же время Фонд содействия развитию оказывает поддержку фирмам «с возрастом» не более 2 лет и объемом выручки на старте поддержки не более 0,3 млн руб. В связи с этим фирмы объективно имеют ограниченные шансы успеть «дорости» до масштаба, необходимого для получения поддержки от Фонда посевных инвестиций.

Таблица 18

Основные параметры и ограничения деятельности институтов развития по поддержке инновационных компаний и проектов¹

Институты развития	Формы поддержки	Характеристики поддерживаемых компаний			Характеристики поддерживаемых проектов		
		«Возраст», лет ^a	Численность занятых, чел. ^a	Объем выручки (дохода), млн руб. ^a	Объем поддержки, млн руб.	Срок поддержки, лет	Софинансирование, %
1	2	3	4	5	6	7	8
Фонд содействия инновациям (программа «СТАРТ»)	Гранты	До 2	Не более 100	До 0,3	I год – до 1; II год – до 2; III год – до 3	1–3	I год – 0; II год – не менее 50; III год – не менее 50
Фонд посевных инвестиций РВК	Инвестиции	Не более 3		Не более 10	До 25	1–5	Не менее 25
Фонд «Сколково»	Гранты				1,5–300	До 10 ^b	0–75
Региональные венчурные фонды	Инвестиции		До 250	До 1000	До 36–120 ^b	До 7 ^c	25–75
Венчурные фонды РВК	Инвестиции			Не более 75	До 300–1000	До 5–10	
Биофонд РВК	Инвестиции				Не более 100 ^d		Не менее 50
Российский фонд технологического развития	Кредиты				Как правило, не более 300	До 5	
Росинфокоминвест	Инвестиции				Не более 150	2–6	Не менее 50

¹ В данном случае мы не рассматриваем поддержку инфраструктурных, образовательных проектов и т.п.

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7	8
РОСНАНО	Инвестиции			Не менее 250 ^а	300–1300	Не более 10	Не менее 25–50
МСП Банк	Кредиты		До 250	До 1000	До 60; микрофинансирование – от 0,1 до 1 по одному договору (не более 10 по всем договорам с одним субъектом МСП); финансирование для инноваций и модернизации – до 150	От 0,5 до 5; микрофинансирование – от 0,25 до 2; финансирование для инноваций и модернизации – от 1 до 5–7 ^ж	0 или не менее 15 ^з
	Лизинг	Не менее 1	До 250	До 1000	От 0,15–60 до 60–150 ^б	До 5	Не менее 15–30 ^з
	Инвестиции		До 250	До 1000	До 60	5–7	Не менее 15 ^з
Внешэкономбанк	Кредиты				Не менее 1000 (объем проекта – не менее 2000)	Как правило, более 3 (срок окупаемости – более 5)	Не менее 20
Российский фонд прямых инвестиций	Инвестиции				1500–15000 ^и		Не менее 50

Примечание.

^а На момент начала поддержки.

^б Срок действия статуса участника Инновационного центра «Сколково».

^в В зависимости от величины фонда.

^г Срок доверительного управления фондами.

^д На первом раунде инвестирования.

^е Через 5 лет после начала проекта.

^ж В зависимости от условий конкретного направления поддержки (продукта).

^з От общей стоимости проекта; инвестиции – не более 25% общей стоимости, кредитная поддержка – не более 60%.

^и 50–500 млн долл.

Следует отметить, что в последние годы прослеживается тенденция к расширению верхних границ оказываемой поддержки: так, Фонд содействия инновациям повысил «планку» финансирования на 1/3, МСП Банк установил возможность кредитования инновационных и модернизационных проектов в объеме 150 млн руб. (а еще 60 млн могут быть инвестированы в капитал МСП, реализующих эти проекты), тогда как ранее для всех категорий проектов устанавливался лимит 60 млн руб. Кроме того, некоторые из недавно созданных институтов и фондов допускают значительно большие объемы финансирования проектов, нежели существующие институты, ориентированные на те же стадии инновационного цикла (наиболее яркие примеры – Фонд «Сколково» и РФПИ).

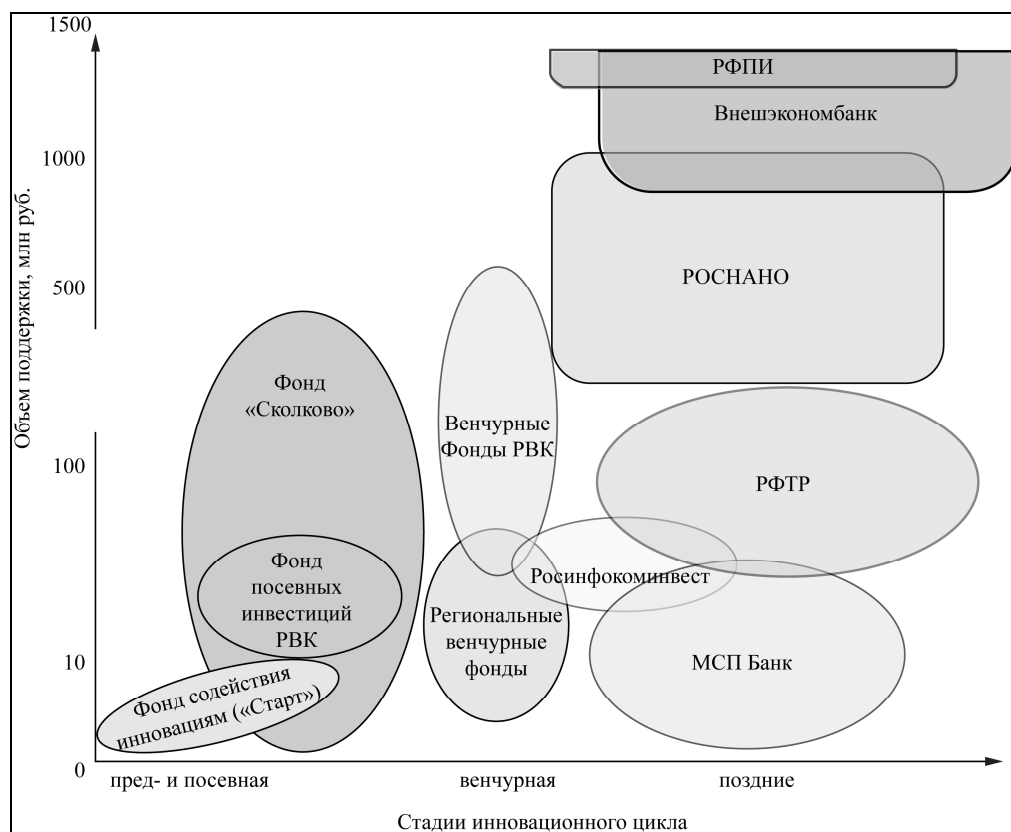
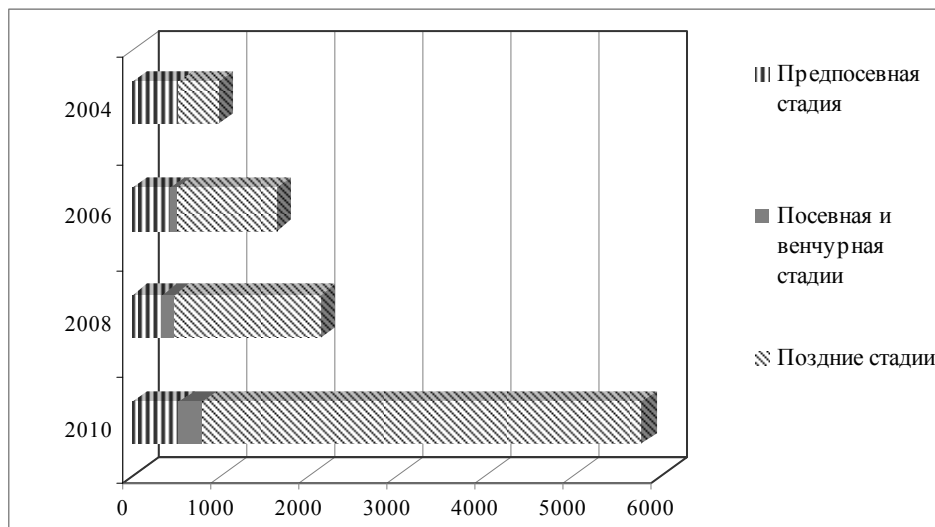


Рис. 2. «Позиционирование» финансовых институтов развития по стадиям и объемам поддержки проектов

6.3.3. Оценка масштабов и результатов деятельности институтов развития, основные тенденции и важнейшие изменения последних лет

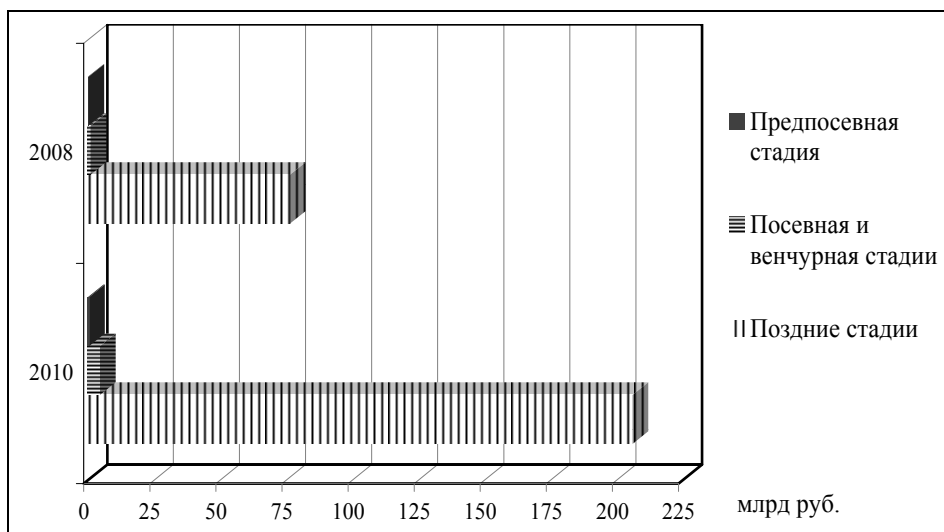
В последние годы наблюдается устойчивая тенденция к увеличению числа поддерживаемых проектов (рис. 3), причем за 2009–2010 гг. их число почти утроилось – главным образом благодаря существенному расширению масштабов деятельности МСП Банка. Это произошло практически исключительно за счет проектов, находящихся на поздних стадиях инновационного цикла, что привело к очень значительному «перекосу» в сторону последних: если в 2004 г. число поддерживаемых проектов на ранних и поздних стадиях было примерно равным, то в 2010 г. «поздние» проекты составили почти 90%.

Еще более явно проекты поздних стадий преобладают в структуре финансирования (рис. 4), что, впрочем, вполне естественно – в силу относительно более скромных размеров поддержки, предоставляемой на ранних стадиях. Также отметим, что в подавляющем большинстве случаев размер поддержки проектов, осуществлявшихся в 2010 г., был весьма небольшим – до 50 млн руб.



* Здесь и далее – без учета проектов, поддерживаемых МСП Банком через организации инфраструктуры.
Источник: оценки Межведомственного аналитического центра на основе материалов российских институтов развития и РАВИ.

Рис. 3. Динамика количества поддерживаемых проектов институтами развития по основным стадиям инновационного цикла*

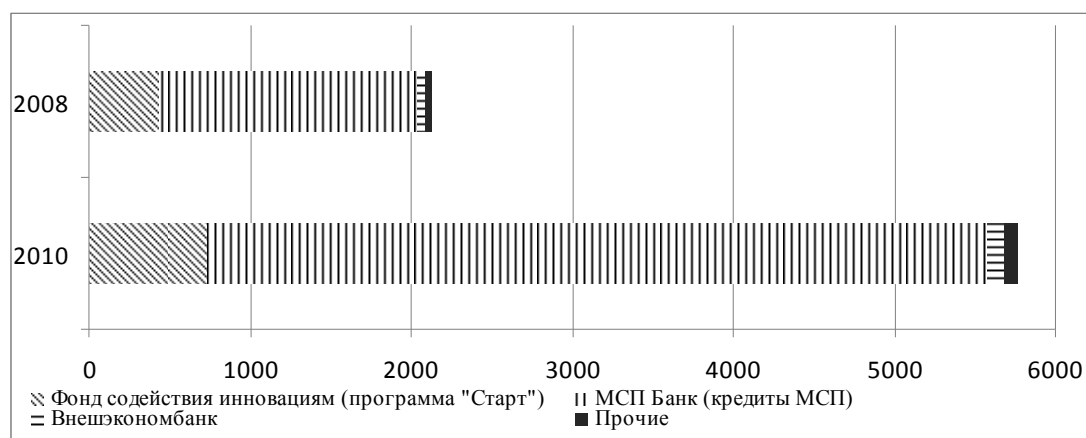


Источник: оценки Межведомственного аналитического центра на основе материалов российских институтов развития и РАВИ.

Рис. 4. Объем финансирования поддерживаемых проектов институтами развития в течение года по основным стадиям инновационного цикла

Наиболее «массовыми» являются результаты деятельности Фонда содействия инновациям и МСП Банка (рис. 5): в первом случае число объектов поддержки в год исчисляется сотнями, во втором – тысячами. Общим для этих институтов является ориентация на поддержку относительно небольших проектов: в первом случае «характерный объем» предоставляемых грантов не превышает 1 млн руб., во втором – средний объем выданных кредитов составляет около 4 млн руб. При этом, однако, деятельность инсти-

тутов сосредоточена на «диаметрально противоположных» стадиях инновационного цикла: Фонда содействия инновациям – на ранних (главным образом, предпосевной), а МСП Банка – на поздних.



Источник: оценки Межведомственного аналитического центра на основе данных институтов развития.

Рис. 5. Число проектов, поддержанных институтами развития в течение года

Для деятельности двух институтов развития – МСП Банка и Внешэкономбанка, – реализующих достаточно масштабные программы поддержки (в первом случае – прежде всего по числу объектов поддержки, во втором – по ее объемам), характерна относительно низкая доля «инновационной составляющей»: так, по оценкам самих этих институтов, удельный вес инновационных проектов в совокупном объеме поддержки составлял в случае МСП Банка (по состоянию на 2009 г.) около 1/4, а Внешэкономбанка (на 2010 г.) – лишь порядка 3%. Впрочем, недавно начатая МСП Банком программа «Финансирование инноваций и модернизации» призвана усилить инновационную направленность его деятельности; в ситуации же с Внешэкономбанком приведенная оценка является, на наш взгляд, заниженной – некоторые из проектов, формально не отнесенных банком к категории инновационных, имеют непосредственное отношение к внедрению инноваций. Также отметим, что недавно принятой стратегией развития банка до 2015 г. предусмотрено увеличение доли инновационных проектов в кредитном портфеле до 20%.

Сравнивая масштабы функционирования институтов развития в 2008 г. и в 2010–2011 гг. (табл. 19), следует отметить существенное их расширение для большинства институтов, иногда – в сочетании с диверсификацией деятельности. Разумеется, в ряде случаев это было обусловлено тем, что в 2008 г. некоторые институты, по сути, лишь начинали свою профильную деятельность и были еще весьма далеки от своей «проектной мощности» (РВК, РОСНАНО). Однако в некоторых случаях можно говорить о значительном расширении деятельности уже сложившихся институтов (очевидный пример – МСП Банк). На общем фоне заметно выделяется в худшую сторону РФТР, не расширивший, а, напротив, фактически свернувший свою деятельность по финансированию НИОКР, однако, как уже отмечалось, в 2011 г. было объявлено о возобновлении его функционирования в качестве института развития.

Таблица 19

**Масштабы и основные результаты деятельности институтов развития
по поддержке инновационных проектов**

Институты развития	Масштабы и результаты деятельности	
	2008	2010–2011
1	2	3
Фонд содействия инновациям	С 2004 по 2008 г. в рамках программы «Старт» рассмотрено 8,7 тыс. заявок; поддержано свыше 2 тыс. проектов, в том числе на втором этапе – около 270, на третьем – около 50	К концу 2010 г. в рамках программы «Старт» было получено более 12 тыс. заявок, поддержано около 3 тыс. проектов. Полностью прошли трехэтапный цикл программы 82 малых инновационных предприятия
Российская венчурная компания	Сформировано 7 венчурных фондов общим объемом около 19 млрд руб. Тремя фондами осуществлены инвестиции в 15 компаний в объеме около 1,8 млрд руб.	К концу 2011 г. венчурными фондами отобрано к финансированию 45 проектов. Создан Фонд посевных инвестиций РВК (см. ниже). Создано 2 фонда в зарубежной юрисдикции, осуществлены инвестиции в объеме 20 млн долл. Создан Инфрафонд РВК, отобраны для финансирования 9 проектов. Создан Биофонд РВК
Фонд посевных инвестиций РВК	–	К концу 2011 г. отобран для финансирования 41 проект
Региональные венчурные фонды	Созданы 14 фондов в 12 субъектах РФ, общая капитализация фондов – порядка 5,5 млрд руб. Профинансировано около 30 проектов, суммарный объем инвестиций – 1,3 млрд руб.	Функционируют 22 фонда в 20 субъектах РФ, общая капитализация фондов – свыше 9 млрд руб. К концу 2010 г. фондами было принято к финансированию около 50 проектов, суммарный объем инвестиций – 3,3 млрд руб.
Фонд «Сколково»	–	К концу 2011 г. одобрено выделение 85 грантов на общую сумму 5,8 млрд руб., объем софинансирования – 4 млрд руб. Фактически грантополучателям перечислено 1,9 млрд руб.
Российский фонд технологического развития	Профинансировано свыше 800 проектов на сумму 7,4 млрд руб.*	
РОСНАНО	К концу 2008 г. поступило около 400 заявок и предложений на финансирование проектов общим бюджетом 464 млрд руб., в том числе из средств корпорации – 310 млрд руб. Одобрено 7 проектов (6 инвестиционных и 1 образовательный) на общую сумму 10,3 млрд руб., в том числе из средств корпорации – 5,5 млрд руб. Начато финансирование 2 проектов в объеме 0,2 млрд руб.	К концу 2010 г. поступило 1884 заявки на финансирование проектов общим бюджетом 4064 млрд руб., в том числе из средств РОСНАНО – 1764 млрд руб. (в 2010 г. – 439 заявок, 1867 млрд руб. и 556 млрд руб. соответственно). Одобрено 104 проекта общей стоимостью 347 млрд руб., включая финансирование со стороны РОСНАНО в объеме 140 млрд руб. (в 2010 г. – 44 проекта, 146 млрд руб. и 47 млрд руб. соответственно). Профинансировано 49 проектов в объеме 64 млрд руб., в том числе 32 млрд руб. – в 2010 г. По 11 проектам корпорация полностью выполнила свои инвестиционные обязательства. Одобрено участие РОСНАНО в создании 8 венчурных фондов общим размером 62 млрд руб., финансирование со стороны компании – 30 млрд руб. Профинансированы 4 фонда («Сколково-Нанотех», «Передовые нанотехнологии», «Наномет», «Роснано Капитал»), 3 из которых начали деятельность
Внешэкономбанк	К концу 2008 г. банк в качестве кредитора принимал участие в финансировании 54 инвестиционных проектов, в 5 из которых он участвовал также в качестве инвестора, а в двух – еще и в качестве гаранта. Объем кредитов на реализацию инвестиционных проектов составил 129,9 млрд руб. В 2008 г. Внешэкономбанк приступил к финансированию 21 нового инвестиционного проекта на территории России	К концу 2010 г. Внешэкономбанк принимал участие в финансировании 97 инвестиционных проектов, из которых в 94 – в качестве кредитора, а также оказывал гарантийную поддержку 2 инвестиционным проектам. Объем предоставленных кредитов – 306 млрд руб., балансовая стоимость акций, приобретенных банком в рамках поддержки проектов, – 27 млрд руб., объем предоставленных гарантий – около 11 млрд руб. В 2010 г. начато финансирование 27 новых инвестиционных проектов, выдано кредитов на реализацию проектов на сумму 126 млрд руб., в том числе новых проектов – 61 млрд руб., инвестировано в акции компаний свыше 20 млрд руб.

Окончание таблицы 19

1	2	3
Росэксимбанк	К концу 2008 г. кредитный портфель банка составил 4 млрд руб., в том числе около 2,5 млрд руб. – предэкспортное финансирование. Объем выданных в 2008 г. кредитов составил 2,9 млрд руб.	К концу 2010 г. кредитный портфель банка составил 5,1 млрд руб., в том числе около 3 млрд руб. – предэкспортное и инвестиционное кредитование (как правило, направленное на модернизацию оборудования предприятий обрабатывающих отраслей в целях снижения себестоимости экспортной продукции). В течение года выдано (пролонгировано) кредитов на сумму 3,7 млрд руб.
МСП Банк	В 2008 г. субъектам МСП было выдано 1,6 тыс. кредитов на сумму 7,8 млрд руб. Всего с 2004 г. субъектам МСП было выдано почти 6,5 тыс. кредитов на сумму более 23 млрд руб.	В 2010 г. субъектам МСП было выдано около 5 тыс. кредитов на общую сумму свыше 27 млрд руб. Совокупный объем поддержки МСП составил к концу года нарастающим итогом около 80 млрд руб. В рамках программы «Финансирование для инноваций и модернизации» в 2010 г. было предоставлено 12 кредитов на сумму 0,8 млрд руб.

* К 2008 г. РФТР фактически прекратил деятельность по финансированию проектов.

Источники: данные публикуемой отчетности, материалы официальных сайтов институтов развития.

Важно отметить, что в последнее время в деятельности ряда российских институтов развития произошли (либо, по крайней мере, отчетливо наметились) существенные сдвиги, причем, как правило, позитивного характера:

- в качестве наиболее явной тенденции последних лет следует отметить уже упоминавшуюся активизацию усилий по достройке системы институтов развития, прежде всего в части создания новых субъектов, причем со стороны как государства (Фонд «Сколково»), так и самих действующих институтов (венчурные и инфраструктурные фонды РВК и РОСНАНО и др. – см. рис. б);
- заметное развитие получили процессы интеграции российских институтов развития в глобальную инновационную систему – в данном контексте целесообразно упомянуть ряд программ с участием Внешэкономбанка (совместно с Международным банком реконструкции и развития – по финансированию на территории России проектов в области инфраструктуры, промышленного производства, энергоэффективности и ресурсосбережения; совместно с Европейским банком реконструкции и развития – планируемое финансирование инвестиционных проектов в рамках инициативы России и ЕС «Партнерство для модернизации»), а также создание РВК и РОСНАНО дочерних компаний и фондов в зарубежной юрисдикции;
- важным направлением деятельности институтов и фондов в последнее время является поддержка развития разного рода элементов инфраструктуры инновационной деятельности (информационной, образовательной и проч.). Причем если в случае создания РОСНАНО Фонда инфраструктурных и образовательных программ можно говорить о выделении соответствующего направления деятельности в отдельное юридическое лицо, то, например, создание Инфрафонда РВК и Биофонда РВК (в фокусе которого находятся не только, собственно, инновационные, но и сервисные компании, предоставляющие лабораторные, информационно-аналитические и консалтинговые услуги) представляет собой именно инициирование соответствующих направлений деятельности под эгидой Российской венчурной компании;
- существенно расширилось взаимодействие институтов развития по поддержке инновационной деятельности. Наиболее явными проявлениями этого являются «соглаше-

ние девяти» для обеспечения непрерывного финансирования инновационных проектов¹; двусторонние соглашения между рядом институтов и фондов; отдельные совместные проекты и инициативы, такие как создание Фонда посевных инвестиций РВК при участии Фонда содействия инновациям, проведение Российской венчурной компанией экспертизы проектов, претендующих на инвестиции региональных венчурных фондов. Кроме того, важно упомянуть усилившееся в последнее время «взаимопроникновение» управляющих структур различных институтов развития, более всего заметное на уровне советов директоров (наблюдательных советов);

- ведется поиск оптимальных форм организации деятельности институтов развития, новых направлений и инструментов поддержки, в том числе на стратегическую перспективу. Примерами конкретных шагов либо важнейших инициатив в данной сфере могут служить: акционирование госкорпорации РОСНАНО, а также планируемая в обозримом будущем приватизация части акций (до 10%) созданного ОАО; трансформация РФТР из бюджетного учреждения в автономное и возобновление его деятельности по поддержке НИОКР с акцентом на проекты, реализуемые в рамках технологических платформ; уже неоднократно упоминавшееся создание новых фондов РВК и РОСНАНО; инициирование Российским банком развития программы «Финансирование для инноваций и модернизации». Также отметим практически завершившийся процесс формирования стратегических основ (планов, программ и проч.) деятельности основных институтов на ближайшие годы²;
- достигнут определенный прогресс в укреплении доверия к институтам развития через профессиональную репутацию лиц, участвующих в их руководящих органах. Пожалуй, наиболее ярким примером подобного рода может служить нынешний состав совета директоров РВК, 3 из 7 членов которого являются независимыми директорами и видными представителями деловой среды.

Рассматривая соотношение преимуществ и недостатков, сильных и слабых сторон институтов развития (*табл. 20*), можно отметить, что по каждому из них имеются существенные резервы для повышения эффективности деятельности по поддержке инноваций: например, в отношении Фонда содействия инновациям – в части увеличения максимально допустимых объемов поддержки и величины поддерживаемых компаний, а также прозрачности деятельности и ее результатов; Внешэкономбанка – в части усиления «инновационной составляющей»; Росинфокоминвеста – в части решения нормативных проблем, препятствующих началу инвестиционной деятельности; практически по всем институтам – в части расширения спектра применяемых форм поддержки и интенсификации усилий по привлечению частных ресурсов.

¹ В 2010 г. ряд государственных институтов развития – Внешэкономбанк, РОСНАНО, РосБР, Фонд содействия инновациям и РВК, а также 2 некоммерческие организации («ОПОРА РОССИИ» и Российская ассоциация прямого и венчурного инвестирования), Московская межбанковская валютная биржа и Федеральное агентство по делам молодежи заключили соглашение о сотрудничестве, в рамках которого предусматривается организация оперативного обмена информацией о реализуемых проектах с целью «передачи» перспективных проектов от одного института к другому.

² Единственный явный пробел, оставшийся на сегодняшний день: отсутствие подобного рода публичного документа у Фонда содействия инновациям; впрочем, им уже подготовлен проект среднесрочной программы деятельности.

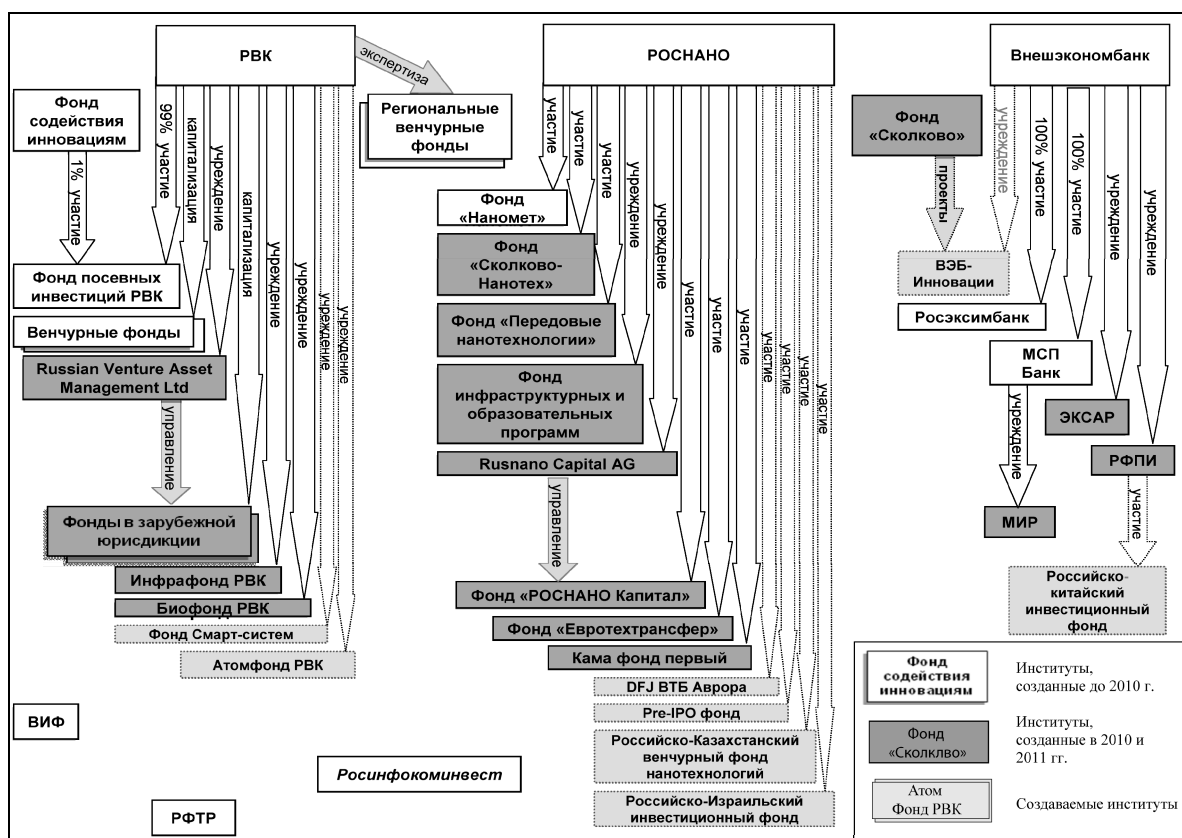


Рис. 6. Система существующих и формируемых финансовых институтов развития

Таблица 20

Основные преимущества и недостатки институтов развития в части поддержки инноваций

1	Преимущества, сильные стороны	Недостатки и проблемы
Фонд содействия инновациям	<p>Реализуется грантовая схема поддержки, отсутствуют проблемы с «выходом» из поддерживаемых проектов. Наличие развитой территориальной структуры, широкий охват российских регионов, отработанная система экспертизы.</p> <p>Известность, возможность существенного масштабирования программ «Старт» и «УМНИК» без снижения качества отбора.</p> <p>Гибкость и инициативность в формировании новых программ.</p> <p>Возможность развития программы новых направлений поддержки, в частности, в отношении малых предприятий – экспортеров</p>	<p>Ограниченность финансовых ресурсов.</p> <p>Свертывание значительной части программ в период кризиса.</p> <p>Поддержка Фонда может быть использована только для финансирования НИОКР и работ, непосредственно связанных с выполнением НИОКР.</p> <p>Довольно низкий предельный объем поддержки одного проекта.</p> <p>Наличие ограничений в отношении тематики поддерживаемых проектов (пусть и не слишком строгих) представляется избыточным на посевной, особенно предпосевной стадии.</p> <p>Возможности приобретения специального оборудования значительно ограничены существующими нормативами¹, как следствие, есть проблемы в поддержке старта фирм в тех областях, где требуется дорогостоящее оборудование.</p> <p>Отсутствие утвержденной стратегии развития, публичных отчетов о результатах деятельности</p>

¹ Доля средств, используемых для приобретения специального оборудования, не может превышать 15% от суммы средств по контракту.

Продолжение таблицы 20

7	2	3
РВК	<p>Возможности гибкого участия в создании совместно с частным бизнесом различных фондов.</p> <p>Принцип невмешательства РВК в решения по отбору проектов создает общие условия для реализации частной инициативы и распределения рисков.</p> <p>Формирование наряду с «обычными» венчурными фондами специализированных – посевного, инфраструктурного, отраслевого (биофонда).</p> <p>Высокая активность, регулярное выдвижение новых практических инициатив – по созданию новых фондов, развитию инновационно-венчурной экосистемы и др.</p>	<p>Переориентация компании на создание фондов без стороннего софинансирования.</p> <p>В силу установленной приоритизации (приоритетные направления развития науки, технологий и техники и перечень критических технологий РФ) возможен недостаток внимания к междисциплинарным проектам, компаниям новых динамично развивающихся секторов, не вошедших в число официально установленных приоритетов</p>
Фонд посевных инвестиций РВК	<p>С учетом существенно более высокого (по сравнению с программой «Старт») предельного объема поддержки одного проекта – возможность реализации инвестиционно емких проектов на посевной стадии по широкому спектру тематических направлений.</p> <p>Отсутствие ограничений по видам финансовых затрат по реализации проектов, гибкие условия по срокам реализации проектов.</p> <p>Направленность на капитализацию инновационных фирм.</p> <p>Возможность создания в перспективе устойчивого потока сделок по «выходу» из проектов с помощью системы венчурных партнеров</p>	<p>Слишком жесткое ограничение на предельную величину выручки компании, которая может получить поддержку, – реально речь идет о поддержке даже не малых, а микропредприятий.</p> <p>Вследствие инвестиционной схемы «посева» – проблемы «выхода» из проектов.</p> <p>Требование о соответствии деятельности поддерживаемых компаний приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники и перечню критических технологий РФ представляется избыточным</p>
Региональные венчурные фонды	<p>Привлечение средств субъектов РФ для развития венчурной индустрии.</p> <p>Учет региональной специфики осуществления венчурных инвестиций, возможность гибкого определения сроков выхода из компаний.</p> <p>Снижение издержек доступа малых инновационных компаний к поддержке.</p> <p>Требование о проведении РВК экспертизы проектов, являющихся соискателями инвестиций фондов, способно положительно повлиять на качество поддерживаемых проектов</p>	<p>Невысокая активность инвестиционной деятельности – к концу 2010 г. в среднем на один фонд приходилось лишь около двух сделок.</p> <p>Необходимость наличия «промежуточного звена» – региональных фондов содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере, большинство из которых используется для создания лишь одного венчурного фонда.</p> <p>Широкое представительство РВК в попечительских советах фондов в сочетании с проведением экспертизы проектов может привести к избыточной концентрации у РВК реальных полномочий по управлению фондами.</p> <p>Негативные примеры взаимодействия с частными управляющими компаниями (фонды Тюменской области, Ставропольского края).</p> <p>Недостаточный уровень общей прозрачности деятельности системы созданных фондов, достигнутых результатов</p>
Фонд «Сколково»	<p>Значительные объемы поддержки, грантовая схема.</p> <p>Возможность сочетания финансовой поддержки с иными механизмами, предусмотренными в отношении резидентов инновационного центра «Сколково»: масштабные налоговые и таможенно-тарифные льготы, упрощенный порядок привлечения зарубежной рабочей силы, смягчение административных барьеров для ведения бизнеса с помощью самостоятельной системы институционального регулирования</p>	<p>Выделенные приоритеты охватывают лишь часть перспективных направлений технологического развития.</p> <p>Сложившаяся концепция фонда и инновационного центра ближе крупным «устоявшимся» компаниям, нежели инновационным стартапам</p>
Росинфокоминвест	<p>Ориентация на частичную приватизацию, возможность отработки схемы привлечения частных инвестиций на уровне фонда, которая может быть перспективной именно в отрасли ИКТ, при реализации широкой совокупности относительно краткосрочных проектов</p>	<p>Запрет на осуществление фондом инвестиций до момента сокращения доли участия государства в его капитале до 51%, отсутствие какого-либо прогресса в привлечении частных акционеров, как следствие, отсутствие профильной деятельности фонда.</p> <p>Предельный размер вложений по одному проекту может оказаться недостаточным, так как фонд не имеет права вкладывать средства в ООО, для которых такой объем необходимых ресурсов более типичен (нежели для АО)</p>

Окончание таблицы 20

1	2	3
РФТР	<p>Значительный опыт отбора и поддержки проектов прикладных исследований.</p> <p>Развитая система коммуникаций как с научными организациями, так и с компаниями.</p> <p>В силу ориентации на поддержку проектов в рамках технологических платформ вероятно высокая востребованность получаемых результатов</p>	<p>Допускается применение лишь одного механизма поддержки – целевых займов, что далеко не всегда является наилучшим для инновационных проектов компаний, особенно новых и небольших.</p> <p>Неясен выбор части технологических платформ в качестве наиболее приоритетных</p>
РОСНАНО	<p>Комплексный характер деятельности (поддержка инновационных проектов, развитие инновационной инфраструктуры, обучение, совершенствование регулирования).</p> <p>Наличие значительных финансовых ресурсов.</p> <p>С акционированием компании возникла возможность (и имеются планы) по привлечению частных инвесторов.</p> <p>Высокая активность – прежде всего в части запуска инвестиционных проектов по широкому кругу направлений.</p> <p>Значительное число инициатив, связанных с развитием инновационной инфраструктуры.</p> <p>Достаточно высокая прозрачность, в том числе принципов и регламентов деятельности; развитая система информирования общественности о деятельности корпорации</p>	<p>Постепенный «дрейф» к поддержке все более крупных проектов и программ.</p> <p>При отсутствии четко определенных рамок развития корпорации есть риск неоправданного расширения масштабов и функций.</p> <p>Фактический отказ компании от финансирования исследований и разработок (вне рамок инновационных проектов), при том что поддержка НИОКР определена в качестве одной из основных функций компании</p>
Внешэкономбанк	<p>Значительный объем ресурсов, возможность поддержки крупных долгосрочных инвестиционных проектов.</p> <p>Высокая результативность в докризисный период по организации отбора и предоставлению поддержки по реализации крупных инвестиционных проектов.</p> <p>Наличие ресурсного и организационного потенциала для поддержки проектов, обеспечивающих значимые мультипликативные эффекты для развития российской экономики, для формирования прогрессивных технологических сдвигов.</p> <p>Разнообразие применяемых форм поддержки – кредиты, инвестиции, гарантии, возможность их сочетания.</p> <p>Возможность расширения проектов по поддержке развития региональной инновационной инфраструктуры</p>	<p>До настоящего времени четко не определена методология оценки и принципов поддержки инвестиционных проектов по развитию инноваций.</p> <p>Наблюдается постепенное расширение объема функций Внешэкономбанка как агента правительства РФ (ставшее особенно значимым в период кризиса), но при этом, естественно, сокращаются возможности банка последовательно и системно реализовывать функции института развития.</p> <p>Есть признаки определенного тренда к перераспределению ресурсов, внимания в пользу инфраструктурных проектов при ограниченности ресурсов для поддержки проектов по развитию инноваций.</p> <p>Отсутствие четких требований к внебюджетному финансированию проектов.</p> <p>Риск использования средств Внешэкономбанка в качестве «суррогата» внебюджетного финансирования в сторонних проектах (в том числе реализуемых другими институтами развития)</p>
Росэксимбанк	<p>Применение различных схем, оказание поддержки на различных этапах, включая предэкспортный.</p> <p>Специализация на поддержке экспорта, существенный опыт деятельности в данной сфере</p>	<p>Относительно скромные масштабы и ресурсные возможности.</p> <p>Определенная склонность к поддержке традиционных отраслей и производств.</p> <p>Предлагаемая поддержка весьма слабо отвечает нуждам небольших фирм</p>
МСП Банк	<p>Отработанная и достаточно результативная схема массового предоставления поддержки субъектам МСП на основе агентских схем с банками и организациями инфраструктуры.</p> <p>Значительный объем ресурсов для поддержки МСП.</p> <p>Чрезвычайно широкий охват (по числу поддерживаемых проектов).</p> <p>Разнообразие форм поддержки – кредиты (включая микрофинансирование), лизинг, инвестиции.</p> <p>Расширение масштабов и применение новых форм поддержки, в том числе в инновационной сфере</p>	<p>В силу действующих ограничений по максимальному объему кредита деятельность банка в значительно большей степени направлена на поддержку малых и микропредприятий, нежели среднего бизнеса.</p> <p>Специальная программа поддержки инновационной деятельности инициирована лишь в 2010 г. и пока характеризуется весьма скромными масштабами</p>
РФПИ	<p>Возможность осуществления очень крупных проектов, значимых в масштабах отраслей, регионов либо всей экономики.</p> <p>Ориентация на привлечение иностранных инвесторов, в том числе институциональных.</p> <p>Намерение инвестировать в быстрорастущие сектора, компании-лидеры</p>	<p>С учетом предполагаемого размера проектов – относительно небольшой капитал фонда.</p> <p>Отсутствие публичных документов, детализирующих порядок и условия инвестиционной деятельности.</p> <p>Риск «гигантомании» при отборе проектов для поддержки</p>

6.3.4. Ключевые проблемы и возможные направления совершенствования системы государственных финансовых институтов развития применительно к поддержке инновационной деятельности

Итак, в последние годы наблюдается *тенденция к заметному расширению масштабов деятельности российских финансовых институтов развития: увеличивается объем осуществляемых инвестиций, растет количество поддерживаемых ими инновационных проектов*. По нашим оценкам, общий объем поддержки проектов инвестиционной и инновационной направленности со стороны институтов развития увеличился с 78 млрд руб. в 2008 г. до 211 млрд руб. в 2010 г., а общее количество поддержанных проектов за тот же период возросло с 2100 до 5800. Как было показано ранее, определяющий вклад в увеличение количества поддерживаемых проектов был обеспечен расширением деятельности Российского банка развития по поддержке субъектов МСП, а в рост общего объема поддержки со стороны институтов развития – расширением деятельности Внешэкономбанка по кредитованию инвестиционных проектов и деятельности РОСНАНО по финансированию производственных проектов.

В самом общем виде система институтов развития применительно к инновационной сфере должна обеспечивать решение следующих задач:

- 1) поддержка создания новых инновационных компаний, процессов коммерциализации результатов исследований и разработок, трансфера технологий;
- 2) обеспечение условий для динамичного роста успешных инновационных фирм, в том числе путем компенсации «провалов рынка» и доступа к финансированию на различных стадиях инновационного цикла;
- 3) обеспечение демонстрационного эффекта для экономики, расширение привлечения частных ресурсов в инновационную сферу.

На основе *оценок представителей бизнеса¹ по влиянию институтов развития* можно сделать следующие выводы. С одной стороны, их влияние на инновационную деятельность предприятий может показаться весьма ограниченным: наличие такого эффекта от деятельности ВЭБ, РОСНАНО отмечено для 4% предприятий выборки, а от деятельности венчурных фондов – для 2% предприятий. С другой стороны, это не столь уж и мало, учитывая точечный характер деятельности институтов развития, а также в сопоставлении с оценкой влияния финансирования инновационных проектов в рамках ФЦП (8% предприятий).

Важнее то, какие именно предприятия отметили позитивный эффект от деятельности институтов развития. Проведенный регрессионный анализ показал, что положительный эффект от поддержки Внешэкономбанка, РОСНАНО чаще отмечается для предприятий с государственным участием, предприятий с хорошим финансовым состоянием, а от деятельности венчурных фондов – для средних предприятий (с численностью занятых до 250 чел.), для предприятий с государственным участием, предприятий с хорошим финансовым состоянием. Отметим как позитивный факт, что положительный эффект от институтов развития чаще отмечался (при прочих равных условиях) для компаний с

¹ На основе результатов опроса руководителей 600 средних и крупных промышленных компаний, проведенного в октябре-ноябре 2011 г., и отдельных промежуточных результатов проекта Межведомственного аналитического центра по оценке различных инструментов стимулирования инноваций, реализуемого в интересах Минобрнауки России.

более высоким уровнем затрат на технологические инновации, позитивной динамикой таких затрат, а также характеризующихся новизной выпускаемой инновационной продукции.

Представляется вполне логичным, что деятельность институтов развития в целом более значима для благополучных фирм, а венчурных фондов в частности – для меньших по размерам фирм. Больше неясности с тем, как интерпретировать некоторое смещение «группы бенефициаров» в сторону компаний с государственным участием. Мы полагаем, что возможны как минимум две различные объясняющие гипотезы: (1) государственные институты развития «сдвинуты» (в силу своей подконтрольности государству) на поддержку компаний с госучастием; (2) получение средств от институтов развития для частных фирм сопряжено с необходимостью уступки части контроля за деятельностью фирмы в ходе реализации инновационного проекта, а для компаний с государственным участием такие антимотивации менее значимы.

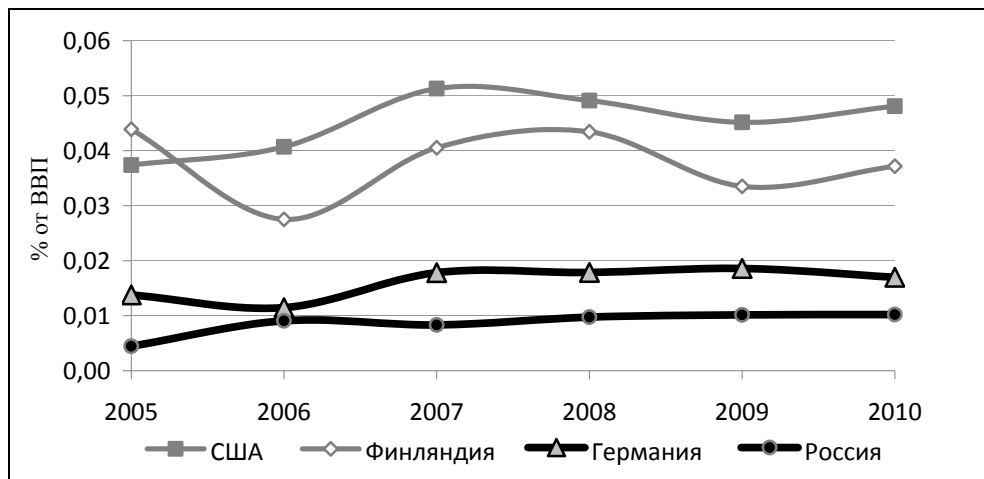
Ускоренное и разнонаправленное развитие российских институтов развития, особенно в условиях недостаточно развитой независимой оценки их деятельности, неизбежно существенно повышает риски, связанные с возникновением (усилением) определенных системных дисбалансов в их деятельности. Можно условно выделить следующие основные группы таких дисбалансов:

- «вертикальные», определяемые недостаточной сбалансированностью поддержки на различных стадиях инноваций;
- «горизонтальные», связанные с тематическими направлениями деятельности институтов развития и особенностями приоритизации их деятельности;
- институциональные, определяемые нормативными рамками условий предоставления поддержки, недостаточностью состава применяемых инструментов.

Рассмотрим сначала *общие тенденции в развитии российского рынка инвестиций на венчурных стадиях* в сопоставлении со странами с развитой инновационной экономикой. В период 2005–2010 гг. в России сначала наблюдался некоторый опережающий рост уровня (к ВВП) инвестиций на венчурных стадиях, потом (с 2008 г.) – его стабилизация на уровне 0,01% ВВП (рис. 7). При этом данный показатель по России в целом на всем периоде существенно ниже, чем в странах с развитой венчурной индустрией – в США и Финляндии, и пока не прослеживается тенденция к *его посткризисному росту*.

Анализируя *деятельность на российском рынке венчурных и прямых инвестиций в секторальном разрезе*, можно заметить, что на нем пока не наблюдаются существенные, устойчивые сдвиги в плане «диверсификации» тематических направлений. Судя по оценкам РАВИ¹, в 2007–2010 гг. в структуре инвестиций фондов венчурных и прямых инвестиций 70–80% составляли инвестиции в три сектора: телекоммуникации, финансовые услуги, потребительский рынок. На протяжении всего этого периода устойчиво росли инвестиции в сектор медицины и здравоохранения. После кризисного 2009 г. восстановились тенденции к росту инвестиций в такие сектора, как энергетика, промышленное оборудование, сельское хозяйство, но при этом остается низкой активность по инвестированию в химические материалы, биотехнологии, легкую промышленность, экологию.

¹ Российская ассоциация прямого и венчурного инвестирования. Прямые и венчурные инвестиции в России 2010. Предварительный обзор рынка. 2011.



* К венчурным отнесены посевная, начальная и ранняя стадии (в методологии РАВИ), а также аналогичные им стадии в зарубежных классификациях.

Источник: оценки Межведомственного аналитического центра на основе данных РАВИ (Россия), NVCA (США), EVCA (Германия).

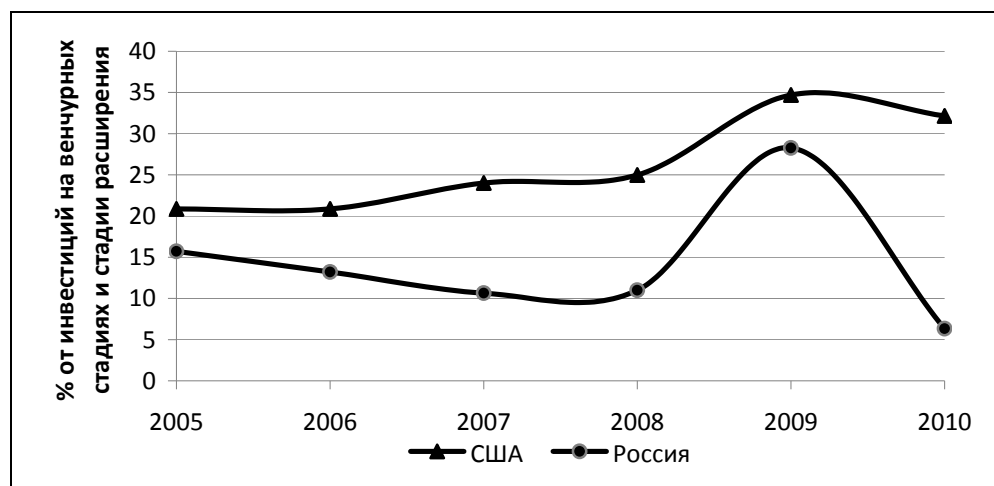
Рис. 7. Динамика уровня инвестиций на венчурных стадиях* в отдельных странах, % ВВП

Деятельность государственных институтов развития на венчурных стадиях также больше реализуется в «традиционных» тематических направлениях, хотя при этом есть и ряд дополнительных акцентов, в частности на медицину и энергетику.

На рынке прямых инвестиций масштабную деятельность ведет РОСНАНО, однако, естественно, только в рамках задач по развитию nanoиндустрии. Что касается такого перспективного направления, как биоиндустрия, то существующие институты развития не оказывают значимого влияния на развитие соответствующего сектора. По нашему мнению, в силу фондоемкости биоиндустрии и зависимости перспектив ее развития от улучшения регулирования необходимо создание частно-государственного специализированного биотехнологического фонда прямых инвестиций. Вероятно, существует определенная ниша для формирования дополнительных фондов (не только венчурных, но и прямых инвестиций) применительно также к таким направлениям, как тонкая химия, альтернативная энергетика, робототехника.

Несмотря на определенный прогресс, российская индустрия венчурного капитала и прямых инвестиций по-прежнему *остаётся внутренне несбалансированной по стадиям*: по суммарному объёму за 2005–2010 гг. инвестиции на стадии расширения почти десятикратно превосходили инвестиции на венчурных стадиях, тогда как для стран с развитой экономикой характерен более высокий уровень инвестиций на венчурных стадиях. Если исключить из рассмотрения «формальное» увеличение в период кризиса доли инвестиций на венчурных стадиях (обусловленное сокращением инвестиционной активности частного бизнеса на стадиях расширения), то можно заметить, что для США характерен тренд к росту доли инвестиций на венчурных стадиях, а для России – напротив, сокращения этой доли: в 2005 г. доля инвестиций венчурных стадий в общей сумме инвестиций на венчурных стадиях и на стадии расширения составляла более 15,7% против 6,3% в 2010 г. (рис. 8). Данный эффект обусловлен, по нашему мнению, стремлением получить практические результаты от деятельности институтов развития

в краткосрочной перспективе и смещением деятельности всей системы институтов развития на поздние, «коммерческие» стадии с более явными прямыми результатами.



* К венчурным отнесены посевная, начальная и ранняя стадии (в методологии РАВИ), а также аналогичные им стадии в зарубежных классификациях.

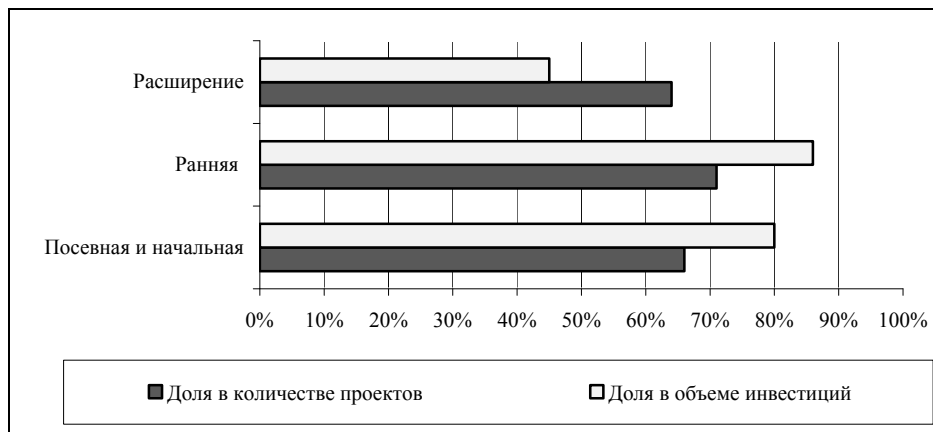
Источник: оценки Межведомственного аналитического центра на основе данных РАВИ (Россия), NVCA (США).

Рис. 8. Динамика доли инвестиций на венчурных* стадиях в объеме инвестиций на венчурных стадиях и стадии расширения

Известно, что роль государства (и институтов развития) по поддержке инноваций является критически важной именно на ранних стадиях, где в наибольшей мере ощущается недостаток частной инициативы. Однако российская система государственных институтов развития представляется недостаточно развитой именно для этих стадий.

С одной стороны, российские институты развития действительно играют наиболее значимую роль именно на венчурных стадиях. Так, прямой вклад государственных институтов развития и созданных с их участием фондов в общий объем инвестиций в компании венчурных стадий в 2010 г. составил, по нашим оценкам, 85% (а по оценкам РАВИ – 75%), а в общий объем инвестиций в компании на стадии расширения – около 45% (рис. 9). Отметим, что на предпосевной стадии определяющей является деятельность Фонда содействия развитию.

С другой стороны, основной «прирост» активности российских институтов развития в 2010 г. и по объему инвестиций, и по количеству поддержанных проектов связан с инвестициями на поздних стадиях. При сопоставлении масштабов деятельности государственных институтов развития в разрезе различных стадий инновационного цикла можно отметить недостаточную «широту» поддержки (по количеству проектов) на венчурных стадиях в целом (рис. 10) и особенно – по посевным инвестициям (несмотря на расширение деятельности Фонда посевных инвестиций РВК). Это существенно ограничивает возможности для расширения частных инвестиций в проекты более поздних стадий и препятствует формированию устойчивого «потока» инновационных проектов.

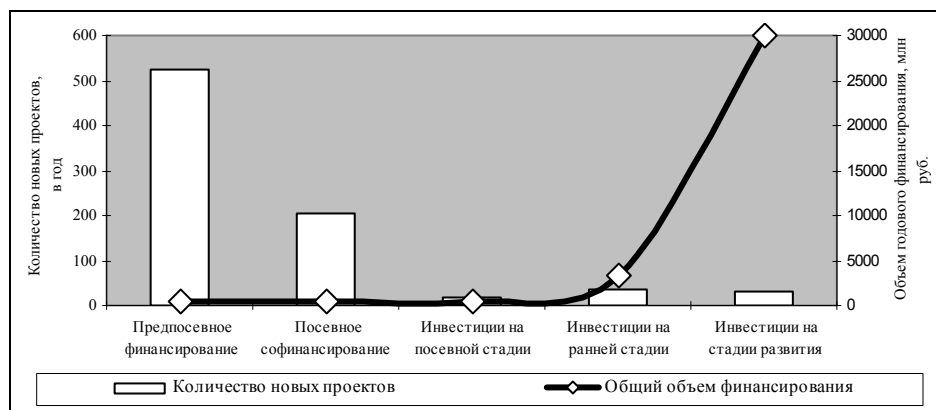


* В качестве базовых значений по общим объемам прямых и венчурных инвестиций в России использованы оценки РАВИ.

** Фонд посевных инвестиций, созданные при участии РВК венчурные фонды, региональные венчурные фонды, РОСНАНО.

Источник: оценки Межведомственного аналитического центра с использованием оценок РАВИ по общим объемам прямых и венчурных инвестиций в России.

Рис. 9. Оценка вклада* государственных финансовых институтов развития (а также созданных с их участием фондов)** в российский рынок венчурных и прямых инвестиций в 2010 г.



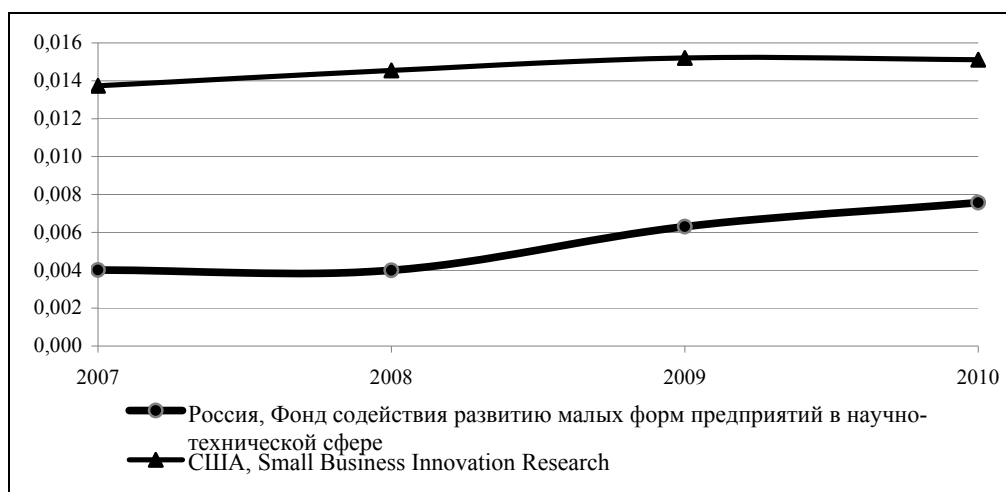
Источник: оценки Межведомственного аналитического центра.

Рис. 10. Оценочное соотношение масштабов деятельности государственных институтов развития по поддержке инновационных проектов на разных стадиях

Недостаточный «поток» проектов на предпосевной и посевной стадиях представляется критической проблемой для обеспечения широкого общеэкономического эффекта от деятельности институтов развития. В первую очередь отметим ограниченность грантовых схем поддержки (по такой модели работают только Фонд содействия инновациям и Фонд «Сколково»).

В принципе, государственная грантовая поддержка проектов на предпосевной стадии в России развивается. Однако ее масштабы пока существенно меньше, чем в США: уровень грантовой поддержки (к ВВП) со стороны российского Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере почти вдвое меньше, чем в рамках американской программы Small Business Innovative Research (рис. 11).

Однако проблема не только в этом: необходимо обратить внимание на весьма низкий размер одного гранта, который может быть предоставлен Фондом содействия развитию (даже после повышения верхней планки до 1 млн руб.), в сопоставлении с практикой других стран. Кроме того, при использовании гранта данного Фонда есть жесткие ограничения по его использованию для закупки необходимого оборудования (что объективно связано с тем, что деятельность Фонда финансируется из бюджетных средств в рамках расходов на проведение исследований и разработок). Это ограничивает возможности предпосева по ряду фондоемких технологических направлений.



Источник: оценки Межведомственного аналитического центра на основе публичной информации по деятельности Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Россия) и по реализации программы SBIR (США).

Рис. 11. Уровень государственной поддержки проектов на предпосевной стадии

По нашему мнению, *ограниченный демонстрационный эффект в инновационной сфере от деятельности российских институтов развития связан в значительной мере с внешними институциональными ограничениями, а также с особенностями «навеса ожиданий» со стороны представителей власти.* Пока сохраняются существенные институциональные барьеры для реализации в России «венчурной» модели инновационного развития, основанной на высокой активности по созданию новых инновационных бизнесов и динамичном росте успешных компаний.

Во-первых, в силу недостаточно благоприятной предпринимательской среды и, скорее, негативного восприятия предпринимательства в общественном сознании ограничен приток новых предпринимателей. Так, по результатам мониторинга предпринимательства¹, в России в 2010 г. только 4,3% населения планировали открыть собственное дело в ближайшие 3 года, при этом из них около трети – предприниматели, таким образом, потенциальный приток новых предпринимателей – лишь 2,6% (один из самых низких показателей по сравнению с другими странами). По результатам этого же исследо-

¹ Верховская О., Дорохина М. Национальный отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2010». СПб.: Высшая школа менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета, 2011.

вания в числе основных проблем развития предпринимательства в России (в сопоставлении с другими странами) – слабая культурная поддержка, неразвитая конкуренция и низкая доступность венчурного капитала.

Во-вторых, российская политика по поддержке малого бизнеса пока в большей степени ориентирована на его социальную миссию – как механизма обеспечения занятости населения, сглаживания социальных проблем, нежели как важнейшего фактора динамики экономического развития, формирования новых секторов. Для российского малого бизнеса сформировалась значимая «налоговая лагуна», вследствие чего (а также вследствие рисков роста административной нагрузки и ограниченности инструментов поддержки, направленных на средний бизнес) существенно ограничиваются его мотивации к переходу (по мере роста) в категорию среднего бизнеса.

В-третьих, довольно медленно идет процесс по формированию цивилизованного рынка слияний и присоединений. Здесь в первую очередь сказываются проблемы защиты прав собственности, в том числе интеллектуальной, и риски рейдерства. В связи с этим, с одной стороны, ограничены мотивации собственников к капитализации компаний, а с другой – у венчурных инвесторов есть проблемы эффективного «выхода» из капитала компаний.

В-четвертых, есть внешние ограничения для кардинального расширения количества поддерживаемых проектов на предпосевной и посевной стадиях. Конечно, существенный позитивный ближнесрочный эффект могут дать меры по развитию организационной инфраструктуры для формирования новых инновационных проектов (например, модель с венчурными партнерами для поиска проектов и содействия подготовке качественных бизнес-предложений, реализуемая Фондом посевных инвестиций). Однако в дальнейшем, по нашему мнению, будет все в большей степени ощущаться исчерпание научно-технологических заделов по ряду востребованных в бизнесе тематических направлений и негативно сказываться недостаточная результативность инструментов содействия коммерциализации результатов исследований и разработок.

Недооценка внешних ограничений и чрезмерные ожидания со стороны властных структур приводят, по нашему мнению, к *некоторой деформации мотиваций и оценки результатов деятельности институтов развития.*

Первое, что можно отметить, – это стремление продемонстрировать широкому кругу стейкхолдеров достижение заметных успехов в инновационной сфере за счет деятельности институтов развития уже в ближнесрочной перспективе.

На уровне институтов развития это приводит к усилению мотиваций по демонстрации собственных прямых результатов деятельности, реализации знаковых «презентабельных» проектов. То, что институты развития получили значительные ресурсы, дополнительно усиливает ожидание значимых и понятных широкому кругу людей результатов их деятельности. Концептуальные противники институтов развития акцентируют внимание на недостаточной эффективности их вклада в экономическое развитие, а отдельные группы сторонников активного участия государства в стимулировании инноваций критикуют за медленное освоение имеющихся у них средств.

Неотъемлемой и принципиально важной составляющей результатов деятельности институтов развития является *обеспечение демонстрационного эффекта для частного бизнеса*, распространение лучших практик, совершенствование регулирования, улучшение среды для инноваций и, в конечном итоге, постепенное сокращение «провалов рынка». Однако *принципы оценки деятельности институтов развития в гораздо*

большой степени ориентированы на измерение прямых результатов их деятельности, причем с акцентом на использование формальных показателей, характеризующих использование ресурсов¹.

В зависимости от своей специализации институты развития «реагируют» на ожидания системы государственного управления, запросы разных групп интересов увеличением масштабов проектов, их уникальностью, освоением ресурсов, множественностью новых инициатив.

Второе – стремление обеспечить динамичные структурные сдвиги, научно-технологические прорывы за счет деятельности институтов развития.

По нашему мнению, это приводит к тому, что *деятельность институтов развития в некоторых случаях начинает сильно расходиться с общими трендами на рынке, предпочтениями инвесторов*. Эта проблема дополнительно усиливается в силу представления о том, что за счет капитализации институтов развития и расширения масштабов их деятельности можно оперативно компенсировать недостатки инвестиционного климата. *При ориентации институтов развития на поддержку крупных проектов они становятся объектом сильного политического давления, при этом возникают предпосылки к функционированию преимущественно по модели «агента правительства», а не «института развития».*

Такой подход – даже при локально эффективной деятельности, успешных прямых результатах проектов – ограничивает возможности привлечения частных инвестиций в деятельность институтов развития, расширяет спрос со стороны институтов развития на дополнительные государственные ресурсы и стимулирует их сдвиг от модели частно-государственного партнерства к модели государственно-квазигосударственного партнерства, концентрации ресурсов госбанков и институтов развития на реализации отдельных проектов.

Третье – желание повысить прямую отдачу от деятельности институтов, неготовность к рискам (затратам), стремление обеспечить локализацию всех эффектов в рамках национальной экономики.

Вопрос о повышении эффективности деятельности институтов развития зачастую рассматривается с позиций необходимости их сосредоточения только на оказании финансовой поддержки по проектам, без осуществления организационной, учебной и методической деятельности. В условиях жесткой оценки успешности поддержанных проектов, прямой результативности затрат институтов развития возникают *дополнительные мотивации к переносу основных рисков за неудачи в реализации инновационных проектов на получателей поддержки.*

Ориентированные на ранние стадии институты развития объективно ограничены в представлении прямых результатов – основные позитивные эффекты от их деятельности проявляются на более поздних стадиях. В связи с этим больше мотивов возникает для расширения ресурсного обеспечения институтов развития на поздних стадиях, лучше демонстрирующих прямые результаты.

Несмотря на отмеченные проблемы в совершенствовании системы институтов развития (в значительной мере являющиеся издержками быстрого роста), в целом

¹ См. также: Симачев Ю., Кузык М. Совершенствование системы финансовых институтов развития как важнейшего элемента национальной инновационной системы: проблемы, уроки и риски // Экономическое развитие России. 2010. № 11.

можно говорить о существенном прогрессе в данной области. В частности, можно выделить следующие позитивные качественные эффекты от деятельности институтов развития:

- демонстрация бизнесу возможных перспектив в получении поддержки на различных стадиях развития;
- укрепление доверия к институтам развития со стороны бизнес-сообщества, прежде всего нового, среднего бизнеса;
- отработка различных новых, сложных схем поддержки инновационной и инвестиционной деятельности; создание предпосылок для распространения соответствующих квалификаций и навыков;
- выработка и продвижение предложений по совершенствованию регулирования на рынках и улучшению инвестиционного климата;
- выявление узких мест и критических проблем инновационного развития, существенный прогресс системы государственного управления в понимании задач и инструментов инновационной политики.

В заключение выделим следующие возможные направления совершенствования российской системы институтов развития.

1. Необходимо увеличение масштабов поддержки со стороны институтов развития инноваций на ранних стадиях, прежде всего посевной и предпосевной. Для формирования устойчивого потока проектов требуется существенное расширение круга поддерживаемых проектов: на уровне Фонда содействия развитию – до нескольких тысяч, на уровне Фонда посевных инвестиций – до нескольких сотен.

2. Целесообразным представляется расширение масштабов грантовой поддержки на ранних стадиях (где риски максимальны) – на предпосевной стадии, а также распространение данного механизма на посевную стадию инноваций. В рамках мер по развитию исследований и разработок в вузах желательно рассмотреть возможность поддержки создания исследовательскими университетами специальных посевных фондов (капитализации уже существующих).

3. Применительно к развитию грантовых схем поддержки инноваций в России следует отметить, что для стимулирования инновационного развития в ряде зарубежных стран применяется механизм *matching grants* («долевые субсидии», «связанные гранты»). Международный опыт свидетельствует о том, что предоставление таких «связанных грантов» является одной из лучших практик государственной поддержки инновационной активности в частном бизнесе, причем предоставление таких грантов более результативно, нежели налоговые стимулы для инноваций¹. По сравнению с обычными грантами для механизма «долевых субсидий» ниже риск «замещения» частных ресурсов государственными при осуществлении инновационной деятельности, он в большей степени способствует привлечению дополнительных ресурсов бизнеса в инновационную сферу.

В принципе, в России есть похожий механизм, связанный с предоставлением субсидий по финансированию инновационных проектов, реализуемых компаниями совмест-

¹ См., например: Maloney, William. 2005. «Global Patterns of Innovation». World Bank.

но с вузами¹. Однако дополнительную гибкость данному механизму и перспективы для его развития могло бы обеспечить либо его позиционирование в качестве базового инструмента деятельности одного из государственных фондов по поддержке инновационной деятельности, либо создание специального фонда.

4. Важным источником новых инновационных проектов могут стать создаваемые при вузах малые инновационные компании. Последнее представляется немаловажным и с позиций расширения круга инновационно ориентированных предпринимателей за счет выпускников вузов. В рамках ранее упоминавшегося мониторинга предпринимательства эксперты указывали, что есть значительный потенциал для расширения состава предпринимателей за счет вузовской среды: примерно 8,5% студентов готовы стать предпринимателями².

Отмечая существенное продвижение в плане сокращения нормативных барьеров по созданию малых инновационных фирм при вузах, тем не менее можно говорить о необходимости дополнительных мер (механизмов) по поддержке интеграции таких малых компаний в глобальные цепочки формирования стоимости. Существующий ныне акцент на количество создаваемых фирм, их ориентация преимущественно на локальные ниши ограничивают потенциал их динамичного роста.

5. Задача расширения круга проектов, поддерживаемых на предпосевной и посевной стадиях, не может быть решена немедленно – требуется улучшение условий для формирования новых инновационных проектов и компаний. В связи с этим необходимо увеличение финансирования прикладных исследований и разработок на докоммерческой стадии для ускоренного формирования научно-технологических заделов; формирование дополнительных предпосылок для вовлечения студентов вузов в проведение исследований и коммерциализацию их результатов.

6. Решение задачи повышения эффективности деятельности институтов развития во многом связано с реализацией мер по привлечению к участию в их капитале иностранных инвесторов. Это позволяет рассчитывать на справедливую оценку качества управления и «стоимости» соответствующих структур, на улучшение отбора проектов для поддержки и снижение риска «конъюнктурного» влияния государства. Пока планы по привлечению частных инвесторов есть только у РОСНАНО, однако постановка подобных задач представляется рациональной в среднесрочной перспективе и для Российской венчурной компании, а в более отдаленной перспективе – и для Внешэкономбанка (после выделения из его состава собственно Банка развития и преобразования в подходящую организационно-правовую форму).

7. Требуется активизация усилий по распространению лучших практик в деятельности институтов развития, публичной демонстрации «историй успеха» по конкретным проектам, расширению специальных программ обучения. Необходимо обеспечить существенное продвижение в мониторинге и оценке качественных, косвенных эффектов

¹ Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства».

² Верховская О., Дорохина М. Национальный отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2010». СПб.: Высшая школа менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета, 2011.

от деятельности институтов развития¹. При этом для оценки таких внешних эффектов требуется организация регулярной независимой экспертизы.

6.4. Банкротства в 2009–2011 гг.: посткризисная динамика, новые тенденции, регулирование

6.4.1. Динамика банкротств (2009–2011 гг.)

Общая картина в сфере банкротств в рассматриваемый период характеризовалась четырьмя ключевыми тенденциями.

1. Прежде всего необходимо отметить начало спада числа банкротств и числа обращений в суд с заявлениями о банкротстве в 1-м полугодии 2011 г., после роста в 2009–2010 гг. Так, за 2009–2010 гг. количество принятых решений о признании банкротом и открытии конкурсного производства возросло более чем на 15% (в 2008 г. – 13,9 тыс., в 2009 г. – 15,5 тыс., в 2010 г. – 16 тыс. решений²). В 1-м полугодии 2011 г. произошло значительное, почти на 20%, снижение числа обращений в суд с заявлениями о банкротстве (1-е полугодие: 2010 г. – 21 037, 2011 г. – 16 853) и на 13,5% принятых решений о несостоятельности по сравнению с аналогичным периодом 2010 г. (1-е полугодие: 2010 г. – 8047, 2011 г. – 6955)³. Динамика принятия решений о банкротстве в 1998–2010 гг. представлена на *рис. 12*.

Резкие всплески количества банкротств в 2002 и 2006 гг. и рост 1998–2002 гг., анализ которых был проведен ранее⁴, были обусловлены активностью государства в связи с «расчисткой поля» от фактически брошенных предприятий путем банкротства отсутствующих должников и выделения соответствующих бюджетных средств для этих целей.

В 2009–2010 гг. продолжился начавшийся в 2008 г. рост как общего числа поданных заявлений о банкротстве (2008 г. – 34,4 тыс., 2009 г. – 39,6 тыс., 2010 г. – 40,2 тыс.), так и заявлений, поданных относительно «содержательных» должников⁵ (2008 г. – 26,4 тыс., 2009 г. – 35,2 тыс., 2010 г. – 36,6 тыс.). Так, за 2009–2010 гг. количество заявлений о банкротстве «содержательных» должников выросло на 38,6% при общем росте количества заявлений, равном примерно 17,1%. Пик роста пришелся на 2009 г. Данных о банкротстве «содержательных» должников в 2011 г. еще нет, однако есть все основания полагать, что этот показатель будет снижаться, следуя общей тенденции сокращения проводимых процедур банкротства. Динамика показателей количества заявлений о

¹ См. также: Симачев Ю., Кузык М. Институты в развитии. – Прямые инвестиции, 2010, № 4.

² Из 16 009 решений о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства в 2010 г.: – 3,2%, или 508 случаев, касаются государственных и муниципальных унитарных предприятий; – 13,1%, или 4 882 случая, – индивидуальных предпринимателей; – 5%, или 800 случаев, – сельскохозяйственных производителей; – 1,4%, или 224 случая, – финансовых организаций.

³ Справка о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) в 2008–2010 гг., в 1-м полугодии 2011 г. – www.arbitr.ru

⁴ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998–2002. М.: ИЭПП, 2003, с. 505; Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 2000–2007. М.: ИЭПП, 2008. С. 473.

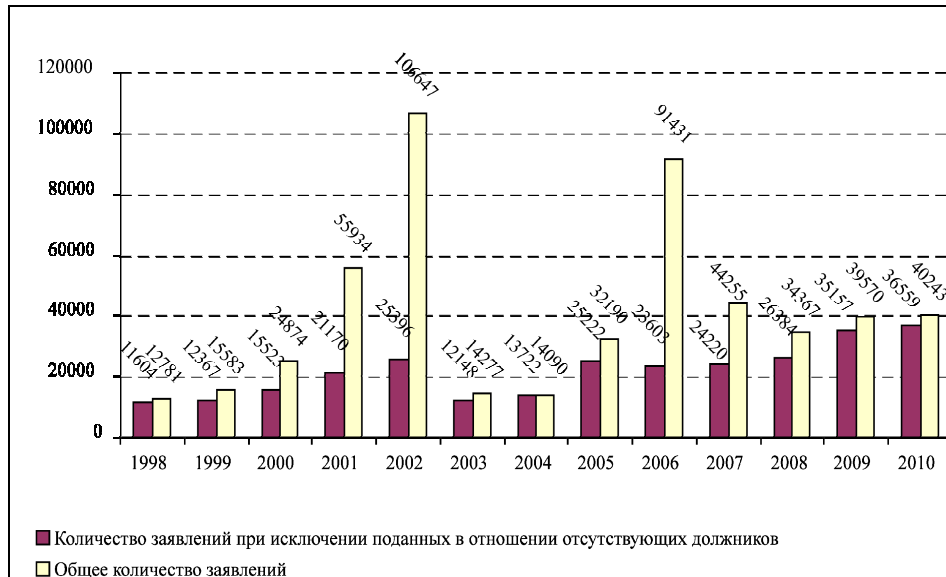
⁵ Под «содержательными» должниками понимаются все должники за вычетом отсутствующих.

признании «содержательных» должников несостоятельными (банкротами) за период с 1998 по 2010 г. в сравнении с общим числом заявлений представлена на рис. 13.



Источник: Справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации за 1998–2010 гг.

Рис. 12. Динамика принятия решений о банкротстве в 1998–2010 гг.



Источник: Справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) за соответствующие периоды; Аналитические записки к статистическим отчетам о работе арбитражных судов Российской Федерации за соответствующие периоды Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Рис. 13. Количество заявлений о признании должника банкротом в 1998–2010 гг.

2. *Снижение влияния мер государственной политики на динамику банкротств*, что включает и регулирование деятельности налоговых органов в сфере признания должников банкротами¹. Так, если в 2008 г. более 67% заявлений о банкротстве подавались уполномоченными органами, главным образом налоговыми, то в 2010 г. удельный вес показателей этой группы сократился до 39,2%.

На фоне как общего роста, так и роста применения процедур банкротства в отдельных сегментах противоположную тенденцию демонстрирует динамика банкротств сельхозпроизводителей – снижение числа банкротств более чем в 5 раз с 2006 по 2010 г. (2006 г. – около 4 тыс. банкротств; 2007 г. – 2465; 2008 г. – 1614; 2009 г. – 1036; 2010 г. – 800). Такой результат обусловлен мерами правительства по поддержанию сельского хозяйства (расширение кредитования, реструктуризация налоговых обязательств, дотирование приобретения горючесмазочных материалов и др.).

При этом, например, в сфере банкротства индивидуальных предпринимателей происходит более чем удвоение показателей банкротств за 2007–2009 гг. по сравнению с предшествующими годами: 2004–2006 гг. – 200–700 банкротств в год; 2007 г. – 2478; 2008 г. – 4751; 2009 г. – 5423). В 2010 г. наметилось некоторое снижение до 4882 дел (на 10% к уровню 2009 г.).

3. *Активизация начиная с 2009 г. кредиторов в сфере защиты их интересов в процессе проведения процедур банкротства, а в 2010 г. – и инициирования банкротств.*

Так, за 2009–2010 гг. произошло удвоение количества заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств в рамках дел о банкротстве: со 111 521 в 2008 г. до 232 845 в 2010 г., при куда менее значительном росте поступивших и рассмотренных дел о банкротстве. Основной причиной такого увеличения стали значительный рост в судах исков, связанных с невыполнением/нарушением выполнения договорных обязательств, общеэкономической ситуацией, а также с изменением законодательства о банкротстве в части предоставления участникам процесса банкротства новых прав. Можно, в частности, указать такие, как оспаривание сделок должника, привлечение контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности, право подачи заявления о намерении погасить требования по обязательным платежам и др.² В 1-м полугодии 2011 г. относительно аналогичного показателя 2010 г. произошла некоторая коррекция – снижение на 10,9%.

¹ О влиянии активности государственных органов в сфере ликвидации юридических лиц на общую динамику в сфере банкротств см.: Апевалова Е.А., Радыгин А.Д. Банкротства в 2000-е гг.: от инструмента рейдеров к политике «двойного стандарта // Экономическая политика. Август 2009 г.

² Из 232,8 тыс. заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств 165 тыс., или 70,1%, приходится на документы об установлении размера требований кредиторов. Этот показатель по отношению к 2008 г. также значительно увеличился – в 2,4 раза (2008 г. – 67,6 тыс.). В то время как уровень заявлений об отстранении арбитражных управляющих прекратил свое снижение и в 2010 г. чуть вырос – до 13 416 (5,8% общего числа заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств).

Как следует из данных статистики, число рассмотренных в 2010 г. жалоб кредиторов о нарушении прав и законных интересов увеличилось по сравнению с показателем 2009 г. на 73,5%. На 33,2% больше рассмотрено заявлений об установлении требований кредиторов, на 27,5% больше поступило ходатайств о продлении срока процедур.

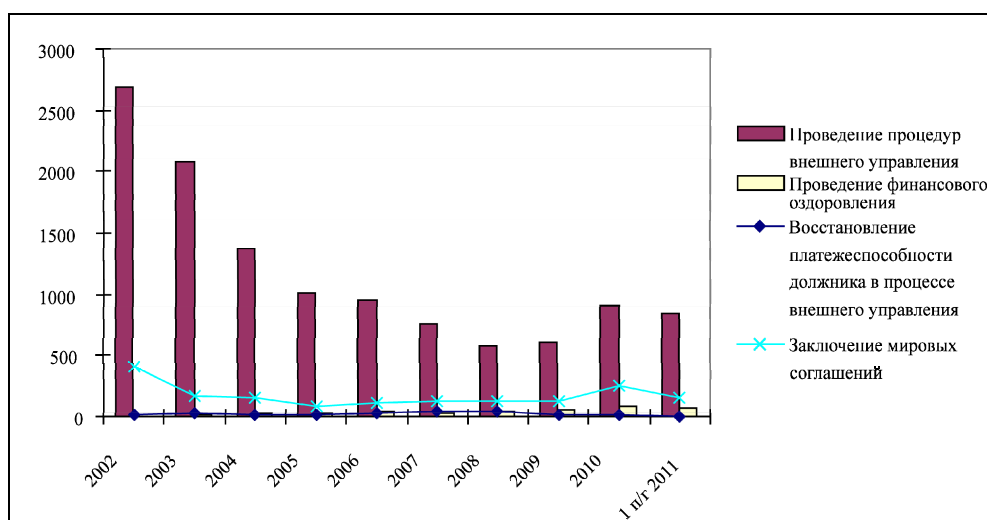
Большая часть (62,4% общего количества) заявлений, ходатайств и жалоб рассматривалась судами на стадии конкурсного производства. На стадии наблюдения рассматривалось 33,4% заявлений. Почти в три раза, а именно с 2158 до 5749, увеличилось количество рассмотренных заявлений при проведении процедуры внешнего управления.

Кроме того, в 2010 г. относительно 2009 г. на 31,7% увеличилось количество заявлений, поданных от конкурсных кредиторов, что составило в 2010 г. 39,1% общего количества заявлений. Доля заявлений, поданных должниками, сократилась с 23,1% в 2009 г. (9145 заявлений) до 21,7% в 2010 г. (8727 заявлений)¹.

4. В 2010–2011 гг. наметилась тенденция роста числа заключаемых мировых соглашений, проведения финансового оздоровления предприятий и внешнего управления.

Так, при традиционно низком уровне восстановления платежеспособности предприятий в процессе внешнего управления число процедур его введения в 1-м полугодии 2011 г. на 30,9% превысило аналогичные показатели 2010 г. (839 – в 1-м полугодии 2011 г. против 641 в тот же период 2010 г.). Период 2002–2008 гг. характеризовался пятикратным снижением числа введенных процедур внешнего управления.

Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления, заключения мировых соглашений в 2002 г. – 1-м полугодии 2011 г. представлена на рис. 14.



Источник: Справка о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) в 2006–2010 гг., 1-е полугодие 2011 г.

Рис. 14. Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления и заключения мировых соглашений за 2002 г. – 1-е полугодие 2011 г.

Для 2011 г., по всей видимости, характерно максимальное за весь период 2002–2011 гг. количество заключенных мировых соглашений – около 300. Максимальным в 2011 г. будет и число случаев применения процедур финансового оздоровления. Уже за 1-е полугодие 2011 г. зафиксировано 76 случаев, что на 13,4% превысило рекордный показатель 2010 г. – 67 случаев за аналогичный период.

Продолжающийся второй год рост показателей числа заключенных мировых соглашений, применения процедур финансового оздоровления и внешнего управления не в последнюю очередь связан с налоговыми новациями 2010 г., расширившими возможности применения рассрочки и отсрочки по уплате обязательных платежей и списанию

¹ Здесь и далее: Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2010 г. С. 16–19.

безнадежной ко взысканию кредиторской задолженности, а также с новациями, направленными на предупреждение банкротства финансовых (в том числе страховых) организаций и регулирующих особый порядок банкротства негосударственных пенсионных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний инвестиционных и паевых инвестиционных фондов.

6.4.2. Законодательство о банкротстве 2009–2011 гг.

Мировой экономический кризис стал внешним стимулом для давно назревших изменений и отказа от инертной политики государства в сфере решения проблем банкротства. Активизации законотворческой деятельности в данной сфере способствовали, в частности, рост кредиторской задолженности в крупнейших российских банках, кредитование под залог активов крупнейших предприятий и ухудшение финансовых показателей многих из них, ожидание роста числа банкротств предприятий в 2009–2010 гг.

Для оценки последних новаций в сфере банкротств, имеющих «отраслевую» направленность, важно понимать состояние соответствующих объектов регулирования.

По данным исследования ВЦИОМа и Агентства по страхованию вкладов, на 2010 г. вклад или счет в банке имеет 40% россиян, или около 45 млн человек. Для более 57% граждан главным критерием выбора банка является то, принадлежит ли он государству¹. Количество банков в 2009–2010 гг. сокращалось в связи с ужесточением Центробанком требований к кредитным учреждениям. В результате в 2009 г. лицензии были отозваны у 44 банков, в 2010 г. были ликвидированы еще 28 учреждений². Более 50% банковской системы прямо или косвенно контролируется государством. Таким образом, с одной стороны, идет процесс «строительства» государством банковской системы, с другой – принимаются меры социального характера по защите интересов вкладчиков.

Количество страховых организаций в течение последних лет сокращается примерно на 10–12% в год (соответственно на конец 2010 г. – 618, 2009 г. – 702, 2008 г. – 779 страховых организаций, числящихся в Едином государственном реестре страхового дела)³. Повышение требований к размеру собственного капитала страховых организаций в 2010 г., повышение уровня конкуренции будут способствовать консолидации рынка страхования. По некоторым прогнозам, количество страховых компаний сократится на 200–250 компаний. Доля в страховой премии лидирующих 20 компаний в ближайшие 5 лет увеличится с 69 до 80–85%. Доля первой десятки увеличится с 55 до 65–70%⁴. При этом наиболее значительными сегментами рынка продолжают оставаться ОСАГО и КАСКО.

Негосударственные пенсионные фонды (далее – НПФ) страны довольно успешно прошли острую фазу кризиса. Их результаты в 2010 г. позволили закрыть вопросы убытков 2008 г. Вместе с тем, по оценкам рейтингового агентства «Эксперт РА», накопленный разрыв между доходностью от размещения пенсионных средств и инфляцией за последние 5 лет по-прежнему составляет не менее 10–15 п.п. А значит, на повестке

¹ Кукол Е. Ставки катятся вниз // Российская газета. Столичный выпуск. № 5166. 23 апреля 2010 г.

² О ликвидации кредитных организаций (по состоянию на 1 января 2011 г.) – www.cbr.ru

³ Игроки страхового рынка и их капиталы. – www.allinsurance.ru, 14.02.11.

⁴ Прогноз развития страхового рынка от компании «Мариллион» – www.allinsurance.ru, 20.12.10 г.

дня остается вопрос реального обесценения активов, решение которого лежит в области совершенствования инвестиционной политики фондов¹.

В 2009 г. на рынке доверительного управления НПФ заняли центральную нишу – на них приходилось до 40% бизнеса управляющих компаний (УК). При этом на рынке не произошло ни одного крупного банкротства, а государство не оказывало поддержку системе. Тем не менее перед НПФ остро стоят вопросы мошенничества агентов, повышения доверия населения к системе, создания компенсационных механизмов, утверждения единой концепции развития рынка и др.²

В ближайшие три года рынок ждет уверенный рост и консолидация: 69% участников опроса рейтингового агентства «Эксперт РА» прогнозируют, что объем рынка НПФ превысит к концу 2012 г. 1,5 трлн руб. (т.е. увеличится более чем в 2 раза за 3 года), при этом 72% опрошенных полагают, что на рынке останется не более 90 фондов (не более 70, по мнению 39%). В то же время это не приведет к полному исчерпанию ресурсов роста НПФ – 68% участников опроса полагают, что в НПФ переведут свои пенсионные накопления не более 7 млн застрахованных лиц³.

В течение последних 10 лет рынок ценных бумаг переживал бурный рост котировок и интереса со стороны частных инвесторов. На 1 сентября 2006 г. 1402 организации имели лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление брокерской деятельности, 1410 – лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление дилерской деятельности, 1048 – лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление деятельности по доверительному управлению, 9 – лицензию клиринговой организации на рынке ценных бумаг, 748 – депозитарную лицензию, 77 – лицензию на осуществление деятельности по ведению реестра, 5 – лицензию организаторов торговли и 6 – лицензию фондовых бирж⁴.

Количество компаний-профучастников, участников рынка коллективных инвестиций в последние годы имеет выраженную тенденцию плавного снижения, и она будет сохраняться. Прежде всего количество профессиональных участников рынка ценных бумаг уменьшится в связи со вступлением в силу 1 июля 2010 г. изменений в нормы достаточности собственных средств компаний – профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов⁵. Ужесточение требований регулятора приведет

¹ В IV квартале 2010 г. активы НПФ совершили рывок, увеличившись на 30–35 млрд руб. Ключевой фактор роста активов НПФ в IV квартале 2010 г. – рост фондового рынка (так, индекс ММВБ за указанный период вырос на 18%). По оценкам агентства «Эксперт РА», объем пенсионных резервов и пенсионных накоплений НПФ вырос до 790–800 млрд руб. По итогам 2011 г. совокупные активы НПФ, вероятно, достигнут 1,05–1,2 трлн руб. в зависимости от конъюнктуры рынка. См.: Итоги 2010 г. на рынке НПФ: в поисках эффективности. www.raexpert.ru

² Кризис прошел – риски остались. Обзор рынка НПФ по итогам 2009 г. рейтингового агентства «Эксперт РА». – www.raexpert.ru

³ Солидарность в деталях и вопросы по существу. Результаты опроса регуляторов финансового рынка, топ-менеджеров негосударственных пенсионных фондов и управляющих компаний на конференции «Будущее пенсионного рынка». – www.raexpert.ru

⁴ Совершенствование надзора на финансовом рынке России. – www.raexpert.ru

⁵ Так, с 1 июля 2010 г. профессиональные участники рынка ценных бумаг, осуществляющие дилерскую и (или) брокерскую деятельность, а также работающие в сфере управления ценными бумагами, должны иметь уставный капитал в размере не менее 35 млн руб., а с 1 июля 2011 г. – 50 млн руб.

Компании, оказывающие услуги по депозитарной деятельности, не связанные с депозитарными операциями по итогам сделок с ценными бумагами, совершенных через организаторов торговли на рынке

500

либо к уходу компаний с рынка и к ликвидации, либо к слияниям с другими структурами.

В 2003–2007 гг. на фоне благоприятной макроэкономической ситуации наблюдалось бурное развитие паевых инвестиционных фондов (далее – ПИФы). Так, объем совокупной стоимости чистых активов за этот период увеличился в более чем 35 раз (11,7 млрд руб. на 1 января 2003 г. до 420,5 млрд руб. на 1 января 2007 г.). По данным Национальной лиги управляющих, по состоянию на 29 августа 2008 г. количество работающих ПИФов составило 1058, количество формирующихся – 19, количество управляющих компаний (УК) – 287; стоимость чистых активов (СЧА) всех российских ПИФов составила примерно 507 млрд руб., из них: закрытых фондов – 365 млрд руб., открытых – 104 млрд руб., интервальных – 38 млрд руб. В 2008–2010 гг. мы можем говорить о:

- стабильном снижении размера стоимости чистых активов ПИФов и управляющих компаний с мая 2008 г. по декабрь 2009 г. почти на 44,4% (с 552,81 млрд до 307,4 млрд руб. соответственно);
- росте с 1 сентября 2009 г. по 1 октября 2010 г. количества ПИФов более чем на 19% (с 1050 до 1252 соответственно);
- значительном росте с 1 сентября 2009 г. по 1 октября 2010 г. количества управляющих компаний – более чем в 4,8 раза (с 68 до 328 соответственно).

Две трети строительных компаний страны находились в предбанкротном состоянии или уже обанкротились – такую оценку дала Ассоциация строителей России по результатам опроса 2000 застройщиков, проведенного в 2009 г. Под угрозой оказались, с одной стороны, важнейшая отрасль, а с другой – социальные и экономические права инвесторов: граждан и организаций.

Таким образом, новации государства в области предупреждения и введения особого порядка банкротств являются не чем иным, как способом, с одной стороны, регулировать процессы консолидации и ликвидации на соответствующих рынках, а с другой – предотвратить негативные социальные последствия этих явлений.

Решение государства о поддержке банковского сектора и стремление к сохранению стабильности в нем, в том числе путем создания условий для обеспечения низкого уровня «плохих» долгов в банках, а также массовые нарушения выплат по кредитным договорам предопределили дальнейшую направленность развития законодательства о банкротстве, центром которого стала идея *создания реальных условий для удовлетворения интересов кредиторов и повышения уровня защиты их прав*. Эта идея может быть оценена и как «антикризисное» решение, т.е. способ спасения кредитной системы государства, и как социальное решение, поскольку 40% граждан страны имеют вклады в банках, и как решение, удовлетворяющее интересам сильного сегодня финансового

ценных бумаг, или осуществляющих деятельность специализированного депозитария инвестиционных фондов, ПИФов и НПФ, – 60 млн руб., а с 1 июля 2011 г. – 80 млн руб.

Для участников рынка, осуществляющих клиринговую деятельность и организацию торговли на рынке ценных бумаг, – 80 млн руб., а с 1 июля 2011 г. – 100 млн руб. Уставный капитал компаний, оказывающих услуги по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг, – 100 млн руб., а с 1 июля 2011 г. – 150 млн руб., фондовых бирж – 150 млн руб., а с 1 июля 2011 г. – 200 млн руб. Норматив достаточности собственных средств управляющей компании, осуществляющей деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, с июля 2010 г. – 60 млн руб., а с 1 июля 2011 г. – 80 млн руб. (См.: Число профессиональных участников на рынке ценных бумаг округа снижается, и эта тенденция сохранится. – <http://www.verbacapital.ru>, 21.09.10 г.)

лобби. Совокупность учета всех этих аспектов при принятии решения представляется наиболее вероятной.

В рамках реализации этой идеи Федеральными законами от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)"» и от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были проведены изменения, направленные на *повышение прозрачности реализации процедур банкротства*, главным образом за счет изменения регулирования деятельности арбитражных управляющих, их СРО; на *повышение их ответственности* и внесение некоторых других новаций.

1. Арбитражные управляющие

Во-первых, была *повышена их ответственность*. Неисполнение или ненадлежащее исполнение арбитражным управляющим обязанностей, в том числе предусмотренных федеральными стандартами, является теперь основанием для его отстранения от управления, которое осуществляется арбитражным судом по требованию лиц, участвующих в деле о банкротстве. Кроме того, подробно регламентирован порядок исполнения решений о дисквалификации арбитражного управляющего¹.

Во-вторых, была *изменена система выплаты вознаграждений арбитражному управляющему и лицам, привлекаемым им в процессе банкротства*. Предложенный механизм выплат вознаграждения арбитражному управляющему направлен на стимулирование работы арбитражного управляющего в интересах кредиторов. Он предусматривает фиксированный размер вознаграждения арбитражного управляющего, составляющий от 15 тыс. до 45 тыс. руб. в месяц² в зависимости от стадии банкротства, на которой осуществляется управление, и выплату дополнительного вознаграждения по инициативе кредиторов³.

Размер средств, которые могут быть израсходованы конкурсным управляющим на оплату услуг привлеченных им специалистов, также подробно регламентирован и в зависимости от размера балансовой стоимости активов должника может составлять от 10% при стоимости активов до 200 тыс. до 2995 тыс. руб. и 0,01% – от суммы свыше 1 млрд руб. при стоимости активов свыше 1 млрд руб.⁴. Кроме того, определен закон размер оплаты таких услуг, а также оплата услуг таких привлеченных арбитраж-

¹ Позже, в декабре 2010 г., Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и признании утратившими силу частей 18, 19 и 21 статьи 4 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)"» было установлено, что требования к имущественной ответственности арбитражных управляющих за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей могут быть расширены федеральными стандартами, стандартами и правилами профессиональной деятельности. А сведения из реестра дисквалифицированных арбитражных управляющих подлежат включению в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве.

² Этот размер может быть увеличен по решению суда в связи с ходатайством лиц, участвующих в деле о банкротстве.

³ См. подробнее: пп. 10–14 ст. 20.6 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

⁴ В июле и декабре 2009 г. размер выплат процентов арбитражному управляющему и размер оплаты услуг лиц, привлеченных арбитражным управляющим, были несколько изменены. См. подробнее п. 10, 11 ст. 20.6 и п. 3 ст. 20.7 в редакции Федерального закона от 17 декабря 2009 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в статьи 20.6 и 20.7 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" и статью 4 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)"».

ным управляющим лиц могут быть признаны необоснованными по заявлению лиц, участвующих в деле о банкротстве, если такие услуги не связаны с целями проведения процедур банкротства или возложенными на них обязанностями, либо размер оплаты стоимости таких услуг «явно несоразмерен ожидаемому результату».

В-третьих, были *расширены обязанности арбитражных управляющих в части информирования участников процедуры банкротства*: кредиторов – о сделках и действиях, которые влекут или могут повлечь за собой гражданскую ответственность третьих лиц, а также о выявленных признаках преднамеренного или фиктивного банкротства; государственных органов – о выявленных административных правонарушениях и преступлениях.

В-четвертых, были *введены жесткие требования к заключаемым арбитражными управляющими в обязательном порядке договорам страхования ответственности*. Определены объекты обязательного страхования, страховой случай и страховые риски по таким договорам, порядок осуществления выплат по ним. В июле 2009 г.¹ суммы страховых выплат по договорам, заключаемым арбитражными управляющими, были несколько снижены.

2. Саморегулируемые организации (СРО) арбитражных управляющих

Во-первых, были *расширены полномочия и повышена ответственность СРО арбитражных управляющих*. Так, начиная с 2009 г. саморегулируемым организациям предоставлено право аккредитации страховых организаций, оценщиков, профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих деятельность по ведению реестра, а также иных лиц, привлекаемых арбитражными управляющими в рамках исполнения своих обязанностей в деле о банкротстве. Кроме того, СРО обязаны разрабатывать стандарты и правила профессиональной деятельности арбитражных управляющих, а также контролировать их исполнение и исполнение арбитражными управляющими требований об обязательном страховании ответственности.

В декабре 2010 г.² право аккредитации СРО арбитражных управляющих было распространено и на операторов электронных площадок, организаторов торгов по продаже имущества должника.

Во-вторых, было *введено обязательное раскрытие саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих данных об их деятельности*, в том числе о компенсационном фонде; об управляющей компании, которая им управляет; о фактах применения мер дисциплинарного воздействия к арбитражным управляющим.

В-третьих, был *определен порядок использования СРО арбитражных управляющих средств компенсационных фондов, из которых осуществляются выплаты должникам*: порядок предъявления требований о компенсационной выплате; срок осуществления компенсационной выплаты; условия размещения средств компенсационного фонда; обязанности управляющей компании; порядок передачи средств компенсационного

¹ См. подробнее: п. 2 ст. 241 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в редакции Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 195-ФЗ.

² Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и признании утратившими силу частей 18, 19 и 21 статьи 4 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)»».

фонда национальному объединению при исключении сведений саморегулируемой организации из реестра.

В-четвертых, был усилен государственный контроль за деятельностью СРО арбитражных управляющих. Функции контроля, возложенные на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (ранее – на Росрегистрацию), были усилены путем предоставления ей дополнительных полномочий:

- права возбуждать дело об административном правонарушении в отношении арбитражного управляющего, саморегулируемой организации арбитражных управляющих и (или) ее должностного лица и рассматривать такое дело или направлять его для рассмотрения в арбитражный суд;
- права включать сведения о некоммерческих организациях в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и осуществлять его ведение;
- права устанавливать статус объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в качестве национальных;
- и некоторых других.

В случае невыполнения СРО арбитражных управляющих предписаний органов по контролю (надзору) об устранении нарушений в части разработки стандартов и правил деятельности или рассмотрения жалоб на действия ее членов представители государственного органа обязаны обратиться в арбитражный суд с заявлением об исключении такой организации из Единого государственного реестра.

3. Иные меры

1. Стремление к максимальному удовлетворению требований кредиторов обусловило введение механизмов оспаривания сделок, направленных на вывод активов должника, – «подозрительных сделок» и «сделок, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов». Фактически впервые за последние 5 лет государством были приняты законодательные меры, сужающие «серое» поле в сфере банкротств.
2. Далее, была введена ответственность собственников должника. Впервые к субсидиарной ответственности, наряду с вышеуказанными лицами, по долгам предприятия могут быть привлечены и реальные собственники – «контролирующие должника лица», под которыми понимаются лица, имеющие либо имевшие менее чем за два года до принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом право давать обязательные для исполнения должником указания или возможность иным образом определять действия должника¹.

¹ Действия должника могут определяться контролирующим лицом, в том числе путем принуждения руководителя или членов органов управления должника либо оказания определяющего влияния на руководителя или членов органов управления должника иным образом (в частности, контролирующим должника лицом могут быть признаны члены ликвидационной комиссии, лицо, которое в силу полномочия, основанного на доверенности, нормативном правовом акте, специального полномочия могло совершать сделки от имени должника, лицо, которое имело право распоряжаться 50% и более голосующих акций акционерного общества или более чем половиной долей уставного капитала общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью). Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Возможность реального привлечения таких лиц к ответственности вызывает сомнение в связи с тем, что реальных собственников и бенефициаров многих крупных российских активов не удастся установить даже в процессе расследования уголовных дел.

Существенно расширены обязанности руководителей и собственников кредитных организаций в случае возникновения предбанкротной ситуации, а также определены новые меры их ответственности, в числе которых запрет на приобретение акций кредитных организаций свыше 5% в течение 10 лет, запрет занимать должности руководителей кредитных организаций в течение 3 лет.

3. Была сужена возможность закрытой продажи активов должника. Подробное законодательное урегулирование получила процедура продажи предприятия, правила которой распространяются также на продажу имущества должника и его части (ст. 110, 111 и 139 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). При сохранении возможности закрытой продажи активов, именуемой теперь «проведением торгов с закрытой формой представления предложения о цене», внесены многочисленные необходимые технические новации (определены порядок подачи заявки на участие в торгах и требования к ней, требования к заключению договора купли-продажи предприятия, частично увеличена информационная открытость процесса его продажи и др.).

Проведение формально открытых торгов провозглашено, однако практика продажи активов должника «нужным» покупателям (возможно, в несколько усеченном варианте) сохранится, особенно с учетом возрастающего влияния государства на арбитражного управляющего, который и выступает в качестве либо организатора торгов, либо лица, привлекающего для этого специальную организацию.

Помимо этого, продажа предприятий теперь может осуществляться как на аукционе, так и по конкурсу – в том случае, если в отношении этого предприятия покупатель должен выполнять условия, установленные собранием или комитетом кредиторов.

Шагом вперед является *введение электронной формы проведения продажи предприятия*. Приказом Минэкономразвития РФ от 15 февраля 2010 г. № 54 утверждены:

- порядок проведения открытых торгов в электронной форме при продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве;
- требования к электронным площадкам и операторам электронных площадок при проведении открытых торгов в электронной форме при продаже имущества (предприятия) должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве;
- порядок подтверждения соответствия электронных площадок и операторов электронных площадок установленным требованиям.

Кроме того, был создан *Единый федеральный реестр сведений о банкротстве*, в котором содержится и публикуется более широкий спектр вопросов, касающихся проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве (о введении каждой процедуры банкротства, о проведении торгов по продаже имущества и об их результатах, об отстранении или освобождении арбитражного управляющего и др.).

В декабре 2010 г. был подписан федеральный закон, регламентирующий порядок его формирования и ведения¹. Так, в частности, формирование и ведение Единого феде-

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и признании утратившими силу частей 18, 19 и 21 статьи 4 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)»».

рального реестра сведений о банкротстве осуществляются оператором Единого федерального реестра сведений о банкротстве, которым является юридическое лицо, зарегистрированное на территории РФ, владеющее техническими средствами, позволяющими обеспечивать формирование и ведение указанного реестра в электронной форме, и отобранное для осуществления данных функций регулирующим органом.

Порядок отбора оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве утверждается регулирующим органом и должен обеспечивать возможность участия в таком отборе всех лиц, соответствующих установленным регулирующим органом критериям. Наряду со сведениями, подлежащими опубликованию в соответствии с Федеральным законом, включению в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве подлежат сведения, перечень которых устанавливается регулирующим органом.

Проверка достоверности сведений о должнике при включении их в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве осуществляется оператором Единого федерального реестра сведений о банкротстве посредством их сопоставления со сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Сведения, подлежащие опубликованию в соответствии с законом о банкротстве, вносятся в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве с 1 апреля 2011 г.¹

В июле 2009 г.² усиление положения кредиторов в процессе проведения процедур банкротства продолжилось.

Во-первых, было изменено распределение ответственности и уточнены полномочия в сфере продажи предприятия: теперь законодательно закреплено, что организатором торгов является внешний управляющий; порядок и условия проведения торгов не определяются собранием или комитетом кредиторов, как ранее, а только утверждаются по представлению внешнего управляющего. При этом были расширены и уточнены условия продажи имущества должника, которые должны быть согласованы арбитражным управляющим с собранием или комитетом кредиторов: например, состав имущества, форма торгов (аукцион или конкурс), условия конкурса, форма предоставления предложения о цене (открытая или закрытая), начальная цена продажи; СМИ, в которых будут опубликованы объявления о продаже (п. 1 ст. 139 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

Тем самым был повышен уровень прозрачности для кредиторов продажи активов предприятия и ограничены возможности злоупотребления со стороны арбитражных управляющих, в том числе путем ограничения доступа участников торгов определением лотов крупных размеров, публикаций объявлений в малотиражных изданиях с последующим выкупом и др.

Во-вторых, были приняты новации, касающиеся удовлетворения требований кредиторов, обеспеченных залогом. Это и возможность определения арбитражным судом порядка и условий продажи предмета залога при наличии разногласий между конкурсным управляющим и конкурсным кредитором по обязательству, обеспеченному залогом. И право такого кредитора оставить предмет залога за собой в случае признания несостоявшимися повторных торгов, с оценкой его на 10% ниже начальной продажной цены на

¹ Пункт 2 статьи 4 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 429-ФЗ.

² Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

повторных торгах. А также возможность продажи предмета залога посредством публичного предложения, в случае если кредитор не воспользовался правом оставить предмет залога за собой (пп. 4, 4.1 ст. 138 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

Принятые нормы являются естественным продолжением новаций в сфере гражданского законодательства, позволившего передавать предмет залога в собственность залогодержателя, минуя судебную процедуру¹. Новации позволяют залогодержателям, большинством из которых сегодня являются банки, в значительной степени контролируемые государством, решить эту проблему законными способами.

В-третьих, было отменено распространение налоговых норм на отношения в сфере погашения задолженности по обязательным платежам (абз. 2 п. 3 ст. 84, абз. 2 п. 2 ст. 194 (в отношении стратегических предприятий) Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). Такая отмена способствует активизации применения институтов мировых соглашений и финансового оздоровления предприятий.

В апреле 2010 г.² были приняты масштабные новации, направленные на предупреждение банкротства финансовых (в том числе страховых) организаций, а также регулирующие особый порядок банкротства негосударственных пенсионных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний инвестиционных и паевых инвестиционных фондов.

В целом за основу была взята модель регулирования финансового оздоровления и деятельности временной администрации, заложенная Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», которая была существенно расширена и по кругу регулируемых вопросов, и по кругу лиц, на которых распространяются новые правовые нормы.

Круг лиц, на которых распространяются новые специальные нормы о банкротстве, был расширен за счет управляющих компаний инвестиционных, паевых инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов, которые также теперь отнесены законом к финансовым организациям.

Круг регулируемых вопросов предусматривает меры по предупреждению банкротства финансовых организаций, аналогичные мерам по финансовому оздоровлению кредитных организаций³: оказание финансовой помощи организации ее учредителями; изменение структуры активов и пассивов организации; реорганизацию и иные не запрещенные законодательством меры (ст. 183.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

В случае возникновения оснований для применения мер по предупреждению банкротства финансовой организации она обязана утвердить и направить в контрольный орган – Центральный банк РФ – план восстановления платежеспособности, включаю-

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка обращения взыскания на заложенное имущество».

² Федеральный закон от 22 апреля 2010 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Статья 7 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

щий анализ финансового состояния организации, перечень мер по предупреждению ее банкротства и сроки их применения, не превышающие 6 месяцев.

Основаниями для применения мер по предупреждению банкротства финансовой организации являются (ст. 183.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»):

- 1) неоднократный отказ в течение месяца в удовлетворении требований кредиторов по денежным обязательствам;
- 2) неисполнение обязанности по уплате обязательных платежей в срок свыше 10 рабочих дней со дня наступления даты ее исполнения;
- 3) недостаточность денежных средств для своевременного исполнения денежных обязательств и (или) обязанности по уплате обязательных платежей, если срок исполнения таких обязательств и (или) обязанности наступил.

В каждом из вышеперечисленных случаев финансовая организация в течение 15 дней обязана направить в контрольный орган уведомление с приложением плана восстановления платежеспособности (если при этом отсутствуют признаки банкротства).

В течение 30 рабочих дней контрольный орган принимает решение о назначении временной администрации финансовой организации или о нецелесообразности такого назначения.

Временная администрация назначается, если:

- 1) контрольным органом выявлены неоднократный отказ в течение месяца в удовлетворении требований кредиторов по денежным обязательствам, неисполнение обязанности по уплате обязательных платежей в срок свыше 10 рабочих дней, если в каждом из этих случаев финансовая организация не уведомила контрольный орган об этих обстоятельствах;
- 2) контрольным органом в ходе выездной проверки или по результатам анализа плана восстановления платежеспособности принято решение о назначении временной администрации;
- 3) финансовая организация не исполняет или ненадлежащим образом исполняет план восстановления ее платежеспособности (п. 1 ст. 183.5 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

Решение контрольного органа о назначении временной администрации подлежит опубликованию и размещению на сайте контрольного органа в Интернете. Целью назначения временной администрации является восстановление платежеспособности финансовой организации и/или обеспечение сохранности имущества.

Задачами временной администрации являются:

- применение мер по предупреждению банкротства и/или контроль за применением таких мер;
- устранение оснований приостановления или ограничения действия лицензии финансовой организации.

Состав временной администрации, порядок и основания изменения ее состава утверждаются контрольным органом. Руководителем временной администрации утверждается арбитражный управляющий, сдавший дополнительный экзамен, что дает ему основание осуществлять управление в организациях вышеперечисленных видов. Выбор кандидатуры руководителя временной администрации и ее членов осуществляется контрольным органом в порядке, установленном регулирующим органом. Руководитель временной администрации обязан заключить договор страхования ответственности.

Контрольный орган вправе направить в финансовую организацию своих представителей для осуществления контроля за деятельностью финансовой организации и временной администрации.

Закон достаточно подробно регламентирует функции временной администрации, последствия ее назначения, обязанности, а также последствия ограничения и приостановления полномочий исполнительных органов финансовой организации (ст. 183.7–183.11 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

Срок действия временной администрации составляет от 3 до 6 месяцев с возможностью продления не более чем на 3 месяца.

Временная администрация проводит анализ финансового состояния организации и не позднее чем через 45 дней с даты ее назначения представляет в контрольный орган заключение о финансовом состоянии организации. Такое заключение может содержать выводы о возможности восстановления платежеспособности (тогда временная администрация предоставляет план восстановления платежеспособности) либо о невозможности (тогда указывается на необходимость подачи заявления о признании финансовой организации банкротом).

По итогам своей деятельности временная администрация предоставляет отчет.

Новый закон *иначе определяет признаки банкротства финансовой организации*. Если ранее в отношении кредитных организаций реализация права на подачу заявления о банкротстве связывалась в первую очередь с отзывом лицензии и наличием судебного акта, подтверждающего наличие денежных обязательств, то новый порядок предусматривает следующие признаки банкротства:

- 1) сумма требований кредиторов по денежным обязательствам и/или обязательным платежам составляет не менее 100 тыс. руб., и эти требования не исполнены в течение 14 дней;
- 2) неисполнение в течение 14 дней с даты вступления в законную силу судебных актов о взыскании денежных средств независимо от размера суммы требований кредиторов;
- 3) стоимость имущества (активов) финансовой организации недостаточна для исполнения денежных обязательств перед кредиторами и обязанности по уплате обязательных платежей;
- 4) платежеспособность не была восстановлена в период деятельности временной администрации.

Причем финансовая организация считается неспособной удовлетворить требования кредиторов и/или исполнить обязанность по уплате обязательных платежей при наличии хотя бы одного из вышеперечисленных признаков.

Что касается особенностей предупреждения банкротства страховых организаций, то здесь в первую очередь хотелось бы отметить дополнительные основания для применения мер по предупреждению банкротства страховой организации:

- неоднократные нарушения в течение года после выявления первого нарушения нормативного соотношения собственных средств и принятых обязательств или требований к составу и структуре активов, принимаемых для покрытия страховых резервов и собственных средств;
- отзыв или приостановление лицензии, а также ограничение действия лицензии по обязательным видам страхования.

Временная администрация здесь назначается органами Росстрахнадзора. Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о банкротстве, помимо иных лиц, наделено профессиональное объединение, которое признается имеющим право требования к должнику – страховой организации в пределах сумм вступительных, членских, целевых взносов и иных платежей, уплачиваемых профессиональному объединению, а также произведенных компенсационных выплат и иных расходов, связанных с ними.

Правовое регулирование получили продажа и передача страхового портфеля при применении мер по предупреждению банкротства, а также в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве. Продажа страхового портфеля может быть осуществлена по согласованию с органами Росстрахнадзора. Передача страхового портфеля (ст. 184.9 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)») предполагает его передачу другой(-им) страховой(-ым) организации(-ям) – управляющей страховой организации.

При этом в страховой портфель при его передаче включаются:

- а) обязательства по договорам страхования, не исполненные на дату принятия решения о передаче страхового портфеля (страховые резервы);
- б) активы, принимаемые для покрытия страховых резервов, сформированных страховщиком.

Порядок передачи страхового портфеля, включая порядок исполнения обязательств по договорам страхования, и порядок исполнения обязательств управляющей организацией устанавливаются Росстрахнадзором. В случае недостаточности или отсутствия активов страховой организации обязательств по договорам страхования недостающая часть активов может быть компенсирована профессиональным объединением из средств, предназначенных для финансирования компенсационных выплат.

Уведомление о передаче страхового портфеля подлежит опубликованию. В течение месяца со дня его опубликования страхователи и приобретатели имеют право предъявить в страховую организацию требование о расторжении договора страхования, права и обязательства по которому подлежат передаче.

Кроме того, была *изменена очередность удовлетворения кредиторов третьей очереди* (ст. 184.10 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

В первую очередь теперь будут удовлетворяться требования по договорам обязательного страхования. Ранее речь шла только об обязательном личном страховании, а иные виды страхования были отнесены ко второй очереди. Кроме того, статья закона дополнена требованиями, связанными с возмещением сумм компенсационных выплат и удовлетворением требований страхователей.

Во вторую очередь будут удовлетворяться требования по договорам страхования жизни и иным видам личного страхования. А круг взыскателей теперь также расширен за счет страхователей.

В третью очередь теперь вместо требований по договорам личного страхования будут взыскиваться требования по договорам страхования гражданской ответственности за причинение вреда жизни или здоровью.

В четвертую очередь вместо «требований иных кредиторов» будут взыскиваться требования по договорам страхования гражданской ответственности за причинение вреда имуществу третьих лиц и по договорам страхования имущества.

В пятую очередь будут удовлетворяться требования иных кредиторов.

Особенностью заключения мирового соглашения со страховой организацией является необходимость погашения задолженности по требованиям кредиторов первой и вто-

рой очередей, по требованиям застрахованных лиц, выгодоприобретателей, страхователей по договорам обязательного страхования, а также по требованиям, связанным с возмещением сумм компенсационных выплат и расходов по ним.

В числе особенностей банкротства профессиональных участников рынка ценных бумаг¹, управляющих компаний паевых инвестиционных, инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов следует отметить, что первоочередной задачей деятельности в них временной администрации – в случае ее назначения – является обеспечение сохранности денежных средств и ценных бумаг, принадлежащих клиентам. Кроме того, временная администрация обязана установить достаточность денежных средств, ценных бумаг, принадлежащих клиентам и находящихся на специальном брокерском счете, счете депо, отдельном банковском счете, для удовлетворения в полном объеме требований клиентов о возврате денежных средств, ценных бумаг (ст. 185.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

В целом на отношения в сфере банкротства вышеперечисленных организаций распространяются нормы о банкротстве финансовых организаций, рассмотренные выше, с некоторыми особенностями.

Так, в ходе наблюдения или конкурсного производства в целях удовлетворения требований клиентов арбитражный управляющий или реестродержатель ведет реестр клиентов профессионального участника рынка ценных бумаг, управляющей компании. Привлечение реестродержателя обязательно, если количество клиентов превышает 100. Договор с реестродержателем может быть заключен только при наличии у него договора страхования ответственности на случай причинения убытков клиентам.

Требования клиентов профессионального участника рынка ценных бумаг, управляющей компании удовлетворяются в полном объеме, если имущества клиентов, находящегося на их счетах, достаточно для удовлетворения их требований. Имущество клиентов, объединенное на одном счете, недостаточное для удовлетворения в полном объеме всех требований, подлежит передаче клиентам в количестве, пропорциональном размеру требований. Неудовлетворенные требования клиентов подлежат включению в реестр кредиторов и удовлетворяются в третью очередь.

Кроме того, имеется ряд особенностей введения наблюдения и конкурсного производства. Так, например, имущество клиентов не включается в конкурсную массу профессионального участника рынка ценных бумаг, управляющей компании, клиринговой организации, если оно находится на специальном брокерском, депозитарном, транзитном счете, счете депо, лицевом счете владельца ценных бумаг, отдельном банковском счете, открытом для расчетов по операциям, связанным с доверительным управлением, а также находится в доверительном управлении управляющей компании или передано в оплату инвестиционных паев.

Ценные бумаги, принадлежащие профессиональному участнику рынка ценных бумаг, управляющей компании и обращающиеся на организованном рынке, подлежат продаже на торгах организатора торговли рынка ценных бумаг. Бумаги, не допущенные

¹ Согласно Федеральному закону от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» профессиональными участниками рынка ценных бумаг являются лица, осуществляющие брокерскую, дилерскую, депозитарную деятельность, деятельность по управлению ценными бумагами, ведение реестра ценных бумаг, организацию торговли на рынке ценных бумаг. С 1 января 2013 г. к профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг отнесена клиринговая деятельность.

к таким торгам, подлежат продаже в порядке, определенном ст. 111 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Ряд особенностей банкротства был закреплен и в отношении негосударственных пенсионных фондов.

1. Помимо общих, установлены дополнительные основания для применения мер по предупреждению банкротства:

- снижение по итогам квартала нормативного размера пенсионных резервов для пенсионных схем с установленными выплатами ниже размера, предусмотренного контрольным органом;
- увеличение актуарного дефицита по результатам ежегодного актуарного оценивания деятельности негосударственного пенсионного фонда по сравнению с предшествующим годом.

2. Обязательства по договорам негосударственного пенсионного обеспечения и состав кредиторов, требования которых подлежат удовлетворению за счет средств пенсионных резервов и средств пенсионных накоплений, а также сумма кредиторской задолженности определяются и учитываются временным управляющим отдельно в реестре требований кредиторов.

3. В течение 6 месяцев с даты принятия арбитражным судом решения о признании негосударственного фонда банкротом и об открытии конкурсного производства конкурсный управляющий обеспечивает:

- передачу средств пенсионных накоплений в Пенсионный фонд РФ, осуществление расчетов с кредиторами фонда по инвестированию средств пенсионных накоплений;
- выплату или перевод в другие фонды выкупных сумм либо передачу их в счет уплаты страховых премий по договорам страхования пенсий, заключенным со страховыми организациями;
- передачу обязанности по выплате пожизненных негосударственных пенсий и средств пенсионных резервов другому негосударственному пенсионному фонду.

4. Средства пенсионных накоплений и резервов не включаются в конкурсную массу и используются только на вышеназванные цели. Порядок удовлетворения требований кредиторов за счет пенсионных резервов и накоплений урегулирован ст. 186.7, 186.8 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

5. При применении мер по предупреждению банкротства и в ходе реализации процедур банкротства обязанности по выплате пожизненных негосударственных пенсий и средств пенсионных резервов могут быть переданы другому негосударственному пенсионному фонду по согласованию с контрольным органом.

6. Все операции по продаже имущества негосударственных пенсионных фондов, в которое размещены средства пенсионных резервов и инвестированы средства пенсионных накоплений, подлежат учету специализированным депозитарием. Порядок проведения таких учетных операций устанавливается контрольным органом.

7. Продажа предприятия и замещение активов негосударственного пенсионного фонда не допускаются.

Таким образом, государство обеспечивает повышение уровня защиты пенсионных накоплений различных видов, страховых, паевых вкладов, инвестиций. На микроэкономическом уровне и в политическом аспекте положительный социальный эффект таких новаций очевиден. Обратной стороной применения этих правовых норм могут

стать регулирование численности, слияние и поглощение фондов и компаний, осуществляющих управление денежными средствами, а также передел соответствующих рынков в интересах крупных игроков с широкими политическими возможностями.

В феврале 2011 г.¹ закон о банкротстве дополнен особенностями банкротства клиринговых организаций, связанными в числе прочего с определением размера денежных обязательств, возникающих из финансовых договоров. Обязательства из договоров, заключенных на условиях генерального соглашения (единого договора), которое соответствует примерным условиям договоров (предусмотренным ст. 51.5 Федерального закона «О рынке ценных бумаг») и (или) правилам организованных торгов, и (или) правилам клиринга, прекращаются в порядке, предусмотренном указанным генеральным соглашением (единым договором), и (или) правилами организованных торгов, и (или) правилами клиринга. При указанном прекращении обязательств возникает денежное обязательство, размер которого определяется в порядке, предусмотренном генеральным соглашением, и (или) правилами организованных торгов, и (или) правилами клиринга.

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

Вышеперечисленные новации вступают в силу с 11 августа 2011 г.

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

В качестве значимых новаций этого периода можно выделить:

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

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О клиринге и клиринговой деятельности"».

Специальное регулирование в сфере банкротств в июле 2011 г.¹ получили и застройщики². В п. 6 ст. 201.1 Федерального закона от 12 июля 2011 г. № 210-ФЗ приводится широкий перечень оснований для признания лица кредитором застройщика, что обосновано и связано с многообразными формами закрепления правоотношений в сфере строительства, применяемых на практике.

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

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

Решение собрания кредиторов о заключении мирового соглашения по делу о банкротстве застройщика принимается большинством голосов от общего числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов в соответствии с реестром требований кредиторов и считается принятым при условии, если за него проголосовали все кредиторы по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника, а также отдано не менее 3/4 голосов участников строительства.

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

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

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

¹ Федеральный закон от 12 июля 2011 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и статьи 17 и 223 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в части установления особенностей банкротства застройщиков, привлекавших денежные средства участников строительства"».

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

в рамках дела о банкротстве застройщика с соблюдением установленного порядка предъявления требований к застройщику.

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

Временный управляющий, конкурсный управляющий в 5-дневный срок с даты их утверждения уведомляют всех известных им участников строительства о введении наблюдения или об открытии конкурсного производства и о возможности предъявления участниками строительства требований о передаче жилых помещений и (или) денежных требований, а также о возможности одностороннего отказа участника строительства от исполнения договора, предусматривающего передачу жилого помещения.

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

При установлении размера денежного требования участника строительства учитывается размер убытков в виде реального ущерба, причиненных нарушением обязательства застройщика по передаче жилого помещения, в виде разницы между стоимостью жилого помещения (определенной на дату расторжения договора, предусматривающего передачу жилого помещения), которое должно было быть передано участнику строительства, и суммой денежных средств, уплаченных до расторжения этого договора, и (или) стоимостью переданного застройщику имущества (определенной договором, предусматривающим передачу жилого помещения).

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

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

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

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

1) о признании наличия или отсутствия права собственности или иного права либо обременения в отношении недвижимого имущества, в том числе объектов незавершенного строительства;

2) об истребовании недвижимого имущества, в том числе объектов незавершенного строительства, из чужого незаконного владения;

3) о сносе самовольной постройки;

4) о признании сделки в отношении недвижимого имущества недействительной или незаключенной, о применении последствий недействительности сделки в отношении недвижимого имущества;

5) о передаче недвижимого имущества во исполнение обязательства передать его в собственность, в хозяйственное ведение, в оперативное управление или в пользование;

6) о государственной регистрации перехода права собственности на недвижимое имущество (ст. 201.8 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

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

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

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

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

4) в четвертую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.

В ходе финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства в случае наличия у застройщика объекта незавершенного строительства арбитражный управляющий не ранее чем через 1 месяц и не позднее чем через 2 месяца с даты его утверждения обязан вынести на рассмотрение собрания участников строительства вопрос об обращении в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок созданному участниками строительства жилищно-строительному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу.

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

1) стоимость прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок не превышает более чем на 5% совокупный размер требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, либо тремя четвертями голосов кредиторов четвертой очереди, за исключением юридических лиц – участников строительства, принято решение о согласии на передачу объекта незавершенного строительства, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 4 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»;

2) имущества, которое остается у должника после передачи объекта незавершенного строительства, достаточно для погашения текущих платежей, требований кредиторов первой и второй очередей или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 5 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»;

3) в реестре требований кредиторов отсутствуют требования кредиторов, не являющихся участниками строительства, по обязательствам, обеспеченным залогом прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок, либо указанные кредиторы согласились на передачу объекта незавершенного строительства, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 6 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»;

4) после завершения строительства конкретного объекта незавершенного строительства жилых помещений в нем достаточно для удовлетворения требований всех участников строительства в отношении конкретного объекта строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, исходя из условий договоров, предусматривающих передачу жилых помещений (в том числе отсутствуют требования нескольких участников строительства о передаче одних и тех же жилых помещений в многоквартирном доме, за исключением случаев, предусмотренных п. 7 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). С согласия участника строительства возможна передача ему жилого помещения, отличающегося по площади, планировке, расположению от жилого помещения, соответствующего условиям договора, предусматривающего передачу жилого помещения;

5) объект незавершенного строительства принадлежит застройщику на праве собственности;

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

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

В случае наличия у застройщика многоквартирного дома, строительство которого завершено, арбитражный управляющий не ранее чем через 1 месяц и не позднее чем через 2 месяца с даты его утверждения (при завершении строительства в ходе конкурсного производства – не позднее чем через 2 месяца со дня его завершения) обязан вынести на рассмотрение собрания участников строительства вопрос об обращении в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи им в собственность жилых помещений в этом многоквартирном доме.

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

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

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

3) стоимость передаваемых жилых помещений не превышает более чем на 5% совокупный размер требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, или тремя четвертями голосов кредиторов четвертой очереди, за исключением юридических лиц – участников строительства, принято решение о согласии на передачу участникам строительства жилых помещений, или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные сред-

ства в соответствии с п. 4 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»;

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

5) в реестре требований кредиторов отсутствуют требования кредиторов, не являющихся участниками строительства, по обязательствам, обеспеченным залогом прав застройщика на многоквартирный дом, строительство которого завершено, земельный участок, передаваемые жилые помещения, либо указанные кредиторы согласились на передачу участникам строительства жилых помещений, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 6 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»;

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

* * *

В целом, оценивая ситуацию в сфере банкротств в 2009–2011 гг., впервые начиная с 2004 г. мы можем говорить о системном развитии законодательства о банкротстве. Импульсом для таких изменений стали события внешнего характера – кризисные явления в мировой и российской экономике и, как следствие, рост числа банкротств в России за 2009–2010 гг. более чем на 15%.

Реализация государством ключевых идей по выходу из кризиса – поддержка банковского сектора и защита финансовых организаций, как кредиторов, путем снижения уровня «плохих» долгов – обусловила принятие ряда необходимых мер, направленных в первую очередь на усиление позиции кредитора и общее повышение прозрачности при реализации процедур банкротства.

Однако мотивация, положенная в основу законодательных инициатив, оставила вне фокуса государственных интересов ряд важнейших вопросов:

- участие налоговых органов в процедурах банкротства (в целях устранения конфликта интересов между основной задачей по сбору налогов и ликвидацией потенциально перспективных предприятий, а также устранения «торможения» органами ФНС применения механизмов финансового оздоровления, заключения мировых соглашений);
- развитие механизмов, направленных на предотвращение банкротств (предотвращение банкротств, заключение мировых соглашений, финансовое оздоровление), вос-

- становление платежеспособности и сохранение предприятий (особенно выпускающих конкурентоспособную экспортоориентированную продукцию) в случае экономической и/или социальной целесообразности;
- надзор за деятельностью СРО арбитражных управляющих и СРО оценщиков, пока не выполняющих эффективно возложенные на них функции и не обеспечивающих высокого уровня оказываемых услуг;
 - мониторинг и анализ практики применения законодательства, выявление проблем в сферах применения новых правовых норм (принятых с декабря 2008 г. по январь 2011 г.), касающихся деятельности арбитражных управляющих и их СРО (в том числе по вопросам применения мер ответственности СРО в отношении арбитражных управляющих и в отношении СРО контролирующими органами, аккредитации СРО организаций оценщиков, организаций, осуществляющих ведение реестров ценных бумаг), эффективности применения правовых норм о привлечении к ответственности контролирующих компании лиц, об эффективности применения правовых норм об оспаривании «подозрительных сделок» и «сделок, влекущих за собой предпочтение одному из кредиторов».

6.5. Саморегулируемые организации: эволюция законодательства (2007–2011 гг.)

Развитие законодательства о саморегулируемых организациях¹ (далее – СРО) весьма условно можно разделить на два этапа:

- I – апрель 1994 г. – июль 2007 г.;
- II – август 2007 г. – н./вр.

Рассмотрим их основные особенности.

Для *I этапа*, начавшегося в апреле 1994 г. с введения «саморегулируемых ассоциаций», ставших прообразом СРО в сфере деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, вплоть до июля 2007 г. было характерно то, что создание саморегулируемых организаций носило сегментированный, ограниченный характер. Формирование СРО в этот период регламентировало главным образом определенные виды профессиональной деятельности, предусматривалось в основном в изолированных сферах, не затрагивало отраслей промышленности и крупных рынков, как, например, оценочная деятельность, деятельность управляющих инвестиционных фондов, арбитражных управляющих и др.

Основными элементами и механизмами регулирования деятельности СРО в этот период стали:

- 1) определение понятия саморегулируемого объединения как организации, создающейся для координации своей деятельности, представительства своих членов и не имеющей целью извлечение прибыли;
- 2) определение контролируемых саморегулируемых организаций государственных органов;
- 3) право и порядок разработки стандартов деятельности СРО и контроля организации за деятельностью ее членов.

¹ На 1 ноября 2010 г. в России было зарегистрировано 634 саморегулируемые организации. (См.: Внесудебное урегулирование споров в СРО // Арбитражный управляющий. 2010. № 6.)

В этот период обязательное создание СРО было распространено незначительно. За 13 лет оно было предусмотрено лишь для 3 сфер: оценочной деятельности (в мае 1998 г.), деятельности арбитражных управляющих (в октябре 2002 г.) и деятельности ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов (в ноябре 2006 г.).

Начиная с 2001 г. процесс введения саморегулирования интенсифицировался – каждый год правовые нормы о создании СРО появлялись в новых Федеральных законах: «Об инвестиционных фондах» (2001 г.), «О несостоятельности (банкротстве)» (2002 г.), «О связи» (2003 г.), «О жилищных строительных кооперативах» (2004 г.), «Об организации страхового дела» (2005 г.), «О рекламе» и «О сельскохозяйственной кооперации» (2006 г.).

С принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в июле 2007 г. начался *II этап* развития законодательства о саморегулировании. Значительно выросли активность по введению института саморегулирования и доля организаций, в которых саморегулирование является обязательным.

При этом законодательство о СРО развивалось в двух направлениях: в рамках принятия и изменения общего федерального закона и в рамках специальных законов во всех сферах деятельности, в которых введено саморегулирование.

6.5.1. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»

Согласно новому закону саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности по одному из следующих признаков:

- единство отрасли производства товаров (работ, услуг) – например, строительство, связь;
- единство рынка произведенных товаров (работ, услуг) – например, рынок услуг по оценке имущества, кадастровых услуг;
- объединение субъектов профессиональной деятельности определенного вида – например, медиаторы, патентные поверенные, аудиторы.

Однако такое деление представляется весьма условным, поскольку субъекты определенной профессиональной деятельности оказывают услуги на одном рынке и соответственно могут удовлетворять двум признакам одновременно (например, обеспечение функционирования коммерческой инфраструктуры оптового рынка электроэнергии – Совета рынка).

Содержанием «самостоятельной и инициативной» деятельности таких объединений являются:

- разработка и установление стандартов и правил деятельности СРО;
- контроль за соблюдением таких стандартов и правил.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» (Федеральный закон «О СРО») (в совокупности со специальными нормами о СРО) разделил все саморегулируемые организации на 3 категории:

1) СРО, на которые не распространяется действие общих норм закона, а существуют специальные нормы (см. подробнее раздел 6.5.3).

К этой группе относятся в основном¹ СРО, созданные до 2001 г., имеющие достаточно развитую законодательную базу регулирования и практику применения правовых норм, относящиеся к финансовому сегменту рынка. Это и профессиональные участники рынка ценных бумаг, и паевые инвестиционные фонды, и негосударственные пенсионные фонды, и др.²;

2) СРО, в отношении которых приняты специальные нормы по ряду вопросов, определенных общим законом, однако в целом подчиняющиеся действию общих норм Федерального закона «О СРО»;

3) СРО, в отношении которых специальные нормы не приняты и действует исключительно ФЗ «О СРО», однако принятие специальных норм не исключено.

Членами СРО могут быть 2 категории лиц:

1) субъекты предпринимательской деятельности – индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность. Для создания СРО необходимо не менее 25 таких лиц, если федеральными законами не установлено иное;

2) субъекты профессиональной деятельности – физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность. Для создания СРО необходимо не менее 100 субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Организация признается саморегулируемой при условии удовлетворения признакам некоммерческой организации, закрепленным в Гражданском кодексе РФ, при вышеуказанном количестве членов; наличии стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности определенного вида (если федеральными законами не установлено иное) и обеспечении СРО дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами³.

Членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО по общему правилу является добровольным. Однако федеральные законы могут предусматривать и случаи обязательного членства в СРО.

Саморегулируемая организация разрабатывает *стандарты и правила СРО*, под которыми понимаются требования, обязательные для выполнения всеми членами СРО и касающиеся осуществления предпринимательской или профессиональной деятельности. При этом стандарты и правила СРО могут содержать требования, дополнительные к установленным законодательством.

За нарушение требований стандартов и правил СРО устанавливается дисциплинарная ответственность.

Стандарты и правила СРО должны:

- соответствовать правилам деловой этики;
- устранять или уменьшать конфликт интересов членов саморегулируемой организации, их работников и членов действующего коллегиального органа управления СРО.

¹ Исключение составляют СРО жилищных накопительных кооперативов, введенные законодательством в 2004 г.

² См. подробнее: п. 3 ст. 1 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

³ См. подробнее: ст. 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

Стандарты и правила СРО должны устанавливать запрет на осуществление членами СРО деятельности в ущерб иным субъектам предпринимательской или профессиональной деятельности, а также должны устанавливать требования, препятствующие:

- недобросовестной конкуренции;
- совершению действий, причиняющих моральный вред или ущерб потребителям товаров (работ, услуг) и иным лицам;
- совершению действий, причиняющих ущерб деловой репутации СРО или ее члена.

СРО обязана обеспечить информационную открытость деятельности членов СРО, затрагивающую права и законные интересы любых лиц.

В основном *функции СРО* типичны для некоммерческой организации – разработка и установление условий членства в СРО; применение мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов и др. Характерными именно для саморегулируемых организаций являются большие полномочия в сфере *контроля за деятельностью членов организации*.

СРО осуществляет анализ деятельности своих членов на основании отчетов или иных документов, утвержденных решением общего собрания, предоставляемых в СРО. Кроме того, СРО:

- 1) осуществляет контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части исполнения ими стандартов и правил СРО, условий членства в СРО;
- 2) рассматривает жалобы на действия членов СРО и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил СРО, условий членства в СРО;
- 3) проводит плановые и внеплановые проверки деятельности ее членов (плановая проверка проводится не реже 1 раза в 3 года и не чаще 1 раза в год, внеплановая – по жалобе на нарушение ее членом требований стандартов и правил СРО и в некоторых других случаях.)

Закон предусматривает 2 *ключевых механизма ответственности членов СРО*:

- 1) дисциплинарный;
- 2) имущественный.

Меры *дисциплинарной ответственности* могут быть применены в отношении членов СРО по итогам рассмотрения жалоб на действия членов СРО, связанные с нарушением стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, условий членства в СРО.

В отношении членов СРО могут быть приняты решения о применении таких мер дисциплинарного воздействия, как:

- 1) вынесение предписания об устранении выявленных нарушений с указанием срока;
- 2) вынесение предупреждения;
- 3) наложение штрафа;
- 4) рекомендация об исключении лица из членов СРО, подлежащая рассмотрению постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО.

В суде могут быть оспорены как решение об исключении лица из членов СРО, так и любые случаи нарушения прав и законных интересов ее членов действиями/бездействием СРО и ее работников и/или органов управления. При этом член СРО вправе требовать возмещения от СРО причиненного ему вреда.

Имущественная ответственность членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров, услуг и иными лицами может быть обеспечена за счет средств компенсационного фонда и системы личного и (или) коллективного страхования.

Компенсационный фонд первоначально формируется за счет взносов членов СРО в размере не менее 3 тыс. руб. с каждого члена СРО. Минимальный размер страховой суммы по договору страхования ответственности каждого члена не может быть менее 30 тыс. руб. в год.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» достаточно подробно регламентирует вопросы размещения средств компенсационного фонда (ст. 13). При этом он оставляет широкие возможности для СРО в отдельных отраслях/рынках и видах деятельности самостоятельно определить посредством федерального закона, а в некоторых случаях – внутренних документов СРО – иные условия, в том числе порядок формирования компенсационного фонда, размещения средств такого фонда, его минимальный размер, порядок страхования ответственности членов СРО.

По общему правилу, в пределах средств компенсационного фонда СРО несет ответственность по обязательствам своего члена, возникшим в результате причинения вреда вследствие недостатков произведенных членом СРО товаров (работ, услуг). Взыскание по обязательствам СРО не может быть наложено на имущество компенсационного фонда.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» содержит достаточно высокий уровень требований к открытости информации о деятельности СРО (ст. 7 ФЗ «О СРО»).

Из усиленных функций контроля СРО вытекает особый порядок *взаимодействия СРО с уполномоченными органами исполнительной власти*. Так, СРО обязана:

- 1) направлять в уполномоченный орган стандарты и правила СРО, условия членства в ней и внесенные в эти документы изменения;
- 2) сведения о запланированных и проведенных СРО проверках деятельности членов и результатах таких проверок.

Уполномоченный орган, в свою очередь:

- 1) направляет в СРО информацию о результатах проведенных проверок предпринимательской и профессиональной деятельности членов СРО;
- 2) вправе обратиться в суд с требованием об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО. При удовлетворении такого требования саморегулируемая организация утрачивает свой статус (п. 6 ст. 3 ФЗ «О СРО»).

Органами управления СРО являются:

- 1) общее собрание членов СРО – высший орган, созываемый не реже 1 раза в год и решающий такие вопросы, как утверждение устава, внесение в него изменений, избрание постоянно действующего коллегиального органа управления СРО, утверждение порядка применения дисциплинарных мер и др.¹;
- 2) постоянно действующий коллегиальный орган управления СРО – состоит из членов СРО и независимых членов – лиц, не связанных трудовыми отношениями с СРО и ее членами. Независимые члены должны составлять не менее 1/3 состава постоянно действующего коллегиального органа управления СРО. Если иное не установлено

¹ См. подробнее: п. 3 ст. 16 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

федеральным законом, к компетенции постоянно действующего коллегиального органа управления СРО относятся вопросы утверждения стандартов и правил СРО, принятие решений о вступлении и исключении из членов СРО, создание специализированных органов СРО и др.¹ Функции этого органа могут осуществляться общим собранием членов СРО;

- 3) исполнительный орган СРО разрешает любые вопросы хозяйственной и иной деятельности СРО, не относящиеся к компетенции двух вышеназванных органов.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) ведет государственный реестр СРО, если в определенной сфере деятельности не определен федеральный орган власти, осуществляющий функции по контролю и надзору. Сведения реестра являются открытыми и общедоступными. Внесение некоммерческой организации в реестр СРО означает приобретение статуса СРО, а исключение, как уже указывалось, – утрату статуса СРО. Минэкономразвития РФ определяет порядок ведения государственного реестра².

Распределение функций надзора и контроля над саморегулируемыми организациями различных видов между различными органами государственной власти приведено в табл. 21.

Таблица 21

Распределение функций надзора и контроля над саморегулируемыми организациями различных видов между различными органами государственной власти

Государственный контрольный/надзорный орган	Сфера или вид деятельности саморегулируемой организации
Министерство финансов РФ	- СРО аудиторов; - СРО кредитных кооперативов; - СРО в сфере микрофинансовой деятельности
Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России)	- СРО на рынке ценных бумаг; - СРО в сфере деятельности управляющих компаний инвестиционных фондов; - СРО в сфере деятельности жилищных накопительных кооперативов
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)	- СРО оценщиков (в части); - СРО арбитражных управляющих (в части)
Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор)	- СРО страховщиков
Министерство сельского хозяйства РФ	СРО ревизионных союзов с/х кооперативов
Министерство энергетики РФ	Деятельность по обеспечению функционирования коммерческой инфраструктуры оптового рынка электроэнергии (Совет рынка)
Министерство экономического развития РФ	- СРО оценщиков (в части); - СРО арбитражных управляющих (в части)
Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь России)	- СРО в области связи
Министерство регионального развития РФ	- СРО в строительном секторе (частично)
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	- СРО в строительном секторе (частично)

В тех случаях, где контрольный/надзорный орган не указан, он законом не определен.

¹ См. подробнее: п. 7 ст. 17 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

² Статья 5.2.28.19 Постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 24 марта 2011 г., с изм. от 6 апреля 2011 г.) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».

Возвращаясь к общим положениям о СРО, отметим, что права СРО, ее должностных лиц и работников ограничены рядом условий. СРО не вправе:

- 1) осуществлять предпринимательскую деятельность;
- 2) учреждать хозяйственные товарищества и общества, осуществляющие предпринимательскую деятельность, являющуюся предметом саморегулирования для этой СРО, и становиться участником таких товариществ и обществ;
- 3) осуществлять целый ряд действий и сделок (если иное не предусмотрено федеральными законами), например:
 - предоставлять принадлежащее ей имущество в залог, в обеспечение обязательств иных лиц;
 - выдавать поручительства за лиц, не являющихся работниками СРО;
 - выступать посредником по реализации произведенных членами СРО товаров (работ, услуг);
 - и др.

Ряд ограничений предусмотрен также для единоличного исполнительного органа СРО¹.

6.5.2. Развитие общего законодательства о СРО в 2008–2011 гг.

За 2007–2011 гг. право создания саморегулируемых организаций было законодательно закреплено, помимо вышерассмотренного общего федерального закона, еще в 8 федеральных законах. Причем в 5 случаях из 8 создание СРО в той или иной форме является обязательным, а сегменты, в отношении которых такие нормы приняты, – крупные и социально значимые отрасли экономики или сферы деятельности: строительство, функционирование оптового рынка электроэнергии, проектирование и инженерные изыскания и др.

Значимые изменения Федерального закона «О саморегулируемых организациях» за рассматриваемый 4-летний период произошли фактически единожды – в июле 2008 г. (№ 148-ФЗ от 22 июля 2008 г., далее – Федеральный закон «О СРО» в новой редакции). Исключение составляют введенные в июле 2010 г. (№ 240-ФЗ от 27 июля 2010 г.) право использования средств компенсационного фонда не только для обеспечения имущественной ответственности членов СРО и право возврата взносов членов СРО на основании федеральных законов. Новации такого рода характерны для правового регулирования начиная примерно с середины 2000-х годов. Они активно применялись, например, в законодательстве о банкротстве². С одной стороны, такие оговорки позволяют обеспечить гибкость применения законодательства, а с другой – что и происходит на практике – создаются неоправданные в публичных интересах «особые» условия для функционирования отдельных субъектов рынка, нарушающие конкуренцию. Так, СРО, осуществляющим строительство и подготовку проектной документации, выполняющим инженерные изыскания, разрешено, например, размещение средств компенса-

¹ См. подробнее: пп. 4, 5 ст. 14 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

² Апевалова Е.А., Радыгин А.Д. Банкротства в 2000-е гг.: от инструмента рейдеров к политике «двойного стандарта» // Экономическая политика. Август 2009 г.

онного фонда саморегулируемой организации в целях его сохранения и увеличения его размера. Этим же организациям предоставлено право возврата взносов членов СРО¹.

Федеральный закон «О СРО» в новой редакции не стал исключением, в нем также содержатся «особые» новые нормы-оговорки, касающиеся частных случаев:

- 1) возможность создания СРО не только в целях саморегулирования, но и в других – которые указаны /будут указаны «в иных федеральных законах»;
- 2) возможность не создавать органы контроля за соблюдением членами СРО правил и стандартов, если это будет «установлено федеральным законом»;
- 3) необязательность ключевых требований о деятельности СРО (пп. 1–3 ч. 3 Федерального закона «О СРО» в новой редакции) в случаях, «установленных федеральными законами»:
 - о наличии стандартов и правил предпринимательской/профессиональной деятельности, обязательных для выполнения членами;
 - об обеспечении дополнительной имущественной ответственности членов СРО перед потребителями работ и услуг путем страхования и создания компенсационных фондов;
- 4) необязательность раскрытия информации наибольшему числу потребителей произведенных товаров и услуг, а также акционерам, инвесторам, кредиторам в случаях, «установленных федеральным законом» (ч. 4 ст. 7 Федерального закона «О СРО» в новой редакции);
- 5) возможность размещения средств компенсационного фонда в целях их сохранения, прироста и инвестирования не через управляющие компании, если это «установлено федеральным законом» (ч. 5 ст. 13 Федерального закона «О СРО» в новой редакции). Снижение уровня контроля за размещением и инвестированием средств традиционно используется для получения незаконных доходов, растрат, злоупотребления полномочиями и т.п., в конечном счете, снижающего эффективность деятельности организации.

И если в одних случаях мы говорим о необходимой гибкости регулирования, учете отраслевой и региональной специфики, то в вышеназванных случаях, скорее, имеют место создание иной институциональной среды для узкого круга лиц, размывание правового поля и снижение уровня эффективности правового регулирования.

Среди них системных новаций хотелось бы в первую очередь выделить:

1) *повышение риска снижения уровня защиты прав потребителей* за счет установления возможности закрепления федеральными законами иного порядка формирования компенсационного фонда, его минимального размера, размещения средств фонда и страхования ответственности членов СРО (ч. 4 ст. 13 Федерального закона «О СРО» в новой редакции). Ранее федеральные законы могли только устанавливать *дополнительные требования* по размерам компенсационного фонда и страхования;

2) *расширение сферы, которая может регулироваться специальными федеральными законами*, за счет включения в нее вопросов, касающихся правового положения СРО; порядка и приема и членства в СРО; контроля деятельности членов СРО (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О СРО» в новой редакции);

3) *наделение СРО дополнительными функциями*.

¹ См. подробнее: пп. 4, 5 ст. 3.2. Федерального закона от 29 декабря 2004г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

- рассмотрения жалоб на действия членов СРО и дел о нарушении ее членами требований стандартов, правил и условий членства. Введение этой функции корреспондирует с введением административной ответственности за правонарушения в этой сфере (которые будут рассмотрены ниже);
- иными, предусмотренными федеральными законами;
 - 4) *распространение действия закона о СРО на организации, зарегистрированные за пределами территории РФ, – теперь они могут стать членами СРО* (ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О СРО» в новой редакции);
 - 5) *возложение на СРО обязанности по обеспечению информационной открытости, «затрагивающей права и законные интересы любых лиц деятельности членов СРО»* (ч. 5 ст. 4 Федерального закона «О СРО» в новой редакции);
 - 6) *закрепление общего правила – о необходимости утверждения общим собранием членов СРО Порядка осуществления регулярных и единовременных выплат членами СРО*. Однако федеральным законом или уставом организации может быть предусмотрено иное;
 - 7) *введение возможности перераспределения полномочий от постоянно действующего коллегиального органа к общему собранию членов СРО* по утверждению стандартов и правил СРО (внесение в них изменений) и созданию специальных органов СРО, утверждение положений о них и правил осуществления ими деятельности;
 - 8) *расширение перечня оснований для отказа во внесении сведений о саморегулируемых организациях в государственный реестр* (например, в случаях отсутствия стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, необеспечения дополнительной имущественной ответственности членов СРО и др.). В этом случае мы можем говорить о повышении уровня требований к деятельности и ответственности СРО;
 - 9) *расширение количества оснований для исключения некоммерческой организации из государственного реестра* в связи с несоответствием СРО требованиям закона (например, числа членов СРО, размера компенсационного фонда);
 - 10) *расширение количества оснований для исключения СРО из государственного реестра по обращению уполномоченного федерального органа*, что фактически означает прекращение существования организации (например, в случаях нарушения в течение года более двух раз требований Федерального закона «О саморегулируемых организациях» (помимо требований ч. 3 ст. 3); в случаях нарушения требований других федеральных законов, если эти нарушения не устранены или носят неустранимый характер);
 - 11) *установление периодичности проведения общего собрания членов СРО – не реже одного раза в год*;
 - 12) *установление открытого перечня прав, которые могут быть переданы членами ассоциации (союза) СРО ассоциации (союзу)*;
 - 13) *закрепление права членства СРО в иных, помимо торгово-промышленных палат, некоммерческих организациях*.

6.5.3. Правовое регулирование СРО в специальных законах и его развитие в 2008–2011 гг.

Основным законом, регулирующим отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса СРО, деятельностью СРО, является Федеральный закон «О СРО». Однако особенности регулирования рассматриваемых отношений могут ус-

танавливаться иными федеральными законами (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О СРО»). Всего таких законов 20, но в каждом из них степень освещенности данного вопроса различна.

Правовое регулирование СРО в специальных законах отражено в табл. 22.

Таблица 22

Правовое регулирование СРО в специальных законах

		СРО								Члены СРО в отношении СРО		Способы обеспечения имущественной ответственности членов СРО						
		Характер объединения		Порядок приобретения и прекращения статуса СРО	Количество членов	Функции, права и обязанности	Права и обязанности	Требования к членству	Компенсационный фонд				Страхование					
									Предусмотрен	Размер взносов членов СРО	Условия и порядок размещения средств фонда, ограничения при размещении	Размер компенсационных выплат	Предусмотрен	Характер страхования				
		Понятие	Обязательный	Добровольный	Предусмотрен	Размер взносов членов СРО	Условия и порядок размещения средств фонда, ограничения при размещении	Размер компенсационных выплат						Предусмотрен	Обязательный	Добровольный		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17		
Действие Федерального закона «О СРО» распространяется	Закон «Об организации страхового дела в РФ» от 27 ноября 1992 г. № 4015-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ	+	+	-	+	+	+	+	+	+	- ¹	-	+	-	-	-		
	ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ	СРО	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	
		Национальный совет по оценочной деятельности	+	-	+	+	+	+	-	-	+	-	+	+	-	-	-	
	ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ	СРО	+	+	-	+	+	+	- ⁴	+	+	+	+	+	+	+	-	
		Национальное объединение СРО арбитражных управляющих	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	-	-	
	ФЗ «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ	+	+	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	
	ФЗ «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
«Градостроительный кодекс РФ» от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ	СРО (соответствующих видов ⁶)	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+	-	+	-	+		
	Национальные объединения СРО (соответствующих видов)	+	+	-	+	- ⁷	+	-	+	+	- ⁸	+	-	-	-	-		

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Действие Федерального закона «О СРО» распространяется	ФЗ «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	ФЗ «О патентных поверенных» от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	ФЗ «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ	+	+	-	+	+	+	-	+	+ ¹⁰	-	-	-	- ¹¹	-	-	
	ФЗ «О кредитной кооперации» от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ	-	+ ¹²	-	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-	+
	ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
	ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ФЗ «О процедуре медиации» от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ФЗ «О теплоснабжении» от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-	+	-	+
	Действие Федерального закона «О СРО» не распространяется	ФЗ «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ	+	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ		+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
ФЗ «Об инвестиционных фондах» от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ		+	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ		-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

¹ Установлен минимальный размер фонда (ч. 4 ст. 33.1, ч. 12 ст. 33.1).

² В случае ликвидации СРО и (или) исключения сведений о ней из единого государственного реестра СРО оценщиков имущество, составляющее компенсационный фонд СРО, подлежит передаче Национальному совету по оценочной деятельности. К порядку размещения переданных средств предъявляются требования, аналогичные требованиям, предъявляемым к порядку размещения средств компенсационного фонда СРО. Имущество, составляющее компенсационный фонд СРО и переданное Национальному совету, по истечении 4 лет подлежит возврату в денежной форме лицам, являвшимся членами такой СРО (ст. 24.8).

³ Требование о получении компенсационной выплаты за счет компенсационного фонда может быть предъявлено в том числе к Национальному совету по оценочной деятельности в случае передачи ему имущества, составляющего компенсационный фонд СРО оценщиков (ст. 24.8).

⁴ Незначительное количество.

⁵ К порядку размещения средств компенсационного фонда СРО, переданного национальному объединению СРО, и порядку осуществления компенсационных выплат из его средств предъявляются требования, аналогичные требованиям, предъявляемым к порядку размещения средств компенсационного фонда СРО и порядку осуществления компенсационных выплат из его средств (п. 23 ст. 25.1).

⁶ СРО, основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, осуществляющих подготовку проектной документации или строительство (ст. 55.3).

⁷ Все СРО.

⁸ В течение тридцати дней со дня внесения сведений о СРО в государственный реестр СРО она обязана уплатить вступительный взнос в Национальное объединение СРО соответствующего вида, а также осуществлять иные отчисления на нужды Национального объединения СРО соответствующего вида в порядке и в размерах, которые установлены Всероссийским съездом СРО, что является особенностью саморегулирования в данной области (ч. 5.1 ст. 55.20).

⁹ В случае исключения сведений о СРО из государственного реестра СРО средства компенсационного фонда подлежат зачислению на счет Национального объединения СРО соответствующего вида и могут быть использованы только для осуществления выплат в связи с наступлением субсидиарной ответственности СРО по обязательствам членов такой организации. Национальное объединение СРО обязано разместить средства указанного компенсационного фонда в соответствии с ч. 4 ст. 55.16 (ч. 8 ст. 55.16).

¹⁰ Формирование компенсационного фонда и размещение средств такого фонда осуществляются в порядке, установленном ст. 13 ФЗ «О СРО» (п. 14 ст. 17).

¹¹ При проведении аудита аудиторская организация, индивидуальный аудитор вправе страховать ответственность за нарушение договора оказания аудиторских услуг и (или) ответственность за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления аудиторской деятельности (ст. 13). Однако это не связано с членством в СРО.

¹² За исключением кредитных кооперативов второго уровня (п. 3 ст. 35).

В Законе «Об организации страхового дела в РФ», Федеральном законе «О связи» и Федеральном законе «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» статьи о СРО полностью отсутствуют. В них содержится лишь упоминание о возможности существования СРО.

В Федеральном законе «О патентных поверенных» деятельность СРО также не урегулирована. Однако в нем предусмотрен ряд отдельных норм, касающихся СРО (ст. 5, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 9).

Федеральный закон «О рекламе» включает главу 4, состоящую только из двух статей, одна из которых посвящена понятию СРО (ст. 31), а другая – ее правам (ст. 32).

Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» также устанавливает одни права СРО (ст. 34).

Нормы Федерального закона «О процедуре медиации» регулируют порядок приобретения статуса СРО и ее функции (ст. 18, 19).

Несмотря на значимость саморегулирования в области обеспечения функционирования коммерческой инфраструктуры оптового рынка, Федеральный закон «Об электроэнергетике» содержит только одну статью, включающую в основном цели создания, функции СРО (совета рынка) и требования к составу наблюдательного совета рынка и его компетенции (ст. 33).

На саморегулировании деятельности участников основана только организация оптового рынка электрической энергии и мощности (ч. 2 ст. 31). СРО участников розничных рынков не предусмотрена. При этом членство в СРО (совете рынка) для субъектов оптового рынка, носит обязательный характер (ст. 35).

В следующей группе законов деятельность СРО урегулирована более подробно.

В Федеральном законе «О сельскохозяйственной кооперации» нормы, затрагивающие деятельность СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, можно встретить в ряде статей (ст. 1, 31 и 32). Однако основная их часть сосредоточена в ст. 33.1, подробно регулирующей деятельность СРО.

Особенностью членства в рассматриваемых СРО является то, что кооператив, союз кооперативов в обязательном порядке входят в один из ревизионных союзов (ч. 3 ст. 31). В свою очередь, ревизионный союз обязан являться членом одной из СРО (ч. 7 ст. 31).

В *Федеральном законе «Об оценочной деятельности в РФ»* многие статьи так или иначе касаются СРО. Отдельно деятельность СРО регулируется еще и в главе III «Регулирование оценочной деятельности», включающей 22 статьи.

Саморегулирование в данной области отличает наличие Национального совета по оценочной деятельности (ст. 24.10) и обязательный характер обоих способов обеспечения имущественной ответственности членом СРО (ст. 24.6).

Схоже саморегулирование раскрыто в *Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)»* (ст. 21–26.1).

В *Градостроительном кодексе РФ* основная часть норм о СРО представлена в главе 6.1 «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства» (ст. 55.1–55.23).

Следует отметить, что правилами саморегулирования могут устанавливаться требования о страховании членами СРО гражданской ответственности (ч. 12 ст. 55.5). Однако такие требования начинают носить обязательный характер, если СРО установлен размер взноса в компенсационный фонд менее законодательно установленного минимального размера (без установления требования к страхованию) (ст. 55.4, 55.5, 55.16).

Неоднозначно решен вопрос и о членстве в СРО.

Виды работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные СРО свидетельства о допуске к таким видам работ. Иные виды работ могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами (ст. 47, 48, 52). То есть членство обязательно только для индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, намеренных выполнять определенный вид или виды работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

СРО принимает решение об исключении из членов СРО индивидуального предпринимателя или юридического лица в случае отсутствия у индивидуального предпринимателя или юридического лица свидетельства о допуске хотя бы к одному виду работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (ч. 2 ст. 55.7).

Однако в ст. 55.15 о применении СРО мер дисциплинарного воздействия в отношении членов СРО установлено, что в качестве мер дисциплинарного воздействия применяются в том числе:

- прекращение действия свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в отношении определенного вида или видов работ (п. 4 ч. 2 ст. 55.15);
- исключение из членов СРО (п. 5 ч. 2 ст. 55.15).

Следовательно, согласно данной статье прекращение действия свидетельства еще не означает исключения из членов СРО, так как это две разные меры. Это, в свою очередь, противоречит вышеуказанной ст. 55.7, согласно которой отсутствие свидетельства о допуске *хотя бы к одному виду работ*, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, влечет за собой принятие решения об исключении из членов СРО.

В *Федеральном законе «Об аудиторской деятельности»* многие нормы касаются саморегулирования. Но есть и специальные статьи о СРО аудиторов (ст. 17–22).

Особенностью этого Федерального закона можно назвать довольно строгие требования к членству в СРО (ст. 18).

Также стоит сказать о совете по аудиторской деятельности (ст. 16). В отличие от вышеуказанных национальных объединений СРО он создается при уполномоченном федеральном органе. Но при этом в его состав входит такое количество представителей от СРО аудиторов, что нельзя не отметить его значимость для саморегулирования.

Федеральный закон «О кредитной кооперации» по степени урегулированности деятельности СРО не уступает таким законам, как *Федеральный закон «Об оценочной деятельности в РФ»*, *Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»*, *Градостроительный кодекс РФ* или *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»* (ст. 35–41).

В *Федеральном законе «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности»* порядок саморегулирования раскрыт достаточно подробно. Однако нормы об обеспечении имущественной ответственности членов СРО практически отсутствуют.

Федеральный закон «О теплоснабжении» является относительно новым законом. Возможно, поэтому саморегулирование в данной области вызывает наибольшее количество вопросов.

Так, некоммерческая организация вправе приобрести статус СРО в сфере теплоснабжения при условии обеспечения дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями посредством наличия (ст. 24):

а) компенсационного фонда, сформированного в размере не менее 50 тыс. руб. на одного члена некоммерческой организации, или, если такой организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, услуг в сфере теплоснабжения, – в размере не менее 15 тыс. руб. на одного члена некоммерческой организации;

б) системы личного и (или) коллективного страхования ответственности.

Данная статья сформулирована таким образом, что для приобретения статуса СРО необходимо обеспечить имущественную ответственность обоими способами. Однако если обратиться отдельно к пункту «а», то в нем размер компенсационного фонда зависит от наличия или отсутствия требования к страхованию ее членами гражданской ответственности.

Требования о страховании членами СРО ответственности становится обязательным, если компенсационный фонд сформирован в размере менее 50 тыс. руб. на одного члена (ч. 1 ст. 24).

Федеральный закон не содержит прямого указания на характер объединения в СРО. В связи с этим возникает ряд вопросов.

1. Некоммерческая организация вправе приобрести статус СРО в сфере теплоснабжения при условии объединения в качестве ее членов юридических лиц, являющихся теплоснабжающими организациями и (или) теплосетевыми организациями, и (или) индивидуальных предпринимателей (ч. 1 ст. 24).

Теплоснабжающая организация представляет организацию, осуществляющую продажу потребителям и (или) теплоснабжающим организациям произведенных или приобретенных тепловой энергии (мощности), теплоносителя и владеющую на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или)

тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии.

Теплосетевая организация – это организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии.

Данные положения применяются к регулированию сходных отношений с участием индивидуальных предпринимателей (ст. 2).

Членство в СРО не указано в качестве обязательного условия для осуществления данных видов деятельности.

2. СРО в сфере теплоснабжения обязана разработать и утвердить требования к выдаче *свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов теплоснабжения* (ч. 3 ст. 24). В таком случае членство в СРО будет обязательным только для индивидуального предпринимателя или юридического лица, намеренных осуществлять работы, оказывающие влияние на безопасность объектов теплоснабжения.

Далее по тексту Федерального закона законодатель использует следующее определение свидетельств о допуске: *«свидетельства о допуске к осуществлению определенных вида или видов деятельности в сфере теплоснабжения»* (например, ч. 1 ст. 25 и пр.), что представляется более общим понятием. Тем самым круг субъектов, для которых членство в СРО является обязательным, расширяется.

3. Лицо, которому отказано в выдаче свидетельства о допуске, совместно с органом местного самоуправления поселения или городского округа, на территории которого данное лицо осуществляет деятельность в сфере теплоснабжения, должно составить план обеспечения надежности теплоснабжения в условиях отсутствия свидетельства о допуске. В случае осуществления деятельности определенных вида или видов лицом, не имеющим свидетельства о допуске, СРО в сфере теплоснабжения, *членом* которой является данное лицо, не несет ответственности средствами своего компенсационного фонда за его действия (бездействие) (ч. 8 ст. 27).

Для приема в члены СРО в сфере теплоснабжения индивидуальный предприниматель или юридическое лицо представляет заявление о приеме в члены этой СРО с указанием определенных вида или видов деятельности в сфере теплоснабжения, свидетельства о допуске к осуществлению которых они намерены получить (п. 1 ч. 2 ст. 26).

Лицу, принятому в члены СРО и соответствующему требованиям к выдаче свидетельств, выдается такое свидетельство о допуске в срок не позднее чем в течение трех рабочих дней после дня принятия соответствующего решения, уплаты вступительного взноса и взноса в компенсационный фонд этой СРО (ч. 5 ст. 26).

Основаниями для отказа в приеме индивидуального предпринимателя или юридического лица в члены СРО является их несоответствие требованиям к выдаче свидетельств о допуске к осуществлению определенных вида или видов деятельности в сфере теплоснабжения (ч. 4 ст. 26).

То есть отказ в выдаче свидетельства равнозначен отказу в приеме в члены СРО. Таким образом, *лицо, которому отказано в выдаче свидетельства о допуске, не может являться членом СРО в сфере теплоснабжения*, что противоречит ч. 8 ст. 25. Ведь в Федеральном законе отсутствуют нормы, указывающие на то, что, уже будучи членом СРО, индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу может быть отказано в *выдаче* какого-либо свидетельства.

4. В качестве мер дисциплинарного воздействия к членам СРО применяются (ч. 6 ст. 27):

- а) приостановление действия свидетельства о допуске;
- б) прекращение действия свидетельства о допуске;
- в) исключение из членов этой СРО.

В первом случае член СРО также продолжает являться ее членом, несмотря на отсутствие права осуществлять деятельность в сфере теплоснабжения. Две последние меры воздействия свидетельствуют о том, что прекращение действия свидетельства о допуске не влечет за собой автоматическое исключение из членов этой СРО. Это две разные меры.

Таким образом, можно говорить об обязательном характере членства для тех индивидуального предпринимателя или юридического лица, которые намерены осуществлять работы, оказывающие влияние на безопасность объектов теплоснабжения.

Действие Федерального закона «О СРО» не распространяется на СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй (п. 3 ст. 1 Федерального закона «О СРО»).

Законом установлено, что отношения, возникающие в связи с приобретением или прекращением статуса таких СРО и их деятельностью, определяются федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности. Однако на данный момент приняты только федеральные законы, регулирующие деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг (Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»), деятельность негосударственных пенсионных фондов (Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах»), деятельность управляющих компаний инвестиционных фондов (Федеральный закон «Об инвестиционных фондах»), а также деятельность жилищных накопительных кооперативов (Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах»).

Данные законы содержат не так много норм о саморегулировании.

Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах» устанавливает, что деятельность СРО жилищных накопительных кооперативов регулируется федеральным законом, и тем самым отсылает к специальному Федеральному закону о СРО жилищных накопительных кооперативов. Однако в настоящее время такой федеральный закон не принят.

Объединение в СРО носит добровольный характер. В трех федеральных законах («О рынке ценных бумаг», «О негосударственных пенсионных фондах», «О жилищных накопительных кооперативах») на это имеется прямое указание.

Функции, права и обязанности СРО в рассматриваемых законах совпадают с основными функциями, правами и обязанностями, предусмотренными в Федеральном законе «О СРО».

Согласно ч. 5 ст. 3 Федерального закона «О СРО» обязательное требование об обеспечении СРО дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О СРО» (создание системы личного и (или) коллективного страхования; формирование компенсационного фонда) являются обязательными,

если только иное не установлено федеральным законом. Если в законе указан иной способ обеспечения имущественной ответственности, нежели компенсационный фонд или страхование, то это не будет противоречить Федеральному закону «О СРО».

Следовательно, предусмотренные законами, на которые действие Федерального закона «О СРО» не распространяется, способы обеспечения ответственности также не будут противоречить нормам Федерального закона «О СРО».

Хотя в *Федеральном законе «О рынке ценных бумаг»* не указан какой-либо способ обеспечения имущественной ответственности членов СРО, стоит обратиться к ст. 17 Федерального закона от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ (ред. от 4 октября 2010 г.) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», которая устанавливает, что в целях возмещения понесенного инвесторами – физическими лицами ущерба в результате деятельности профессиональных участников – участников (членов) СРО СРО вправе создавать компенсационные и иные фонды.

В *Федеральном законе «О негосударственных пенсионных фондах»* установлено, что СРО обязана обеспечивать формирование гарантийного фонда или имущества общества взаимного страхования для финансового обеспечения ответственности по возмещению убытков, причиненных ее членами при осуществлении ими своей деятельности (ч. 5 ст. 36.26).

Согласно *Федеральному закону «Об инвестиционных фондах»* до вступления в силу федерального закона, устанавливающего условия и порядок выплаты компенсаций гражданам причиненного им ущерба в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения акционерными инвестиционными фондами, управляющими компаниями, специализированными депозитариями, а также лицами, осуществляющими ведение реестров владельцев инвестиционных паев, возложенных на них законом или договором обязанностей, применяется порядок защиты имущественных прав граждан, согласно которому убытки в части реального ущерба, причиненного гражданам – акционерам акционерных инвестиционных фондов, гражданам – владельцам инвестиционных паев, компенсируются за счет средств федерального компенсационного фонда, создание которого предусмотрено законодательством РФ о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг (ст. 63)¹. Однако существование данного фонда не связано с саморегулированием.

В *Федеральном законе «О жилищных накопительных кооперативах»* предусмотрено создание резервного фонда, средства которого могут использоваться только для обеспечения непредвиденных расходов и покрытия убытков кооператива. При этом такие средства могут быть внесены в объединенный резервный фонд, создаваемый СРО жилищных накопительных кооперативов, если кооператив является членом такой организации. Но цели формирования резервного фонда не соответствуют основным целям формирования фонда компенсационного.

При рассмотрении изменений в специальном законодательстве о СРО все законы можно разделить на *три группы*.

К *I группе* относятся законы, которые были приняты до Федерального закона «О СРО». Это Закон «Об организации страхового дела в РФ», Федеральные законы «О сельскохозяйственной кооперации», «Об оценочной деятельности в РФ». «О несо-

¹ Ст. 19 Федерального закона от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ (ред. от 4 октября 2010 г.) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».

стоятельности (банкротстве)», «Об электроэнергетике», «О связи», «О рекламе» и «О государственном кадастре недвижимости», Градостроительный кодекс РФ.

Федеральные законы «О связи», «О рекламе» и «О государственном кадастре недвижимости» изначально содержали нормы о СРО. В Законе «Об организации страхового дела в РФ» они появились 7 марта 2005 г., а в Федеральном законе «О сельскохозяйственной кооперации» – 11 марта 2006 г. В обоих случаях каких-либо существенных изменений, касающихся деятельности СРО, не вносилось.

В Федеральный закон «Об электроэнергетике» понятие саморегулирования было включено с самого начала. Однако 4 ноября 2007 г. в него были внесены изменения, согласно которым вместо действующего на тот момент администратора торговой системы оптового рынка был введен Совет рынка. При этом было сделано прямое указание на то, что Совет рынка является СРО.

Первая редакция Федерального закона «Об оценочной деятельности в РФ» от 29 июля 1998 г. уже содержала нормы о СРО. Саморегулирование рассматривалось как дополнение к государственному регулированию (ст. 22, 24).

С 27 июля 2006 г. членство в СРО становится обязательным условием для осуществления оценочной деятельности. Также были внесены следующие изменения:

1. Обязательными требованиями к оценщику становятся требования: о страховании ответственности (ст. 4, 24.6, 24.7), о соблюдении стандартов, правил оценочной деятельности и о соблюдении правил деловой и профессиональной этики, а также об уплате взносов (ст. 15).

2. Регулирование оценочной деятельности теперь осуществляется не только на государственном уровне. Национальный совет по оценочной деятельности разрабатывает федеральные стандарты оценки. СРО оценщиков разрабатывает и утверждает стандарты и правила оценочной деятельности (ст. 18, 20).

3. Количество статей, в которых регулировалась деятельность СРО, выросло с одной до шестнадцати (ст. 22, 22.1–22.3, 23, 24.1–24.10). Они включают в том числе:

а) понятие СРО (ст. 22);

б) порядок включения некоммерческой организации в единый государственный реестр (далее – ЕГР) СРО оценщиков и основания для этого (в том числе наличие минимального количества членов и компенсационного фонда) (ст. 22, 23, 24.2, 24.6, 24.8, 24.9);

в) более широкий перечень функций, прав и обязанностей СРО и требования к членству в СРО (ст. 22.1, 22.2, 22.3, 24, 24.1);

г) порядок проведения СРО контроля за осуществлением оценочной деятельности и порядок применения дисциплинарных взысканий в отношении членов СРО (ст. 24.3, 24.4);

д) нормы, регулирующие деятельность Национального совета по оценочной деятельности и иных объединений СРО оценщиков (ст. 24.10).

Нормы об экспертном совете СРО оценщиков появились в редакции от 24 июля 2007 г. (ст. 24.2).

С 27 декабря 2009 г. за включение некоммерческой организации в ЕГР СРО оценщиков уплачивается государственная пошлина (ст. 23).

22 июля 2010 г. (с введением гл. III «Государственная кадастровая оценка») в Федеральный закон была включена ст. 24.16 об экспертизе СРО отчета об определении кадастровой стоимости.

1 июля 2011 г. расширен перечень документов, необходимых для включения некоммерческой организации в ЕГР СРО оценщиков (ст. 23).

Важные изменения в Федеральный закон были внесены 11 июля 2011 г., в том числе:

- 1) введены нормы о едином квалификационном экзамене, в случае сдачи которого член СРО оценщиков может быть включен в состав экспертного совета СРО, и о квалификационном аттестате, являющемся свидетельством, подтверждающим сдачу единого квалификационного экзамена (ст. 16.2, 21.1, 21.2, 24.2);
- 2) установлено, что СРО оценщиков, экспертом которой подготовлено и утверждено положительное экспертное заключение, несет солидарную ответственность за убытки, причиненные заказчику, заключившему договор на проведение оценки, или имущественный вред, причиненный третьим лицам действиями (бездействием) оценщика вследствие установленного нарушения требований федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности (ст. 24.6).

Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» с первой редакции от 26 октября 2002 г. содержит требование об обязательном членстве в СРО.

Существенные изменения внесены в редакцию от 30 декабря 2008 г., например:

1. появились нормы о национальном объединении СРО (ст. 2, 26.1);
2. изменились обязательные условия членства в СРО.

Минимальный стаж работы на руководящих должностях сократился с 2 лет до 1 года. Стажировка в качестве помощника арбитражного управляющего не менее чем 2 года была включена как равнозначная альтернатива требованию о наличии стажа руководителя и стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего не менее чем 6 месяцев (ч. 2 ст. 20).

Условие об отсутствии судимости за преступления в сфере экономики, а также за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления заменены требованием об отсутствии наказания в виде дисквалификации за совершение административного правонарушения либо в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью за совершение преступления, а также требованием об отсутствии судимости за совершение умышленного преступления (ч. 2 ст. 20).

Регистрация в качестве индивидуального предпринимателя была исключена из обязательных условий.

В числе новых условий были включены: требование о наличии у члена СРО договора обязательного страхования ответственности, а также требование о внесении членом СРО установленных ею взносов, в том числе взносов в компенсационный фонд СРО (ч. 3 ст. 20).

СРО вправе устанавливать иные требования к компетентности, добросовестности и независимости арбитражного управляющего в качестве условий членства (ч. 4 ст. 20).

3. Порядок деятельности органов управления и специализированных органов СРО стал регулироваться в рамках отдельной ст. 21.1.

4. Нормы о компенсационном фонде также были вынесены в отдельную ст. 25.1.

5. Расширился круг прав и обязанностей СРО (ст. 22). СРО получили право проводить аккредитацию страховых организаций, оценщиков, профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг, а также иных лиц, привлекаемых арбитражным управляющим для обес-

печения исполнения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве за счет средств должника.

К числу новых статей, затрагивающих деятельность СРО, также можно отнести ст. 22.1, 22.2, 23.1, 24.1, 25.1 и 26.1.

Следующие редакции в части саморегулирования не претерпели существенных изменений.

С 27 декабря 2009 г. за включение некоммерческой организации в ЕГР СРО арбитражных управляющих стала уплачиваться государственная пошлина (ч. 1 ст. 21).

22 апреля 2010 г. из-за внесения изменений в §4, посвященный банкротству финансовых организаций, расширились и функции СРО.

28 декабря 2010 г. установлено, что федеральными стандартами, стандартами и правилами профессиональной деятельности могут устанавливаться дополнительные требования к обеспечению имущественной ответственности арбитражного управляющего за неисполнение или ненадлежащее исполнение им обязанностей в деле о банкротстве (ч. 5 ст. 20.4).

Несмотря на то что *Градостроительный кодекс РФ* был принят еще в 2004 г., нормы, регулирующие деятельность СРО (в том числе отдельная гл. 6.1 (ст. 55.1–55.23)), появились только 22 июля 2008 г. Этого же числа вступила в действие вторая редакция Федерального закона «О СРО», которая включила наибольшее количество изменений за все время существования данного Федерального закона.

27 июля 2010 г. в кодекс были внесены важные изменения, в том числе следующие:

1) в случае если работы по организации подготовки проектной документации (ч. 5.1 ст. 48) по организации строительства, реконструкции, капитального ремонта (ч. 3.1 ст. 52) объекта капитального строительства включены в перечень видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, лицо, осуществляющее подготовку проектной документации или строительство такого объекта капитального строительства, должно иметь выданное СРО свидетельство о допуске к работам по организации подготовки проектной документации или строительства;

2) статья 60, устанавливающая порядок возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков работ, была дополнена следующими положениями:

– в случае исключения сведений о СРО, выдавшей свидетельство о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, из государственного реестра СРО субсидиарную ответственность несет Национальное объединение СРО соответствующего вида в пределах средств компенсационного фонда указанной СРО, зачисленных на счет такого Национального объединения (ч. 3.1 ст. 60, ч. 8 ст. 55.16);

– часть 5 устанавливает лиц, в том числе СРО, которые также могут нести субсидиарную ответственность за причинение вреда вследствие недостатков указанных работ (например, Российская Федерация, субъект РФ) (ч. 5 ст. 60);

3) введено такое понятие, как «аттестация» в рамках требований к выдаче свидетельств о допуске (подп. б п. 1 ч. 6 ст. 55.5, п. 3 ч. 8 ст. 55.5);

4) установлены минимально необходимые требования к выдаче свидетельств о допуске к работам по организации подготовки проектной документации (ч. 8.1 ст. 55.5) и по организации строительства (ч. 8.2 ст. 55.5);

5) установлено, что индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, имеющие свидетельство о допуске, вправе выполнять указанные работы при условии,

если стоимость их подготовки по одному договору не превышает планируемую стоимость подготовки работ, исходя из размера которой членом СРО был внесен взнос в компенсационный фонд СРО. Количество договоров о выполнении работ, которые могут быть заключены таким членом СРО, не ограничивается (ч. 1.1 ст. 55.8);

6) свидетельство о допуске выдается члену СРО только после внесения им взноса в компенсационный фонд СРО в целях увеличения общего размера взноса такого члена в компенсационный фонд СРО до размера взноса, установленного СРО для членов, получивших свидетельства о допуске к указанным видам работ, но не ниже минимального размера взноса в компенсационный фонд СРО (ч. 10.1 ст. 55.8);

7) была исключена норма, согласно которой одно и то же лицо не могло быть руководителем постоянно действующего коллегиального органа управления СРО два срока подряд (ч. 4 ст. 55.11);

8) расширились права СРО в области контроля за деятельностью своих членов (ч. 1 ст. 55.13);

9) если ранее средства компенсационного фонда СРО в целях сохранения и увеличения его размера могли быть размещены только в активы, то теперь в этих же целях средства этого фонда размещаются в депозиты и (или) депозитные сертификаты в российских кредитных организациях (ч. 4 ст. 55.16);

10) был установлен минимальный размер взноса в компенсационный фонд СРО на одного члена СРО (ч. 6 ст. 55.16, ч. 7 ст. 55.16);

11) устанавливается, что может быть создано только одно Национальное объединение СРО соответствующего вида (ч. 2.1 ст. 55.20);

12) дополнены функции Всероссийского съезда СРО. Он избирает президента Национального объединения СРО сроком на 2 года, определяет его полномочия. При этом одно и то же лицо не может занимать должность президента Национального объединения СРО два срока подряд (п. 2.1 ч. 3 ст. 55.21);

13) введена статья, посвященная государственному контролю за деятельностью Национальных объединений СРО (ст. 55.23);

14) СРО является членом Национального объединения СРО соответствующего вида со дня внесения сведений о такой организации в государственный реестр СРО. В течение 30 дней со дня внесения сведений о СРО в государственный реестр СРО она обязана уплатить вступительный взнос в Национальное объединение СРО соответствующего вида, а также осуществлять иные отчисления на нужды Национального объединения СРО соответствующего вида в порядке и в размерах, которые установлены Всероссийским съездом СРО (ч. 5.1 ст. 55.20).

Во **II группу** входят законы, принятые уже после Федерального закона «О СРО». Это такие *Федеральные законы*, как «О патентных поверенных», «Об аудиторской деятельности», «О кредитной кооперации», «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности», «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», «О процедуре медиации» и «О теплоснабжении».

Общим для них является то, что нормы о СРО были приняты вместе с самими законами. Изменения в указанные нормы не вносились, а если и вносились, то не носили существенного характера. Так, например, в *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»* были внесены изменения от 1 июля 2010 г., согласно которым:

- каждая СРО аудиторов принимает одобренные советом по аудиторской деятельности правила независимости аудиторов и аудиторских организаций. СРО аудиторов впра-

ве включить в принимаемые ею правила независимости аудиторов и аудиторских организаций дополнительные требования (п. 2.1 ст. 8);

- требованиями к членству для индивидуального аудитора в СРО являются наличие и соблюдение правил осуществления внутреннего контроля качества работы (подп. 5 п. 3 ст. 18, подп. 4.1 п. 6 ст. 18).

Изменениями от 28 декабря 2010 г. уточняется, что квалификационный аттестат аудитора выдается СРО аудиторов (п. 1 ст. 11). СРО аудиторов не вправе выдвигать какие-либо требования или условия при выдаче квалификационного аттестата аудитора. СРО аудиторов вправе взимать плату за выдачу квалификационного аттестата аудитора, размер которой не должен превышать затраты на его изготовление и пересылку. Датой выдачи квалификационного аттестата аудитора считается дата принятия СРО аудиторов решения о выдаче аттестата аудитора (п. 7 ст. 11).

Отдельную *группу III* представляют Федеральные законы, действие Федерального закона «О СРО» на которые не распространяется.

В *Федеральных законах «О рынке ценных бумаг», «Об инвестиционных фондах» и «О жилищных накопительных кооперативах»* нормы о СРО были с момента принятия этих законов. И если нормы о СРО в последних двух законах в последующем не претерпевали существенных изменений, то в *Федеральном законе «О рынке ценных бумаг»* изменениями от 15 апреля 2006 г. к правам СРО добавилась возможность осуществлять обучение граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также в случае, если СРО является аккредитованной федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг, принимать квалификационные экзамены и выдавать квалификационные аттестаты (ст. 49).

В редакции от 11 июля 2011 г. появляется ст. 51.5 «Примерные условия договоров и генеральное соглашение (единый договор) на финансовом рынке», также устанавливающая некоторые права СРО.

В *Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах»* нормы о СРО были включены только 10 января 2003 г. Редакцией от 6 декабря 2007 г. сделано уточнение, что СРО теперь являются СРО фондов и организаций, которые по договорам с фондами осуществляют ведение пенсионных счетов (ст. 36.26).

6.5.4. Перспективы развития законодательства о СРО

Очевидно, что реализация общей политики снижения роли государства в экономике обусловит и активный процесс частичной передачи функций контроля и надзора за различными сферами деятельности, отраслями и рынками СРО.

Так, только за 2010–2011 гг. Государственной Думой РФ были рассмотрены в первом чтении законопроекты, предусматривающие создание СРО в следующих сферах:

- 1) в области охраны здоровья;
- 2) в деятельности по охране животных;
- 3) в сфере водоснабжения и канализации;
- 4) в области пожарной безопасности;
- 5) в сфере актуарной деятельности.

Существуют предложения по введению саморегулирования также в сфере кадастровых инженеров, патентных поверенных, экспертизы в области промышленной безопас-

ности, управления недвижимостью. Рассматривается также законопроект, обязывающий создавать СРО в ЖКХ.

Помимо этого, рассматривается возможность введения требований по обязательному членству в СРО для части профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокеров, а также лиц, осуществляющих деятельность по управлению ценными бумагами, оказывающих услуги тем, кто не является квалифицированными инвесторами). Все СРО поддерживают идею обязательного членства профессиональных участников и управляющих компаний, однако нечлены СРО имеют другое мнение. Средние и мелкие компании видят в идее обязательного членства в первую очередь дополнительную финансовую нагрузку, и их опасения обоснованы, что подтверждает опыт СРО с обязательным членством. Однако при принятии окончательного решения должны быть учтены и интересы инвесторов, уровень защиты которых мог бы существенно повыситься за счет создания компенсационных фондов, из которых выплачиваются суммы причиненных убытков.

При этом есть сферы, где первоначально предложенные ко введению положения о СРО в 2011 г. не стали нормами законов. Среди них можно назвать СРО управляющих многоквартирными домами (вопреки активной деятельности партии власти по их продвижению); СРО центров обязательного технического осмотра.

Вопросом, поставленным во главу угла при введении и развитии саморегулирования, должен стать вопрос определения уровня готовности рынка/сферы деятельности ко введению такого своего рода «самоуправления». Одного лишь решения задач правительства о необходимости снижения уровня государственного регулирования, сокращения расходов бюджета и пр. явно недостаточно для последующей эффективной работы СРО. Перед введением СРО необходимо:

- проанализировать рынок/сферу деятельности на предмет готовности к «самостоятельной и инициативной деятельности», возможности эффективного контроля органами СРО деятельности его членов, последствия введения СРО для рынка/сферы деятельности;
- определить меры присутствия государственного контроля и надзора на переходный период и далее в целях компенсации неэффективной реализации функций саморегулирования некоммерческими организациями.

Как показывает практика, в таких сферах, как оценочная деятельность, контрольные и надзорные функции осуществляются неэффективно, «вымывание» слоя непрофессионалов и недобросовестных участников посредством привлечения к ответственности не происходит, что требует соответствующей коррекции законодательства и деятельности контрольных и надзорных органов в этой сфере.

Особо негативными представляется практика введения СРО в сфере теплоснабжения и перспективы введения СРО в сфере водоснабжения и канализации в стране, где водопроводом оборудовано 42% сельских жилых помещений, центральным отоплением – 44%, канализацией – 32%, горячим водоснабжением – 20% сельских жилых помещений. Масштаб задачи (уровень требуемых капиталовложений), которую предстоит решить, до сих пор не по силам даже государству, а рассчитывать в таких условиях на эффективность СРО – утопия.

В феврале 2011 г. был принят в первом чтении законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и иные законодательные акты Россий-

ской Федерации» № 469229-5. До конца 2011 г. закон не был принят. Новый законопроект предусматривает:

1) обязанность быть членами СРО профессиональных участников, осуществляющих брокерскую деятельность и деятельность по управлению ценными бумагами, если они оказывают услуги лицам, не являющимся квалифицированными инвесторами;

2) обязанность быть членами СРО управляющих компаний, правила доверительного управления которых предусматривают выдачу паев неквалифицированным инвесторам;

3) обязанность СРО, объединяющих брокеров и (или) управляющих, управляющих компаний паевых инвестиционных фондов, создать компенсационные фонды в целях возмещения убытков физическим лицам, не являющимся квалифицированными инвесторами, причиненных им в результате несостоятельности (банкротства) указанных профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний;

4) требования к содержанию стандартов (правил) СРО, объединяющих брокеров, управляющих и дилеров.

Предлагаемые меры представляются обоснованными и способствующими повышению уровня эффективности работы СРО и защиты интересов неквалифицированных инвесторов на рынке ценных бумаг.

Помимо этого, можно выделить ряд идей, обсуждение и реализация которых могут быть вполне плодотворными.

1. Предложения представителей профессионального сообщества арбитражных управляющих о повышении уровня ответственности арбитражных управляющих в целях обеспечения действенного механизма возмещения убытков, причиненных в процессе процедуры банкротства, представляются обоснованными. Так, некоторые участники сообщества предлагают поднять уровень минимального размера компенсационного фонда до 20 млн руб. В этом случае размер выплат по одному случаю может составить 5 млн руб.
2. Идея о принятии нормативных актов о развитии механизма внесудебного урегулирования споров и третейских судов, отсутствующая в законодательстве, однако получившая свое воплощение на практике в ряде СРО, на уровне Национального объединения СРО АУ представляется вполне плодотворной.
3. Сегодня Национальное объединение СРО арбитражных управляющих не имеет функций контроля и надзора за СРО арбитражных управляющих, которые предлагается ввести, сделав основной регулирующую функцию.
4. Необходима замена на законодательном уровне в сфере строительства права на разработку стандартов и правил на обязанность, с соответствующими требованиями к содержанию таких документов и ответственностью за ее неисполнение. Возможно, в связи со сложностью структуры СРО, с разнородностью ее членов, многочисленностью видов работ такая обязанность будет установлена на уровне НОСТРОЙ¹.
5. В сфере строительных СРО представляется необходимым повышение активности контрольных функций Ростехнадзора за СРО в связи с неудовлетворительным уров-

¹ НОСТРОЙ – Национальное объединение строителей, представляет собой негосударственную некоммерческую организацию, основанную на обязательном членстве саморегулируемых организаций строительной отрасли.

- нем их реализации в настоящее время и значительным количеством правонарушений, совершаемых СРО.
6. Введение помимо/вместо специальной административной ответственности для каждой сферы деятельности общей – за правонарушения СРО и ее руководителей, что существенно расширит сферу их применения, в том числе в отношении вновь урегулированных законом видов СРО.
 7. Необходимо сократить перечень работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства в связи с присутствием в нем работ, не являющихся влияющими на безопасность объектов, а также в связи с дублированием работ в общем и специальном (для особо опасных и технически сложных объектов) перечнях.
 8. Разрешить неопределенность в полномочии СРО и правительства – праве выдачи свидетельства о допуске к работам, влияющим на безопасность объектов капитального строительства (возникла после 30 декабря 2009 г. – после принятия Приказа Минрегиона России № 624).
 9. Необходимым является повышение прозрачности деятельности СРО на финансовом рынке путем публикации годового отчета СРО на их сайтах и сайте ФСФР. Кроме того, для оценки результативности саморегулирования МЭР РФ предлагает повысить требования к СРО по раскрытию информации компаниями-членами, в том числе по публикации отчетности всех компаний-членов на сайте СРО.
 10. В связи с неурегулированностью на законодательном уровне вопроса об административной ответственности для лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, и должностных лиц СРО оценщиков (что зачастую повышает коррупционную составляющую, количество недобросовестных оценщиков и приводит к «произволу» и «самоуправству» со стороны должностных лиц СРО оценщиков в отношении своих членов) необходимо внесение изменений в законодательство РФ в части установления ответственности для лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, и должностных лиц СРО.
 11. Сегодня в целом можно говорить об отсутствии специальной ответственности для саморегулируемых организаций за злоупотребления в отношении членов СРО в сфере их внутренней деятельности, а также об еще более узкой специальной ответственности в отдельных сегментах – оценочной деятельности¹ (например, деятельности сельскохозяйственных и финансовых кооперативов и др.).

¹ Минэкономразвития, например, выделяет следующие группы пробелов правового регулирования в сфере СРО по оценке, требующие устранения:

- 1) отсутствие законодательного закрепления обязанности СРО оценщиков направлять в уполномоченный орган документы и информацию, предусмотренные законом об оценочной деятельности;
- 2) отсутствие законодательного закрепления понятия и видов экспертизы отчетов об оценке, требований к экспертам СРО оценщиков;
- 3) отсутствие утвержденного порядка осуществления надзора за деятельностью СРО оценщиков, а также перечня оснований для проведения Росреестром внеплановых проверок;
- 4) отсутствие законодательного закрепления полномочий по разработке и утверждению порядка осуществления мониторинга деятельности СРО оценщиков, а также по осуществлению мониторинга деятельности СРО оценщиков за соответствующими органами исполнительной власти.

6.6. Российский рынок недвижимости

Состояние рынка недвижимости в России в 2011 г. подобно остальным секторам экономики определялось динамикой макроэкономических и финансовых показателей, которая имела противоречивый характер.

С одной стороны, в минувшем году большинство показателей социально-экономического развития страны (ВВП, промышленное производство, инвестиции в основной капитал) демонстрировало положительную динамику.

Наметившаяся еще во 2-м полугодии 2010 г. тенденция повышения мировых цен на нефть получила свое продолжение в течение I квартала 2011 г., усилившись вследствие событий на Ближнем Востоке. После своего пика в апреле нефтяные цены несколько снизились. Это оказывало соответствующее влияние на динамику обменного валютного курса. Если в начале года рубль по отношению к доллару укреплялся, то в последнем квартале 2011 г. российская валюта ослабла и вернулась к показателям годичной давности, слегка превысив их к концу года.

С другой стороны, как и в предыдущие три года, из страны продолжался отток капитала, величина которого оказалась существенно большей, чем в 2009–2010 гг. Отток капитала продолжался весь год, причем во 2-м полугодии в нарастающей поквартально динамике.

Еще более значимое влияние на рынок недвижимости оказала негативная динамика реальных располагаемых доходов населения. По данным Росстата, в 2011 г. их прирост в среднем по РФ составил всего 0,8% (против 5,1% в 2010 г. и 2,3% в 2009 г.).

При этом в 1-м полугодии в целом по стране реальные доходы вообще не росли, в Москве наблюдалось их падение на 7,3%, в Подмосковье – рост на 1%. Во 2-м полугодии, в условиях начавшейся избирательной кампании, наметился рост доходов населения. По данным за 11 месяцев 2011 г., прирост реальных денежных доходов населения составил в Московской области 4%, в Санкт-Петербурге – менее 2%, в Москве было отмечено снижение на 2,5%¹.

Несмотря на незначительные темпы роста доходов населения, в условиях стабильности основных макроэкономических и финансовых показателей ранее накопленный отложенный платежеспособный спрос в 2010 г. начал реализовываться, что положительно сказалось на динамике рынка недвижимости. В 2011 г. действие фактора отложенного спроса в основном оказалось исчерпано, а в условиях снижения темпов роста доходов населения наметившееся в 2010 г. оживление рынка получило незначительное развитие.

6.6.1. Рынок земельных участков

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан, имеет тенденцию к снижению и на 1 января 2011 г. составила 121,4 млн га, или 7,1% земель Российской Федерации, против 124,3 млн га (7,3%) в 2009 г. (табл. 23). Площадь земель в собственности юридических лиц, напротив, прирастает и составила 12,1 млн га, или 0,7% земель РФ, что на 02 п.п. больше, чем в 2009 г., и на 01 п.п. больше, чем в 2010 г.

¹ Социально-экономическое положение России в 2011 г., www.gks.ru.

Таблица 23

**Распределение земель Российской Федерации
по формам собственности**

Форма собственности	На 01.01.2009		На 01.01.2010		На 01.01.2011	
	млн га	% к итогу	млн га	% к итогу	млн га	% к итогу
Государственная и муниципальная собственность	1576,9	92,2	1576,3	92,2	1576,4	92,2
Собственность граждан, В том числе	124,3	7,3	123,2	7,2	121,4	7,1
земельные доли граждан	107,4	6,4	104,3	6,1	100,8	5,9
Собственность юридических лиц	8,6	0,5	10,3	0,6	12,1	0,7
Частная собственность	132,9	7,8	133,5	7,8	133,4	7,8
Итого	1709,8	100,0	1709,8	100,0	1709,8	100,0

Источник: по данным Росреестра.

По результатам приватизации большая часть земель на 1 января 2011 г. находится в общей долевой собственности, включая не востребоваанные доли (табл. 24).

Таблица 24

**Распределение приватизированных земель по формам собственности
и собственникам на 1 января 2011 г.**

	тыс. га	%
Общая долевая собственность (земельные доли в собственности граждан)	76 131,3	57,1
Земли в собственности граждан (КФК, ЛПХ, ИЖС, садоводство, дачное строительство и др.)	20 546,5	15,4
Общая совместная собственность	698,7	0,5
Земли в собственности юридических лиц	12 064,1	9,0
Не востребоваанные земельные доли в собственности граждан	24 005,5	18,0
Итого	133 446,1	100,0

Источник: по данным Росреестра.

Из земель, находящихся в собственности граждан (20 546,5 тыс. га), под индивидуальное жилищное строительство предоставлено на 1 января 2011 г., по данным Росстата, 2,1%, или 434,1 тыс. га (табл. 25), а на 1 января 2010 г. – 439,3 тыс. га.

Таблица 25

Земли, находящиеся в собственности граждан

	На 01.01.2011	
	тыс. га	%
Собственники земельных участков	8 374,5	40,80
Личные подсобные хозяйства	5 414,6	26,30
Крестьянские (фермерские) хозяйства	4 809,1	23,40
Садоводство	797,9	3,90
Индивидуальное жилищное строительство	434,1	2,10
Индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции	532,8	2,60
Для других целей	183,5	0,90
Итого	20 546,5	100,0

Источник: по данным Росреестра.

Наибольшее количество земель в собственности граждан на тысячу человек населения в 2010 г. в Ненецком автономном округе – 20,7 га на человека (табл. 26). Среди федеральных округов первое место по этому показателю занимает Сибирский федеральный округ при 0,85 га на человека, а последнее – Северо-Западный округ с показателем 0,32 га на человека.

Таблица 26

Распределение земель Российской Федерации по формам собственности по субъектам Российской Федерации и федеральным округам, га на 1000 чел. (на 1 января 2011 г.)

	Общая площадь, тыс.га	Земли в собственности граждан, га на 1000 чел.	Земли в собственности граждан, % к общей площади	Земли в собственности юридических лиц, % к общей площади	Место, занимаемое по величине площади земли в собственности граждан на 1000 чел.
Российская Федерация	12048,3	855,3	7,10	0,71	
Ненецкий автономный округ	341727,9	20696,1	6,06	0,59	1
Республика Калмыкия	26391,2	4603,7	17,44	0,05	2
Забайкальский край	38666,3	3805,9	9,84	0,17	3
Оренбургская обл.	5854,6	3453,7	58,99	2,26	4
Курганская обл.	7544,4	3253,4	43,12	2,59	5
Республика Алтай	44087,3	2917,5	6,62	1,44	6
Алтайский край	6744,9	2572,6	38,14	1,36	7
Новгородская обл.	8647,8	2425,2	28,04	1,15	8
Волгоградская обл.	4358,4	2418,6	55,49	2,83	9
Омская обл.	7014,6	2278,3	32,48	3,66	10
Саратовская обл.	3947,2	2178,0	55,18	6,93	11
Новосибирская обл.	6708,1	2074,9	30,93	0,63	12
Ханты-Мансийский автономный округ	5753,8	1940,9	33,73	1,28	13
Орловская обл.	3034,0	1698,0	55,97	4,70	14
Тамбовская обл.	3166,2	1692,6	53,46	8,74	15
Республика Хакасия	11419,6	1633,3	14,30	0,11	16
Ставропольский край	2440,2	1479,5	60,63	5,39	18
Ростовская обл.	2387,2	1461,6	61,23	4,11	19
Республика Бурятия	36464,7	1448,9	3,97	0,17	20
Кировская обл.	8653,4	1438,6	16,62	3,53	21
Курская обл.	2611,6	1428,9	54,71	8,59	22
Рязанская обл.	3439,6	1390,0	40,41	6,11	23
Амурская обл.	42048,8	1382,3	3,29	0,10	24
Московская обл.	678,2	112,2	16,54	11,13	71
Сибирский федеральный округ	26302,0	1559,2	5,93	0,28	17
Южный федеральный округ	3069,1	1313,5	42,80	2,94	25
Приволжский федеральный округ	3444,0	1062,0	30,84	3,73	33
Уральский федеральный округ	14808,5	757,1	5,11	0,32	42
Центральный федеральный округ	1751,7	558,5	31,88	5,93	55
Северо-Кавказский федеральный округ	1841,6	463,1	25,15	2,15	63
Дальневосточный федеральный округ	95791,3	345,3	0,36	0,03	69
Северо-Западный федеральный округ	12554,6	324,3	2,58	0,31	70

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

Количество продаж государственных и муниципальных земель устойчиво растет и в 2010 г. составило 384,6 тыс. сделок площадью 1124,68 тыс. га при увеличении средней площади участка до 2,92 га (рис. 15). В сравнении с 2009 г. количество проданных земельных участков увеличилось на 33 894 участка, а их площадь – на 513,94 тыс. га.

Количество сделок по продаже земельных участков на торгах в сравнении с 2009 г. в целом по России уменьшилось с 41 868 до 25 185 участков, а по площади – со

133 028,02 до 79 044,77 га. Количество сделок на торгах достигло наибольшего значения в 2009 г. (11,94% общего количества сделок) и снизилось до 6,55% в 2010 г. Средняя площадь земельных участков, проданных на торгах, напротив, уменьшается, сближаясь со средней площадью продаж государственных и муниципальных земель (рис. 15). Под индивидуальное жилищное и дачное строительство на торгах продано 14 369 участков площадью 7204,54 га, а для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства – 5864 участка площадью 1139,08 га. Цены на землю по результатам торгов в подавляющем большинстве случаев выше, чем по результатам выкупа их по нормативам из государственной и муниципальной собственности.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

Рис. 15. Динамика продажи государственных и муниципальных земель

Согласно Государственному (национальному) докладу за 2010 г., граждане России выкупили для индивидуального жилищного и дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства 268 736 земельных участков площадью 49,21 тыс. га, что на 25 736 участков больше, чем в 2009 г., при том что средняя площадь участка, приобретенного в собственность, изменилась с 0,66 га до 0,18 га.

В среднем по Российской Федерации в сравнении с 2009 г. цены на участки в населенных пунктах, предназначенные для индивидуального жилищного и дачного строительства, остались практически неизменными – снижение на 0,09%. Однако по федеральным округам различия существенны: в Центральном выросли на 140%, а в Уральском снизились на 62% (табл. 27). Цены на участки, предназначенные для индивидуального жилищного и дачного строительства вне населенных пунктов, по Российской Федерации снизились на 54,62%. Снизились также средние по России цены на земельные участки для промышленного строительства, но выросли для сельскохозяйственного производства (табл. 27).

Таблица 27

Средние цены на государственные и муниципальные земельные участки, проданные гражданам и юридическим лицам в 2010 г. (руб./кв.м)

Федеральные округа	Гражданам и их объединениям для:				Юридическим лицам для использования в целях промышленности и иного специального назначения		Крестьянским (фермерским) хозяйствам, другим сельскохозяйственным организациям	
	индивидуального жилищного и дачного строительства		личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства					
	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов
Российская Федерация	58,05	2,9	14,14	6,09	74,78	12,18	11,03	4,76
изменение за год, %	-0,09	-54,62	-58,59	31,82	-54,00	-9,64	181,38	230,56
Центральный	94,56	0	20,27	15,08	255,57	17,53	74,82	1,2
изменение за год, %	140,30	н/д	-64,36	129,53	-73,48	28,33	1262,84	-4,76
Северо-Западный	21,53	8,43	7,91	9,68	38,31	22,6	0,85	1,61
изменение за год, %	-82,79	2,68	-83,44	137,25	153,54	-23,70	-14,14	71,28
Южный	26,5	0,55	12,27	1,28	41	10,29	2,96	1,18
изменение за год, %	0,04	25,00	-26,35	-50,58	152,62	17,20	218,28	-83,81
Северо-Кавказский	101,58	0	18,93	0,14	138,85	10,62	0,8	1,28
изменение за год, %	-7,04	н/д	-81,93	-17,65	-3,90	477,17	-40,30	265,71
Приволжский	28,43	8,92	12,19	6,71	30,58	18,09	2,02	11,85
изменение за год, %	24,97	-52,45	27,91	-29,52	-7,14	-54,83	81,98	2135,85
Уральский	19,66	0,41	4,33	2,62	46,82	9,66	5,53	2,6
изменение за год, %	-62,39	-79,90	-19,07	12,45	5,90	74,68	276,19	1633,33
Сибирский	43,92	3,59	5,79	8,04	23,69	6,94	1,27	6,9
изменение за год, %	15,18	-79,74	-5,24	53,14	-38,96	15,28	111,67	702,33
Дальневосточный	128,23	1,33	31,46	5,15	23,39	1,7	0,02	11,48
изменение за год, %	149,23	н/д	20,63	-19,91	-48,02	-28,27	-99,90	6652,94

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

Удельный вес передачи в аренду государственных и муниципальных земель в общем объеме земельного рынка составляет по количеству сделок 64,0%, а по площади – 87,1%. В 2010 г. количество действовавших различных видов арендных соглашений по сравнению с 2009 г. уменьшилось с 3514,6 тыс. ед. (113 081,8 тыс. га) до 3403,6 тыс. ед. (138 576,7 тыс. га). Средняя арендная плата за государственные и муниципальные земельные участки для жилищного и дачного строительства в населенных пунктах в 2010 г. выросла на 28,6% по сравнению с 2009 г. и составила 17,27 руб./кв.м, а вне населенных пунктов снизилась на 32,3% – до 0,86 руб./кв.м (табл. 28).

Таблица 28

Средний размер арендной платы за использование государственных и муниципальных земель в Российской Федерации (руб./кв.м)

Арендаторы	2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Предприятия, организации, учреждения:								
промышленности, транспорта, связи, строительства	20,59	3,45	19,62	10,36	29,48	40,40	58,81	4,75
торговли, общественного питания, бытового и сервисного обслуживания	74,19	9,69	719,2	22,08	200,52	14,85	131,20	24,73
Сельскохозяйственные предприятия	0,33	0,03	3,76	0,22	2,76	2,23	10,42	0,8
2. Граждане, их объединения, использующие земельные участки для:								
жилищного и дачного строительства	3,68	1,03	7,47	5,95	13,43	1,27	17,27	0,86

Окончание таблицы 28

1	2	3	4	5	6	7	8	9
личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества	0,36	0,15	0,66	0,07	1,49	0,17	2,02	1,07

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

Оборот земельных участков, находящихся в частной собственности, в 2010 г. составил 917 354 сделки (рис. 16) общей площадью 4 706 821 га, что превысило данные за 2009 г. по сделкам на 76,3%, а по площади – на 49,0%. Средняя площадь земельного участка в сделке в 2010 г. составила 5,13 га против 6,07 га в 2009 г.

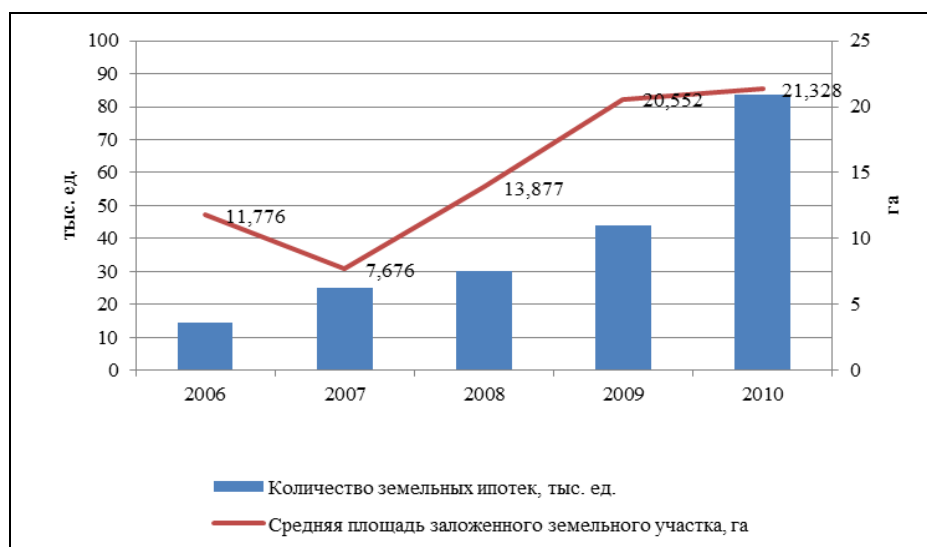


Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

Рис. 16. Динамика купли-продажи гражданами и юридическими лицами земельных участков, находящихся в частной собственности

Число залоговых операций с земельными участками (количество ипотек) в 2010 г. превысило количество ипотек за 2009 г. в 1,9 раза (рис. 17) при общей заложенной площади в 1 786 079 га. Средняя площадь залогового участка за 2010 г. составила 21,3 га, что несколько больше, чем в 2009 г.

Доля площади заложенных земельных участков в общей площади федерального округа, находящейся в собственности граждан и организаций, варьирует от 0,24% в Дальневосточном федеральном округе до 2,44% в Центральном федеральном округе. По Российской Федерации этот показатель составил за 2010 г. 1,33%, что почти в два раза больше, чем за 2009 г. (табл. 29). Доля ипотек земель сельскохозяйственного назначения в общей площади заложенных земель за 2010 г. уменьшилась до 79,54% против 86,88% за 2009 г.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

Рис. 17. Динамика залога земельных участков гражданами и юридическими лицами

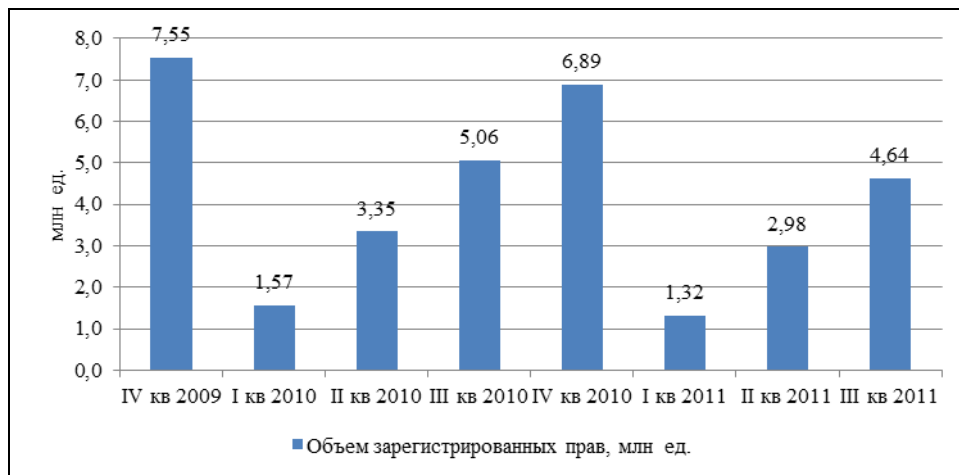
Таблица 29

Характеристика залога земель в Российской Федерации в 2010 г.

Федеральные округа	Земли в собственности граждан и юридических лиц	Из них заложено		В том числе земель сельскохозяйственного назначения	
	(по государственному учету), тыс. га	га	%	га	%
Российская Федерация	133446,1	1 786 079,51	1,33%	1 420 645,88	79,54
Центральный	24582,2	598 936,52	2,44	577 217,34	96,37
Северо-Западный	4873,8	30 892,23	0,63	16 500,46	53,41
Южный	19249,5	76 375,36	0,40	45 668,32	59,79
Северо-Кавказский	4652,3	25 207,41	0,54	22 196,90	88,06
Приволжский	35847,8	554 631,38	1,55	531 866,40	95,90
Уральский	9874,5	204 812,89	2,07	37 661,23	18,39
Сибирский	31959,6	289 376,52	0,91	185 963,30	64,26
Дальневосточный	2406,4	5 847,23	0,24	3 571,94	61,09

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

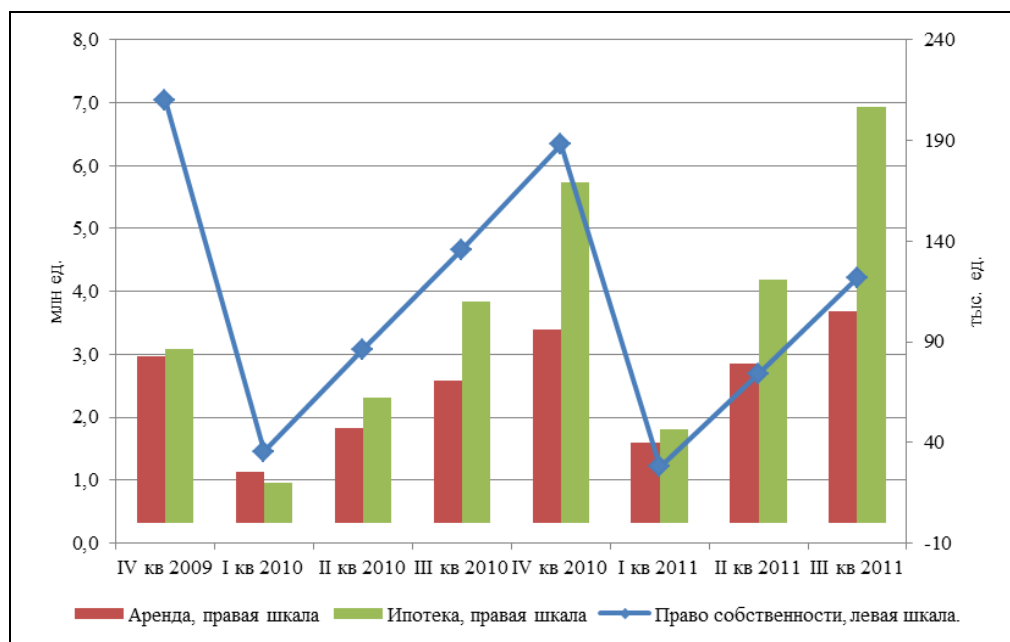
По данным Росреестра, объем зарегистрированных прав на земельные участки в 2011 г. снизился по сравнению с соответствующими периодами 2010 г. (рис. 18), что может свидетельствовать о снижении оборота земельных участков. В частности, снижение составило за I квартал 2011 г. относительно I квартала 2010 г. –15,8% , за полугодие – 11,1% и за три квартала – 8,4%.



Источник: данные Росреестра.

Рис. 18. Объем зарегистрированных прав на земельные участки

Если объем государственных регистраций права собственности физических лиц на земельные участки за 3 квартала 2011 г. по отношению к соответствующему периоду 2010 г. снизился на 9,7%, то объемы регистраций аренды и ипотек земельных участков физическими лицами за этот же период выросли на 49,5 и 88,5% соответственно (рис. 19).



Источник: данные Росреестра.

Рис. 19. Динамика регистрации прав физических лиц на земельные участки

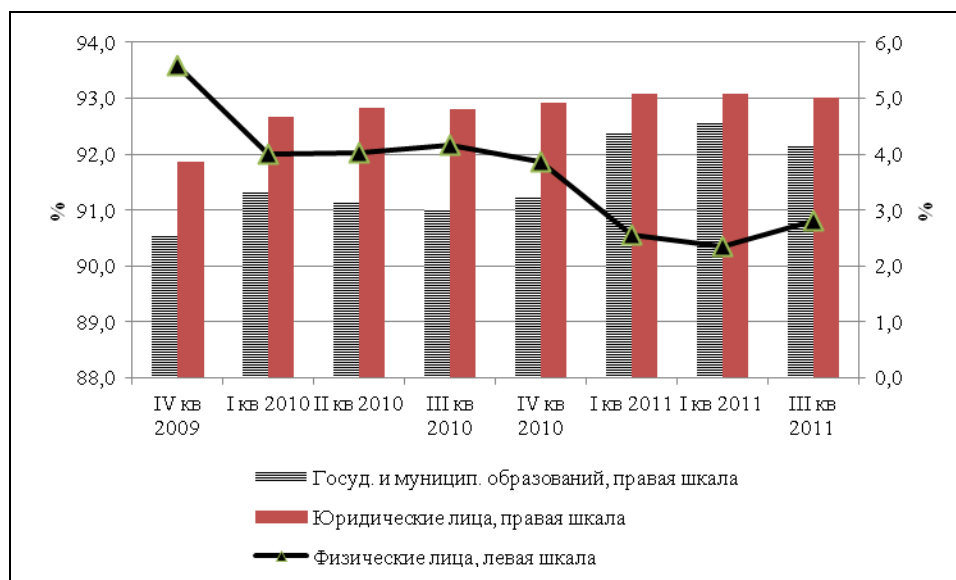
По данным Росреестра, объемы государственных регистраций права собственности и аренды земельных участков юридическими лицами снизились на 1 октября 2011 г. на 7,4 и 47,1% соответственно по отношению к 1 октября 2010 г., а объем регистраций ипотек земельных участков вырос за этот же период времени на 29,7% (рис. 20).



Источник: данные Росреестра.

Рис. 20. Динамика регистрации прав юридических лиц на земельные участки

Из распределения объема государственных регистраций прав на земельные участки (рис. 21) следует, что по количеству регистраций 90% оборота земельных участков осуществляется физическими лицами. На 1 октября 2011 г. доля регистраций прав на земельные участки физическими лицами снизилась на 1,35 п.п. по сравнению с 1 октября 2010 г. и составила 90,82%, а доли юридических лиц и государственных и муниципальных образований выросли на 0,2 и 1,15 п.п. соответственно.



Источник: данные Росреестра.

Рис. 21. Динамика распределения зарегистрированных прав на земельные участки между физическими и юридическими лицами и государственными и муниципальными образованиями

1 февраля 2011 г. Росреестр предоставил территориальным органам ФНС России сведения обо всех земельных участках, подлежащих налогообложению. Налоговой базой для исчисления земельного налога является кадастровая стоимость земельного участка, в процентах от которой задается ставка земельного налога и, следовательно, определяется фактический размер налога. В частности, средневзвешенная по России кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий, оцененная за 2006 г., увеличилась по сравнению с 2003 г. на 8067 руб. в расчете на 1 га площади. Наибольшее увеличение удельного показателя кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий произошло в Центральном, Северо-Кавказском и Южном федеральных округах, где в среднем стоимость 1 гектара сельскохозяйственных угодий увеличилась более чем в 1,8 раза. В среднем в 1,7 раза увеличилась стоимость 1 гектара сельскохозяйственных угодий в Северо-Западном и Приволжском федеральных округах. По результатам оценочных работ самые ценные сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых составляет 8,39 руб./кв. м, расположены в Краснодарском крае.

Большинство представительных органов муниципальных образований (около 60%) приняли решения об установлении на подведомственной территории максимальных ставок земельного налога от кадастровой стоимости. Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации для земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения, а также для земельных участков жилищного фонда и инженерной инфраструктуры, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства максимальный размер налоговой ставки составляет 0,3% кадастровой стоимости земель, а в отношении прочих земель, не освобожденных от уплаты налога, – в размере 1,5% их кадастровой стоимости.

По данным ФНС России, за 2010 г. сбор земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков составил 109,414 млрд руб., что на 18% больше, чем за соответствующий период 2009 г. (92,244 млрд руб.).

С 1 января 2012 г. при оформлении права собственности на земельные участки под промышленными предприятиями прекращается действие льготного выкупа, 2,5% от кадастровой стоимости, и вступают в действие рыночные цены. Не более 70% предпринимателей, по оценкам Минэкономразвития, прошли переоформление.

6.6.2. Ценовая ситуация на рынке жилья¹

В 2009 г. падение цен на рынке жилья носило повсеместный характер. В 2010 г. в Москве началось плавное повышение цен (прирост 10%), но в большинстве городов выборки продолжалась колебательная стабильность. Наблюдался прирост цен в номи-

¹ Все расчеты проведены по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости С.Г. Стерником (ООО «Sternik's Consulting»), А.Г. Бекетовым (все – Москва и Московская область), С.В. Бобашевым, М.А. Бент, ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург), М.А. Хорьковым, А.А. Антасюком, Г.Т. Тухашвили (все – РИЦ УПН, Екатеринбург), Е.Г. Сосницким, «Титул» (Ростов-на-Дону), А.Л. Чемодановым, «Индикаторы Нижегородской недвижимости» (Нижний Новгород), Е.А. Ермолаевой, К.А. Салминой, RID Analytics (Новосибирск, Кемерово, Барнаул, Красноярск), С. Молодкиной, Ассоциация АЛКО (Тюмень), Э.Д. Епишиной, Ю.В. Епишиной, ГК «Камская долина» (Пермь), Н.А. Хайруллиной, «Объединенные регионы» (Уфа), Г.Н. Зыряновой, «КузбассИнвестСтрой» (Кемерово), А.А. Москалёвым, ООО «ИнвестОценка» (Воронеж), Н.И. Ковальчук, РК «Служба недвижимости» (Челябинск), М.Ю. Савиной, Агентство печати и информации, Р. Казаковым, газета «Недвижимость Рязани» (все – Рязань), А.М. Черемных, УК «АССО-Строй» (Ижевск), А.С. Трофимовым, Центр «Илекта» (Ставрополь), Е.Р. Гамовой, «Центр недвижимости» (Ульяновск), А.В. Трушниковым, «Б.И.Н.-ЭкспертЪ» (Стерлитамак), Г.Ю. Эйдлиной, «Риэлти» (Шахты).

нальном выражении (кроме Нижнего Новгорода, Ставрополя и Шахт), но в реальном выражении (т.е. с поправкой на инфляцию) они практически повсеместно снизились, за исключением Москвы и Новосибирска.

В 2011 г. динамика номинальных цен на жилье по выборке из 20 городов и Московской области складывалась следующим образом (табл. 30).

Таблица 30

**Динамика средней удельной цены предложения квартир
на вторичном рынке жилья**

Город (регион)	Тыс. руб./кв. м			Индекс относительно Москвы		Прирост к 2010, %	
	декабрь 2009 г.	декабрь 2010 г.	декабрь 2011 г.	декабрь 2010 г.	декабрь 2011 г.	номиналь- ный	реальный
Москва	153,0	168,5	185,5	1	1	10,1	3,8
Санкт-Петербург	81,1	82,3	88,3	0,488	0,476	7,3	1,1
Московская область	71,5	73,0	80,0	0,433	0,431	9,6	3,3
Екатеринбург	53,0	55,5	63,8	0,329	0,344	15,0	8,3
Ростов-на-Дону	48,4	50,5	55,8	0,300	0,300	10,5	4,1
Нижний Новгород	46,4	45,8	49,58	0,272	0,267	8,3	2,0
Новосибирск	45,5	49,7	50,8	0,295	0,274	2,2	-3,7
Тюмень	43,1	45,4	53,0	0,269	0,286	16,7	10,0
Пермь	42,4	44,1	48,4	0,262	0,261	9,8	3,4
Красноярск	40,3	43,5	48,8	0,258	0,263	12,2	5,7
Уфа	41,0	43,9	49,2	0,261	0,265	12,1	5,6
Кемерово	40,3	40,6	44,4	0,241	0,239	9,4	3,1
Воронеж	Н/д	35,8	41,3	0,212	0,223	15,4	8,7
Челябинск	36,8	37,2	39,9	0,221	0,215	7,3	1,1
Рязань	35,4	37,7	40,8	0,224	0,220	8,2	2,0
Барнаул	34,4	35,1	40,2	0,208	0,217	14,5	7,9
Ижевск	33,3	34,9	39,6	0,207	0,213	13,5	6,9
Ставрополь	32,1	30,5	31,6	0,181	0,170	3,6	-2,4
Ульяновск	31,0	31,8	34,2	0,188	0,184	7,5	1,4
Шахты (Ростовская область)	27,0	26,3	27,6	0,156	0,149	4,9	-1,1
Стерлитамак (Башкортостан)	22,9	23,7	28,5	0,141	0,154	20,3	13,3

В 2011 г. во всех городах выборки номинальные цены выросли, при этом наблюдался широкий диапазон прироста: от 2,2% в Новосибирске до более чем 20% в Стерлитамаке. В Москве рост цен составил около 10%, как и годом ранее. Выше столичного прирост цен оказался в основном в городах Урала и Сибири (Тюмень, Екатеринбург, Барнаул, Ижевск, Красноярск, Уфа), а также в Воронеже и Ростове-на-Дону.

Группа городов с приростом цен ниже столичного, напротив, расположена в основном в Европейской части России (Подмосковье, Нижний Новгород, Рязань, Ульяновск, Санкт-Петербург, Шахты, Ставрополь), включая также Пермь, Кемерово, Челябинск, причем в Перми и Кемерово, как и в Подмосковье, рост цен лишь ненамного уступил имевшему место в Москве.

Москва оставалась абсолютным лидером по уровню цен на жилье. Более чем в половине городов выборки они составили от 20 до 30% столичного уровня. Несколько меньше отставали от Москвы цены в Екатеринбурге (0,344), в Московской области (0,431) и в Санкт-Петербурге (0,476). Группу аутсайдеров (от 15 до 20% столичного уровня) составили Ульяновск, Ставрополь, Стерлитамак и Шахты.

В большинстве городов выборки в декабре 2011 г. уровень цен относительно Москвы оказался меньше, чем в декабре 2010 г. Исключение составили несколько городов

Урала и Сибири (Екатеринбург, Уфа, Ижевск, Стерлитамак, Красноярск, Барнаул), а также Воронеж, но все эти изменения были весьма незначительны.

Цены на жилье в реальном выражении (с исключенной годовой инфляцией на потребительском рынке 6,1%) (индекс IGS)¹ в 2011 г. в отличие от предыдущего года выросли в большинстве указанных городов. Исключение составили Новосибирск, Ставрополь и Шахты, где реальные цены на жилье упали (на 1–4%). Группу лидеров по росту реальных цен на жилье составили Стерлитамак (13,3%), Тюмень (10%), Воронеж, Екатеринбург, Барнаул, Ижевск, Красноярск, Уфа (от 5 до 9%).

Что касается соотношения цен на вторичном и первичном рынках жилья, то здесь прежде всего выделяется Москва, где средняя удельная цена жилья на вторичном рынке ниже, чем на первичном (в 2011 г. – на 12–17%) (рис. 22).

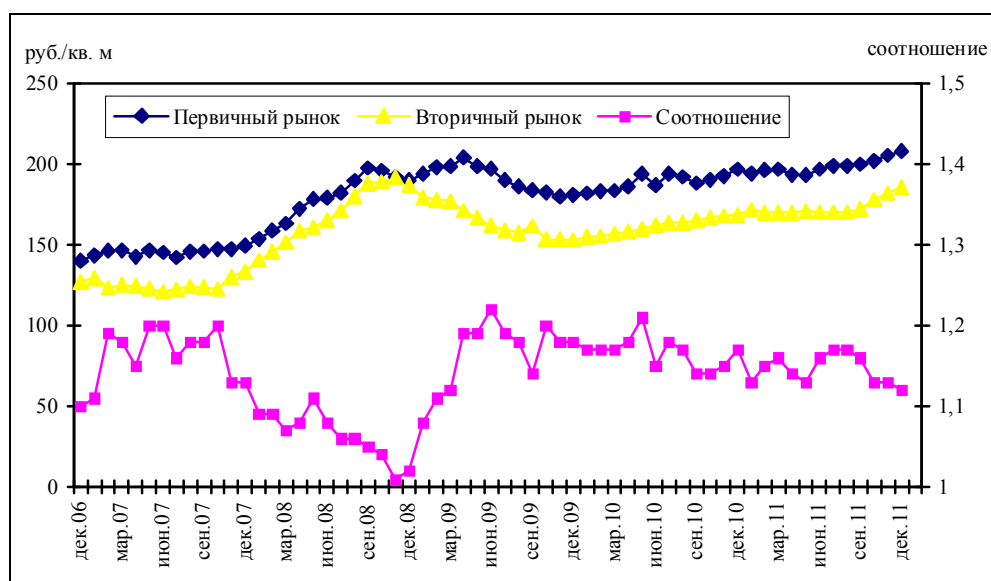


Рис. 22. Сопоставление цен на первичном и вторичном рынке жилья Москвы

В большинстве же других городов, напротив, цены на вторичном рынке жилья, как правило, были выше, чем на первичном: в Ижевске – на 2–7%, Рязани – на 5–15, в Санкт-Петербурге – на 13–16,3, в Ставрополе – на 16,5–20, в Перми – на 13–21, в Подмосковье – на 15–20, в Новосибирске – на 17–25,5, в Тюмени – на 22–27%.

Особняком стоят Челябинск, Уфа, где величины этих показателей довольно близки, и Нижний Новгород, где на протяжении большей части 2011 г. цены на вторичном рынке, как и в большинстве городов, были выше, чем на первичном, но в последние его месяцы превысили цены вторичного рынка или достигли его уровня.

Основной причиной таких различий является дифференциация количественно-качественной структуры жилого фонда на этих рынках. Так, в Москве на первичном рынке около половины предложения составляют квартиры в домах повышенной комфортности (бизнес-класса и элитного класса), а в других городах подавляющее количество предложений – в домах массового класса (эконом-класс и средний класс). К тому же в разных городах различается состав новостроек по наличию/отсутствию отделки и

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр}/I_{ир}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье, руб., $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

ее качеству, по стадиям строительства (а соответственно и цены) на момент оплаты договора долевого участия. Соотношение цен меняется также во времени, в зависимости от изменения не только качества строящегося жилья, но и состояния рынка, определяемого различиями ценовой политики застройщиков в ответ на изменение спроса во время кризиса.

6.6.3. Активность на рынке жилой недвижимости

Восстановление активности на рынке жилой недвижимости началось еще в конце 2009 г., а в 2010 г., когда произошло возвращение на него отложенного спроса, она вернулась к докризисному уровню. В 2011 г. отличительной чертой развития рынка жилой недвижимости стал его рост за счет не только отложенного спроса, но и отложенного предложения (инвестиционные квартиры, залоги банков и др.), вследствие чего объем предложения значительно вырос и обеспечил бездефицитность жилищного рынка.

Эту тенденцию хорошо иллюстрируют данные по Москве. Если в 2009 г. число сделок купли-продажи квартир, заключенных в столице, составило 55,68 тыс. (опустившись до исторического минимума за всю новейшую историю рынка), то в 2010 г. объем сделок вырос на 54% и составил 85,7 тыс., практически соответствуя историческому максимуму 2003 г. (87,5 тыс.). В 2011 г. он был превышен: количество сделок выросло еще на 6,4%, составив 91,2 тыс. (рис. 23).

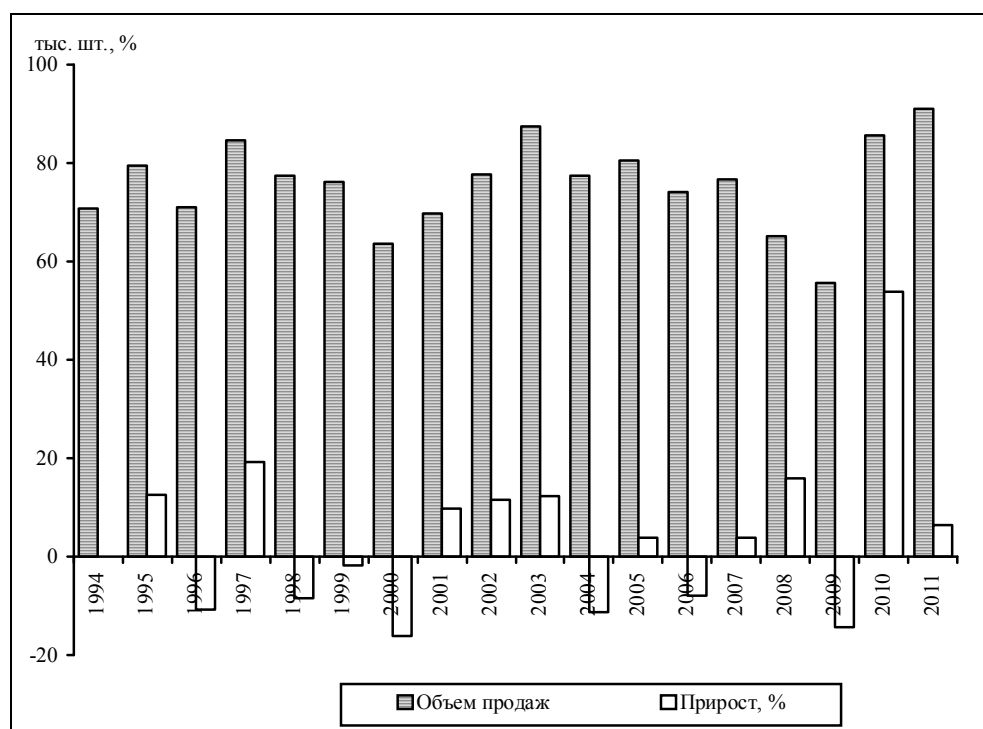


Рис. 23. Ежегодный объем продаж квартир на вторичном рынке Москвы

Такое сочетание динамики показателей рынка (невысокие темпы роста цен при высокой активности) показывает, что рынок находится в стадии оживления с тенденцией перехода к стадии роста: в результате восстановления спроса наступило равновесие

спроса и предложения, при дальнейшем росте доходов населения возможно повышение темпов роста цен.

В 2011 г. в Москве продолжался рост объема ипотечных сделок. Их число составило 24 тыс. против 20 тыс. в 2010 г. (рис. 24). Конечно, этот прирост (примерно на 20%) несопоставим с почти четырехкратным увеличением числа ипотечных сделок в предшествующем 2010 г. Но тогда речь шла о посткризисном восстановлении ипотечного кредитования с весьма низкого исходного уровня 2009 г.

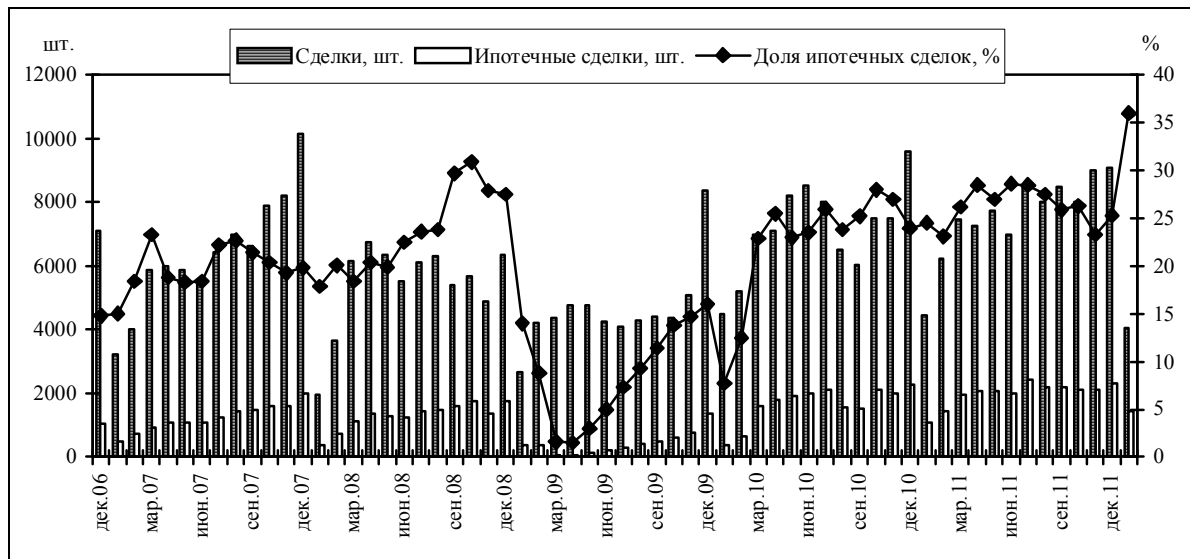


Рис. 24. Динамика оборотов рынка жилья и ипотеки в Москве

Рост доли ипотечных сделок в общей массе совершенных затормозился в 2010–2011 гг. на уровне 23–26% (в отдельные месяцы 2011 г. – 26–29%), что приблизительно соответствует доле прямых покупок квартир (остальные – альтернативные сделки, финансируемые за счет продажи имеющейся квартиры).

6.6.4. Динамика ввода жилья и перспективы институционального развития механизмов жилищного обеспечения

В жилищном строительстве в прошедшем 2011 г. впервые с момента начала финансово-экономического кризиса отмечен прирост объемов ввода жилья (на 6,6% по сравнению с уровнем 2010 г.). Всего в 2011 г. введено в эксплуатацию 788,2 тыс. квартир общей площадью 62,3 млн кв. м (табл. 31), причем прирост произошел только во 2-м полугодии.

Таким образом, в 2011 г. превзойден объем ввода жилья в предкризисном 2007 г., который, в свою очередь, был вдвое больше, чем в 2000 г. Это создает неплохие предпосылки для достижения исторического максимума 2000-х годов, достигнутого в 2008 г. (несмотря на наступление острой фазы кризиса осенью того года, последствия наступившего инвестиционного коллапса сказались в жилищном строительстве только в 2009 г.).

Таблица 31

Ввод жилья в России в 1999–2011 гг.

Год	Млн кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	167,0
2007	61,2	120,9	202,0
2008	64,1	104,7	211,5
2009	59,9	93,4	197,7
2010	58,4	97,5	192,7
2011	62,3	106,6	205,6

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507; Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. М.: Росстат, 2011. С. 461; О жилищном строительстве в 2011 году, www.gks.ru, расчеты авторов.

Доля индивидуального жилищного строительства в общей площади завершенного строительством жилья составила в 2011 г. в целом по России 42,9%. По показателю темпов ввода жилья (4,6%) индивидуальное домостроение примерно соответствовало уровню 2009 г., а по показателю своего удельного веса – уровню 2008 г. В целом ряде регионов (Республика Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Дагестан и Тыва, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Чечня, Астраханская и Белгородская области) индивидуальное жилищное строительство преобладало, обеспечивая от 73,3 до 94,5% общей площади завершенного строительством жилья.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в подавляющем большинстве регионов страны, включая все регионы, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 32).

Таблица 32

Динамика ввода жилья в регионах России в 2011 г. (упорядочено по темпам ввода)

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2010 г.
Самарская область	127,8
Челябинская область	122,6
Татарстан	118,2
Ставропольский край	115,1
Тюменская область	113,9
Кемеровская область	108,0
Дагестан	107,7
Красноярский край	106,3
Башкортостан	105,1
Белгородская область	104,3
Ростовская область	104,0
Московская область	103,5
Ленинградская область	103,0
Свердловская область	102,7
Краснодарский край	102,3
Москва	102,1
Саратовская область	102,1
Санкт-Петербург	101,9
Нижегородская область	101,4

Источник: О жилищном строительстве в 2011 году, www.gks.ru.

Как следует из *табл. 32*, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 10%), имела место в Самарской, Челябинской, Тюменской (включая Ханты-Мансийский – Югра и Ямало-Ненецкий автономные округа¹) областях, в Татарстане и Ставропольском крае. В то же время в Москве и Санкт-Петербурге прирост объемов жилищного строительства составил всего около 2%. Более высокий темп продемонстрировало Подмосковье (3,5%), однако и оно почти вдвое уступал среднему по стране.

При этом необходимо иметь в виду, что Московская область по абсолютной величине ввода жилья является общероссийским лидером еще с 2004 г., тогда как Москва в ходе последнего кризиса стала уступать по этому показателю целому ряду регионов страны, включая уже второй год подряд Санкт-Петербургу. Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране составил всего 16,1% (годом ранее – 16,4%), из них основная часть (13,2%) приходится на Московскую область, доля собственно Москвы – 2,9%².

Такая ситуация является достаточно закономерной. На протяжении всего года новое столичное руководство активно занималось ревизией ранее заключенных более чем 1000 инвестиционных контрактов на строительство, включая, разумеется, и жилищную сферу. В результате из примерно 600 рассмотренных инвестконтрактов было расторгнуто около 200, преимущественно в центре города и местах точечной застройки. Сам факт пересмотра контрактов, естественно, сказывается на темпах строительства в городе³.

Мощным инструментом расчистки городского пространства столицы для реализации новых подходов в градостроительной политике послужат нормы Федерального закона от 12 декабря 2011 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающие следующие важные поправки.

Заключенный до 1 января 2011 г. для целей строительства, реконструкции объекта недвижимого имущества договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в границах Москвы или Санкт-Петербурга, может быть расторгнут досрочно в одностороннем порядке соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления⁴ в случае существенного нарушения условий договора аренды такого земельного участка

¹ При этом Ямало-Ненецкий автономный округ оказался одним из 13 регионов, где имело место снижение объемов ввода жилья.

² При этом необходимо отметить, что в данных Росстата также указывается, что на территории города Москва, включая территорию Люберецких полей, в 2011 г. введено 2107,3 тыс. кв. м общей площади жилых домов (106,9% к 2010 г.), что примерно на 300 тыс. кв. м больше, чем в сводной таблице по всем регионам России (1805,2 тыс. кв. м). Публиковавшиеся ранее на протяжении многих лет данные о совокупном вводе жилья, включая жилые дома, построенные по программе правительства Москвы вне территории города, в 2011 г. отсутствуют.

³ Бойкова М. Эпоха строительного минимализма // Прямые инвестиции. 2011. № 12 (116). С. 99.

⁴ Договор аренды такого земельного участка считается расторгнутым по истечении одного месяца со дня направления органом государственной власти или органом местного самоуправления уведомления о расторжении данного договора. До истечения указанного месячного срока сторона по договору вправе направить им письменные возражения по вопросу расторжения договора. В этом случае договор считается расторгнутым со дня направления уведомления о подтверждении ранее принятого решения.

и (или) существенного изменения обстоятельств, из которых стороны данного договора исходили при его заключении.

Существенным нарушением условий данного договора, по которому допускается его расторжение в одностороннем порядке органом государственной власти или органом местного самоуправления, является: (1) неисполнение обязательств по строительству, реконструкции объекта недвижимого имущества в срок, предусмотренный данным договором, или (2) при отсутствии такого срока в данном договоре в срок, на который выдано разрешение на строительство, реконструкцию этого объекта, в случае если строительная готовность объекта недвижимого имущества на последний день такого срока составляет менее чем 40% общего объема его строительства, реконструкции, предусмотренного утвержденной в установленном российском законодательством порядке проектной документацией, (3) отсутствие по истечении 5 лет со дня заключения данного договора разрешения на строительство, реконструкцию объекта недвижимого имущества, строительство которого предусмотрено данным договором, в случае если в данном договоре не предусмотрен срок окончания строительства, реконструкции этого объекта.

Существенным изменением обстоятельств, из которых стороны данного договора исходили при заключении договора аренды земельного участка, по которому допускается его расторжение в одностороннем порядке органом государственной власти или органом местного самоуправления, является расторжение иного договора, заключенного с ними (государственным или муниципальным учреждением или унитарным предприятием) и предусматривающего строительство, реконструкцию объекта недвижимого имущества на таком земельном участке, арендованном в соответствии с данным договором.

Нормы, введенные в отношении инвестиционных договоров, аналогичны, за исключением несколько иной формулировки существенного изменения обстоятельств, из которых стороны данного договора исходили при заключении договора, по которому допускается его расторжение в одностороннем порядке со стороны государства. Таковым является невозможность исполнения обязательств по осуществлению строительства, реконструкции объектов недвижимого имущества в связи с невозможностью предоставления земельного участка в соответствии с требованиями законодательства, а также в связи с наличием обременений земельного участка или расположенного на нем объекта недвижимого имущества правами третьих лиц, препятствующих его строительству, реконструкции.

Утвержденная в конце сентября 2011 г. Государственная программа города Москва «Жилище» на среднесрочный период (2012–2016 гг.) предусматривает строительство в течение 5 лет 12,7 млн кв. м за счет всех источников финансирования, в том числе 3,8 млн кв. м – за счет бюджета. Таким образом, среднегодовые показатели составят около 2,5 млн и 0,8 млн кв. м, что меньше уровня даже кризисного 2009 г., не говоря уже о докризисных показателях второй половины 2000-х годов.

Наряду с продолжением прежних программ улучшения жилищных условий (бесплатное предоставление, социальная ипотека, купля-продажа с рассрочкой платежа, расселение ветхого и аварийного, сносимого морально устаревшего жилья) новыми акцентами в жилищной политике города должны стать развитие сектора сдаваемого в аренду жилищного фонда (строительство доходных и бездотационных домов) и капитальный ремонт жилья в размере, почти вдвое превышающем объемы нового строи-

тельства (23,5 млн кв. м). Город должен выполнить обязательства по обеспечению жильем (с учетом различных выплат) перед 88 тыс. семей (208 тыс. человек)¹.

Дальнейшие перспективы развития жилищного строительства во всем столичном регионе во многом будут определяться последствиями принятого на федеральном уровне летом 2011 г. решения о расширении Москвы в юго-западном направлении.

Анонсированы весьма амбициозные планы создания так называемой «Новой Москвы», предполагающие появление на новых территориях около 60 млн кв. м жилья и 45 млн кв. м административных площадей (в том числе для возможного переноса многочисленных государственных учреждений и создание финансового центра). Комплексное развитие присоединяемых территорий предусматривает формирование более 1 млн новых высококвалифицированных рабочих мест и предоставление жилья 2 млн москвичей, возведение наряду с ним офисных помещений и объектов социально-культурного и бытового назначения. При этом предполагается существенно более низкая плотность новой застройки, чем в пределах МКАД, за счет осуществления мало- и среднеэтажных проектов жилищного строительства, реализуемых по современным технологиям. Под проект обустройства «Новой Москвы» планируется выделение больших средств из бюджета.

Фактор расширения границ Москвы уже оказал сильное влияние на состояние рынка недвижимости столичного региона. Объявление об изменении границ столицы сразу же спровоцировало всплеск небывалой активности на рынке недвижимости и большой ажиотаж со стороны всех участников рынка, подогреваемый СМИ.

Несмотря на период летних отпусков и традиционного затишья во всех секторах деловой деятельности, июль и август 2011 г. стали рекордными за долгое время по объему спроса на квартиры на первичном рынке жилья. Компании-застройщики во второй половине лета – начале осени испытывали значительную нагрузку на свои отделы продаж, причем это относилось к проектам, расположенным не только на территории «Новой Москвы», но и по другим направлениям Подмосковья. За летний период и начало осени на рынке новостроек ближнего Подмосковья уровень спроса на квартиры вырос в 2,5 раза, а количество сделок с новостройками на территориях, присоединяемых к Москве, увеличилось одновременно в 4 раза и сохранялось на достаточно высоком уровне вплоть до октября 2011 г. Сейчас уровень активности потребителей несколько ниже, чем летом, однако по-прежнему остается довольно высоким. Некоторый спад ажиотажного спроса наблюдается на рынке новостроек как «Новой Москвы», так и на других направлениях ближнего Подмосковья.

В связи с изменением границ Москвы путем включения в ее состав значительного количества площадей, расположенных на юго-западном направлении Московской области, и последовавшим рекордным ростом уровня спроса первоначально на рынке жилья столичного региона доминировали ожидания:

- (1) бурного спекулятивного роста цен на недвижимость на первичном и вторичном рынках на присоединяемых территориях с целью заработать как можно больше на слухах о включении тех или иных территорий в состав города Москвы;
- (2) массового увеличения числа новых инвестиционно-строительных проектов на территории «Новой Москвы» с их скорым выходом на рынок;

¹ Постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 454-ПП.

(3) некоторой коррекции цен на рынке жилья Москвы, особенно на территории, расположенной рядом с присоединяемыми землями.

Однако сильного подорожания жилья на присоединяемых территориях и удешевления его в сопредельных районах Москвы по итогам лета и начала осени отмечено не было. Например, в некоторых проектах комплексного жилого строительства прирост среднего уровня цен составил всего 5–7% за 3–4 месяца. При этом необходимо отметить, что практически все проекты, расположенные здесь, характеризуются аналогичными темпами удорожания. Исключение составляют несколько проектов, расположенных на присоединяемых территориях, где единовременно были подняты цены на 20–30%. Однако это единичные случаи, не отражающие тенденцию.

В дальнейшем именно от того, каким образом будет развиваться этот проект, зависят во многом атмосфера на рынке недвижимости, уровень доверия и спроса со стороны потребителей. Разочарование тех, кто уже вложил под влиянием обсуждений о расширении границ свои собственные средства в покупку недвижимости на новых территориях, может стать значительным фактором обвала рынка и появления массовых требований по возврату денежных средств, что приведет к значительным убыткам застройщиков, ведущих проекты на землях «Новой Москвы».

Что касается ситуации в России в целом, то в 2011 г. руководством страны были озвучены предложения по повышению доступности ипотеки для некоторых групп граждан за счет снижения процентной ставки и размера первоначального взноса. Все больше внимания к себе стали привлекать альтернативные по отношению к ипотеке подходы к решению жилищной проблемы: жилищно-строительные (ЖСК) и жилищно-накопительные (ЖНК) кооперативы, стройсберкассы (ССК).

Одним из первых шагов в этом направлении стали принятые в минувшем году поправки в Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

Заметно расширен за счет работников региональных и муниципальных учреждений образования, здравоохранения и культуры перечень групп граждан¹, которые при создании ЖСК могут обратиться в Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (РЖС) для получения земельного участка под строительство на безвозмездной основе. Такая схема создает определенные предпосылки для снижения себестоимости строительства, поскольку основным инструментом фонда РЖС являются все-таки аукционы по продаже земельных участков, где действуют закономерности спроса и предложения, которые явно не способствуют повышению доступности жилья. К тому же ЖСК имеет некоторые налоговые преференции. Члены кооператива обладают потенциальными возможностями влиять на ход строительства (голосование при выборе руководства, доступ к документации и т.п.).

Оценивая данную новацию, прежде всего необходимо указать на то, что очевидным препятствием на пути распространения жилищно-строительной кооперации является проблема низкой (относительно стоимости жилья) оплаты труда в российской экономике вообще и в бюджетной сфере особенно, которая неизбежно будет проявляться при

¹ Ранее такое право имели только госслужащие (включая военных), сотрудники федеральных госучреждений и унитарных предприятий, образовательных и научных академических учреждений федерального уровня.

любой организационно-правовой схеме (будь то паевой взнос при вступлении в ЖСК или размер первоначального взноса при получении ипотечного кредита).

Вместе с тем в альтернативных механизмах заложены и сопутствующие риски. Так, участие в жилищно-строительной кооперации по сравнению со схемой долевого строительства не сопровождается являющимися обязательными опубликованием проектной декларации и получением разрешения на строительство, регистрацией всех сделок. Участники ЖСК могут столкнуться с исключением из его членов, необходимостью нести субсидиарную ответственность по обязательствам кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из его членов и покрывать образующиеся убытки путем сбора дополнительных взносов под угрозой ликвидации ЖСК по требованию кредиторов¹.

Весьма вероятно, что жилищно-строительной кооперации придется пройти тернистым путем совершенствования механизмов своего функционирования подобно тому, что с середины 2000-х годов наблюдалось при осуществлении долевого строительства. Пока стоит отметить, что доля жилья, введенного ЖСК, в общем вводе в 2008–2010 гг. не превышала и 1% (2000 г. – 2,4%, 2005 г. – 1,4%)².

Сохраняют актуальность и проблемы административных барьеров и монополизации жилищного строительства, хотя продолжается выстраивание новой конфигурации строительного рынка по результатам кризиса. Так, в начале осени было подписано соглашение о приобретении ЗАО «Интеко», «Паритет» и всех принадлежащих им структур одним из совладельцев БИН-банка и дочерней компанией Сбербанка – ООО «Сбербанк Инвестиции», правда, участие последней носит символический характер (всего 5% акций). Стоимость приобретаемых активов, которые не ограничивались строительством и девелопментом, составляла 1,2 млрд долл.³

6.6.5. Жилищное кредитование

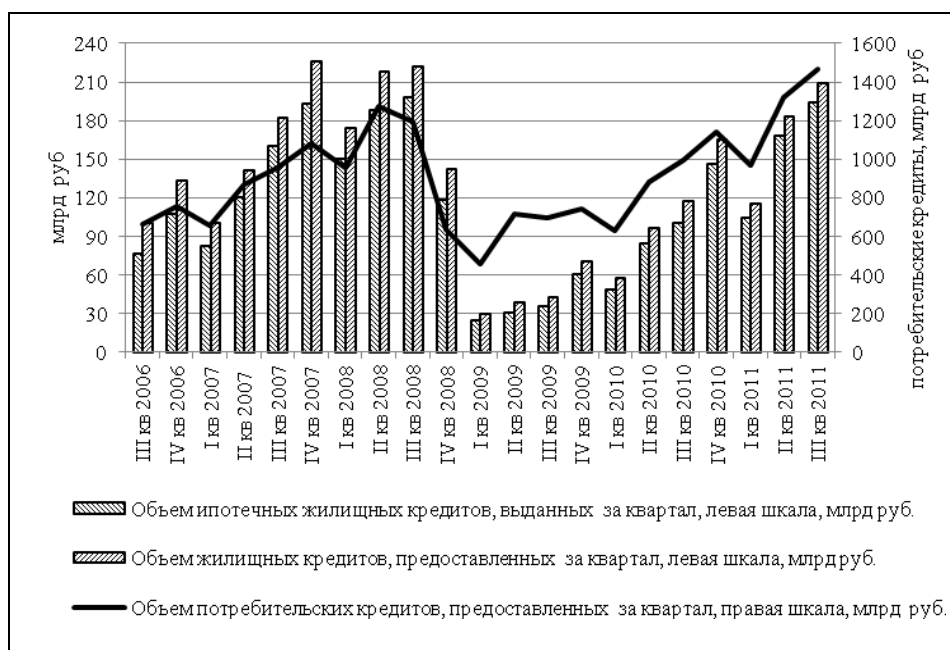
За 11 месяцев 2011 г., по данным ЦБ РФ, 656 кредитных организаций предоставили 449 210 ипотечных жилищных кредитов (ИЖК) на сумму 613,4 млрд руб., что в 1,95 раза превышает объем ИЖК, предоставленных на 1 декабря 2010 г. По количеству ИЖК на 1 ноября 2011 г. уже превзойден 2008 г., в котором 602 кредитные организации выдали за год 349 502 ИЖК объемом 655,8 млрд руб., и в III квартале 2011 г. по объему предоставленных ИЖК практически достигнут уровень III квартала 2008 г. (рис. 25).

В III квартале 2011 г. доля ИЖК в объеме потребительского кредитования выросла на 3,13 п.п. по сравнению с III кварталом 2010 г. и достигла 13,25% (рис. 26). Объем потребительского кредитования в III квартале 2011 г. составил 1466,78 млрд руб. (доля ИЖК – 13,25%), превысив максимальное докризисное значение в 1275,46 млрд руб. (доля ИЖК – 14,77%) во II кв. 2008 г. (рис. 26). Рост соответствующей доли ИЖК отстает от увеличения объема потребительского кредитования. Не достигнуты также и наибольшие докризисные значения доли ИЖК и ЖК в объеме потребительского кредитования, зафиксированные в IV квартале 2008 г. (18,5 и 22,24% соответственно).

¹ Санжиев Д. Конкуренцию ипотеки способны составить кооперативы // Экономика и жизнь. № 01 (9417). 13 января 2012 г. С. 19.

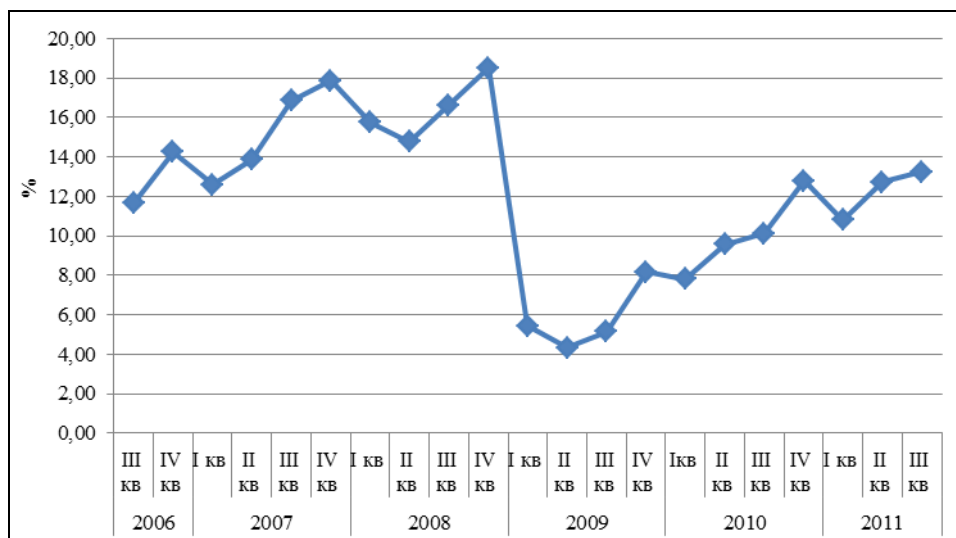
² Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. М.: Росстат, 2011. С. 461.

³ «Интеко» продана // Прямые инвестиции. № 10 (114). 2010. С. 72.



Источник: данные ЦБ РФ.

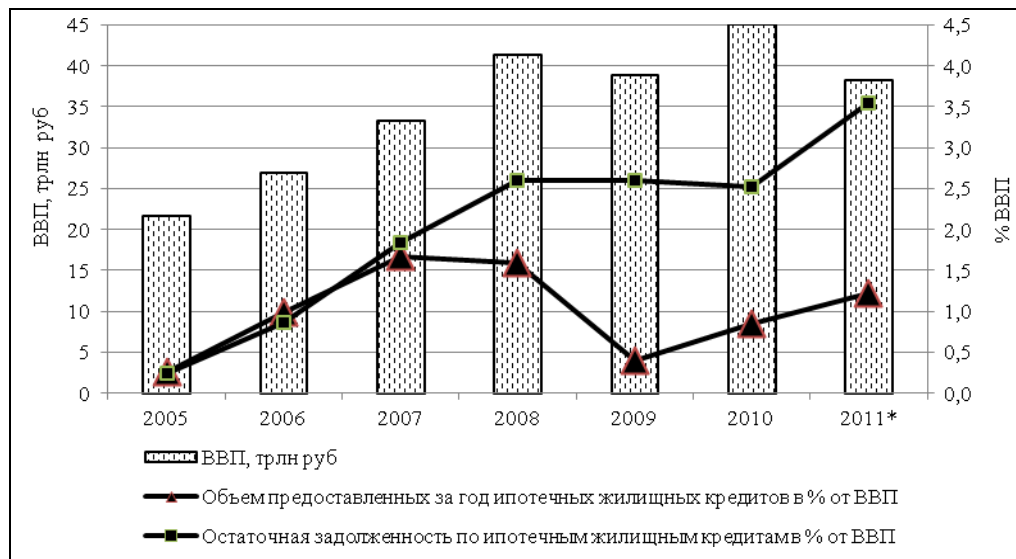
Рис. 25. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 26. Динамика доли ИЖК, предоставленных физическим лицам за квартал, в объеме потребительского кредитования, %

Объем предоставленных на 1 октября 2011 г. ИЖК составил 1,22% соответствующего ВВП против 0,85% ВВП за 2010 г. и наибольшего предкризисного значения за 2007 г. в 1,67% ВВП (рис. 27). Задолженность по ИЖК на 1 октября 2011 г. составила 3,54% ВВП, что на 1,03 п.п. превышает значение за 2010 г. и на 0,93 п.п. превышает наибольшее предкризисное значение 2008 г.



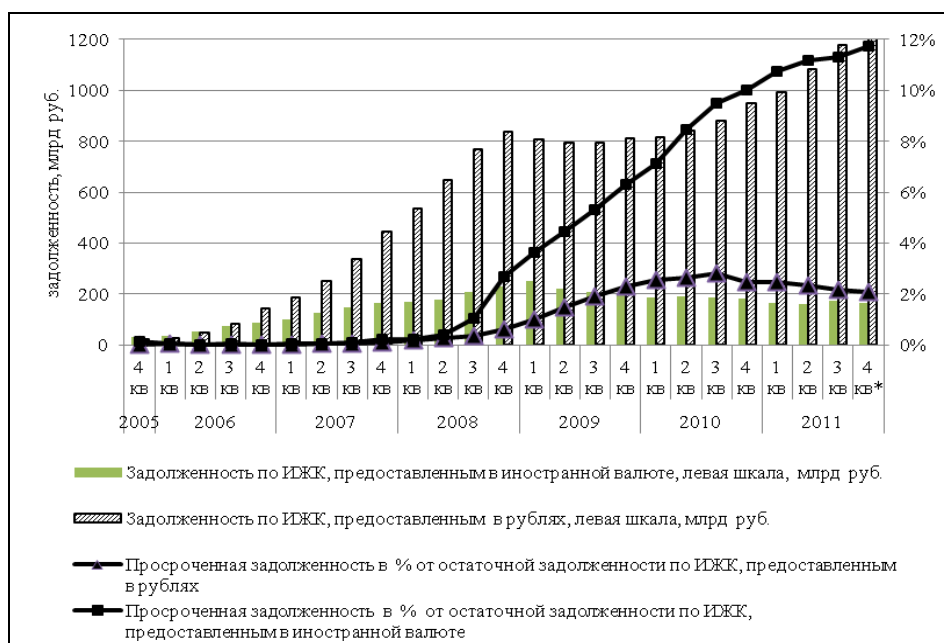
*Январь-сентябрь 2011 г.
Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 27. Динамика ипотечного жилищного кредитования в долях ВВП, %

В 2011 г. продолжились рост остаточной задолженности по предоставленным в рублях ИЖК и снижение доли просроченной задолженности в остаточной (рис. 28). На 1 декабря 2011 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 37,3% по сравнению с 1 декабря 2010 г. и составила 1 261,878 млрд руб. Просроченная задолженность уменьшилась на 0,78 п.п. относительно 1 декабря 2010 г. и составила 2,06% остаточной. В эти же сроки остаточная задолженность по ИЖК в иностранной валюте уменьшилась на 12,4% и составила 163,357 млрд руб., а просроченная задолженность увеличилась на 1,74 п.п. и достигла величины в 11,72%. В денежном выражении просроченная задолженность по ИЖК в рублях на 1 декабря 2011 г. увеличилась до 26,006 млрд руб., а по ИЖК в иностранной валюте выросла до 19,152 млрд руб.

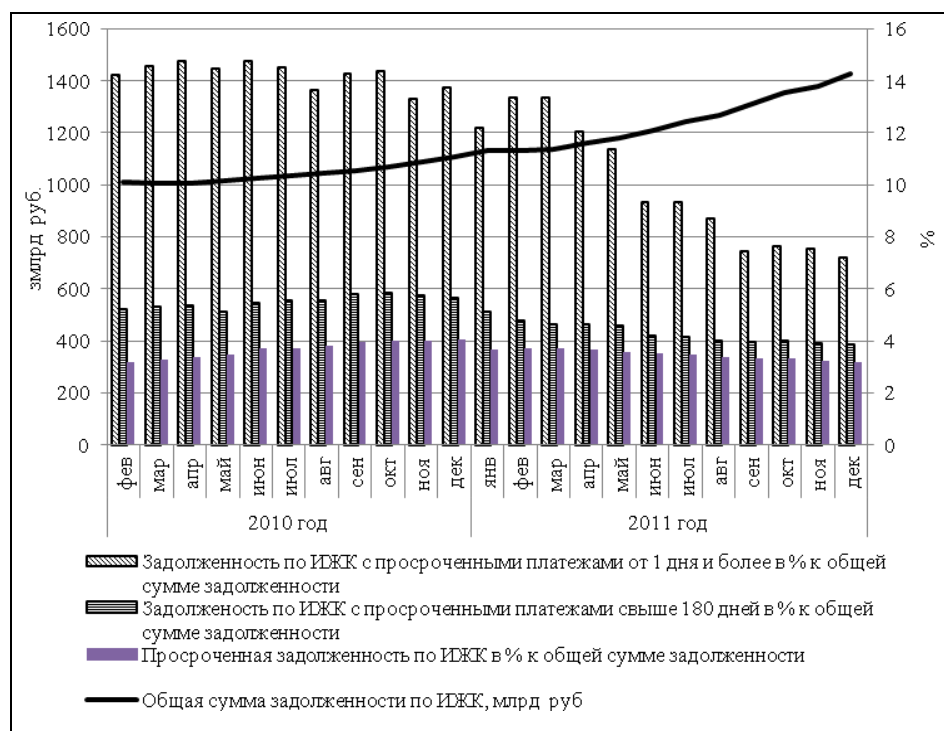
На 1 октября 2011 г., по данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в Едином государственном реестре прав зарегистрировано физическими лицами 683 032 обременения жилых помещений ипотекой.

В 2011 г. продолжилось увеличение как остаточной задолженности по ИЖК, не имеющей просроченных платежей, так и ее доли в общей сумме задолженности (рис. 29). На 1 декабря 2011 г. доля такой задолженности (1 324,185 млрд руб.) в общей сумме задолженности составила 92,91%, что на 5,08 п.п. меньше, чем на 1 января 2011 г. Доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность дефолтных кредитов) в общей сумме задолженности уменьшилась также на 1,27 п.п. на 1 декабря 2011 г. относительно 1 января 2011 г. В 2011 г. прослеживается тенденция уменьшения как доли задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней в общей задолженности, так и доли просроченной задолженности по ИЖК в общей задолженности.



Источник: по данным ЦБ РФ.

Рис. 28. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам

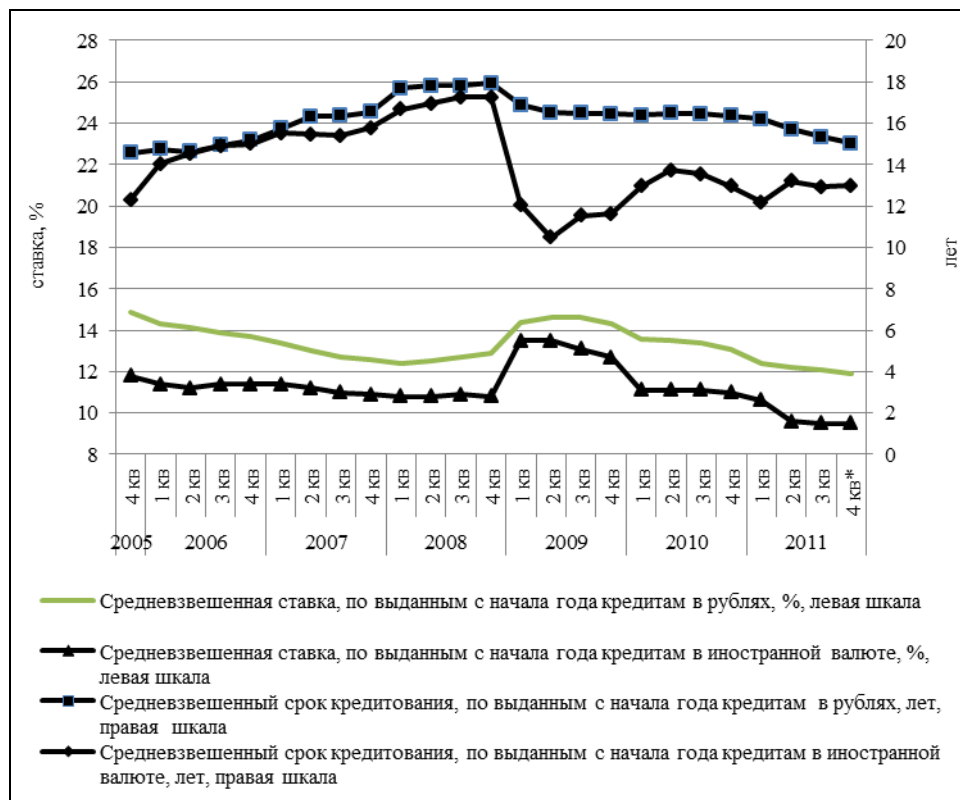


Источник: по данным ЦБ РФ.

Рис. 29. Динамика задолженности по ипотечным жилищным кредитам и просроченной задолженности по срокам задержки платежей

В 2011 г. средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в рублях снизилась с 13,1% на 1 января 2011 г. до 11,9% на 1 декабря 2011 г. (рис. 30). Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте также снизилась с 11,0 до 9,5%.

Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в рублях уменьшился с 16,36 года на 1 января 2011 г. до 15,02 года на 1 декабря 2011 г., а по ИЖК в иностранной валюте составил на 1 декабря 2011 г. 12,98 года (рис. 30).

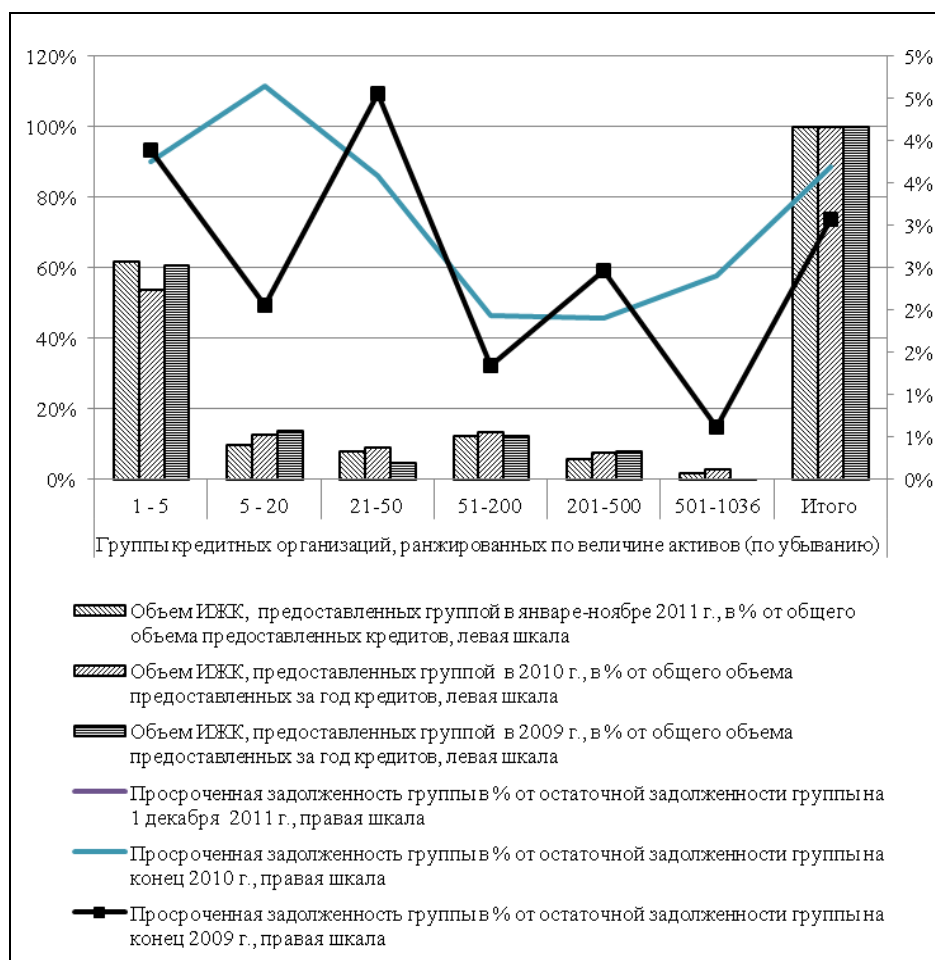


* На 1 декабря 2011 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 30. Средневзвешенные ставки и срок кредитования по ипотечным жилищным кредитам, выданным с начала года, в рублях и иностранной валюте

Снижение в 2010 г. доли пяти кредитных организаций с наибольшими активами в общем объеме предоставленных за год ИЖК до 54,02% сменилось в январе – ноябре 2011 г. ее увеличением до 61,88% и перераспределением объемов между остальными группами (рис. 31). В 2009 г. наибольшую долю просроченной задолженности имела третья группа (4,56%), в 2010 и в 2011 гг. наиболее рискованный портфель ИЖК у второй группы (4,65% в 2010 г. и 5,12% в 2011 г.). По объемам кредитования в 2011 г. вторая и третья группы оказались близки, однако портфель ИЖК третьей группы (2,80% просроченной задолженности) менее рискованный, чем у второй группы (5,1% просроченной задолженности).

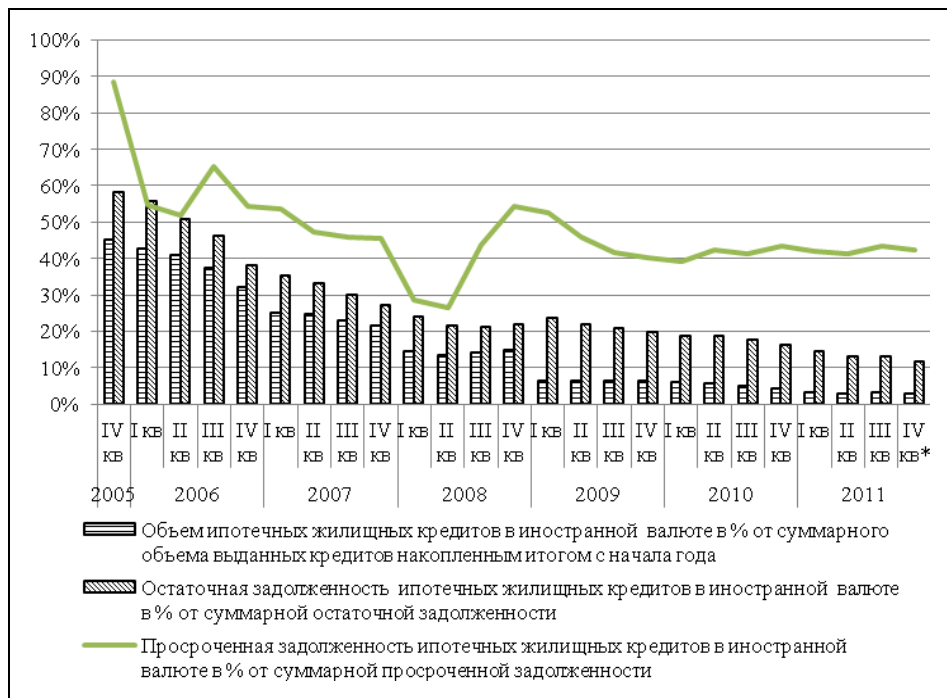


Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 31. Количественное и качественное развитие ИЖК по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов

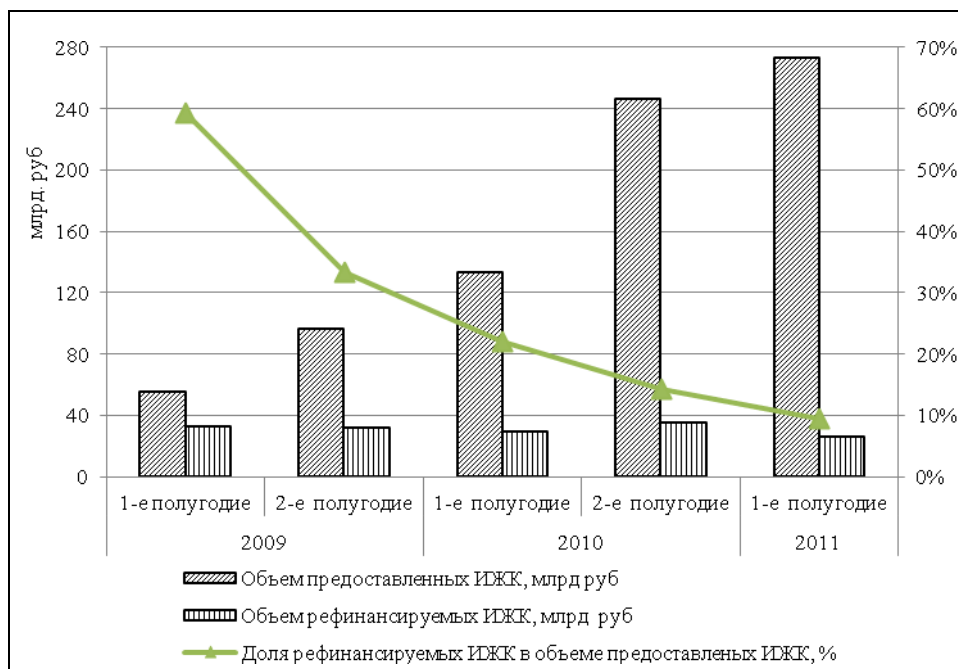
По сравнению со II кварталом 2011 г. доля предоставленных в иностранной валюте ИЖК в общем объеме ИЖК увеличилась на 0,35 п.п. и составила 3,2%, а доля остаточной задолженности ИЖК в иностранной валюте в общей задолженности увеличилась на 0,02 п.п. – до 12,79%. Доля просроченной задолженности ИЖК в иностранной валюте в 2010 и 2011 гг. варьирует между 39,06 и 43,4%, составив на 1 ноября 2011 г. величину в 43,36% (рис. 32).

По данным ЦБ РФ, в 1-м полугодии 2011 г. 131 организация, 19 из них кредитные, рефинансировала ИЖК с продажей пула (прав требования по ипотечным жилищным кредитам) на сумму 25,9 млрд руб. (рис. 33), что составило 9,5% объема предоставленных за 1-е полугодие ИЖК. На долю 102 специализированных организаций – резидентов пришлось 86,4% объема рефинансирования при отсутствии рефинансирования со стороны организаций-нерезидентов.



*На 1 декабря 2011 г.
Источник: данные ЦБ РФ.

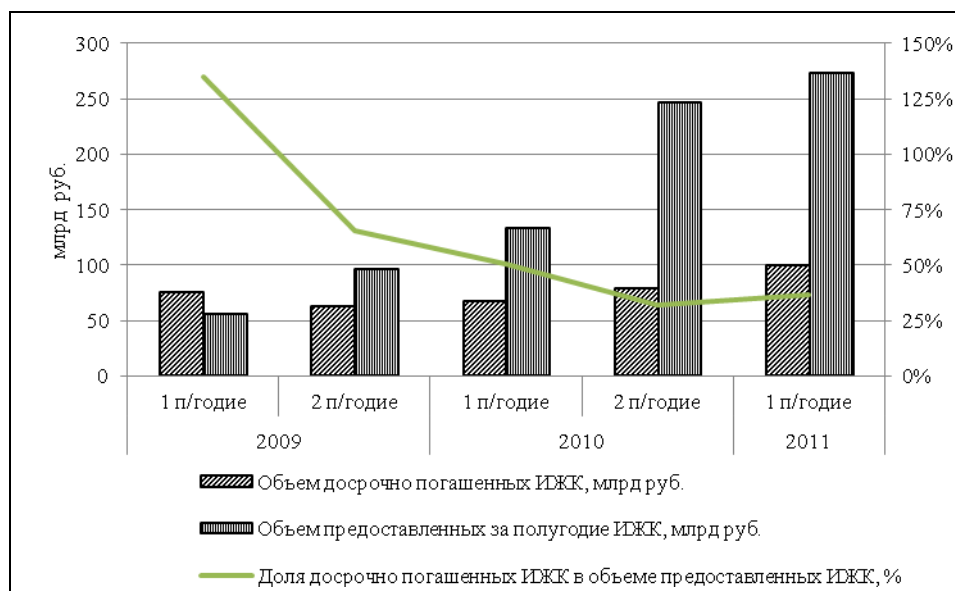
Рис. 32. Соотношение ипотечных жилищных кредитов в рублях и иностранной валюте



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 33. Динамика рефинансирования ИЖК (прав требования)

На 1 июля 2011 г. досрочно погашено ИЖК на 100,3 млрд руб., что составило 36,75% объема предоставленных в 1-м полугодии кредитов. Собственными средствами заемщика погашено 80,401 млрд руб. За 1-е полугодие 2010 г. было досрочно погашено 67,6 млрд руб., или 50,67% объема предоставленных ИЖК (рис. 34).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 34. Динамика досрочного погашения ИЖК

За 2011 г. ОАО «АИЖК» рефинансировало 40 255 ипотечных кредитов на сумму 51,3 млрд руб. (табл. 33).

Таблица 33

Выкуп ОАО АИЖК закладных в 2011 г.

	По всем продуктам	Стандартный продукт	Военная ипотека	Материнский капитал	Новостройка	Прочие
Выкуп закладных, шт.	40 225	22 719	9 829	3 053	4 437	162
Выкуп закладных, млн руб.	51 255	23 827	18 575	3 632	5 005	185
Средняя стоимость закладной, тыс. руб.	1 274,2	1 048,8	1 889,8	1 189,7	1 128,2	1 147,2

Источник: данные ОАО АИЖК.

6.6.6. Перспективы развития рынка жилья

Прогнозирование динамики ценообразования на российском рынке жилья в предшествующие годы¹ исходило из того, что в 2010 г. на нем наступила стабилизация цен, а начало роста цен ожидалось в 2011–2012 гг., причем рост ожидался не столь быстрым, как в 2000–2001 гг. (форма тренда – L).

¹ См. годовые обзоры состояния российской экономики в 2009 и 2010 гг., выполненные в ИЭП.

Прогноз на 2011 г. и далее выполнялся по методике, построенной на использовании математической модели зависимости темпов роста цен от темпов роста среднедушевых доходов для различных типов рынка¹.

Данные по темпам роста реальных доходов населения и ожидаемой инфляции были взяты из Среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ на 2011 г. и на 2012–2013 гг.² и соответствующих региональных прогнозов, в которых динамика основных социально-экономических показателей была близка к среднероссийской, за исключением Пермского края³. Тип рынка на 2011 г. был принят: для Москвы – развивающийся, для Санкт-Петербурга, Московской области – стабильный в 1-м полугодии и развивающийся во 2-м полугодии, а для Перми (с учетом пониженного роста реальных доходов, а также повышенной инфляции) – стабильный на протяжении всего года.

Сопоставление фактических данных и прогноза на 2011 г. показывает, что он подтвердился лишь отчасти.

В Москве имело место отклонение от прогноза в меньшую сторону, связанное с меньшим по сравнению с правительственным прогнозом ростом доходов населения. В Перми, Подмосковье и Санкт-Петербурге реальные цены на вторичном рынке жилья, напротив, несколько превысили прогнозные, что обусловлено некоторым опережением фактического роста доходов по отношению к прогнозной величине.

Прогноз на 2012 г. рассчитан по той же методике и при исходных данных о темпах роста доходов населения, заложенных в правительственной Среднесрочной программе (рис. 35).

Исходя из неустойчивости и влияния текущей социально-политической и макроэкономической ситуации (сравнительно высокие цены на нефть, укрепляющийся рубль, несколько снижающаяся инфляция), в 2012 г. можно ожидать небольшое повышение доходов населения, что является основным фактором, влияющим на динамику цен на рынке жилья. Темпы их роста могут увеличиться при дальнейшем повышении доходов населения. Согласно прогнозу рост цен составит в Москве и остальных городах от 11 до 14%.

¹ Стерник Г.М., Стерник С.Г. Типология рынков недвижимости по склонности к образованию ценовых пузырей // Имущественные отношения в РФ. 2009. № 8 (95). С. 18–28; Стерник Г.М. Методика прогнозирования цен на жилье в зависимости от типа рынка // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 1. С. 43–47.

² Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. – http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20100923_07. Показатели уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011–2013 годы. – http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20101217_03.

³ Исходные условия для формирования вариантов развития экономики Пермского края на период до 2012 г. (основные сценарные условия). – <http://www.gorodperm.ru>. В них предусматриваются замедленный темп прироста реальных доходов населения (2%) и более высокая инфляция на региональном уровне (12,5%).

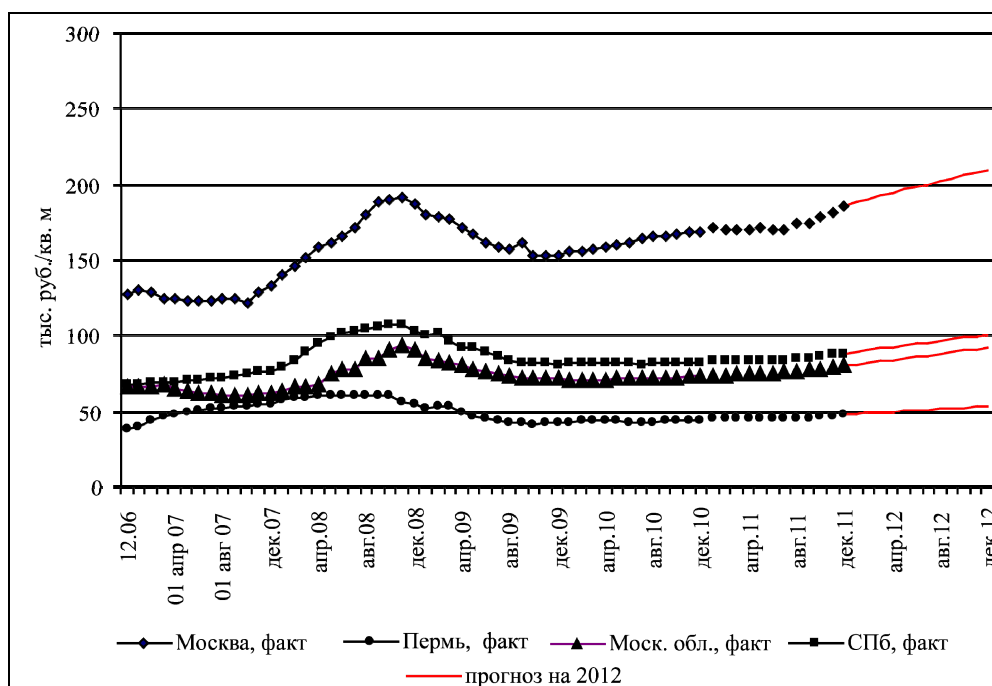


Рис. 35. Прогноз цен предложения на вторичном рынке жилья

6.7. Военная экономика и военная реформа в России

Начатый в 2008 г. и продолжавшийся в 2011 г. переход к «новому облику» Вооруженных сил (ВС) Российской Федерации, как утверждалось нашими высшими военными руководителями, был четко спланирован. Однако на деле планы оказались сырыми, их пришлось корректировать на ходу, устраняя различные недочеты.

Подобным образом происходило и финансово-экономическое обеспечение военного строительства. Прозвучавшие обнадеживающе заверения министра финансов А. Кудрина в канун 2011 г. в том, что «в полное распоряжение министерств и ведомств будет представлено 98% бюджетных расходов»¹, так и остались только словами. А подписанная в последний день 2010 г. президентом Д. Медведевым новая государственная программа вооружения (ГПВ) на 2011–2020 гг., как теперь выясняется, оказалась не согласована с так и не принятой в 2011 г. очередной федеральной целевой программой по модернизации оборонно-промышленного комплекса. Естественно, это самым негативным образом сказалось на качестве планирования и исполнения государственного оборонного заказа (ГОЗ) на 2011 г.

Результаты 2011 г. в военной экономике и военной реформе дают более чем достаточно оснований говорить о серьезных проблемах и противоречиях, обнаружившихся на новом этапе военной реформы в РФ при решении пяти ее основных задач, поставленных президентом Д. Медведевым три с лишним года тому назад².

¹ Петров В. В недельный срок // Российская газета. 2010. 2 декабря (№ 272).

² Российская экономика в 2009 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 31). М.: Институт Гайдара, 2010. С. 637–638.

6.7.1. Структурные преобразования Вооруженных сил

Даже краткое перечисление организационно-структурных перемен в ВС РФ за прошедшие три года впечатляет. На протяжении 2009 г. был произведен переход от дивизионно-полковой структуры соединений всех видов ВС к бригадной (за исключением Воздушно-десантных войск и Ракетных войск стратегического назначения)¹. Опыт функционирования ВС в новой структуре в 2010 г. продемонстрировал наличие проблем с обеспечением постоянного высокого уровня их боевой готовности при сохранении смешанной, принудительно-добровольной системы комплектования рядовым и младшим командным составом (РМКС). В конце 2010 г. было установлено новое военно-административное деление РФ: четыре военных округа вместо шести и, соответственно, четыре объединенных стратегических командования (ОСК), которым подчинены все военные силы на территории округов, исключая стратегические. В результате этого на верхних ярусах войсковой иерархии получилась трехзвенная система управления: ОСК в округе – оперативные командования (армии) – бригады и другие воинские части.

Важнейшая организационно-структурная новация 2011 г. – создание Войск воздушно-космической обороны (ВКО) как самостоятельного рода войск. В некотором смысле это можно рассматривать как возрождение в миниатюре бывшего вида ВС СССР, называвшегося Войсками противовоздушной обороны (ПВО) страны.

Исключительно важным структурным нововведением следует считать произошедшее за предыдущие три года разделение управленческих функций в Минобороны по двум «стволом»: первый – отвечающий за всестороннее обеспечение деятельности ВС, второй – отвечающий за строительство ВС, планирование применения войск (сил) и их боевую подготовку. Первый ствол комплектуется, по опыту цивилизованных государств, в основном гражданскими специалистами, второй – военными. Отметим, что путь к такой структуре, которая была признана наиболее рациональной для РФ еще в мае 1992 г., занял почти 20 лет. Тогда она была объявлена на конференции в Генштабе как установка Президента РФ Б. Ельцина тогдашними высшими должностными лицами: министром обороны П. Грачевым и его первым заместителем А. Кокошиным. Очевидно, что российский генералитет не поддержал такую перестройку и всячески препятствовал ей, стараясь не выпустить из своих рук финансово-экономические рычаги со связанными с ними возможностями. На что ушли многие годы и ресурсы.

Теперь на первый управленческий «ствол» легли две важнейшие задачи: финансово-экономическое обеспечение всех видов деятельности Минобороны и ВС РФ, а также взаимодействие с оборонно-промышленным комплексом (ОПК) в целях обеспечения поставок вооружения и военной техники (ВВТ).

Новые службы материально-технического обеспечения (МТО) ВС РФ объединили в структуре второго управленческого ствола тыловое и военно-техническое обеспечение войск, что опять-таки соответствует положительному опыту многих цивилизованных государств. А произошедшее снижение объема задач позволило вчетверо сократить численность военнослужащих-управленцев и переключить оставшихся на решение сугубо военных задач. Многие конкретные виды хозяйственно-экономической деятельности вообще выведены из Минобороны и переданы в ОАО «Оборонсервис», обеспечи-

¹ Российская экономика в 2009 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 31). М.: Институт Гайдара, 2010. С. 640.

вающее решение следующих задач: сервисное обслуживание ВВТ, модернизацию, ремонт, ликвидацию излишков, утилизацию ВВТ; эксплуатацию всех объектов недвижимости; производство и поставку сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров; торгово-бытовое обслуживание и организацию питания; производство полиграфической продукции; предоставление гостиничных услуг и др. Что же касается других функций МТО, то часть их передана (полностью или частично) сторонним организациям через новый для нас вид обеспечения посредством аутсорсинга. Это охватило такие виды обеспечения, как продовольственное, банно-прачечное – для военнослужащих; аэродромно-эксплуатационное обслуживание, автоперевозки, заправка топливом, техническое обслуживание и ремонт – для содержания войск и ВВТ. При этом «Оборонсервис», как правило, выполняет роль генерального агента Минобороны, распределяя его контракты через систему торгов.

В целом таких радикальных структурных преобразований Минобороны и ВС еще не знали. И опыт их функционирования в 2011 г., естественно, вскрыл как достоинства, так и недостатки. Однако есть и ценные результаты, в частности, по дислокации войск. Достаточно отметить, что количество охраняемых военных городков сократилось с 22 тыс. до 4 тыс., а в скором времени их останется менее тысячи. Для их охраны оказалось достаточным иметь всего лишь около 7 тыс. чел. Аэродромная сеть ВВС, в которую входило 356 аэродромов, сведена в 7 авиационных баз с мощной инфраструктурой, при этом входящие в них аэродромы лучше эксплуатируются и ремонтируются. Высвобождаемые жилые городки и другие объекты передаются в собственность местных органов власти.

6.7.2. Военно-техническая политика РФ и ее реализация

В начале осени 2011 г. выяснилось, что Минобороны не удастся согласовать контракты на строительство двух подводных атомных ракетносцев типа «Борей» и одной многоцелевой атомной подводной лодки типа «Ясень» с ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК). По заявлению министра обороны А. Сердюкова, речь шла о последних 20 млрд руб. из 581 млрд общего объема ГОЗ Минобороны на 2011 г. ОСК отказывалась раскрыть структуру цены на свою продукцию в соответствии с требованиями заказчика.

Хотя эта скандальная ситуация непосредственно и не влияла на боевой потенциал Российских морских ядерных сил сдерживания (для новых лодок попросту нет ракет), она весьма настораживала, т.к. обещания правительственных чиновников урегулировать ее раздавались практически всю вторую половину лета. Сейчас уже становится понятно, что попытки личного вмешательства президента страны и председателя правительства лишь помогали им сохранить лицо. Несмотря на это, они оба сделали тогда весьма важные заявления, затрагивающие как военные расходы, так и военно-техническую политику России.

Так, президент Д. Медведев, выступая 27 сентября 2011 г. в Челябинской области перед участниками стратегических учений «Центр-2011»¹, заявил, что «расходы на оборону, на новые вооружения, на денежное довольствие для военнослужащих, на их

¹ Встреча с командирами воинских частей, принимавших участие в учениях «Центр-2011» (Стенограмма). 27 сентября 2011 г. <http://news.kremlin.ru/transcripts/12836>.

нормальный быт, на их квартиры будут высшим приоритетом деятельности государства. Иного быть не может».

К сожалению, это высказывание президента прямо противоречит статьям 23 и 112 утвержденной Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года (СНБ-2020)¹, ни в коей мере не включающим военные расходы в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности или одной из основных характеристик ее состояния. Игнорирование концепции оптимального баланса, выраженной в СНБ-2020, означают попросту традиционное предпочтение достижения великодержавного статуса росту благосостояния граждан своей страны, омертвление инвестиционных ресурсов и сокращение темпов экономического роста в долгосрочной перспективе.

В свою очередь, председатель правительства РФ В. Путин во вступительном слове на совещании по вопросам ОПК 7 октября 2011 г.² заявил, что у «нас стоит большая, масштабная задача: практически полностью перевооружить нашу армию и флот в ближайшие 10 лет». Хотя ранее президентом А. Медведевым целью Государственной программы вооружения на период 2011–2020 гг. (ГПВ-2020) называлось 70-процентное перевооружение (к 2016 году – 30-процентное), а не 100-процентное.

Полное или 70-процентное перевооружение за 10 лет полностью игнорирует зарубежный и собственный опыт, демонстрируя непонимание разработчиками ГПВ-2020 принципа равновесия. Обоснованность ГПВ-2020 и, соответственно, возможность ее выполнения выглядят весьма сомнительно, если учесть прозвучавшие в июне 2010 г. обвинения в отсутствии необходимых обоснований в адрес Минобороны со стороны В. Путилина, тогда еще первого заместителя председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации, и точку зрения бывшего заместителя министра обороны В. Поповкина, который заявил в своих интервью³ в марте прошлого года, что в России «[д]оля современных средств в парке вооружения и военной техники по стратегическим ядерным силам составляет около 20%, а по силам общего назначения не превышает 10%. Для сравнения: в армиях ведущих зарубежных государств эта доля составляет 30–50%».

Если приведенные данные о ситуации в армиях ведущих стран мира верны, то выходит, что уже к 2016 г. Россия должна будет достигнуть их уровня, а к 2020 г. – существенно превзойти его. Судя по всему, ни у кого из разработчиков российской программы вооружения на 2011–2020 гг. не возник вопрос: почему все-таки в ведущих странах мира доля новых вооружений и военной техники не превосходит 50%? Заявленные планы перевооружения 70% к 2020 г. недостижимы в силу возможностей отечественной промышленности, что подтверждается результатами первого года выполнения программы. И что будет с предприятиями ОПК, когда после 2020 г. армия и флот вдруг окажутся полностью перевооруженными: не придется ли им, предприятиям, на долгие годы – ведь образцы вооружения и военной техники рассчитываются на срок службы до 25–30 лет – полностью переориентироваться на зарубежный рынок?

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.

² Вступительное слово В. Путина на совещании по вопросам развития ОПК (Стенограмма). 7 октября 2011 г. <http://premier.gov.ru/events/news/16656/>.

³ Мы не можем себе позволить закупать плохое вооружение // Военно-промышленный курьер. 2011. 2–8 марта (№ 8); Литовкин Д. «Триумф» и «Циркон» уходят в войска // Известия. 2011. 11 марта; Национальная оборона. 2011. Март.

Показательным примером является утверждение Д. Медведевым госпрограммы вооружения на 2011–2020 гг. Известно о самом этом факте стало лишь в конце февраля 2011 г., когда заместитель министра обороны В. Поповкин заявил на встрече с журналистами, что программа утверждена президентом еще 31 декабря 2010 г. Это стало неожиданностью для большинства из них, т.к. достоверные источники в Минобороны на протяжении всего января утверждали, что этого не произошло.

Опыт предыдущих программ вооружения показал, что попытки за счет оттягивания момента их подписания улучшить качество их разработки ни к чему не приводят – лихорадочно «доработанные» программы все равно не выполняются. Российские государственные программы вооружения в принципе невыполнимы.

Часто звучит мнение, что новая программа вооружения принята вследствие провала старой. Это совершенно неверно – новая программа принимается потому, что пришло время ее принять – в России положено принимать программу вооружения раз в пять лет. А так как разработка новой программы начинается за несколько лет до окончания первой половины предшественницы, то разработчики фактически не имеют возможности учесть результаты ее исполнения. Результаты невыполнения российских программ вооружения, несмотря на традиционную завесу государственной тайны, очевидны. Возможно, и поэтому наши власти сочли целесообразным не привлекать внимание к факту утверждения новой госпрограммы вооружения.

Результаты выполнения ГОЗ в первый год действия программы пока лишь подтверждают подобный скептицизм.

Так, вместо ожидавшегося Минпромторгом России¹ прироста военного производства в рамках ГОЗ в судостроении на 14% произошло его падение² на 15,7%, а ввод в строй уже якобы заступающих, по некоторым оптимистичным заявлениям³, на боевое дежурство подводных ракетных крейсеров стратегического назначения «Борей» отстает от графика на 6–12 месяцев и ожидается к концу 2012 г.

Выпуск продукции судостроения в рамках ГОЗ в 2010 и 2011 гг. составил 126 млрд 649 млн и 106 млрд 765 млн руб. соответственно, что позволяет рассчитывать на освоение заложенных в государственную программу вооружения на переоснащение Военно-морского флота 4,7 трлн руб.⁴ лишь при условии ежегодного прироста производства в военном судостроении со среднегодовым темпом в 30,6% на протяжении оставшихся 9 лет. Выпуск продукции судостроения по ГОЗ в 2020 г. при этом будет в десять раз превышать выпуск 2011 г.

При более реалистичной оценке прироста производства – максимум 10% ежегодно – необходимые ассигнования на судостроительную часть государственной программы вооружения не превышают 1,7 трлн руб., т.е. расходы бюджета на морские вооружения могут быть сокращены на 64%, или почти в 3 раза. В этой связи совершенно логичным шагом (в логике израсходования отведенного бюджета, а не экономии) выглядит закупка импортной техники типа универсальных кораблей класса «Мистраль» во Франции.

¹ Отчет о деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации: 2004–2011. М.: Минпромторг России, 2011. С. 91.

² Корабелы не заржавеют // Красная звезда. 2012. 4 февраля (№ 19).

³ См., например: Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февраля.

⁴ Нарастивание мощи // Взгляд. 2012. 6 февраля.

Вот только необходимость последующего размещения всех четырех закупленных единиц на Тихоокеанском флоте представляется пока крайне сомнительной¹.

Прогноз выполнения ГОЗ судостроителями на 2012 г., с одной стороны, не очень радужный: в момент подготовки предложений по определению объемов ассигнований для проекта федерального бюджета на 2012 г. в июле-августе 2011 г. не были известны даже цены на продукцию отрасли. Контракты по ГОЗ 2011 г. на атомные подводные крейсера, строящиеся и проходящие испытания в Белом море, были подписаны Минобороны и ОСК лишь 9 ноября 2011 г. в присутствии премьер-министра В. Путина – ровно за две недели до установленного срока сдачи продукции. И даже после подписания контрактов ОСК продолжало всячески противиться раскрытию информации о структуре цен на свою продукцию, что можно понять, если учесть аномальный характер скачков цен в судостроении, наблюдавшихся в косвенном измерении российской статистикой национальных счетов в предшествующие годы.

С другой стороны, усилия Минобороны на протяжении 2011 г. по реализации решения президента РФ от 25 ноября 2010 г. № Пр-3443 к концу года дали вполне ощутимые результаты. Так, по данным начальника Генштаба генерала армии Н. Макарова², Минобороны удалось сократить контрактные цены дизельной подводной лодки на 34%, корвета – на 15% и фрегата – на 26%.

Во многом аналогичная ситуация, к сожалению, складывается и с вооружением ВВС:

- закупленный еще в 2008 г. бомбардировщик Су-34 лишь в сентябре 2011 г. официально принят на вооружение государственной комиссией;
- уже закупленный истребитель Су-35М еще испытывается;
- зенитно-ракетный комплекс С-400 «Триумф», принятый на вооружение в 2007 г., до сих пор не имеет ракеты с дальностью 400 км, по которой, собственно, и получил свой индекс, – разработку ее только планируется завершить в текущем году, но тем не менее ассигнования на строительство двух новых заводов для серийного производства комплексов С-400 в федеральном бюджете выделяются уже с 2010 г.

Всего за 2011 г. ВВС не получили новые бомбардировщик Су-34, истребитель Су-35М, три Су-27СМ, два вертолета «Ансат-У». Кроме того, из ремонта не получены стратегический бомбардировщик Ту-95МС и перехватчик МиГ-31Б.

В отсутствие готовых к производству перспективных образцов руководители Сухопутных и Воздушно-десантных войск практически прекратили закупки бронетанковой техники, сосредоточившись на глубокой ее модернизации. Закупки ракетно-артиллерийских систем также незначительны по той же причине.

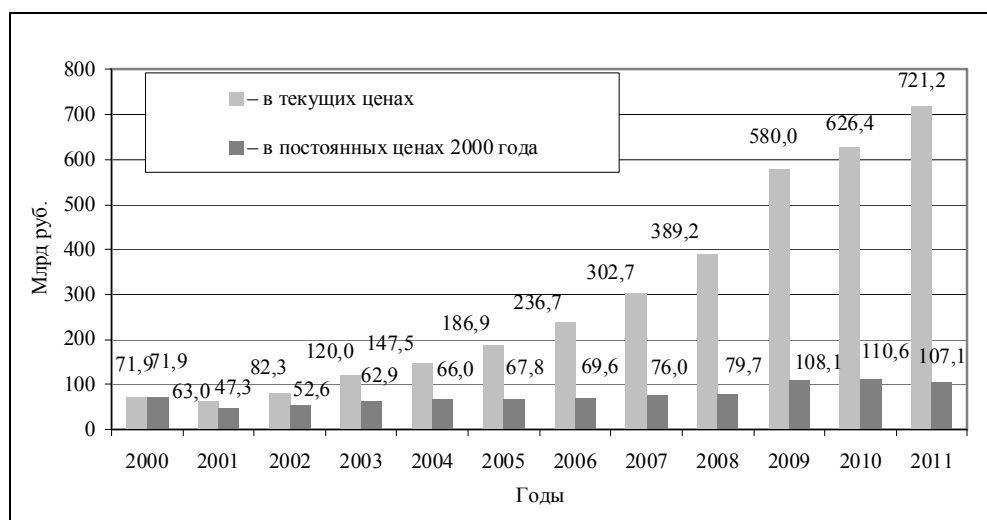
В целом за 2011 г. российская оборонная промышленность не выполнила ГОЗ по 84 контрактам на сумму в 42 млрд руб.³

Результат многолетней политики наращивания расходов бюджета на ГОЗ Минобороны в условиях тотальной их секретности показан на *рис. 3б* (использован дефлятор расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного правления).

¹ Флот: приоритеты и перспективы // Красная звезда. 2012. 15–21 февраля (№ 26).

² Военная реформа как она есть. Выступление начальника российского Генштаба Н. Макарова в Общественной палате. М., 17 ноября 2011. http://www.oprf.ru/files/Prezentaciya_mioboroni.ppt.

³ Литовкин В. Узкое место гособоронзаказа // Независимое военное обозрение. 2012. 3–10 февраля (№ 3).



Источники: Новый оборонный заказ. Стратегии. 2008. № 2; Военно-промышленный курьер. 2009. 22–28 апреля (№ 15); ТС ВПК URL: <http://www.vpk.ru/cgi-bin/uis/w3.cgi/CMS/Item/2540032>. Дата обращения: 01.06.2010 г.; Красная звезда. 2012. 25 января (№ 11); Росстат.

Рис. 36. Государственный оборонный заказ Минобороны России в 2000–2011 гг.

Уверенность российского руководства в том, что гарантирование государством минимальной рентабельности производства в оборонно-промышленном комплексе на уровне 20% обеспечит переход к его инновационному развитию и необходимому росту выпуска продукции¹, ни на чем не основана и является результатом пропаганды со стороны российского военно-промышленного лобби, заинтересованного в перераспределении нефтяной ренты. По данным PwC (бывшего «ПрайсуотерхаусКуперс»)², средняя рентабельность в 100 ведущих западных аэрокосмических и оборонных фирмах составила 7,8% и 9,0% в 2010 и 2011 гг. соответственно, что не мешало им инновационно развиваться, наращивать выпуск и выплачивать дивиденды акционерам.

6.7.3. Совершенствование нормативно-правовой базы функционирования ВС

На данном этапе преобразований ВС РФ потребовалось совершенствование нормативно-правовой базы. Во-первых, пришлось пересмотреть совокупность программно-уставных документов, определяющих систему взглядов на порядок и правила ведения современных военных действий с учетом их межвидового характера, управления войсками и силами.

Во-вторых, потребовалась значительная деятельность по переработке документов, необходимых для функционирования ВС РФ в мирное время. В их числе уставы (внутренней службы, дисциплинарный, строевой), различные наставления. Но особенно важным направлением деятельности стало участие специалистов Минобороны в разра-

¹ «Мы исходим из того, что минимум 13–15%, а то и больше должна быть рентабельность предприятий, 20% пускай будет» (В. Путин) // Стенограмма начала совещания в Комсомольске-на-Амуре 20 февраля 2012 г. на <http://premier.gov.ru/events/news/18194/>.

² Aerospace & Defence 2010 year in review and 2011 forecast. PwC, 2011. <http://www.pwc.com/aerospaceanddefence/>.

ботке законопроектов по денежному довольствию (ДД) военнослужащих и военным пенсиям (ВП) граждан, уволенных с военной службы.

Основные замечания к законопроекту о ДД, разработанному в Минфине и Минобороны, состояли в том, что новая система ДД углубляет раскол между государственными служащими: военными и гражданскими; между военными, принадлежащими к различным ведомствам внутри силового блока. Не введена привязка ДД к средней зарплате по стране и к бюджетному процессу, что могло бы упорядочить индексацию ДД. Используются коррупциогенные формулировки отдельных законоположений. Главное же – не установлен должный уровень ДД для военнослужащих нижних уровней войсковой иерархии, что затруднит добровольное комплектование армии.

Еще больше замечаний к тем положениям законов, которые определили уровни ВП. Они явно несправедливы по отношению к пенсионерам старших возрастов. Это может вызвать вал обращений с жалобами сразу же после начала выплат новых пенсий.

К сожалению, на вполне обоснованные замечания не последовало никакой реакции, и недостатки законопроектов перекечевали в законы.

6.7.4. Изменения в военно-кадровой политике

В начале 2011 г. прошла первая ведомственная научно-практическая конференция Минобороны по теме «Формирование инновационного образовательного пространства в системе образовательных учреждений МО РФ». По давней традиции, речь шла только о подготовке офицерских кадров при одновременном сокращении количества академий и училищ, что вызывало резкое недовольство военнослужащих. Тем не менее преобразования осуществлены. Сейчас в ВС РФ имеются 3 военных учебно-научных центра, 11 военных академий, возглавляемых академией Генштаба, и два университета (Военный и Военный авиационный инженерный). Академии охватили потребности подготовки кадров для таких родов войск, как РВСН, войска связи, сухопутные, радиационной, химической и биологической защиты, инженерные, артиллерии, войсковой ПВО, военно-космические, тыла и транспорта, ВКО. Акцентировано внимание также на обучении войск в перспективных центрах боевой подготовки, где кроме индивидуального обучения будет осуществляться подготовка подразделений.

Однако должного внимания к подготовке рядового и младшего командного состава не было. Основная часть личного состава ВС РФ комплектовалась и продолжает комплектоваться по призыву. Признание руководством ВС, в частности Сухопутных войск, что сохранившаяся система пятимесячной подготовки специалистов, служащих по призыву, не соответствует современным требованиям, запоздало. Напомним, что сокращение срока службы до 1 года было записано в постановлении Правительства РФ, принятом еще в 2003 г., и соответствующие поправки в законодательную базу внесены в 2007 г. Но только в 2011 г. начались «испытания новой программы подготовки младших специалистов», рассчитанной на 3 месяца «в связи с переходом на 1 год службы»¹.

Необходимость отказа от комплектования ВС РФ преимущественно по призыву (еще осенью 2010 г. начальником Генштаба заявлялось о 700 тыс. призывников) в начале года замалчивалась, хотя невозможность набора такой численности была очевидной. Пограничная служба и Служба исполнения наказаний отказались от комплектования по призыву давно. А в последнее время, осознав трудности комплектования по призыву, и

¹ Герасимов А. Спецкурсы младших специалистов // Красная звезда. 2011. 3 февраля (№ 17).

Внутренние войска МВД взяли курс на ускоренное комплектование по контракту с повышением привлекательности такой службы¹.

Понимание истинной ситуации с комплектованием в Минобороны сформировалось к марту 2011 г. Об этом можно судить по материалам доклада на заседании Академии военных наук РФ². В докладе было сказано, что количество воинов, проходящих службу по призыву, следует сократить до 10–15% от общей численности. И конечно же добавлены слова о повышении привлекательности добровольной службы по контракту. В качестве примера были названы некоторые страны НАТО, в частности Польша. И оказалось, что уже к 2017 г. численность военнослужащих РМКС по контракту должна достигнуть 425 тыс. человек вместо нынешних 184 тыс.

В войсках была развернута деятельность по «гуманизации» военной службы: введены новый распорядок дня военнослужащих (с послеобеденным отдыхом) и пятидневная рабочая неделя с возможностями увольнения на выходные дни; ограничено или даже исключено привлечение солдат к хозяйственным работам; улучшены рацион и качество питания; разрешено пользование мобильными телефонами. По возможности реализуется принцип «служба рядом с домом». Но тем не менее конкурса на службу по призыву в военкоматах нет, а уклонистов много.

Новыми для войск остаются вводимые в последние годы институты священнослужителей и военной полиции, в 2011 г. так и оставшиеся по большей части обещаниями.

Неизбежность отказа от призыва вроде бы очевидна, но признать это военачальники не решаются, хотя президент Д. Медведев признал, но только для очень далекой перспективы.

6.7.5. Проблемы социального обеспечения военнослужащих и членов их семей

Наглядный пример решения социально-экономических проблем ВС – обеспечение военнослужащих жильем. В этой сфере ранее скопился столь большой груз проблем, что в течение многих лет руководители государства отодвигали осуществление реальных мероприятий «на потом». Была безуспешная попытка переложить эту функцию федеральной власти на плечи регионов. Военно-политическое руководство страны наконец отказалось от политики отодвигания проблемы. После перерегистрации всех потребностей и задолженностей по жилью в 2009 г. выяснилось: для решения проблемы надо заселить 175 600 семей военнослужащих и отставников.

В начале 2011 г. руководство Минобороны, говоря о планах обеспечения военнослужащих жильем, заявило о грандиозной цели, «чтобы в 2012 году очереди на жилье в армии не осталось»³. Заметим, что это высказывание было очень смелым, поскольку в наступившем году еще не было отлажено функционирование Единого реестра военнослужащих, признанных нуждающимися в получении жилья, доступного через Интернет для каждого, т.е. система учета и контроля только выстраивалась. Но все же к октябрю 2011 г. очередь сократилась до 63 800 семей, а к концу года, по докладу начальника Генштаба в Общественной палате, она сократится до 41 600.

¹ Внутренние войска приглашают // Красная звезда. 2011. 4 февраля (№ 18).

² Макаров Н. В ногу со временем // Красная звезда. 2011. 29 марта (№ 51).

³ Семенов Д., Мохов В. Очередей остаться не должно // Красная звезда. 2011. 14 января (№ 2).

Тем не менее проблемы остаются: это и квартирные мошенники, и коррупционеры, пропал архив документов очередников, автоматизированная система учета и контроля барахлит, а квартиры куплены там, где люди не желают жить.

Второе важнейшее направление решения социальных проблем военнослужащих – увеличение их денежного довольствия с января 2012 г. Остановимся на конкретных размерах нового ДД. Основные составляющие ДД, а именно оклады по воинской должности (ОВД) и воинскому званию (ОВЗ), приведены в *табл. 34*.

Таблица 34

**Сравнение званий, должностей и размеров денежного довольствия
военнослужащих ВС РФ после 1 января 2012 г.**

Гариф. разряд	Проектная должность*	Проект ОВД*	Утвержд. ОВД**	Типовая воинская должность (по Пост. 922)**	Ориентировочные воинские звания	Проект ОВЗ*	Утвержд. ОВЗ**
1	2	3	4	5	6	7	8
50	Первый заместитель министра	45 000	45 000	Первый заместитель министра обороны РФ	Генерал армии		27000
49	Заместитель министра	44 000	44 000	Заместитель министра обороны РФ	Генерал армии		27000
48		42 000	42 000	Главнокомандующий видом ВС РФ	Генерал-полковник	20 000	↑25000
47	Командующий военным округом (ВО)	40 000	40 000	Начальник Главного управления (ГУ), руководитель (директор) департамента, командующий родом войск ВС РФ; командующий войсками военного округа	Генерал-полковник	20 000	↑25000
46		38 000			Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
45	Зам. командующего ВО	37 500			Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
44	Командующий армией	37 000	37 000	Заместитель: начальника ГУ, руководителя (директора) департамента, командующего общевойсковой армией	Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
43		36 500			Генерал-лейтенант	17000	↑22000
42		36 000	36 000	Начальник: ГУ, департамента Минобороны	Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
41		35 500			Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
40		35 000			Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
39		34 500			Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
38		34 000	34 000	Зам. начальника управления: Главного управления, департамента	Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
37	Зам. командующего армией	33 500			Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
36		33 000			Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
35	Командир корпуса	32 500	32 500	Командир мотострелкового (танкового) корпуса, начальник управления в управлении ОСК, ВО	Генерал-лейтенант	17 000	↑22000
34		32 000			Генерал-майор		20000
33		31 500			Генерал-майор		20000
32	Зам. командира корпуса	31 500	31 500	Начальник отдела: в ГУ, департаменте	Генерал-майор		20000
31	Командир дивизии	30 500	30 500	Командир мотострелковой (танковой) дивизии	Генерал-майор		20000
30		30 000	30 000	Зам. начальника отдела: в ГУ, департаменте	Полковник	13 000	13000
29	Зам. командира дивизии	29 500	29 500	Начальник отдела в управлении ОСК, ВО	Полковник	13 000	13000

Окончание таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8
28	Командир бригады	29 000	29 000	Командир мотострелковой (танковой) бригады, начальник отдела в управлении общ. армии	Полковник	13 000	13000
27		28 500	29 000	Начальник группы в управлении (отделе главного управления, департамента) Минобороны РФ	Полковник	13 000	13000
26		28 000	28 000	Ст. офицер в управлении (отделе ГУ, департамента)	Полковник	13 000	13000
25	Зам. командира бригады	27 500			Полковник	13 000	13000
24		27000	26 500	Офицер в управлении (отделе ГУ, департамента)	Полковник	13000	13000
23	Командир полка	26 500	26 500	Командир мотострелкового (танкового) полка	Полковник	13 000	13000
22		26 000	26 000	Старший офицер в управлении ОСК, ВО	Подполковник		12000
21		25 500	25 500	Ст. офицер в управлении общевойсковой армии	Подполковник		12000
20	Зам. командира полка	25 000	25 000	Офицер в управлении ОСК, ВО	Подполковник		12000
19		24 500	24 500	Офицер в управлении общевойсковой армии	Подполковник		12000
18	Командир батальона	24 000	24 000	Командир: мотострелкового (танкового) батальона, ракетного (артиллерийского) дивизиона	Майор	11500	11500
17		23 500			Майор	11500	11500
16	Зам. командира батальона	23 000			Майор	11500	11500
15		22 500			Капитан		11000
14	Командир роты	22 000	22 000	Командир: мотострелковой (танковой) роты, зенитно-ракетной батареи	Капитан		11000
13		21 500			Ст. лейтенант		10500
12	Зам. командира роты	21 000			Ст. лейтенант		10500
11		20 500			Лейтенант		10000
10	Командир взвода	20 000	20 000	Командир мотострелкового (танкового) взвода	Лейтенант***	10 000	10000
9		17 000			Ст. прапорщик		8500
8		16 500			Ст. прапорщик		8500
7	Зам. командира взвода	16 000			Прапорщик		8000
6		15 000			Старшина		7500
5	Командир отделения	14 500	↑15 000	Командир отделения в мотострелковом (танковом) взводе	Старший сержант		7000
4		12 500			Сержант	6500	6500
3		11 500			Младший сержант		6000
2		10 500			Ефрейтор		5500
1	Стрелок	10 000	10 000	Первичные воинские должности солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту	Рядовой	5000	5000

* Наименования званий, должностей, тарифные разряды по должности и размеры окладов по должности и по званию см.: Государство определило цену ратного труда // Военно-промышленный курьер. 2011. 13 апреля (№ 14).

** Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 992 «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих, проходящих военную службу по контракту».

*** Звание «младший лейтенант» в таблице отсутствует. Оно редко встречается и присваивается лишь в исключительных случаях (например, сержантам, окончившим краткосрочные курсы повышения квалификации, либо лейтенантам, которых за совершенные ими проступки понижают в звании).

Отметим, что ДД высокопоставленных военачальников и военных чиновников было поднято даже сверх того уровня, который обсуждался при рассмотрении законопроектов о ДД. А вот нижние уровни войсковой иерархии остались в проигрыше. Например, как понять то, что шаг по ОВЗ от полковника до генерал-майора составил 7000 руб. – такую же величину, какая соответствует разнице в ОВЗ между младшим сержантом и полковником?

Еще хуже ситуация с обещаниями, которые давались солдату-контрактнику. На старте службы ему в 2012 г. предложат отнюдь не обещанные 28 000 руб., а меньше: от 15 000 до 20 000 руб./мес. Обещанного придется дожидаться пару-тройку лет, да и то многое будет зависеть от благосклонности начальников. Напомним, что средняя зарплата в РФ выросла к концу 2011 г. до 22 тыс. руб. Так что на рынке труда привлекательность добровольной военной службы повысилась мало.

А российские военачальники с оптимизмом заявляют о планах набора (и даже конкурсного отбора) контрактников по 50 тыс. человек ежегодно (на самом деле при учете восполнения уходящих нужно будет набирать до 70 тыс.), не учитывая ситуацию на рынке труда и демографические реалии.

6.7.6. Военно-финансовая политика

Последовательным сторонником сокращения военных расходов выступило в 2011 г. Министерство финансов. На майском совещании в Правительстве РФ, посвященном плану работы над бюджетом РФ на 2012–2014 гг., министр финансов высказал¹ предложения по сокращению ключевых дополнительных расходов, возникших из предвыборных обязательств Кремля и Белого дома в части госрасходов на военную организацию государства. Самым весомым предложением был отказ от увеличения численности офицеров и контрактников Минобороны, что сулило экономию около 160 млрд руб. ежегодно до 2014 г. включительно. Кроме того, Минфин предлагал не только не увеличивать армию, но и продолжить сокращение ее на 15% за три года. Также в ближайшую трехлетку Минфин предложил сократить расходы бюджета на ГОЗ – по 100 млрд руб. ежегодно. Предложено было отказаться и от увеличения финансового обеспечения накопительно-ипотечной системы для военных, что дало бы 78,2 млрд руб. экономии в 2012 г. Кроме того, Минфин предлагал урезать расходы также и МВД – на 97 млрд руб. в 2012 г. и по 99,1 млрд руб. в последующие два. Тогда инициативы Минфина не нашли понимания у военно-политического руководства страны.

В отношении уже принятого к тому моменту федерального бюджета можно было бы утверждать, что практика его исполнения в 2011 г. вернулась к докризисной схеме с двумя внутригодовыми корректировками первоначальной версии² – летом³ и осенью⁴, если бы не было дополнительной июльской корректировки⁵, при которой изменения

¹ Нетреба П. Бюджет избавляется от расходных подразделений // Коммерсант. 2011. 25 мая (№ 92).

² Федеральный закон от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».

³ Федеральный закон от 1 июня 2011 года № 105-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов"».

⁴ Федеральный закон от 6 ноября 2011 года № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов"».

⁵ Федеральный закон от 20 июля 2011 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов"».

затронули в основном секретные и совершенно секретные приложения, связанные с ГОЗ, без изменения общего объема расходов федерального бюджета. Сам факт июльской корректировки можно считать еще одним проявлением необычайного ажиотажа, царившего в российской военно-технической политике на протяжении всего 2011 г.

В результате всех указанных изменений к концу года ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» возросли на 1,3% – с 1 трлн 517 млрд 91 млн в 2010 г. до 1 трлн 537 млрд 444 млн руб. в 2011 г. при приросте общего объема расходов бюджета на 4,3%. По сравнению с 2010 г. ассигнования по этому разделу в реальном выражении увеличились на 4,2% (номинальный прирост – 20,3%) при сохранении их размера относительно ВВП неизменным на уровне 2,8%.

Следует напомнить, что указанные выше показатели военных расходов невозможно определить непосредственно из публикуемого закона о бюджете, т.к. резкое снижение прозрачности российского федерального бюджета после 2007 г. допускает его более-менее удовлетворительный анализ лишь с использованием дополнительных источников, в качестве которых при подготовке обзора использованы материалы правительственного проекта федерального бюджета, ежемесячный отчет Федерального казначейства об исполнении бюджета в январе 2011 г. и материалы Госдумы¹. Подобный вынужденный подход, безусловно, влияет на точность получаемых оценок.

Уровень секретности расходов федерального бюджета в 2011 г. по сравнению с предыдущим годом возрос на 1,4 п.п. (см. табл. 35), и его секретные ассигнования достигли 1 трлн 302 млрд 839 млн руб. Секретные ассигнования вернулись в подраздел расходов «Среднее профессиональное образование» и в раздел межбюджетных трансфертов. Уровень секретности выделенных с 2011 г. в самостоятельные разделы «Физическая культура и спорт» и «Средства массовой информации» остался прежним, причем доля секретных расходов на физическую культуру превысила половину (53,31% по нашей оценке), обойдя по этому показателю раздел «Национальная оборона» и приближаясь к показателям, характерным для органов безопасности. Традиционно секретны часть ассигнований по подразделам «Дошкольное образование» и «Культура». Продолжился рост долей секретных ассигнований по разделу «Национальная экономика», приближаясь к 2%, и по подразделу «Жилищное хозяйство», превысив 25,03%.

Таблица 35

Доля секретных ассигнований в расходах федеральных бюджетов 2005–2011 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
Расходы федерального бюджета в целом	11,33	11,80	10,33	11,92	10,01	10,46	11,82
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	3,67	6,28	5,52	8,66	5,05	4,75	8,56
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	0,01	< 0,01	3,66	–	–	–
0109 Государственный материальный резерв	82,86	89,23	92,18	90,17	85,01	85,08	88,15
0110 Фундаментальные исследования	2,13	1,22	1,12	0,97	0,78	0,32	0,66
0114 Другие общегосударственные вопросы	0,05	0,72	0,28	4,42	1,56	1,05	0,27
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	42,06	42,77	45,33	46,14	48,09	46,42	47,56
0201 Вооруженные силы Российской Федерации	33,07	35,59	37,11	39,04	40,21	39,03	41,41

¹ Решение Комиссии Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной безопасности Российской Федерации, в проекте Федерального закона № 607158-5 «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2014 и 2014 годов». М., 19 октября 2011.

Продолжение таблицы 35

1	2	3	4	5	6	7	8
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	45,22	46,90	50,65	100,0	100,0	100,0	100,0
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	98,37	93,94	93,69	93,20	92,85	91,32	92,47
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	2,49	8,79	24,38	29,21	34,64	42,03	37,64
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	28,52	31,64	31,07	31,84	30,82	32,12	31,91
0302 Органы внутренних дел	4,76	6,31	5,16	4,97	3,70	4,30	3,39
0303 Внутренние войска	11,76	10,31	9,80	10,25	8,19	8,28	5,58
0306 Органы безопасности	97,80	95,49	97,31	99,05	99,61	97,05	99,57
0307 Органы пограничной службы	100,00	98,97	97,62	100,00	99,47	98,61	99,15
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	59,02	62,39	50,65	51,39	51,00	51,28	49,08
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	73,95	66,41	64,43	75,49	79,35	92,09	87,20
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	8,26	50,71	39,95	56,32	68,37	67,94	88,40
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,05	0,02	0,44	0,64	0,55	1,56	1,96
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	–	–	5,23	5,84	4,49	5,61	12,07
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	0,12	0,06	<0,01	0,31	0,72	4,47	2,18
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	–	3,42	0,85	6,96	10,09	19,26	17,87
0501 Жилищное хозяйство	–	4,22	5,69	15,97	12,91	20,79	25,03
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,76	2,69	2,39	2,55	3,06	3,59	4,33
0701 Дошкольное образование	2,03	2,17	2,44	2,48	2,45	3,91	5,34
0702 Общее образование	1,51	1,91	2,14	2,00	2,75	3,45	0,70
0704 Среднее профессиональное образование	1,06	1,03	1,02	0,86	0,99	–	0,01
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	16,85	15,78	17,22	1,80	2,54	9,40	18,16
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,15	2,93	2,53	3,08	3,64	4,08	5,34
0709 Другие вопросы в области образования	0,30	0,33	0,28	0,29	0,48	0,61	0,27
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,17	0,17	0,21	0,17	0,18	0,17	–
0800 КУЛЬТУРА И КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	–	–	0,12
0801 Культура	0,14	0,10	0,16	0,10	0,14	0,09	0,14
0804 Периодическая печать и издательства	13,46	7,45	2,57	2,62	3,14	3,59	–
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации	0,02	0,15	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	4,30	3,99	2,57	4,14	3,54	3,01	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	–	–	8,29
0901 Стационарная медицинская помощь	5,61	4,66	2,94	3,24	2,77	2,41	2,71
0902 Амбулаторная помощь	н/п ¹	н/п	н/п	13,94	4,34	3,75	21,38
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	14,07	15,88	10,73	11,98
0907 Санаторно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	2,09	0,63	0,64	0,73
0908 Физическая культура и спорт	0,28	0,26	0,24	0,42	0,32	0,62	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	1,74	1,07	1,01	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	–	–	0,43
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	0,01	0,01	–	–
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	0,02	0,02	–	–
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	–	–	0,26
1101 Физическая культура	–	–	–	–	–	–	53,31

¹ Неприменимо вследствие изменения бюджетной классификации.

Окончание таблицы 35

1	2	3	4	5	6	7	8
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	–	–	–	0,27
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	–	–	3,38
1400 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	–	–	0,16	–	–	–	0,14
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	0,50	–	–	–	–
1403 Прочие межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера	–	–	–	–	–	–	1,74

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным федеральных бюджетов 2005–2011 гг. (данные 2003–2007 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с января 2008 г.). Курсивом выделены недействующая с 2011 г. классификация и предварительные оценки.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2010 г. в соответствии с окончательным, ноябрьским, вариантом федерального закона о бюджете на 2011 г. показаны в табл. 36. Пересчет в цены 2010 г. выполнен с использованием первой оценки¹ Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2011 г. (115,4%).

Таблица 36

Прямые военные ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона»

Наименование раздела и подразделов	2011 г., млн руб. / то же в ценах 2010 г.	Изменение в 2011 г. по сравнению с 2010 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2010 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2011 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	1 537 444 1 332 274	54 247 4,24	13,82 1,36	2,83 –
Вооруженные силы Российской Федерации	1 140 915 988 661	29 098 3,03	10,26 0,90	2,10 –0,03
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	6 700 5 806	3199 122,73	0,06 0,03	0,01 0,01
Мобилизационная подготовка экономики	4 895 4 242	–653 –13,34	0,04 –	0,01 –
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	421 365	–10 722 –96,71	<0,01 –0,10	<0,01 –0,02
Ядерно-оружейный комплекс	29 968 23 369	4614 24,60	0,24 0,06	0,05 0,01
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	4 447 3 854	–357 –8,47	0,04 –	0,01 –
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	161 346 139 815	–8866 –5,96	1,45 –	0,30 –0,03
Другие вопросы в области национальной обороны	191 752 166 163	37 934 29,58	1,72 0,47	0,35 0,07

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Военные ассигнования из других разделов федерального бюджета приведены в табл. 37 (курсивом выделены оценки объемов секретных ассигнований, выполненные на основе проекта закона о федеральном бюджете). Обращаем внимание, что для по-

¹ О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2011 год. М.: Росстат, 21 февраля 2011 г. См.: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/Isswww.exe/Stg/d03/20vvp31.htm.

вышения сопоставимости данных о российских военных расходах в соответствии с международной практикой начиная с 2011 г. расходы на органы безопасности более не учитываются как военные, соответствующие исправления внесены также в публикуемые нами многолетние динамические ряды.

Таблица 37

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2011 г., млн руб. / то же в ценах 2010 г.	Изменение в 2011 г. по сравнению с 2010 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2010 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2011 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	73 225 63 454	-2980 -4,49	0,66 0,01	0,13 -0,01
Органы пограничной службы	82 153 71 190	-6237 -8,06	0,74 -0,02	0,15 -0,02
Войска МЧС и гражданская оборона	51 018 44 210	-1930 -4,18	0,46 0,01	0,09 -0,01
В разделе «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	6 5	-1 -13,34	<0,01 -	<0,01 -
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	768 666	-404 -37,74	0,01 -	<0,01 -
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	55 48	-7 -13,34	<0,01 -	<0,01 -
Субсидии на функционирование координационного центра Россия-НАТО	33 28	7 34,85	<0,01 -	<0,01 -
Строительство специальных и военных объектов	11 433 9907	-5 224 -34,53	0,10 -0,04	0,02 -0,01
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005-2010 годы)»	91 79	42 116,91	<0,01 -	<0,01 -
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	31 328 27 147	3962 17,09	0,28 0,06	0,06 0,01
Стипендии молодым работникам организаций оборонно-промышленного комплекса	234 221	= -	= -	= -
Секретные расходы	33 998 29 461	7 179 32,22	0,31 0,09	0,06 0,01
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	659 571	-847 -59,70	0,01 -0,01	= -
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	126 344 109 483	-16 433 -13,05	1,14 -0,09	0,23 -0,05
Секретные расходы	42 749 37 044	1335 3,74	0,38 0,04	0,08 -
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	47 798 41 419	-3092 -6,95	0,43 -	0,09 -0,01
Секретные расходы	22 465 19 468	4891 33,56	0,20 0,06	0,04 0,01

Окончание таблицы 37

1	2	3	4	5
В разделе «Культура и кинематография»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>2491</u> 2158	<u>-1535</u> -41,56	<u>0,02</u> -0,01	<u><0,01</u> -
<i>Секретные расходы</i>	<u>208</u> 189	<u>-28</u> -13,34	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Здравоохранение»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>38 940</u> 33 744	<u>922</u> 2,81	<u>0,35</u> 0,03	<u>0,07</u> -
<i>Секретные расходы</i>	<u>40 993</u> 35 523	<u>25 337</u> 248,74	<u>0,37</u> 0,27	<u>0,08</u> 0,05
В разделе «Социальная политика»				
<i>Пенсионное обеспечение Минобороны</i>	<u>149 598</u> 140 998	<u>15 090</u> 11,98	<u>1,35</u> 0,12	<u>0,28</u> -
<i>Пенсионное обеспечение пограничной службы, внутренних войск МВД и войск МЧС</i>	<u>28 143</u> 26 525	<u>3861</u> 17,03	<u>0,25</u> 0,03	<u>0,05</u> -
<i>Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ</i>	<u>5095</u> 4802	<u>637</u> 15,29	<u>0,05</u> 0,01	<u>0,01</u> -
<i>Приобретение жилья уволенным и увольняемым военнослужащим</i>	<u>19 770</u> 17 132	<u>-916</u> -5,08	<u>0,18</u> -	<u>0,04</u> -
<i>Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы</i>	<u>1 041</u> 981	<u>336</u> 52,04	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
<i>Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца</i>	<u>307</u> 266	<u>-135</u> -33,72	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
<i>Компенсации членам семей погибших военнослужащих</i>	<u>1245</u> 1174	<u>198</u> 20,35	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
<i>Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа</i>	<u>8644</u> 8147	<u>-3079</u> -27,43	<u>0,08</u> -0,03	<u>0,02</u> -0,01
<i>Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву</i>	<u>2 238</u> 2 109	<u>133</u> 6,72	<u>0,02</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Средства массовой информации»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>1500</u> 1300	<u>100</u> 8,32	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
<i>Секретные расходы</i>	<u>168</u> 146	<u>-</u> -	<u>=</u> -	<u>=</u> -
В разделе «Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера»				
<i>Дотации бюджетам ЗАТО</i>	<u>8876</u> 7692	<u>-1185</u> -13,34	<u>0,08</u> -0,01	<u>0,02</u> -
<i>Развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО</i>	<u>2690</u> 2331	<u>-359</u> -13,34	<u>0,02</u> -	<u>>0,01</u> -
<i>Переселение граждан из ЗАТО</i>	<u>527</u> 457	<u>-70</u> -13,34	<u>>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
<i>Секретные расходы</i>	<u>820</u> 711	<u>-</u> -	<u>=</u> -	<u>=</u> -

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара. Пенсии, пособия, компенсации и стипендии дефлированы с использованием ИПЦ.

Проанализируем динамику федерального бюджета и его внутригодовых корректировок.

Ассигнования на строительство жилья в 2011 г. в Минобороны по разделу «Национальная оборона» (17 млрд 639 млн руб.) возросли по сравнению с предыдущим годом в реальном выражении на 140%, в т.ч. и за счет перераспределения 12 млрд руб. в течение бюджетного года с целевой статьи расходов «Строительство военных и специальных объектов», а по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» (95 млрд 82 млн руб.) сократились на 23%. Ассигнования федерального бюджета на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны возросли в реальном выражении на 21%, достигнув 29 млрд 740 млн руб.

Ассигнования на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2011 г. относительно предыдущего года сократились в реальном выражении на 10% (до 51 млрд 57 млн руб.), что объясняется значительными переходящими остатками ГСМ текущего снабжения. Так, по данным Счетной палаты¹, на 1 июня 2011 г. стоимость излишних запасов ГСМ оценивалась в 13 млрд 287 млн руб., при этом на протяжении последних трех лет не расходуется от 15 до 20% от установленных годовых лимитов. Дефицит ГСМ уже не является причиной низких показателей боевой подготовки – фактический средний налет в военной авиации в 2011 г. оказался около 90 ч² при планировавшихся 100 ч.

Ассигнования федерального бюджета на продовольственное обеспечение Минобороны по сравнению с 2010 г. продолжили рост и увеличились в реальном выражении на 27%. В отличие от предшествующего года, возросли в 2011 г. в реальном выражении на 12,4% и ассигнования на вещевое обеспечение Минобороны. Интересную динамику продемонстрировали ассигнования Минобороны на здравоохранение, сократившись в июне на 2 млрд 901 млн руб. и вновь увеличившись в ноябре на 2 млрд 991 млн руб., что составляет около 7,7% от общей их суммы.

В 2011 г. ассигнования Минобороны на денежное довольствие и дополнительное стимулирование военнослужащих в реальном выражении сократились по сравнению с предшествующим годом на 12,5%, до 262 млрд 578 млн руб., несмотря на проведенное повышение денежного довольствия на 6,5% с 1 апреля. При этом ассигнования на военный персонал в системе здравоохранения Минобороны в течение года сократились в номинальном выражении на 58%.

Ассигнования на пенсионное обеспечение в Минобороны в 2011 г. по сравнению с 2010 г. возросли на 12% в реальном выражении, что обеспечило повышение военных пенсий с 1 апреля на 6,5% и выплату пенсий новым военным пенсионерам.

В итоге в 2011 г. прямые военные ассигнования (см. *табл. 38*) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, составили 4,0% ВВП, а общие военные ассигнования с учетом расходов, связанных с прошлой военной деятельностью (военные пенсии, уничтожение химического оружия и т.п.), – 4,4% ВВП.

Исполнение федерального бюджета в 2011 г. в части военных расходов было значительно более равномерным, чем в 2010 г. Превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над его ассигнованиями по разделу «На-

¹ Заключение Счетной палаты на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» № ЗАМ-23/1. М., 7 октября 2011. С. 129–130.

² Независимое военное обозрение. 2012. 16–23 марта (№ 8).

циональная оборона» достигло в июле максимума в 5 млрд 866 млн руб., по нашей оценке, не превысив установленного ч. 7 ст. 24 закона о федеральном бюджете на 2011 г. ограничения в 7 млрд 58 млн руб. на прирост военных ассигнований за счет сверхплановых доходов бюджета в рамках сводной бюджетной росписи. После чего указанное превышение с ноября сошло на нет, и к концу года по расходам раздела «Национальная оборона» сводной росписью предусматривалась экономия в 13 млрд руб. относительно ассигнований закона о бюджете.

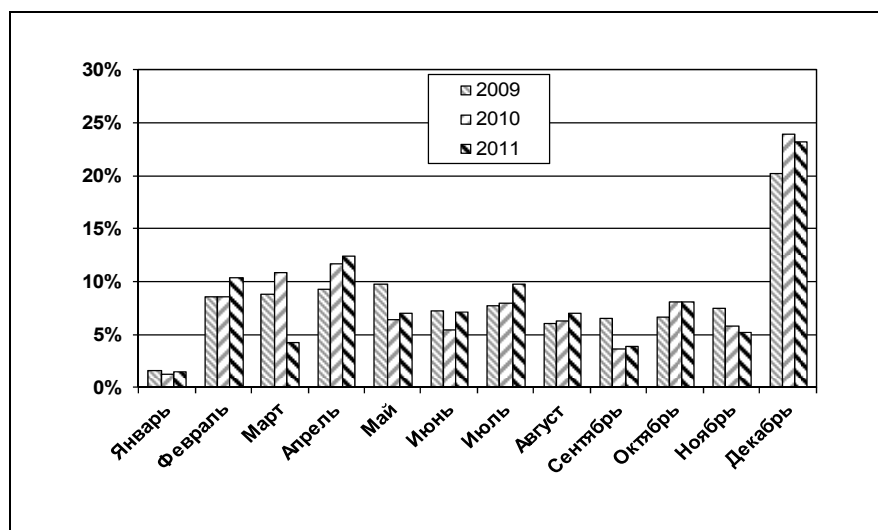
Таблица 38

Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2010 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2011 г.	в ВВП
Общие прямые военные ассигнования	2 157 078	19,40 1,70	3,97 -0,05
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	2 375 205	21,36 1,82	4,37 -0,07
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	2 779 552	24,99 1,92	5,11 -0,13

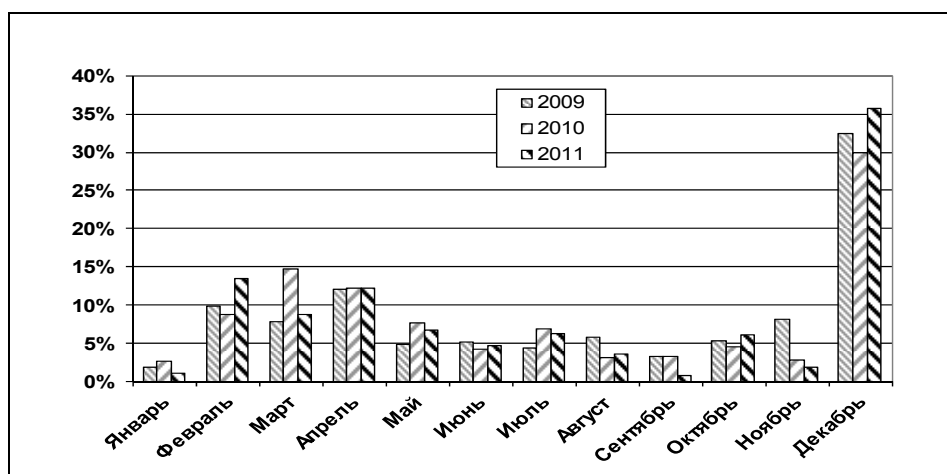
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Динамика помесечного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела «Национальная оборона» федерального бюджета в 2009–2011 гг. представлена на рис. 37–39. Расходы подраздела «Вооруженные силы Российской Федерации», за счет которого финансируется в т.ч. и основная часть ГОЗ Минобороны, в 2011 г. исполнялись более равномерно, но авансирование ГОЗ вновь не уложилось в двухмесячный норматив, а декабрьский бюджетный «навес» сократился совершенно незначительно (рис. 37). Ситуация с расходами по двум другим разделам (рис. 38 и 39) ухудшилась, причем в последнем случае достаточно выражено.



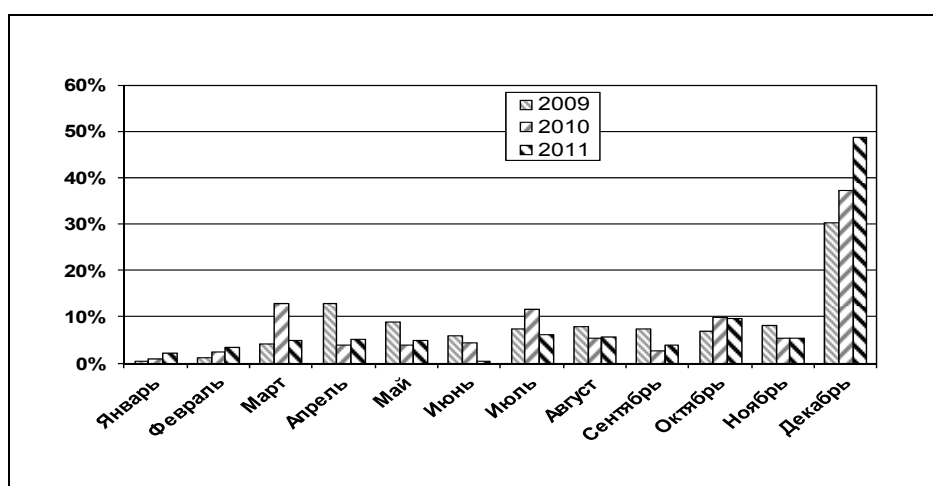
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 37. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные силы Российской Федерации» в 2009–2011 гг.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 38. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2009–2011 гг.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 39. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2009–2011 гг.

В табл. 39 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации, которые сохраняют многолетние тенденции.

Таблица 39

Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2004–2011 гг., млн руб.*

Подраздел классификации расходов	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Вооруженные силы Российской Федерации	–	–	3,5 0,1	0,5 0,3	0,3 0,3	–	–	–
Модернизация Вооруженных сил Российской Федерации и воинских формирований	–	–	–	–	1,0 0,5	–	–	–

Окончание таблицы 39

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	–	65,6 65,6	899,3 808,6	1 351,9 1 245,6	1 797,9 1 702,2	2 116,0 2 021,6	2 003,7 1 958,4	2 250,0 2 187,3
Мобилизационная подготовка экономики**	532,4 500,6	485,4 468,6	708,3 692,8	861,2 840,9	1 137,2 1 063,9	1 045,4 989,7	1 298,4 1 247,8	1 351,2 1 266,3
Другие вопросы в области национальной обороны	–	109,6 97,5	32,8 32,1	5,5 5,7	0,7 0,5	4,4 4,4	<0,1 <0,1	2,7 2,7
Внутренние войска	12,4 12,2	9,9 9,9	3,5 1,4	1,0 1,0	0,3 0,3	–	–	–
Органы безопасности	6,7 6,5	0,3 0,3	16,5 16,5	0,1 0,1	0,0 0,0	60,0 60,0	<0,1 <0,1	14,5 14,4
Органы пограничной службы	–	0,1 0,1	–	–	–	–	–	–
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	7 968,2 7 281,3	11 184,6 10 958,9	15 636,4 14 367,0	19 118,4 18 292,6	23 895,8 21 456,7	23 865,0 21 712,6	27 218,0 25 527,4	34 678,1 32 122,9

*Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

** До 2005 г. подраздел не входил в раздел «Национальная оборона».

Источник: Федеральное казначейство.

В табл. 40 представлены российские военные расходы в период 1999–2011 гг., не включающие для избежания двойного счета военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, показанные в табл. 39.

Таблица 40

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2011 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.													
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4	270,8	324,4
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1 158,1	1 395,3	1 548,8	1 861,9
Военные расходы, по данным ООН ^в	–	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	850,2	1 127,2	1 176,4	1 179,3	–
Общие прямые военные ассигнования ^г	120,9	256,1	262,2	321,3	408,4	490,9	692,1	899,7	1 085,4	1 356,5	1 652,7	1 819,1	2 157,1

Продолжение таблицы 40

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^а	137,5	294,3	313,4	429,1	556,2	586,6	788,2	1 000,1	1 263,3	1 502,4	1 822,3	2 006,7	2 375,2
2. В реальном выражении (в ценах 2011 г.)^с, млрд руб.													
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 202,9	1 285,6	1 247,9	1 265,4	1 250,0	1 289,3	1 413,2	1 343,6	1 407,2	1 434,9	1 491,9	1 517,8	1 516,0
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	975,1	1 404,4	1 081,5	1 217,3	1 247,3	1 281,5	1 406,5	1 352,2	1 419,4	1 422,1	1 497,7	1 519,6	1 537,4
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	107,6	153,2	154,5	174,4	254,1	321,9	324,4
в сравнимой бюджетной классификации	975,1	1 404,4	1 081,5	1 217,3	1 247,3	1 281,5	1 514,1	1 505,4	1 573,9	1 596,5	1 751,9	1 841,5	1 861,9
Военные расходы, по данным ООН	–	1 358,8	1 483,3	1 396,2	1 570,9	1 496,1	1 617,1	1 620,1	1 438,2	1 554,0	1 477,1	1 402,1	–
Общие прямые военные ассигнования	1 257,6	1 717,0	1 320,9	1 376,5	1 435,1	1 471,9	1 683,0	1 773,1	1 836,1	1 870,1	2 075,1	2 162,9	2 157,1
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 431,0	1 973,4	1 578,9	1 838,3	1 954,7	1 758,8	1 916,7	1 970,8	2 137,0	2 071,3	2 288,0	2 385,9	2 375,2
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.													
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	123,5	119,9	121,6	120,1	123,9	135,8	129,1	135,2	137,9	143,4	145,8	145,7
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	135,2	129,9	136,4	136,7	143,9	146,0	147,7
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	10,3	14,7	14,8	16,8	24,4	30,9	31,2
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	145,5	144,7	151,2	153,4	168,3	177,0	178,9

Продолжение таблицы 40

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Военные расходы, по данным ООН	–	130,6	142,5	134,2	151,0	143,8	155,4	155,7	138,2	149,3	141,9	134,7	–
Общие прямые военные ассигнования	120,9	165,0	126,9	132,3	137,9	141,4	161,7	170,4	176,4	179,7	199,4	207,8	207,3
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	137,5	189,6	151,7	176,6	187,8	169,0	184,2	189,4	205,4	199,0	219,9	229,3	228,2
4. Военное обременение экономики, % ВВП													
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,53	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,87	2,79
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,68	2,55	2,52	2,50	3,06	2,83	2,79
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,27	0,31	0,52	0,60	0,60
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,88	2,84	2,80	2,81	3,60	3,43	3,42
Военные расходы, по данным ООН	–	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,08	3,05	2,56	2,73	3,03	2,61	–
Общие прямые военные ассигнования	2,51	3,51	2,93	2,97	3,09	2,88	3,20	3,34	3,26	3,29	4,26	4,03	3,97
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,85	4,03	3,50	3,97	4,21	3,44	3,65	3,72	3,80	3,64	4,70	4,44	4,37
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.													
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	54,0	59,5	72,6	82,0	79,9	93,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	54,3	60,1	71,9	82,3	80,0	94,7
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,5	6,2	6,5	8,8	14,0	16,9	20,0

Окончание таблицы 40

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	60,5	66,6	80,8	96,3	96,9	114,6
Военные расходы, по данным ООН	–	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	52,2	65,1	60,9	78,6	81,2	73,8	–
Общие прямые военные ассигнования	22,8	35,8	32,0	34,7	39,2	41,3	54,3	71,2	77,7	94,6	114,1	113,8	132,8
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	26,0	41,2	38,3	46,3	53,4	49,3	61,9	79,2	90,4	104,8	125,8	125,6	146,3
Справочно													
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	113,8	120,3	119,3	115,2	113,8	118,0	101,9	111,4	115,4
Дефлятор расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления ^ж , % к предыдущему году	140,1	155,2	133,1	117,6	121,9	117,2	123,3	123,4	116,5	122,7	109,8	105,6	118,9
Паритет покупательной способности ^з , руб./долл. США	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	12,63	13,97	14,34	14,49	15,98	16,24

^а Для 2011 г. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 05–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2011 гг., для 2011 г. – дополнительно по разделу 12.

^в За 2011 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2012 г., включают в т.ч. расходы на содержание внутренних войск, пограничников и гражданскую оборону.

^г В т.ч. на содержание внутренних войск, пограничников и войск гражданской обороны.

^д С пенсиями военнослужащим.

^е Дефлированы посредством дефлятора расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления.

^{ж, з} Для 2011 г. – оценки ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Источник: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 1999–2011 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2000–2010 гг.; Национальные счета России в 1997–2010 годах: Стат. сб./ Росстат. М., 2005–2011; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2011 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

* * *

Поставленные в государственной программе вооружения на 2011–2020 гг. цели довести долю современных средств в имеющемся парке к 2020 г. до 70%, а по стратегическим ядерным силам – до 100% нереалистичны и контрпродуктивны, т.к., во-первых, недостижимы в силу возможностей отечественной промышленности, что подтверждается результатами первого года выполнения программы, а во-вторых, обрекают ту же

промышленность в случае гипотетического достижения указанных целей на не менее чем двукратное сокращение производства стратегических ядерных средств после 2020 г., а после 2025 г. – и обычных вооружений для собственных Вооруженных сил. На существенную компенсацию этого сокращения за счет роста оружейного экспорта рассчитывать не следует, особенно в отношении стратегических ядерных средств.

По данным Минобороны России¹, в армиях ведущих зарубежных государств доля современных средств составляет 30–50%, что, очевидно, обеспечивает необходимую ритмичность работы их военной промышленности на внутренние рынки.

Поэтому, полагая, что оптимальное значение указанного целевого показателя для России лежит в тех же пределах, что и в других странах с достаточно развитым собственным военным производством, и исходя из заявленной стоимости государственной программы вооружения на 2011–2020 гг. в 20 трлн руб., получаем оценку возможной экономии расходов бюджета за счет программы вооружения до 2020 г. включительно в пределах 5,3–14,8 трлн руб. (с учетом достигнутых к началу 2012 г. уровней целевого показателя программы вооружения в 25% и 16% для стратегических и обычных вооружений соответственно).

Преодоление нынешнего бюрократического ступора, вызванного борьбой между Минобороны и российским ОПК, возможно только при возвращении военно-технической политики на курс, указанный В. Путиным еще в 2004 г. в его президентском послании Федеральному Собранию в виде тезиса о «прозрачной военной экономике» как необходимом условии реформ. Это, безусловно, потребует отказа от практикуемого в последние годы бездумного накачивания ОПК бюджетными ресурсами, повышения дисциплины во всех звеньях государственного аппарата и решения проблемы политической безответственности власти в целом. Директивные и финансовые методы управления ОПК в условиях сложившейся модели властной вертикали оказались неэффективными ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективе, о чем свидетельствует 12-летний опыт.

Без качественной публичной статистики, прозрачного федерального бюджета, политики гласности в военных вопросах и без борьбы с коррупцией на деле невозможно повысить эффективность, в том числе и военных расходов. Насколько большой путь России предстоит пройти в этом направлении, видно из *табл. 35*.

Устаревший по форме и содержанию иррациональный институт программного планирования вооружения фактически остается инструментом шантажа политиков и общества, заставляющим их каждые пять лет соглашаться с постоянно возрастающими аппетитами российского военно-промышленного комплекса без всякой ответственности за результаты. Это создает опасный *эффект храповика*, ведущий не только к постоянному росту военных расходов, но и к милитаризации общества поддержанием мнения о возрастающей беззащитности России.

В пятерку ведущих армий современности Вооруженные силы России не вошли, и перспектив достижения этой цели, поставленной руководством Минобороны перед собой, пока не видно. Среди государств G8 Россия остается единственной, армия которой более чем на половину комплектуется принудительно, по призыву. При установленной общей миллионной численности укомплектовать все воинские части постоянной готовности на 100% не удалось из-за ошибочных представлений о численности призыв-

¹ Интервью заместителя министра обороны В. Поповкина // Национальная оборона. 2011. Март.

ного контингента и низкой привлекательности военной службы. Осуществляемая «гуманизация» военной службы по призыву – безусловно, полезная – не решит проблемы эффективной военной службы по призыву.

Программа перехода воинских частей постоянной готовности исключительно на контракт в период 2004–2007 гг. была провалена ради сохранения призыва и связанной с ним коррупционной составляющей. До сих пор виновники провала не наказаны, уроки из него не извлечены, а намерения увеличить количество контрактников натываются не только на прежние коррупционные факторы, но и на отсутствие понимания чиновниками потребностей военнослужащих и членов их семей, а также реальных трудностей военной службы. В результате такой политики начальное денежное довольствие рядовых контрактников даже после произошедшего его повышения будет меньшим средней зарплаты по стране. Хотя превышение денежного довольствия над средней заработной платой закреплено в Стратегии социального развития, утвержденной Минобороны России, на уровне 25%. Следует ожидать, что конкурентоспособность армии на рынке труда останется невысокой. Предпринятая после 2004 г. попытка решить проблему комплектования армии за счет добровольцев из СНГ, желающих получить российское гражданство, оказалась неэффективной. Во-первых, их предполагаемое стремление получить гражданство РФ парируется общедоступной информацией о том, что сами россияне (наиболее инициативная часть молодёжи, уверенная в своих способностях и умениях) стремятся выехать за пределы страны как для получения образования, так и для трудоустройства с достойной оплатой труда. Во-вторых, тяготы и лишения военной службы, характерные даже в мирных условиях, не компенсируются уровнем оплаты и усугубляются реальным риском участия в боевых действиях.

Для объявленного увеличения численности военнослужащих по контракту ежегодно на 50 тыс. необходимы экономические стимулы, обеспечивающие не только комплектование новых должностей контрактниками, но и восполнение их естественного ухода, что означает потребность ежегодного набора до 70 тыс. человек. Этого будет трудно достичь в нынешней численности ВС, не подняв в ближайшей перспективе стартовую сумму денежного довольствия рядового контрактника. По нашим оценкам, при переходе на исключительно добровольное комплектование по контракту и соответствующей организации боевой подготовки войск наши ВС могут быть сокращены без ущерба для обороноспособности страны на 200–250 тыс. человек. Объявленные начальником Генштаба предложения по внедрению системы непрерывного военного образования военнослужащих, которое охватывает пока что только офицерский состав, должны быть распространены на рядовой и младший командный состав.

6.8. Стратегия социально-экономического развития СКФО – первые шаги

Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа СКФО до 2025 г. утверждена более года назад. Реализация Стратегии началась. Но уже на первых этапах проявились те риски, о которых заранее предупреждали эксперты: механизмы реализации Стратегии могут вести к обострению свойственных северокавказским регионам конфликтов и возникновению новых. Содержащая четкие правила и процедуры политика, направленная на предотвращение конфликтов, должна стать неотъемлемой частью Стратегии СКФО.

Суть Стратегии

Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г. была утверждена Распоряжением Правительства РФ № 1485-р от 6.09.2010 г. Главной целью Стратегии является «обеспечение условий для опережающего развития реального сектора экономики субъектов округа, создание новых рабочих мест, повышение уровня жизни населения». В рамках оптимального сценария развития СКФО к 2025 г. планируется:

- создать не менее 400 тыс. рабочих мест, сократить уровень безработицы с 16 до 5%;
- долю населения с доходами ниже прожиточного минимума сократить с 16,5 до 9,2%;
- увеличить среднюю заработную плату с 9,6 до 23,8 тыс. руб.;
- достичь ежегодных темпов роста ВРП в 7,7% (рост за весь период – в 2,7 раза), промышленности – в 10,1%;
- повысить в 4 раза доходы консолидированных региональных бюджетов на душу населения.

Добиться подобного прорыва предполагается за счет стимулирования развития реального сектора экономики, в том числе агропромышленного комплекса, туристско-рекреационной сферы, энергетики, добывающей и обрабатывающей промышленности, транзитных функций. Планируются также развитие инновационно-образовательной деятельности, создание федерального университета.

В период 2010 и 2011 гг. Стратегия в основном «обрастала» необходимыми атрибутами – нормативной базой, организационной структурой и т.п. Начала функционировать Комиссия правительства РФ по Северному Кавказу под председательством премьер-министра Владимира Путина. Для реализации Стратегии сформированы ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» в форме дочерней структуры Внешэкономбанка с уставным капиталом 500 млн руб. и ОАО «Курорты Северного Кавказа» в форме дочерней структуры ОАО «Особые экономические зоны» с участием Внешэкономбанка и Сбербанка России с уставным капиталом 5,35 млрд руб. В отбор проектов включились Министерство регионального развития РФ, региональные органы управления экономическим развитием. Создан ряд общественных консультативных органов: Совет при полномочном представителе, Общественный совет округа, Совет по противодействию коррупции, Совет старейшин, Совет по молодежной политике, Совет алимов, окружная Комиссия по делам казачества, Экспертный совет и др.

В то же время даже на организационном уровне не все проблемы удалось решить. Так, не была принята широко разрекламированная федеральная государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.», в соответствии с которой на развитие Северного Кавказа планировалось выделить 3,9 трлн руб., включая 2,6 трлн руб. из федерального бюджета. Разработанная в июле 2011 г. Министерством регионального развития РФ программа состоит из 10 подпрограмм и включает более 8300 мероприятий. Предполагается, что реализуемые в настоящее время три относящиеся к регионам СКФО федеральные целевые программы – «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы», «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2013 годы», «Юг России (2008–2013 годы)» (в части субъектов РФ, входящих в состав СКФО) – структурно войдут в эту программу. В ближайшие годы по данной программе ежегодно планируется выделение из федерального бюджета около 400 млрд руб.

Однако программа до сих пор не утверждена, в том числе и в результате значительных разногласий с Министерством экономики РФ и Министерством финансов РФ по вопросам ее финансирования. Пока принятие программы планируется к маю 2012 г. При этом не ясно, как масштабное увеличение федерального финансирования Северного Кавказа будет сочетаться с задачами устойчивой сбалансированности бюджета и обеспечения бюджетного маневра в пользу отраслей социальной сферы, которые стоят сейчас на повестке дня в связи с достижением целей стратегического развития страны в целом.

Перспективы и риски туристического кластера

Особенно активно развернулась деятельность по формированию туристического кластера. 14 октября 2010 г. Постановлением Правительства РФ № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» было создано 5 туристско-рекреационных особых экономических зон горнолыжной направленности, из них 4 – в Северо-Кавказском федеральном округе (Матлас в Дагестане, Эльбрус-Безенги в Кабардино-Балкарии, Архыз в Карачаево-Черкесии и Мамисон в Северной Осетии – Алании). Предполагалось, что государство инвестирует в данные проекты через ОАО «КСК» 60 млрд руб. в транспортную и коммунальную инфраструктуру, а частный бизнес будет финансировать объекты курортной инфраструктуры. При этом правительство России гарантирует инвесторам возврат до 70% вложенных средств в случае форс-мажора, а также предоставляет налоговые и таможенные льготы. Так, налоговые льготы включают освобождение от федеральной части налога на прибыль (2%), возможное снижение до нуля региональной части данного налога (сейчас – 18%), а также освобождение на срок до 10 лет от налогов на имущество и землю, от транспортного налога.

В течение всего 2011 г. предпринимались активные усилия по привлечению в проект зарубежных инвестиций. В мае 2011 г. в Довиле по итогам двусторонней российско-французской встречи президентами Российской Федерации и Французской Республики была принята совместная декларация по включению проекта развития туристического кластера на Северном Кавказе в список приоритетных направлений стратегического партнерства между двумя странами. В рамках Санкт-Петербургского международного экономического форума ОАО «Курорты Северного Кавказа» подписано соглашение с французским государственным холдингом «Кэс де Депо Консигнасьон» о намерении создать совместное предприятие по участию в проекте развития туристического кластера. В конце 2011 г. совместное российско-французское предприятие «Международное развитие Кавказа» было создано. СП начнет свою деятельность с февраля 2012 г. Согласно подписанному сторонами Акционерному соглашению, в 2012 г. СП планирует привлечь инвестиции в объеме до 1 млрд евро.

Работы по созданию горнолыжного кластера только начались (фактически строительство идет лишь в Архызе на территории Карачаево-Черкесии), но Постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 г. № 1195 «Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе» уже принято решение о расширении территории Северо-Кавказского туристического комплекса в два раза. В частности, особые экономические зоны туристско-рекреационного типа создаются в Республике Ингушетия – на территории Джейрахского и Сунженского районов, на Каспийском побережье Дагестана и ряде других территорий. Заметим, что не все эти территории характеризуются спо-

койной обстановкой, отсутствием межнациональных и межконфессиональных конфликтов, террористических актов. Заявлены планы также по распространению деятельности компании на другие регионы, в том числе и не относящиеся к Северному Кавказу. Параллельно возрастают требования к государственному финансированию создания инфраструктуры. Недавно было заявлено о необходимости строительства в регионе четырех новых аэропортов и реконструкции двух старых.

Ожидаемые результаты действительно ориентированы на существенную трансформацию экономической базы развития региона: создание более 1000 км горнолыжных трасс, свыше 200 канатных дорог, строительство гостиниц, коттеджей и апартаментов различной звездности емкостью около 85 тыс. мест. Проект предполагает поэтапное создание в регионе свыше 330 тыс. рабочих мест. Планируется, что в результате на курортах Северного Кавказа, включая Каспийское побережье, одновременно смогут отдыхать 250 тыс. человек. В соответствии с озвученными оценками, после выхода проекта на полную мощность туристический поток достигнет 10 млн человек. Пик строительных работ придется на 2013–2017 гг., а в 2019 г. предполагается полностью реализовать программу.

Между тем ряд принципиальных вопросов развития туристического кластера на Северном Кавказе, поднятых еще год назад, до сих пор остаются нерешенными. Обозначим три из них.

Во-первых, *вопрос заполняемости курортов*. На существующих курортах Северного Кавказа заполняемость в сезон составляет 10–15 тыс. горнолыжников в день. Сезон длится 100–120 дней. Более того, еще до событий 2011 г., чрезвычайно негативно сказавшихся на северокавказской горнолыжной индустрии (о них речь ниже), отмечалось сокращение числа туристов на горнолыжных курортах¹. Никакого серьезного исследования спроса на услуги тех гигантов туристического бизнеса, которые предполагается создавать на Северном Кавказе, не проводилось или, во всяком случае, не представлено публично.

Во-вторых, *вопрос об уже существующих туристических центрах*. На Северном Кавказе существует по меньшей мере два крупных горнолыжных центра – Приэльбрусье в Кабардино-Балкарии и Домбай в Карачаево-Черкесии. Их судьба в условиях развития туристического кластера никак не обозначена. Очевидно, они оказываются нежелательными конкурентами строящегося горнолыжного кластера, и шансов устоять в этой конкурентной борьбе у них очень мало. А ведь они являются носителями реального бренда, причем бренд Приэльбрусья как центра не только горнолыжного, но и альпинистского спорта имеет международное значение. Они обеспечивают занятость значительного числа как местного, так и приезжего населения, и не очевидно, что это население сможет найти себя в рамках новой туристической индустрии с ее в чем-то более высокими, в чем-то просто с другими требованиями. Не очевидно также, что население туристических центров, в течение продолжительного времени находящихся на подъеме, а затем подавленных мощью государства, будет позитивно настроено по отношению к находящимся в привилегированном положении конкурентам. Скорее всего, подобная ситуация породит новые острые конфликты в регионе. И никто не застрахован от того, что эти конфликты будут иметь насильственный характер.

¹ См: Северный Кавказ – модернизационный вызов. М.: Издательский дом «Дело», 2011. С. 222–223.

Всё это заставляет поставить третий – наверное, самый острый на настоящий момент – вопрос. *Как развитие туристического кластера с 250 тыс. отдыхающих в день, включая женщин и детей (планируется также развитие семейного отдыха), сочетается с угрозой террористической деятельности?* Произошедший 18 февраля 2011 г. в Кабардино-Балкарии террористический акт, в ходе которого три туриста погибли и два получили ранения¹, ярко демонстрирует, что существование подобной угрозы – не пустые домыслы. Заставляет задуматься и тот факт, что первый теракт против туристов произошел после объявления масштабных планов развития туристического комплекса на Северном Кавказе, когда данные вопросы приобрели повышенную политическую и экономическую значимость². Создание работающих механизмов антитеррористической деятельности фактически является вопросом жизни и смерти будущего туристического кластера. Между тем в ходе обсуждения планов в данной сфере эти проблемы даже не озвучиваются публично.

На практике пока силовой путь решения проблемы терроризма по-прежнему доминирует. Единственной реакцией на усиление терроризма в республике стало проведение с 20 февраля 2011 г. контртеррористической операции (КТО). В Эльбрусском районе и на части Баксанского района режим КТО был отменен только 5 ноября 2011 г., т.е. спустя более 8 месяцев. С точки зрения логики силовых действий результаты данного мероприятия можно оценить вполне положительно. Вооруженному подполью был нанесен серьезный урон. По данным республиканского МВД, за время действия КТО в республике убиты 65 боевиков, 97 членов незаконных вооруженных формирований задержаны. В то же время долгосрочная успешность подобной политики не столь очевидна.

Во-первых, данная акция, как и многие другие, сопровождалась нарушением прав человека; убийством невинных людей, объявленных боевиками; нанесением ущерба имуществу мирного населения. Так, снова усилились репрессии против «молящихся» – людей, регулярно посещающих мечеть и совершающих религиозные ритуалы. В период КТО в Эльбрусском районе мечети пустовали – жители боялись там появляться. Общество «Мемориал» приводит пример провала инициативы руководства республики по подключению семей боевиков к выводу детей из «леса». После видеобращения матерей к своим детям с призывом прекратить гражданскую войну через полтора месяца было опубликовано второе, из которого следует, что сыновья двух женщин, выступивших в видеобращении летом, были убиты буквально у них на глазах во время спецоперации.

¹ Собственно, расстрел туристов 18 февраля был лишь первым звеном в череде террористических актов на данной территории, направленных на подрыв туристического бизнеса в Приэльбрусье. На следующую ночь была взорвана опора канатной дороги «Азау – «Старый Кругозор», на поляне Чегет был обнаружен заминированный автомобиль.

² Эксперты выдвигают различные гипотезы. Так, директор информационного агентства Medium Orient Ислам Текушев предполагает, что теракты были инициированы силами, стремящимися к смещению президента Кабардино-Балкарии Арсена Каноква: «Неизвестно, когда кланы и местный криминал, представленный кабардино-балкарским подпольем, начали плотно работать над дестабилизацией обстановки ради достижения общей цели – смещения Каноква. ... Заказчики прекрасно понимали, что убийство туристов в зоне горнолыжного курорта федерального значения, куда приезжают любители горного отдыха со всех концов России и европейских государств, не входит в рамки допустимых рисков, определенных российскими элитами на Кавказе» (Ислам на Северном Кавказе: история и современность. Прага, Medium Orient, 2011. С. 178–179). В республике же широко распространено мнение, что данный всплеск насилия напрямую связан с борьбой за контроль над туристическим бизнесом.

перации в г. Баксан¹. Именно из подобных ситуаций и возникает «замкнутый круг насилия», когда страдания и гибель невинных людей, часто родственников, друзей, знакомых, в ходе борьбы с терроризмом усиливают стремление отомстить и ведут к активизации, а не к свертыванию вооруженной борьбы.

Во-вторых, была дезорганизована хозяйственная деятельность на данных территориях. Особенно сильно пострадало Приэльбрусье. С момента введения режима контртеррористической операции приток туристов в данный район полностью прекратился. Серьезная угроза возникла для владельцев отелей и других объектов местной туристической инфраструктуры – в расчете на развитие бизнеса многие из них брали кредиты. На грани голода оказались наемные работники, а также мелкие предприниматели, в частности производители и продавцы сувенирной продукции (была вероятность того, что 1 сентября детей не отправят в школу, поскольку их не во что одеть). Неизвестными структурами активно производилась скупка земель по бросовым ценам². И хотя режим КТО отменен в начале ноября 2011 г., очевидно, что и при этом будет достаточно сложно избежать долгосрочных негативных последствий.

С одной стороны, нарастающее недовольство населения было направлено не только против боевиков, но и против властей. Это проявилось даже на официальном уровне. На встрече с жителями поселка Эльбрус президент Кабардино-Балкарии А. Каноков специально подчеркнул: «Ни у кого не было намерения ущемить интересы жителей района, несмотря на обилие разговоров на эту тему»³. Но при этом в разговорах собеседники с возмущением цитировали фразу одного из высокопоставленных федеральных чиновников: «Будете голодать до последнего ваххабита!». Подобное автоматическое зачисление местных жителей в пособники террористов также не способствует достижению социального мира в республике, добавляя свой вклад в «замкнутый круг насилия».

С другой стороны, явно пострадали перспективы развития туризма в Приэльбрусье, а, возможно, и на всем Северном Кавказе. Сейчас еще рано оценивать размеры перспективных потерь, известны лишь краткосрочные итоги. В середине декабря курорт был загружен только на 15%, в «высокий сезон» (новогодние каникулы) в Приэльбрусье отдохнуло в два раза меньше людей, чем год назад⁴. Экономические потери усиливаются еще и тем, что, неся дополнительные издержки на обеспечение безопасности, по имеющейся информации, местные предприниматели не рискуют повышать цены даже в соответствии с инфляцией. При этом выплачиваемые населению компенсации экономических потерь, связанных с проведением КТО, мизерны. По имеющейся информации, всего на Эльбрусский район выделено 1,5 млн руб., наиболее нуждающимся семьям выдано по 15 тыс. руб.

¹ Бюллетень Правозащитного центра «Мемориал». Ситуация в зоне конфликта на Северном Кавказе: оценка правозащитников. Лето 2011 г. *Источник:* Правозащитный центр «Мемориал» // «Кавказский Узел». <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/194174>. 18 октября 2011 г.

² Нам пришлось побывать в данном районе в период проведения КТО. Даже внешне картина выглядела чудовищно: стаи голодных собак, развивающиеся на ветру обрывки рекламы и полное отсутствие людей.

³ Каноков А.: режим КТО в Приэльбрусье будет отменен в начале ноября // «Кавказский узел». <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/194611>. 24.10.2011, 20:57.

⁴ В Приэльбрусье после длительного перерыва начался горнолыжный сезон. Кавказский узел. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/197872/> дек. 19 2011, 01:51

Официально причиной малого притока туристов в Приэльбрусье, наряду с проведением КТО, называется отсутствие снега. Будущее покажет, какой фактор является более важным. Однако ясно, что восстановление репутации Приэльбрусья, да и Северного Кавказа в целом, как привлекательного места горнолыжного отдыха может потребовать значительных издержек, в том числе и временных.

В этой ситуации очевидно, что без принципиально новых подходов к обеспечению безопасности в данном регионе успешность развития туристического кластера оказывается под большим вопросом. Фактически бесперспективность чисто силового решения проблемы уже осознали в большинстве северокавказских республик. В Дагестане, Ингушетии, в той же Кабардино-Балкарии с разной степенью последовательности и успешности предпринимаются попытки смягчения противостояния, возвращения бывших боевиков к мирной жизни. Федеральные структуры не участвуют в данном процессе, что резко снижает его эффективность. Если подобная политика будет продолжаться, это может привести к серьезным сбоям в реализации Стратегии.

Проектное финансирование

Возможность получения гарантий либо других форм поддержки для реализации инвестиционных проектов вызвала значительную заинтересованность, в первую очередь среди средних предпринимателей северокавказских регионов. Фактически все представители данного социального слоя, с которыми удалось провести интервью за последний год, готовили какие-либо проекты для получения поддержки. В то же время оценки тех предпринимателей, которые уже столкнулись с процедурой отбора, были неоднозначны. Так, отмечалось, что осуществляющие отбор структуры заинтересованы в первую очередь в отборе скорее крупных, чем мелких проектов и напрямую предлагают предпринимателям укрупнять проекты и увеличивать объемы инвестиций. Однако процесс находится лишь в начальной стадии, и оценивать его результаты пока еще явно преждевременно. Так, заложенная в бюджете 2011 г. сумма в 50 млрд руб. на предоставление государственных гарантий РФ по кредитам, привлекаемым юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов на Северном Кавказе, перенесена в бюджет 2012 г. (соответственно в бюджете текущего года на эти цели предусмотрено 100 млрд руб.).

Основные выявившиеся на настоящий момент технические проблемы были вполне предсказуемы: это недостаточно высокое качество проектов, низкая степень их проработанности. Данный фактор может быть одной из причин того, что большая часть проектов будет реализована в Ставропольском крае, где не только риски ниже, но и проектная культура находится на относительно более высоком уровне. Об этом говорил и полномочный представитель президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе Александр Хлопонин: «На следующий год в бюджете запланировано 6,6 млрд руб. Инвестиционного фонда – все на проекты СКФО, на развитие инфраструктуры. А готов сегодня только Ставропольский край, который уже получает 3 млрд. Остальные деньги не распределены, так как нет конкретных готовых проектов, конкретной документации, в соответствии с которой надо финансировать эти проекты»¹.

¹ Говердовский Ю. У Северного Кавказа есть стратегия развития // Парламентская газета. № 48 (2464). <http://www.pnp.ru/newspaper/20101001/4614.html>. 1.10.2010 г.

В то же время не заставили себя ждать и конфликты, связанные с реализацией поддерживаемых государством инвестиционных проектов. Особенно острая ситуация сложилась в Ногайском районе Дагестана, где предполагалось строительство сахарного завода.

Конфликтный потенциал в районе нарастал и до решения о строительстве завода. Это было связано в первую очередь с земельным вопросом. Ногайский район является территорией, где значительная часть (более 60%) земель относится к так называемым землям отгонного животноводства, т.е. используется не коренным населением, а переселенцами из горных районов (даргинцами и аварцами). Бывшие горцы также заняли большую часть пастбищ на территории района, не относящейся к землям отгонного животноводства. Фактически в распоряжении ногайцев осталась незначительная часть районных земель, в первую очередь пашня. Именно на большую часть этих земель (около 100 тыс. га) и претендовал проект, предусматривающий строительство завода. В сахарном заводе коренное население увидело угрозу с нескольких точек зрения.

Во-первых, отсутствие формальных прав собственности на выделяемые под проект земли не означает, что они по факту не закреплены за местными жителями. Неформальные права собственности получили в Дагестане широкое распространение и рассматриваются населением как легитимные. Тем самым фактически приход инвестора воспринимался как способ отобрать последние земли, еще остающиеся в районе в распоряжении ногайского народа. Тем более что, в соответствии с распространенным в районе мнением, сахарная свекла в характерных для данной территории климатических условиях расти не может.

Во-вторых, строительство завода воспринималось как способ обеспечения дальнейшей миграции горцев на территорию района. Подобные выводы делались исходя из того факта, что проект предусматривает создание 15 тысяч новых рабочих мест. Однако население района не сможет обеспечить такое количество рабочей силы. Кроме того, среди местных жителей практически отсутствуют люди нужной квалификации – выращивание сахарной свеклы не относится к традиционным сферам деятельности ногайского населения. Необходимость привлечения в район дополнительной рабочей силы была озвучена и руководством республики. Масла в огонь подлило и то обстоятельство, что инициатором проекта являлся владелец фирмы из Хасавюртовского района Дагестана, населенного аварцами.

Протесты населения достигли своей цели – строительство сахарного завода было перенесено в соседний, Тарумовский, район. Однако созданное в районе хрупкое равновесие было нарушено, политическая мобилизация населения произошла, и конфликт зажил собственной жизнью, независимой от инвестиционного проекта, сыгравшего роль спускового крючка. На съезде ногайского народа¹, проходившем в конце мая 2011 г. в центре Ногайского района Дагестана – поселке Терекли-Мектеб, наряду с проблемой сахарного завода были подняты и более общие политические вопросы: необходимость объединения всех ногайцев в рамках одного административно-территориального образования, переход к прямым выборам главы района и т.п. Даже после решения о переносе места строительства завода активность жителей Ногайского

¹ Основные территории компактного проживания ногайцев – Дагестан, Чечня, Карачаево-Черкесия и Ставропольский край, а также Астраханская область. В Дагестане и Карачаево-Черкесии существуют ногайские национальные районы.

района не снижается, нарастает противостояние с руководством района, расширяется спектр политических требований (теперь оппозиция выступает также против выбора представительного органа района по партийным спискам). По мнению СМИ, «сам район постепенно превращается в полноценную зону конфликта»¹.

* * *

Проявившиеся уже на первых этапах реализации Стратегии риски, связанные с нарастанием конфликтного потенциала в северокавказских регионах, требуют дополнительной разработки в рамках Стратегии СКФО политики, направленной на предотвращение возникновения дополнительных конфликтов. Это может быть хотя бы частично достигнуто путем выработки набора правил и процедур, обеспечивающих грамотное проведение информационной кампании, учет мнения населения и отказ от проектов, последствия которых могут наиболее негативно влиять на социальную стабильность в регионе.

На последнем вопросе необходимо остановиться подробнее. Предшествующий опыт реализации инвестиционных программ на Северном Кавказе выявил чрезвычайную опасность осуществления проектов, предусматривающих вывод из хозяйственного оборота значительных площадей плодородных земель (например, в результате их затопления). Разрушая традиционные стратегии жизнедеятельности населения фактически без появления новых альтернатив, подобные проекты могут провоцировать возникновение на территориях крайних форм экстремистской деятельности. Целесообразно либо вообще отказаться от реализации подобных проектов, либо обеспечить максимально возможный учет мнения населения и идти на их реализацию только при достижении общественного согласия по данному вопросу. Поскольку в условиях Северного Кавказа мониторинг реальности подобного общественного согласия может представлять определенные проблемы и быть связанным со значительными издержками, первый вариант (запрет на проекты, связанные с масштабным выводом земель) может оказаться предпочтительнее.

Данная политика должна также затрагивать вопросы антитеррористической деятельности, предусматривая уход от чисто силового решения проблемы и активизацию механизмов достижения общественного согласия при участии федерального центра, выступающего гарантом достигнутых договоренностей и обеспечивающего координацию деятельности силовых структур в данном процессе.

¹ Сухов И. Ногайский мятеж. В самом большом районе Дагестана требуют беспартийных выборов // Московские новости. http://mn.ru/blog_caucasus/20110905/304671811.html. 5 сентября 2011 г.

Приложение

Законодательные изменения в вопросах формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций¹

Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (далее – Закон № 275-ФЗ или Закон о целевом капитале НКО) регулирует отношения, возникающие при формировании, пополнении и расформировании целевого капитала некоммерческих организаций, при доверительном управлении имуществом, составляющим целевой капитал некоммерческих организаций, при использовании доходов, полученных от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал некоммерческих организаций, а также определяет особенности правового положения некоммерческих организаций, формирующих целевой капитал²

С 1 января 2012 г. Закон № 275-ФЗ будет действовать в новой редакции. Изменения в него внесены Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 328-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Поправки направлены на совершенствование механизма правового регулирования данного инструмента и дальнейшее расширение возможностей его использования некоммерческими организациями.

Прежде всего, необходимо отметить, что предусматривается возможность формирования (пополнения) целевого капитала некоммерческих организаций за счет не только денежных средств, но и иных активов: недвижимости и ценных бумаг, находящихся в собственности жертвователей. Порядок первоначальной оценки такого имущества определен ч. 3.1 и 3.2 ст. 4 Закона № 275-ФЗ. Для целей Закона № 275-ФЗ первоначальная оценка в отношении недвижимого имущества признается равной рыночной стоимости такого имущества, определенной на основании данных об оценке такого имущества, проведенной независимым оценщиком в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность в Российской Федерации; в отношении ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг, признается равной средневзвешенной цене, сложившейся на данном рынке по результатам торгов организатора торговли на рынке ценных бумаг на дату, предшествующую дате заключения договора пожертвования, в отношении иных ценных бумаг признается равной рыночной стоимости таких ценных бумаг, определенной на дату, предшествующую дате заключения договора пожертвования, на основании данных об оценке таких ценных бумаг, также проведенной независимым оценщиком в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. При получении некоммерческой организацией на пополнение целевого капитала ценных бумаг, соответствующих критериям, установленным ст. 15 Закона № 275-ФЗ, и (или) недвижимого имущества в со-

¹ Раздел подготовлен с помощью правовой системы КонсультантПлюс.

² См. ст.1 указанного Закона в новой редакции.

ответствии с завещанием некоммерческая организация определяет сумму первоначальной оценки такого имущества в аналогичном порядке, на день открытия наследства.

Прямо указано, что целевой капитал должен иметь индивидуальное обозначение, идентифицирующее его по отношению к иным целевым капиталам¹, хотя при этом не поясняется случай, если целевой капитал является единственным сформированным в организации. Разрешен спорный случай: теперь некоммерческая организация – собственник целевого капитала вправе осуществлять формирование целевого капитала и за счет процентов от размещения на депозитных счетах в кредитных организациях денежных средств, полученных на формирование целевого капитала.

Ранее формирование целевого капитала и использование дохода от него могли осуществляться в целях использования в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки). Данный перечень теперь дополнен такими видами, как охрана окружающей среды, оказание гражданам бесплатной юридической помощи и осуществление их правового просвещения.

Собственник целевого капитала также будет вправе использовать на административно-управленческие расходы не более 5% суммы пожертвований, поступивших на формирование и (или) пополнение целевого капитала, если это предусмотрено договором пожертвования. Ранее разрешалось на эти цели использовать не более 15% суммы дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, или не более 10% суммы дохода от целевого капитала, поступившего за отчетный год.

Уточнено, что НКО вправе передать денежные средства, полученные на формирование одного целевого капитала, в доверительное управление только одной управляющей компании. А некоммерческая организация, сформировавшая несколько целевых капиталов, вправе передать их в доверительное управление управляющей компании или управляющим компаниям.

С 10 до 30 дней увеличен срок передачи в управляющую компанию дополнительных пожертвований на формирование целевого капитала или на пополнение сформированного целевого капитала. Финансовый план некоммерческой организации должен быть утвержден не позднее одного месяца с даты передачи имущества в доверительное управление. Поправками прямо предусматривается, что специализированная организация передает доход от целевого капитала получателю дохода от целевого капитала на основании отдельного договора пожертвования, заключенного в соответствии с требованиями гражданского законодательства РФ. Введена норма, что издержки, связанные с отменой пожертвования, несет некоммерческая организация – собственник целевого капитала за счет имущества, составляющего целевой капитал, или в случае недостаточности такого имущества за счет иного принадлежащего ей имущества.

Кроме того, с учетом указанных изменений вносятся также поправки в законодательство о налогах и сборах, предусматривающие предоставление налоговых льгот в отношении операций с таким имуществом.

Поскольку с 1 января 2012 г. на пополнение целевого капитала НКО могут передавать в том числе и недвижимое имущество, с указанной даты не только передача денежных средств на формирование целевого капитала НКО, но и передача недвижимости на пополнение капитала не облагаются НДС (подп. 8 п. 2 ст. 146 НК РФ). При такой

¹ См. п. 7 ст. 4 Закона № 275-ФЗ в новой редакции.

передаче недвижимости жертвователю должен будет восстановить по этому имуществу суммы НДС, принятые ранее к вычету (подп. 1 п. 3 ст. 170 НК РФ)¹.

Кроме того, согласно подп. 8.1 п. 2 ст. 146 НК РФ объектом НДС не является передача недвижимости в случае расформирования целевого капитала, отмены пожертвования или при ином возврате этого имущества в порядке, предусмотренном договором или действующим законодательством РФ. Это правило применяется при передаче недвижимости некоммерческой организацией – собственником целевого капитала жертвователю, его наследникам или другой некоммерческой организации в соответствии с Законом № 275-ФЗ.

Скорректирован порядок определения доходов и расходов для целей исчисления НДФЛ. Так, установлено, какие затраты признаются расходами при определении финансового результата по операциям с ценными бумагами, которые получены физическим лицом – жертвователем в случае расформирования целевого капитала, отмены пожертвования или при ином возврате ценных бумаг, переданных на пополнение капитала НКО. Расходом в этом случае признаются только те затраты по операциям с ценными бумагами, которые понесены физическим лицом до указанной передачи (п. 13 ст. 214.1 НК РФ).

В соответствии с п. 52 ст. 217 НК РФ освобождаются от обложения НДФЛ доходы в виде имущества (в том числе денежных средств), переданного на формирование или пополнение целевого капитала НКО и полученного физическим лицом – жертвователем в случае расформирования капитала, отмены пожертвования либо иного возврата, предусмотренного договором пожертвования или Законом № 275-ФЗ. Отдельный случай – когда жертвователю возвращаются не переданные на пополнение капитала НКО недвижимость или ценные бумаги, а их денежный эквивалент. Тогда не облагается НДФЛ только доход, равный расходам на приобретение, хранение или содержание такого имущества, осуществленным жертвователем на дату передачи имущества некоммерческой организации – собственнику целевого капитала. Заметим, что никаких исключений в отношении указанного дохода ст. 224 НК РФ не предусмотрено, в связи с чем применяется общеустановленная ставка в размере 13%. Установлено, что физические лица – жертвователи исчисляют и уплачивают НДФЛ самостоятельно, а также подают в инспекцию по месту своего учета соответствующую декларацию (ст. 228 НК РФ). Вместе с тем из общего правила есть исключение: если на дату передачи недвижимости она находилась в собственности жертвователя три года и более, то при возврате денежного эквивалента такого имущества доход в полном объеме освобождается от обложения НДФЛ (п. 52 ст. 217 НК РФ).

Согласно ст. 219 НК РФ, предусматривающей уменьшение налоговой базы на социальные вычеты, в социальный вычет включаются пожертвования, перечисленные физическим лицом на формирование или пополнение целевого капитала НКО. Сейчас эта норма дополнена случаем возврата указанных пожертвований при расформировании целевого капитала, отмене пожертвования или при ином возврате, предусмотренном договором пожертвования или Законом № 275-ФЗ, – физическое лицо обязано восстановить использованный социальный вычет. Иными словами, физическому лицу необходимо включить сумму этого вычета в налоговую базу того периода, в котором иму-

¹ Налог восстанавливается в размере суммы, пропорциональной остаточной (балансовой) стоимости объекта без учета переоценки (ст. 170 НК РФ).

щество или денежные средства фактически возвращены жертвователю. Заметим, что данное правило распространяется на все случаи возврата налогоплательщику пожертвования, в связи с перечислением которого им был применен социальный вычет.

Еще одно изменение коснулось порядка предоставления имущественного вычета по НДФЛ. Согласно п. 1 ст. 220 НК РФ физические лица вправе воспользоваться таким вычетом в размере 1 млн руб. при реализации жилья, находившегося в их собственности менее 3 лет. Вместо использования имущественного вычета доходы от продажи можно уменьшить на связанные с их получением документально подтвержденные расходы. Теперь указанная норма также дополнена порядком уменьшения доходов от реализации физическим лицом – жертвователем недвижимого имущества, которое было передано им на пополнение целевого капитала НКО и получено обратно при расформировании целевого капитала, отмене пожертвования или при ином возврате. В этом случае расходами признаются документально подтвержденные затраты на приобретение, хранение или содержание такого имущества, понесенные жертвователем на дату передачи недвижимости НКО – собственнику целевого капитала на пополнение капитала. Также установлено, как вычислить срок нахождения указанного имущества в собственности физического лица – жертвователя. Для целей исчисления НДФЛ такой срок определяется с учетом периода нахождения недвижимости в собственности до даты ее передачи на пополнение целевого капитала НКО.

Изменениями также дополнен порядок признания доходов и расходов в целях исчисления налога на прибыль.

Введен ряд дополнений, касающихся учета доходов жертвователей. В частности, не облагаются налогом на прибыль денежные средства, недвижимость и ценные бумаги, переданные на формирование и пополнение целевого капитала некоммерческих организаций и возвращенные жертвователю или его правопреемникам (подп. 42 п. 1 ст. 251 НК РФ). Такой возврат возможен, как уже отмечалось, в случае расформирования целевого капитала, отмены пожертвования либо в ином случае, предусмотренном договором пожертвования или Законом № 275-ФЗ. Недвижимость и ценные бумаги учитываются по стоимости (либо остаточной стоимости), по которой это имущество было учтено в налоговом учете на дату его передачи на пополнение целевого капитала.

Поскольку вместо недвижимости и ценных бумаг жертвователю (его правопреемникам) может возвращаться денежный эквивалент такого имущества, предусматривается, что в случае возврата денежного эквивалента недвижимости во внереализационных доходах признается сумма превышения над стоимостью (остаточной стоимостью) объекта, по которой он учитывался в налоговом учете жертвователя на дату передачи на пополнение целевого капитала НКО. Если возвращается денежный эквивалент ценных бумаг, то к внереализационным доходам относится разница между возвращенным денежным эквивалентом и стоимостью, по которой ценные бумаги были учтены в налоговом учете жертвователя на дату их передачи на пополнение целевого капитала НКО (п. 23 ст. 250 НК РФ). А согласно п. 4 ст. 271 НК РФ датой получения дохода в виде денежного эквивалента имущества, переданного на пополнение целевого капитала НКО, признается дата зачисления средств на расчетный счет налогоплательщика. Если же стоимость недвижимости и ценных бумаг, установленная на указанные даты, превышает денежный эквивалент такого имущества, возвращенный жертвователю (его право-

преемникам), то разница между этими величинами признается убытком. Такой убыток налогоплательщик вправе учесть в установленном законом порядке¹.

Важно то, что для некоммерческих организаций – собственников целевого капитала предусмотрены льготы. Так, с января 2012 г. к необлагаемым доходам относятся:

- проценты от размещения на депозитных счетах денежных средств, полученных на формирование или пополнение целевого капитала либо возвращенных управляющей компанией в связи с прекращением действия договора доверительного управления имуществом (подп. 43 п. 1 ст. 251 НК РФ);
- дивиденды, процентный (купонный) доход (подп. 43 п. 1 ст. 251 НК РФ);
- иные подлежащие передаче в управление управляющей компании в соответствии с Законом № 275-ФЗ доходы от погашения по ценным бумагам, полученным на пополнение целевого капитала НКО или возвращенным управляющей компанией в связи с прекращением действия договора доверительного управления имуществом (подп. 43 п. 1 ст. 251 НК РФ);
- недвижимое имущество или ценные бумаги, полученные НКО на пополнение целевого капитала. Указанное имущество, как и денежные средства, полученные на формирование капитала, относится к целевым поступлениям (подп. 13 п. 2 ст. 251 НК РФ).

¹ См. подробнее ст. 268 и 280 НК РФ.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2011 ГОДУ
Тенденции и перспективы
(Выпуск 33)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

По вопросам приобретения обращаться по тел. (495) 629-6736

125993, Москва, Газетный пер., 3-5
Тел. (495) 629-6413, факс (495) 697-8816
wwwiet@iet.ru, www.ier.ru

Подписано в печать 09.04.2012.

ISBN 978-5-93255-340-4



9 785932 553404