ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2007 ГОДУ

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(*Выпуск 29*)

Москва
март 2008

УДК 33(470+571)"2007"
ББК 65.9(2Рос)

Агентство CIP РГБ

Институт экономики переходного периода

Директор: Е.Т. Гайдар

Редакционная коллегия: *Е. Гайдар* (главный редактор)
С. Синельников-Мурылев
Н. Главацкая

Р76 ***Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 29) –*** *М.: ИЭПП, 2007. С. 657*

ISBN 978-5-93255-247-6

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2007 г. В работе пять крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический контекст; денежно-кредитная и бюджетная сферы; 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 2007. Trends and outlooks. (Issue 29)

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2007. The paper contains five big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political context; the monetary and credit and financial spheres; 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.

Настоящая работа издана на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством международного развития США

УДК 33(470+571)"2007"
ББК 65.9(2Рос)

ISBN 978-5-93255-247-6

© Институт экономики переходного периода, 2008

Авторский коллектив:

раздел 1.1 – Е. Гайдар;
раздел 1.2 – В. Мау;
раздел 1.3 – В. Дашкеев, Л. Фрейнкман;
раздел 2.1 – П. Трунин;
раздел 2.2 – С. Дробышевский;
раздел 2.3.1–2.3.4, 2.3.6 – И. Соколов;
раздел 2.3.5 – М. Казакова;
раздел 2.4 – П. Кадочников, В. Назаров, С. Синельников-Мурылев;
раздел 2.5 – А. Мамедов, В. Назаров;
раздел 2.6.1, 2.6.3 – Н. Буркова;
раздел 2.6.2 – А. Шадрин;
раздел 2.6.4 – Л. Михайлов, Л. Сычева;
раздел 3.1 – Е. Астафьева, Ю. Бобылев, О. Изряднова;
раздел 3.2 – С. Цухло;
раздел 3.3 – О. Изряднова, Е. Илюхина;
раздел 3.4 – Н. Воловик, С. Приходько;
раздел 3.5 – О. Шик;
раздел 4.1 – И. Колосницын, А. Суринов;
раздел 4.2 – Л. Карачурина (ГУ-ВШЭ);
раздел 4.3 – Е. Кобзарь (ГУ-ВШЭ);
раздел 4.4.1 – Т. Клячко;
раздел 4.4.2 – С. Шишкин;
раздел 4.5 – И. Дежина;
раздел 5.1 – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
раздел 5.2 – М. Кузык, Ю. Симачев;
раздел 5.3 – Е. Апевалова;
раздел 5.4 – Г. Мальгинов, Г. Стерник (РЭА им. Г. Плеханова, Российская Гильдия риэлторов);
раздел 5.5 – В. Зацепин, В. Цымбал;
раздел 5.6 – Н. Миронова, М. Славгородская, И. Стародубровская;
раздел 5.7 – А. Киреева;
приложение 1 – И. Толмачева;
приложение 2 – М. Головнева;
приложение 3 – А. Левашенко.

Содержание

Раздел 1. Социально-политический контекст 9
1.1. Мировая экономическая конъюнктура и Россия 9
1.2. Экономическая политика 2007 г.: успехи и риски 30
1.2.1. Достижения и проблемы 30
1.2.2. Проблемы экономического роста 34
1.2.3. Институциональные факторы экономического роста 40
1.2.4. Тенденции и риски 46
1.3. Риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации 50
1.3.1. Особенности и риски экономического роста в современной России 51
1.3.2. Институциональное развитие как ключевой инструмент диверсификации 55
1.3.3. Взаимосвязь динамики индикаторов экономического и институционального развития: опыт России в контексте мирового развития 58
1.3.4. Некоторые выводы о характере современной институциональной динамики в России 69
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы 74
2.1. Денежно-кредитная политика 74
2.1.1. Денежный рынок 74
2.1.2. Инфляционные процессы 78
2.1.3. Состояние платежного баланса 81
2.1.4. Кризис на мировом кредитном рынке и его влияние на денежный рынок России 87
2.1.5. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики 92
2.2. Сценарный прогноз развития экономики РФ при изменении платежного баланса в среднесрочной перспективе 97
2.3. Государственный бюджет 101
2.3.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации 101
2.3.2. Анализ исполнения федерального бюджета РФ в 2007 г. 107
2.3.3. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ 112
2.3.4. Расходы бюджетной системы 124
2.3.5. Оценка бюджетных параметров без учета вклада нефтегазового сектора и влияния мировых цен на нефть 125
2.3.6. Федеральный бюджет на 2008 г. и на период до 2010 г. 129
2.4. Долгосрочная устойчивость бюджетной политики в России 136
2.4.1. Оценка бюджетных последствий реализации мер, заложенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации 136
2.4.2. Анализ возможных сценариев повышения сбалансированности бюджетной системы в 2008–2020 гг. 145

2.5. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы 149
2.5.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня 149
2.5.2. Изменения в Бюджетном кодексе Российской Федерации 155
2.5.3. Федеральный бюджет на 2008 г. и на период до 2010 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы 158
2.5.4. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 164
2.5.5. Вопросы перераспределения налогов между уровнями власти 168
2.5.6. Распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований 173
2.6. Российские финансовые рынки 180
2.6.1. Рынок государственных ценных бумаг 180
2.6.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований 188
2.6.3. Фондовый рынок 202
2.6.4. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования 221
Раздел 3. Реальный сектор экономики 233
3.1. Макроструктура производства 233
3.1.1. Тенденции и факторы изменения конечного спроса 233
3.1.2. Особенности формирования ВВП по доходам 239
3.1.3. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности 247
3.2. Конъюнктура промышленности 265
3.2.1. Динамика спроса и запасов готовой продукции в российской промышленности 266
3.2.2. Помехи росту промышленного производства 272
3.2.3. Динамика конкурентных отношений в российской промышленности 278
3.2.4. Формирование конкурентной среды в российской промышленности 287
3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики 298
3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал 298
3.3.2. Иностранные инвестиции 307
3.4. Внешняя торговля 312
3.4.1. Внешнеторговый оборот 312
3.4.2. Конъюнктура мирового рынка 314
3.4.3. Экспорт 316
3.4.4. Импорт 322
3.4.5. Географическая структура внешней торговли 324
3.4.6. Регулирование внешней торговли 327
3.4.7. Присоединение к Всемирной торговой организации 334
3.5. Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса России 337
3.5.1. Положение в АПК 337

3.5.2. Финансовое положение в сельском хозяйстве 342
3.5.3. Производство ресурсов для сельского хозяйства 345
3.5.4. Пищевая промышленность 346
3.5.5. Агропродовольственная внешняя торговля и внешнеторговая политика 347
3.5.6. Агропродовольственная политика 359
Раздел 4. Социальная сфера 376
4.1. Финансы населения и потребительский рынок 376
4.2. Миграционные процессы 379
4.2.1. Законодательство 2007 г. в области регулирования миграции 379
4.2.2. Динамика миграционных потоков 382
4.2.3. Внешняя миграция на длительный срок и постоянное место жительства 383
4.2.4. Временная трудовая миграция 387
4.3. Основные тенденции на рынке труда 394
4.4. Отрасли социально-культурной сферы 401
4.4.1. Образование 401
4.4.2. Здравоохранение 420
4.5. Сфера науки и инноваций 437
4.5.1. Основные итоги реализации стратегических планов государства в области научной и инновационной политики 437
4.5.2. Кадровая политика в науке 439
4.5.3. Проблемы материального обеспечения российской науки 446
4.5.4. Организационное реформирование науки 449
4.5.5. Стимулирование инновационной деятельности 461
Раздел 5. Институциональные проблемы 473
5.1. Состояние отношений собственности, государственный сектор и приватизация 473
5.1.1. Имущественная политика государства: некоторые общие тенденции 473
5.1.2. Масштаб государственного сектора, его составные части и основные характеристики 478
5.1.3. Среднесрочные приватизационные планы и реалии приватизации 490
5.1.4. Деятельность крупных государственных компаний 492
5.1.5. Государственные корпорации как новый элемент имущественной политики государства на современном этапе 498
5.1.6. Изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей функционирование государственного сектора 502
5.2. Создание государственных корпораций как значимый элемент институциональной политики в 2007 г. 505
5.2.1. Особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация» 507
5.2.2. Мотивы появления организационно-правовой формы «государственная корпорация» в российском законодательстве и специфика ее использования до 2007 г. 508
5.2.3. Предпосылки расширения использования государством организационно-правовой формы «государственная корпорация» в 2007 г. 510

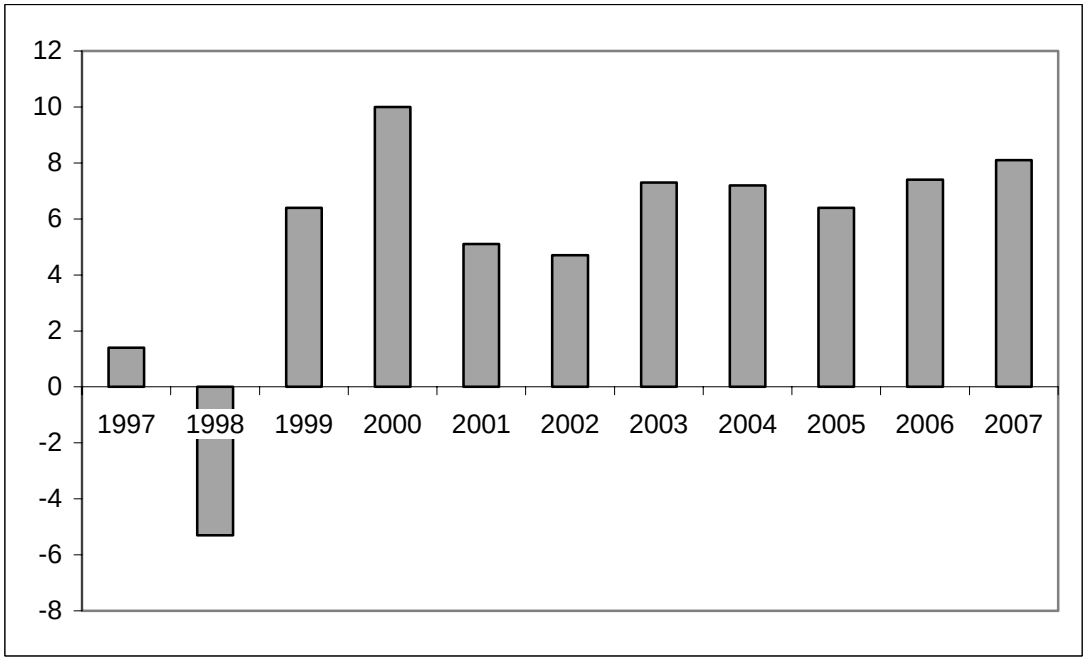
5.2.4. Особенности обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций ... 518
5.2.5. Потенциал созданных государственных корпораций и некоторые проблемы его реализации ... 522
5.2.6. Типология созданных государственных корпораций ... 529
5.3. Изъятие и резервирование государством земельных участков ... 534
5.3.1. Неопределенность прав государства и прав собственников, владельцев и арендаторов земельных участков в сфере изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и резервирования земли ... 535
5.3.2. Расширение полномочий государственных органов в земельной сфере при отсутствии эффективных механизмов административного контроля ... 537
5.3.3. Проблемы получения собственниками, землевладельцами и землепользователями компенсации за изъятый земельный участок, а также убытков, причиненных изъятием земли ... 539
5.3.4. Введение особого порядка изъятия земельных участков в Краснодарском крае в связи с проведением Олимпиады в г. Сочи ... 540
5.4. Российский рынок жилья ... 545
5.4.1. Ценовая ситуация: основные итоги 2007 г. ... 545
5.4.2. Закономерности развития рынка жилья городов России в среднесрочном периоде ... 551
5.4.3. Жилье в ряду приоритетных национальных программ ... 554
5.4.4. Столичный рынок ипотечных сделок с жильем ... 560
5.4.5. Прогноз и основные выводы ... 567
5.5. Военная экономика и военная безопасность России ... 572
5.5.1. Социально-экономические аспекты военно-кадровой политики ... 572
5.5.2. Техническое оснащение и обеспечение функционирования военной организации РФ ... 580
5.5.3. Военные расходы федерального бюджета ... 581
5.5.4. Тенденции и перспективы развития военной экономики России ... 592
5.6. Муниципальная реформа: накопление проблем и поиск решений ... 595
5.6.1. Изменения в федеральном законодательстве в 2007 г. ... 595
5.6.2. Изменения в региональном законодательстве ... 599
5.6.3. Потребность в изменении подходов к территориальной организации местного самоуправления ... 602
5.6.4. Пути эффективного решения вопросов местного значения поселений ... 608
5.7. Правовые аспекты функционирования институтов развития ... 614
Приложение 1. Обзор изменений и дополнений в области налогового регулирования и гражданского законодательства ... 623
Приложение 2. О налогообложении сельскохозяйственных товаропроизводителей ... 644
Приложение 3. Непроработанность правового положения генерирующих компаний на российском оптовом рынке электроэнергии и мощности ... 652

Раздел 1. Социально-политический контекст

1.1. Мировая экономическая конъюнктура и Россия

Изменение экономической конъюнктуры в Америке, риск рецессии, масштабы ее возросшего влияния на экономику других стран, перспективы замедления глобального экономического роста, его вероятные масштабы и протяженность – сегодня темы оживленной дискуссии. В США, в ходе начавшейся президентской кампании, проблемы, связанные с риском рецессии, прочно отодвинули на второй план все остальные, в том числе и такую острую, как ситуация в Ираке. На Всемирном экономическом форуме в Давосе (2008 г.) тематика, связанная с мировой экономической конъюнктурой, не имела конкурентов по популярности. Это нетрудно понять. Колебания темпов экономического роста напрямую связаны не только с ситуацией на финансовых рынках, но и с состоянием банковской системы, доступностью кредита, масштабами жилищного строительства, состоянием национальных бюджетов, динамикой социальных расходов, уровнем жизни населения. Она прямо сказывается на том, как живут миллиарды людей.

Экономический рост в России начался в 1997 г. после преодоления постсоциалистической рецессии, связанной с крахом советской экономики, перестройкой важнейших экономических институтов. В 1998 г. он был прерван резким ухудшением мировой экономической конъюнктуры, оттоком капитала с многих развивающихся рынков (включая российский), падением цен на нефть (в реальном исчислении) до беспрецедентно низкого за последние 30 лет уровня. Рост восстановился в 1999 г. и с тех пор продолжается уже 9 лет. Его средние темпы за этот период – 6,9% в год (см. *рис. 1*).

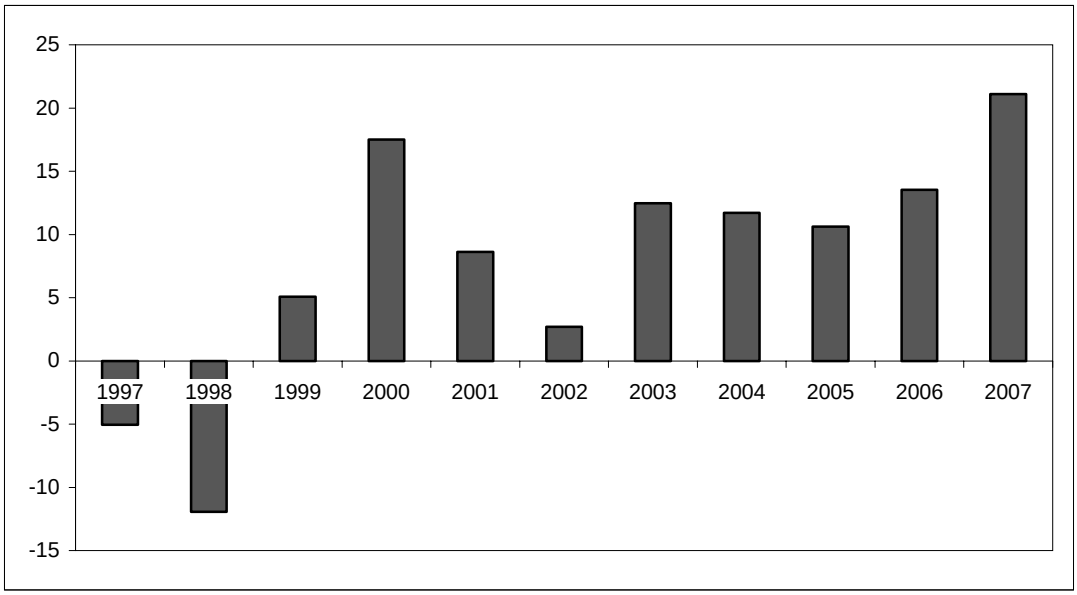


Источник: Росстат.

Рис. 1. Темпы прироста ВВП России, 1997–2007 гг. (в % к предыдущему году)

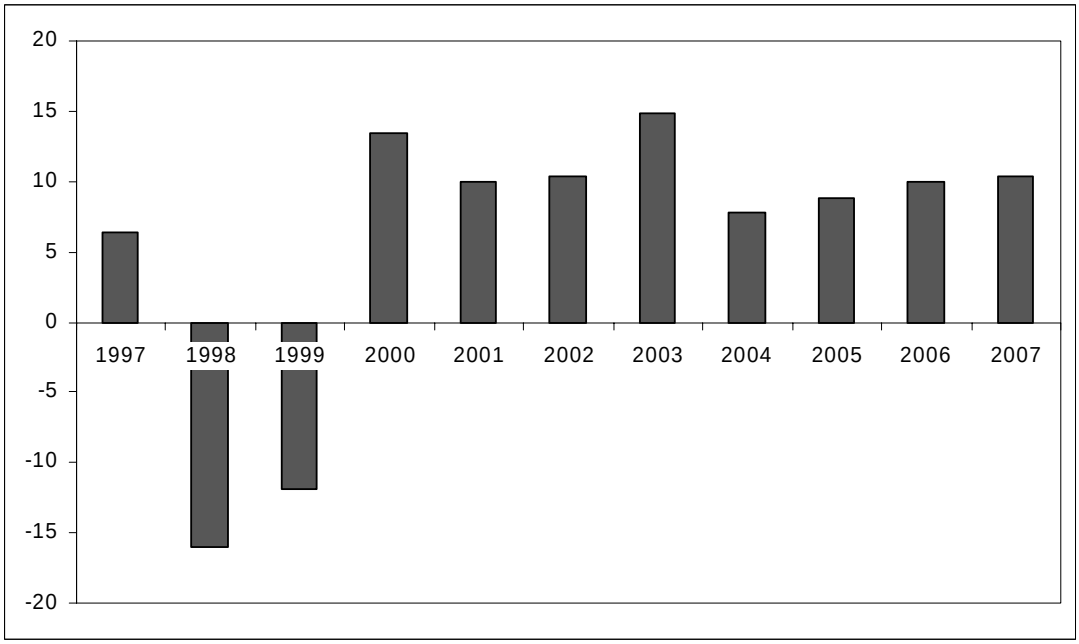
В начале рост носил восстановительный характер. Его основным источником было использование производственных мощностей, созданных в советское время. Начи-

ная с 2003–2004 гг., он все в большей степени приобретает инвестиционный характер. Темпы прироста инвестиций в основной капитал находятся на устойчиво высоком уровне. В 2007 г. они превысили 20% (см. *рис. 2*).



Источник: Росстат.

Рис. 2. Темпы прироста инвестиций в основной капитал, 1997–2007 гг. (в % к предыдущему году)

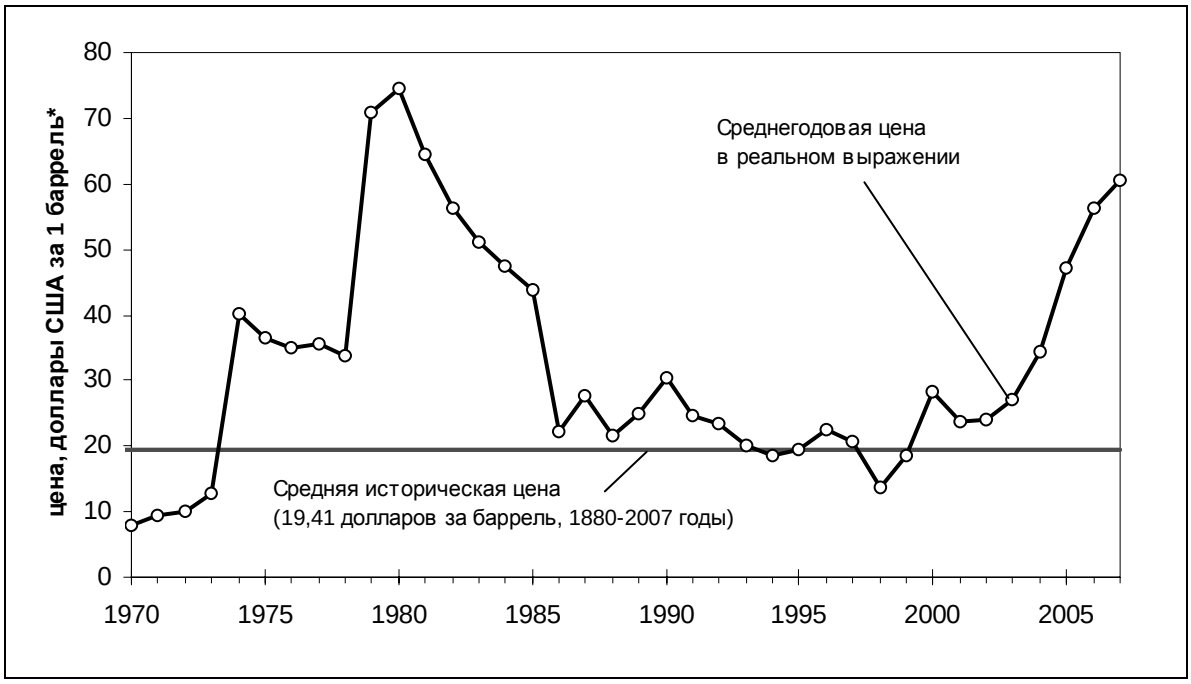


Источник: Росстат.

Рис. 3. Темпы прироста доходов населения (в реальном исчислении), 1997–2007 гг. (в % к предыдущему году)

При таких темпах роста рыночной, и преимущественно частной, российской экономики, интегрированной в систему глобальных рынков, имеющей с 1992 г. конвертируемую по текущим, а с 2007 г. и по капитальным операциям валюту, стабильную ситуацию в финансовой и денежной системе, доходы населения (в реальном исчислении) на протяжении последних 8 лет растут темпами, превышающими 10% в год (см. *рис. 3*). На фоне такой динамики уровня жизни населения тем, кто управляет нашим государством, нужно сильно постараться, чтобы не быть популярным. Рост доходов населения, а отнюдь не только манипуляции с выборным процессом и контроль над средствами массовой информации, – основа устойчивости сложившейся в последние годы в России политической конструкции.

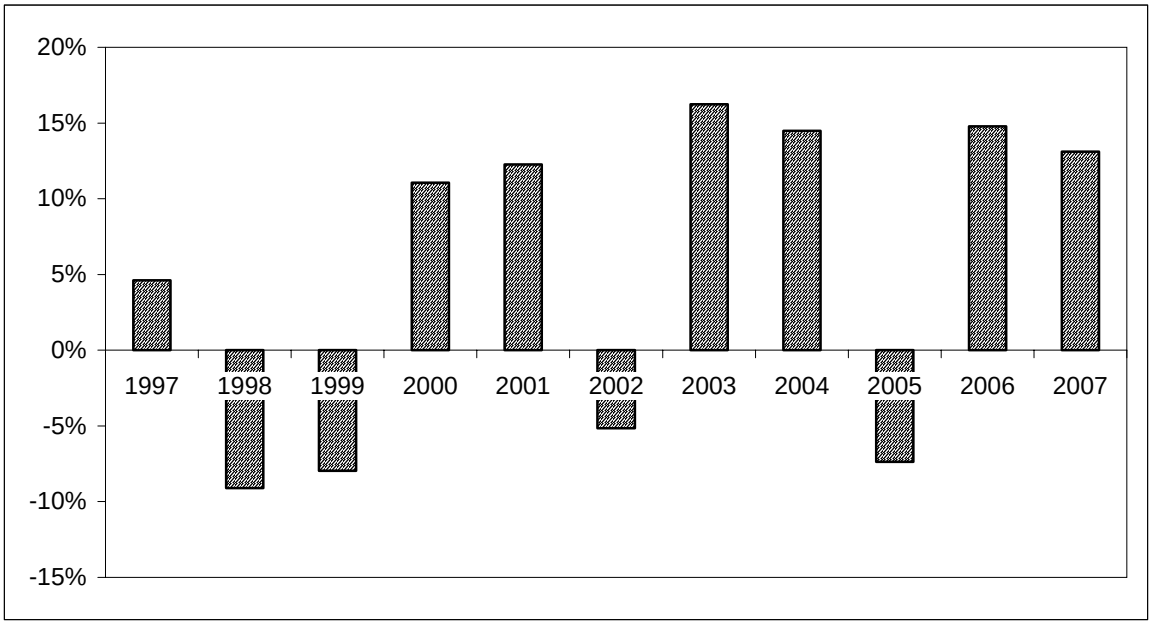
Нередко приходилось слышать и читать, что нынешние высокие темпы российского экономического роста лишь результат благоприятной конъюнктуры на рынке нефти. Происходящее на этом рынке действительно серьезно влияет на состояние российского платежного баланса, бюджета. Однако начало постсоциалистического экономического роста в России отнюдь не было связано с благоприятной динамикой цен на нефть. В 1997 г. эти цены (в реальном исчислении) были близки к средним многолетним, то же относится и к 1999 г., когда экономический рост восстановился после кризиса. В 2000–2003 гг. цены также были близки к средним многолетним (в 1998 г. – значительно ниже). Лишь в 2004 г., после 5 лет динамичного развития российской экономики, на фоне благоприятной экономической конъюнктуры, они стали приближаться к уровню цен 1970 – начала 1980-х годов (см. *рис. 4*).



Примечание. В ценах 2000 г.
Источник: IMF International financial Statistics; WTRG Economics (http://wtrg.com).

Рис. 4. Динамика цен на сырую нефть в длительной ретроспективе, 1970–2007 гг.

Наиболее динамично растущие отрасли российской промышленности, отнюдь, не нефть и газ, а производство машин и электрооборудования (среднегодовые темпы роста за последние 8 лет – соответственно примерно 11 и 15%). Разумеется, можно сформулировать гипотезу, суть которой в том, что высокие цены на нефть и обеспечивают быстрый спрос на российскую машиностроительную продукцию, динамичный рост ее выпуска. Но принять такое предположение не позволяют данные о быстром росте машиностроительного экспорта, темпы прироста которого в 2006–2007 гг. приблизились к 15% (см. *рис. 5*).

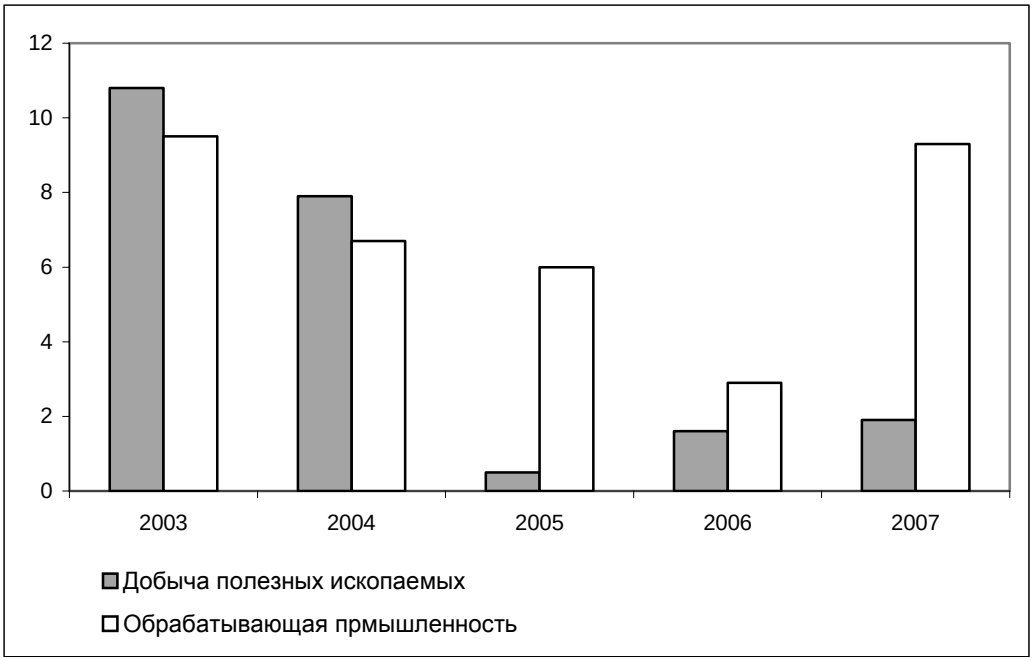


Источник: Росстат; IMF IFS 2007; WDI online, World Bank.

Рис. 5. Темпы прироста экспорта машин и оборудования из России (в % к предыдущему году)

Диверсификация российской экономики, снижение уровня ее зависимости от конъюнктуры топливных и сырьевых рынков – стратегическая проблема, стоящая перед нашей страной. Обсуждая ее, полезно помнить, что этот процесс идет. В последние годы темпы прироста выпуска в обрабатывающих отраслях промышленности заметно превышают те, которые демонстрируют добывающие отрасли (см. *рис. 6*).

Структурные реформы в России после 2004 г. замедлились. Преобразования идут не столь динамично, как в 2000–2003 гг., когда была проведена налоговая реформа, реформа системы фискального федерализма, трансформирован бюджетный процесс, создан Стабилизационный фонд, сформирована правовая основа частного земельного оборота, проведены многие другие преобразования, важные для обеспечения устойчивости экономического роста. Но нельзя забывать и о серьезных и позитивных решениях, принятых в 2007 г. Речь, в частности, идет о разделении бюджета на общий и нефтегазовый, о формировании (на базе Стабилизационного фонда) Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, о позитивных решениях, принятых в области миграционной политики.



Источник: Росстат.

Рис. 6. Темпы прироста выпуска в добывающих и обрабатывающих отраслях, 2003–2007 гг. (в % к предыдущему году)

В начале октября прошлого года страна находилась на грани серьезного банковского кризиса. Это было связано с развитием событий на мировых финансовых рынках. Оперативные действия Центрального банка позволили эту угрозу устранить. Подавляющая часть жителей нашей страны просто не заметила произошедшего.

В прошлом году были приняты и подготовлены документы, определяющие среднесрочные (до 2010 г.) и долгосрочные (до 2020 г.) перспективы российской финансовой, денежной и общеэкономической политики. К этим документам есть претензии, но в целом в них отражен набор вызовов, с которым может столкнуться Россия, и инструментов, позволяющих ими управлять.

Однако, перечитав программные документы, подготовленные в Министерстве финансов, Министерстве экономики, Центральном банке, нетрудно заметить их общую характерную черту. Они написаны так, как будто циклических колебаний мировой экономической конъюнктуры не существует, или их влияние на развитие ситуации в России пренебрежимо мало.

Для этого есть основания. Когда в России создавались основы рыночной экономики, естественным было стремление использовать для изучения оценки происходящего инструментарий, выработанный в экономически развитых странах. Значительная часть современной экономической теории связана с анализом цикла конъюнктуры, влиянием на него динамики совокупного спроса и предложения, процентной, денежной, бюджетной политики, валютного курса. Этим вопросам посвящен огромный массив литературы. Неудивительно, что в России возникло стремление использовать сформированные в мире методы анализа цикла при обсуждении происходящего в стране. Результаты оказались разочаровывающими.

Масштабы перемен, связанных с крахом социалистической экономики, постсоциалистической рецессией, началом восстановительного роста, несопоставимы с теми, которые обычно стоят перед развитыми рыночными экономиками на различных стадиях цикла деловой конъюнктуры. Прогнозы, построенные на базе моделей, описывающих циклические колебания в развитых рыночных экономиках, применительно к России радикально расходились с тем, что происходило на деле. К середине последнего десятилетия работы, в которых предпринимались попытки использовать методологию анализа конъюнктуры цикла при исследовании происходящего в России, вышли из моды. Это произошло как раз в то время, когда Россия вступила в стадию инвестиционного роста, а мировая экономическая конъюнктура стала важнейшим фактором, который необходимо учитывать при обсуждении ключевых вопросов российской экономической политики.

Мотором цикла мировой экономической конъюнктуры последних десятилетий была американская экономика. Бывали периоды замедления мирового экономического развития при сохранении динамичного экономического развития в США. Так развивались события в 1997–1998 гг. на фоне финансового кризиса в Юго-Восточной Азии, распространившегося затем на страны СНГ, Латинскую Америку. Но это исключение. Доля американской экономики в мировой, в зависимости от того, как ее считать (по паритету покупательной способности или по текущим валютным курсам), составляет 20–25%. Капитализация американского рынка – приблизительно 40% капитализации мирового.

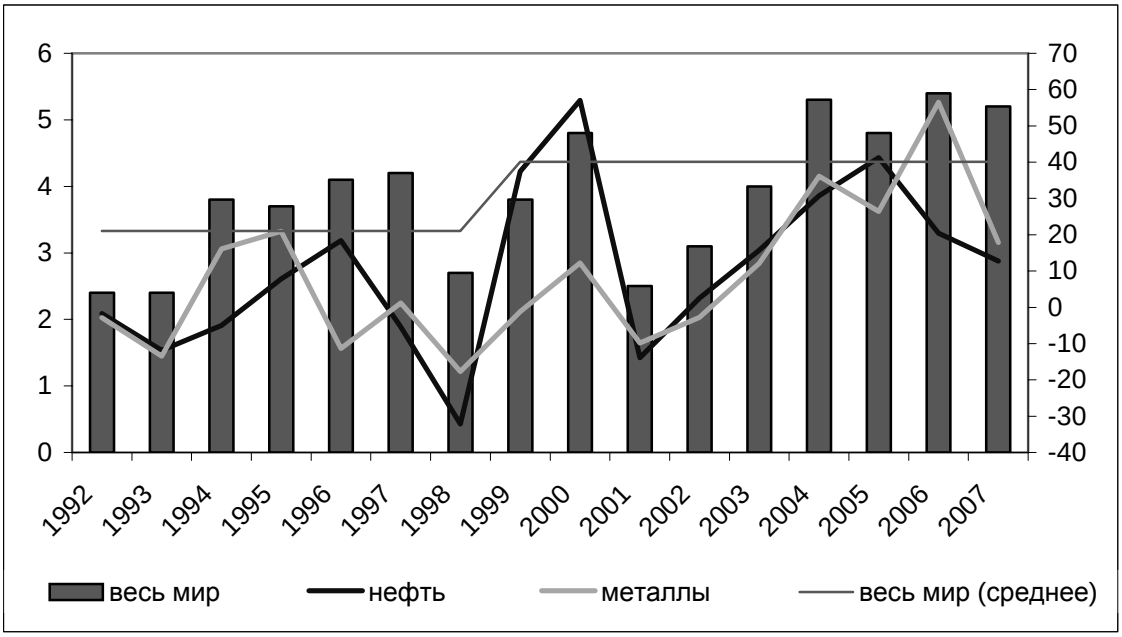
Замедление темпов роста американской экономики на протяжении десятилетий оказывало серьезное влияние на развитие экономической ситуации в мире. Начиная с 1950 г. экономика США находилась в состоянии рецессии в 1954, 1958, 1970, 1974–1975, 1980–1982, 1990–1991, 2001 гг. Обычно время между рецессиями в США от 5 до 10 лет.

С начала 1980-х годов характерные черты периодов замедления мирового экономического роста, тесно связанного с рецессиями в США, изменились. Снизились волатильность экономического роста, колебания темпов между пиком конъюнктуры и периодом максимального замедления роста. Но при этом проблемы, возникающие в одной из крупных экономик, быстрее распространяются в мире. Усилилась зависимость экономического развития от межстрановых перетоков капитала. Двадцать лет назад соотношение суммы дефицита платежного баланса к ВВП мира составляло 2–2,5%, сегодня – 5,5–6% (по данным МВФ).

Реакция финансовых рынков на рецессию в США носит, на первый взгляд парадоксальный характер. Мотор рецессии – неблагоприятные изменения в американской экономике. Исходя из здравого смысла, можно предположить, что в такой ситуации капиталы должны уходить из этой страны. На деле идет противоположный процесс. При рецессии в Соединенных Штатах владельцы капиталов предпочитают доходности вложений их надежность и ликвидность. Рынки капитала реагируют на падение темпов роста американской экономики волной притока средств в казначейские обязательства США. Последняя мировая рецессия (2001 г.) наглядно подтвердила эту закономерность.

Колебания темпов экономического роста меняют ситуацию на рынках важных для России экспортных продуктов: нефти, нефтепродуктов, газа и металлов. В 1998 г. тем-

пы экономического роста в мире упали на 1,4%, масштабы падения цен на металлы измерялись двузначными числами. То же происходило в 2001 г. – мягкая рецессия в США, падение мирового ВВП на 2,3%, переход от роста цен на нефть в 60% в год к их падению более чем на 10%. Сходным образом во время рецессии развивается ситуация на рынке металлов (см. *рис. 7*).

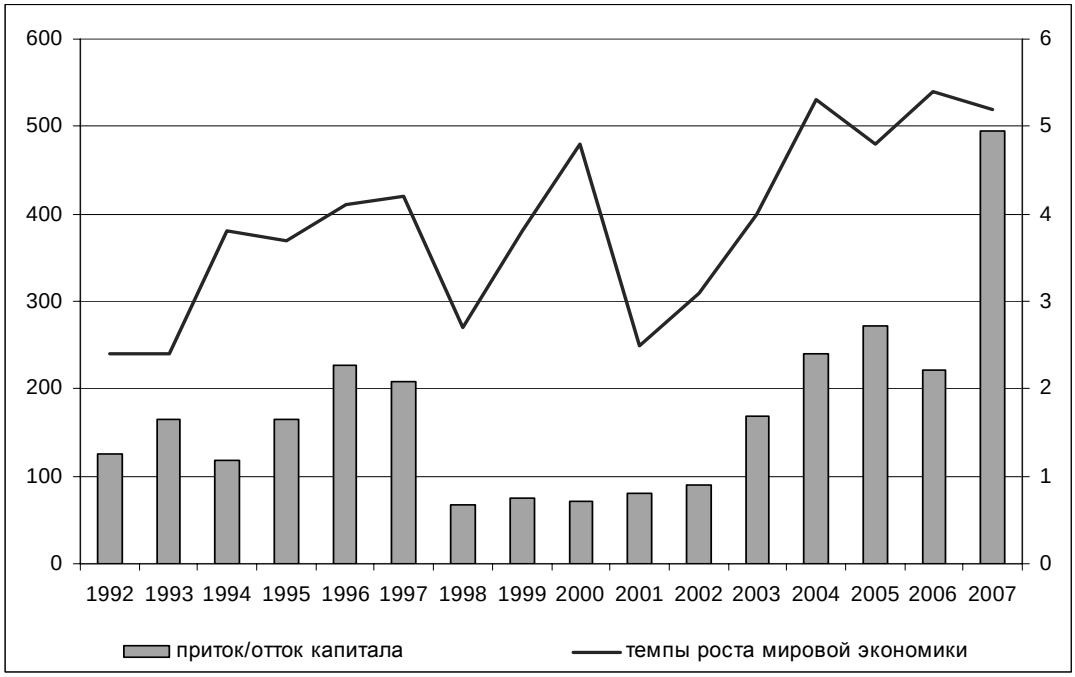


Источник: IMF World Economic Outlook, 2007.

Рис. 7. Темпы прироста мирового ВВП (левая шкала), динамика цен на нефть и металлы (правая шкала), 1992–2007 гг. (в % к предыдущему году)

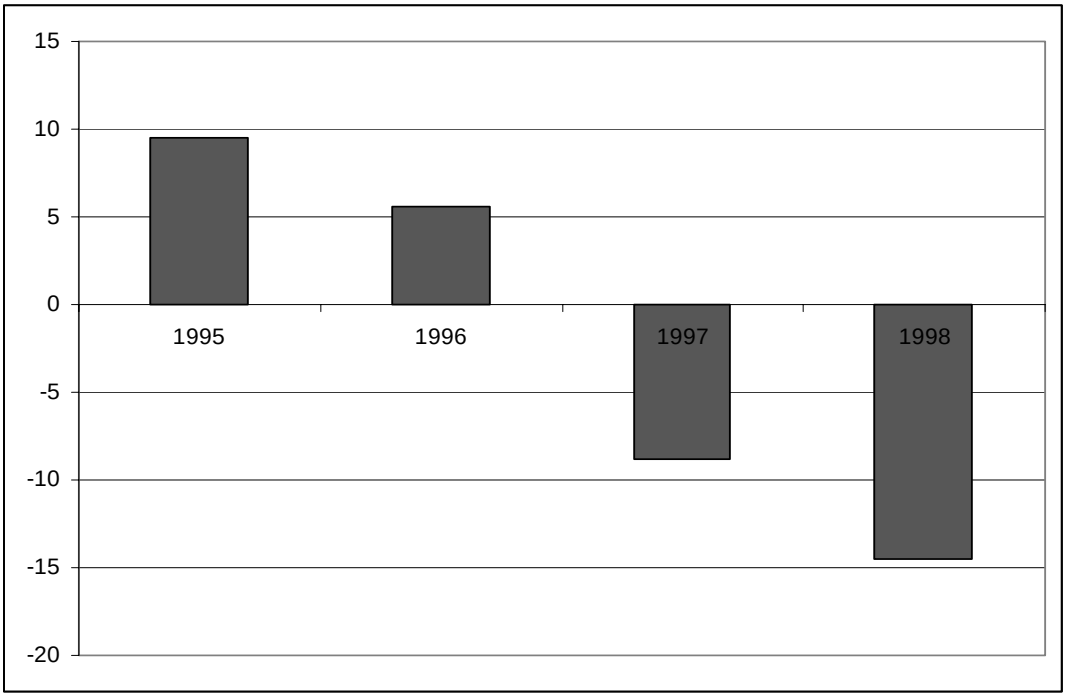
Еще одна характерная черта периодов рецессии – изменение ситуации на рынке капитала. Наиболее динамично меняется направление портфельных инвестиций. Применительно к потокам капитала в целом, влияние циклических колебаний слабее. Сказывается инерционность процесса принятия и реализации инвестиционных решений, связанных с реальным сектором. В период 1998–2002 гг. на фоне двух эпизодов существенного замедления глобального экономического роста приток капиталов на развивающиеся рынки сократился по сравнению с периодом благоприятной экономической конъюнктуры (1995–1996 и 2004–2007 гг.) более чем вдвое (см. *рис. 8*).

Влияние оттока капитала на национальные экономики может быть более сильным, чем на мир в целом. В 1996 г. Таиланд справедливо считали одной из наиболее динамично развивающихся стран. Никто не предполагал, что на протяжении короткого времени изменение потока капитала может сравняться с четвертью ВВП страны (см. *рис. 9*). Это радикально изменило условия проводимой политики. Таиланд, власти которого привыкли к характерному для первой половины 1990-х годов динамичному экономическому росту, вынужден был адаптироваться к резкому сокращению объемов экономической деятельности (см. *рис. 10*).



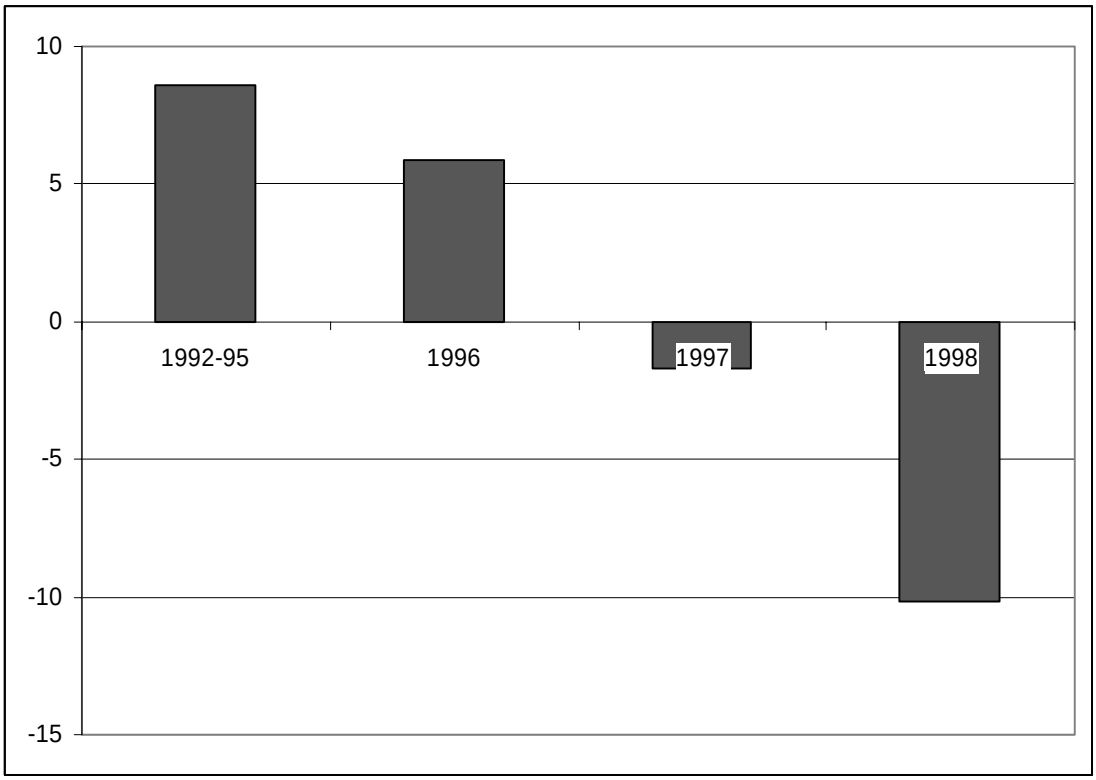
Источник: IMF World Economic Outlook, 2007.

Рис. 8. Приток/отток капитала на рынки развивающихся стран, млрд долл. (левая шкала) и темпы роста мировой экономики, % (правая шкала), 1992–2007 гг.



Источник: Данные Всемирного банка, расчеты специалистов МВФ; Berg, A. The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes. IMF Working Paper, 1999.

Рис. 9. Баланс капитальных операций Таиланда накануне и во время азиатского финансового кризиса (в % ВВП)



Источник: МВФ.

Рис. 10. Темпы прироста ВВП в Таиланде, 1992–1998 гг.
(в % к предыдущему году)

Влияние происходящего в Америке на мировую экономическую конъюнктуру идет по двум основным каналам. Первый – внешняя торговля. Замедление американской экономики приводит к существенному ограничению возможностей экспорта в Америку. Второй – состояние мировых рынков капитала. Все, что происходит на американских фондовых рынках, отражается на настроении инвесторов. Динамика рынка акций влияет на состояние финансовой и банковской системы, экономическую конъюнктуру.

В мире идет дискуссия по вопросу о том, окажется ли американская экономика в 2008 г. в состоянии рецессии. Консенсуса по этому вопросу нет. Но важнее не то, можно ли будет с технической точки зрения говорить о рецессии в США в 2008–2009 гг., а то, что рост американской экономики по сравнению со средними показателями за 2004–2007 гг. существенно замедлится. С этим согласны практически все. Спор идет о том, насколько длинным будет период низких темпов роста и сколь масштабным их вероятное снижение.

Число специалистов, убежденных в том, что экономика США в текущем году будет находиться в состоянии рецессии, на протяжении первых недель января 2008 г. росло. Этому способствовали опубликованные в январе данные об уровне безработицы в США. На конец декабря 2007 г. доля безработных по сравнению с концом марта того же года увеличилась примерно на 0,6% (данные Bureau of Labor Statistics). О росте риска рецессии свидетельствуют и данные о низком объеме предпраздничных продаж,

дальнейшем ухудшении ситуации на рынке жилья. Объем вновь начинаемых строек по сравнению с прошлым годом сократился на 25%, он находится на самом низком уровне за последние 26 лет. Крупнейшие американские банки объявили о списании на убытки десятков миллиардов долларов безнадежных кредитов.

МВФ в октябре 2007 г. снизил на 0,4% (с 5,2 до 4,8%) прогноз роста мирового ВВП на 2008 г. 25 января Фонд предполагал опубликовать пересмотренные прогнозы. Публикацию пришлось отложить. Ситуация оказалась столь динамичной, что авторитетная организация не решилась рисковать репутацией.

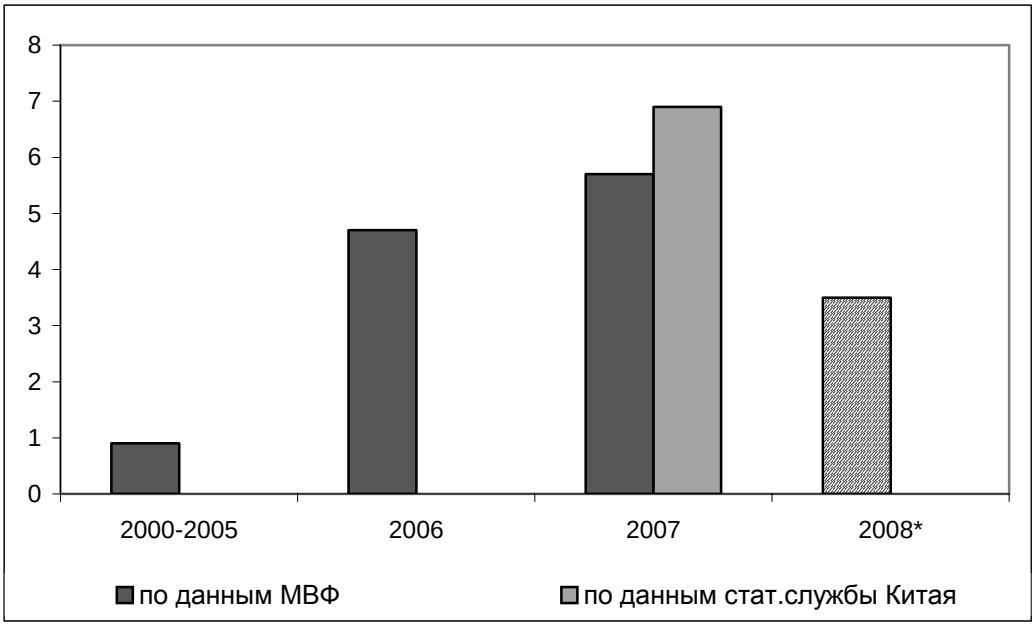
Журнал Economist известен в том числе и тем, что использует забавные, но хорошо работающие индексы, такие, как «Биг-маг» – цена гамбургера в разных странах как показатель относительного уровня жизни населения. Economist на протяжении десятилетий для анализа рецессий использует собственный индекс – число упоминаний слова «рецессия» в «Вашингтон пост» и «Нью-Йорк таймс» в день. Наблюдения за его динамикой позволили прогнозировать рецессии 1980–1982, 1990–1991 и 2001 гг. Когда этот показатель начинает быстро расти, это значит, что вероятность рецессии в США повышается. Сейчас его значение находится на самом высоком с 2001 г. уровне.

Нет оснований предполагать, что трудности американской экономики будут носить лишь краткосрочный характер. Рецессия 2001 г. была умеренной и короткой, но период низких темпов роста американской экономики растянулся на 2001–2003 гг. Лишь в конце 2003 г. ФРС решилась поднять учетную ставку с аномально низкого уровня (1%). Фундаментальная проблема, связанная с нынешним неблагоприятным поворотом конъюнктуры в США, состоит в том, что кризис затронул банковскую систему. Опыт показывает, что, когда оказывается затронутой устойчивость банковской системы, для восстановления динамичного роста требуется не менее 2–3 лет.

Более того, нынешняя ситуация на залоговом рынке США напоминает ту, которая сложилась в экономике Японии после краха рынка недвижимости (1989 г.). Япония, до этого – один из локомотивов мировой экономики, надолго вошла в режим низких или отрицательных темпов роста.

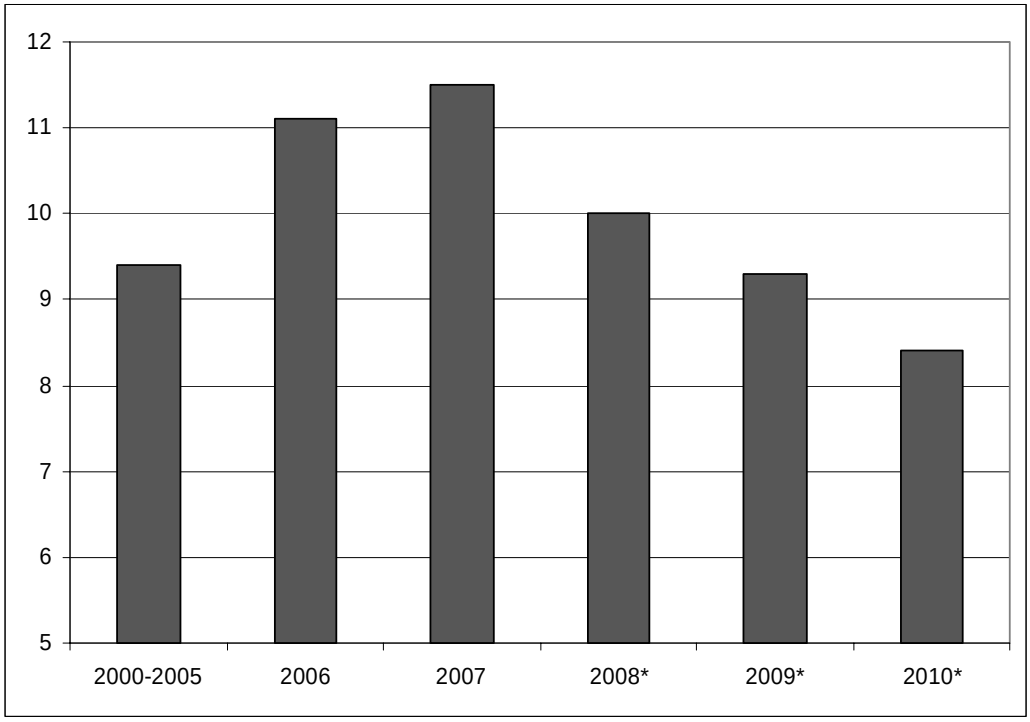
Многие наблюдатели надеются, что *emerging markets* – в первую очередь динамично развивающиеся Китай, Индия – позволят сохранить высокие темпы мирового экономического роста даже в условиях ухудшения экономической конъюнктуры в США.

Боюсь, что это неточная оценка ситуации. Она не учитывает влияния развития событий в американской экономике на китайскую. Значительная часть китайского экономического роста обусловлена ростом внутреннего спроса. Однако падение темпов роста ВВП США на 1% приводит к снижению объемов китайского экспорта на 4%, к замедлению роста китайской экономики на 0,5%. К тому же китайская экономика перегрета – по меньшей мере, так оценивает ситуацию китайское руководство. Темпы экономического роста в 2000–2005 гг. колебались в диапазоне 9–10%. В 2007 г. они превысили 11%. Это произошло на фоне радикального повышения темпов инфляции. В 2007 г. (IV квартал 2007 г. к IV кварталу 2006 г.) темпы инфляции в годовом исчислении приблизились к 7% (среднегодовые темпы за 2000–2005 гг. – 0,9%). Это стало серьезной социально-политической проблемой. Китайское руководство понимает, что дезинфляция экономики – важнейший приоритет и необходимо ужесточать денежную политику, за что придется платить снижением темпов экономического роста (см. *рис. 11, 12*).



* – прогноз.
Источник: МВФ, Стат. служба Китая.

Рис. 11. Темпы прироста индекса потребительских цен в Китае, 2000–2008 гг. (в % к предыдущему году)



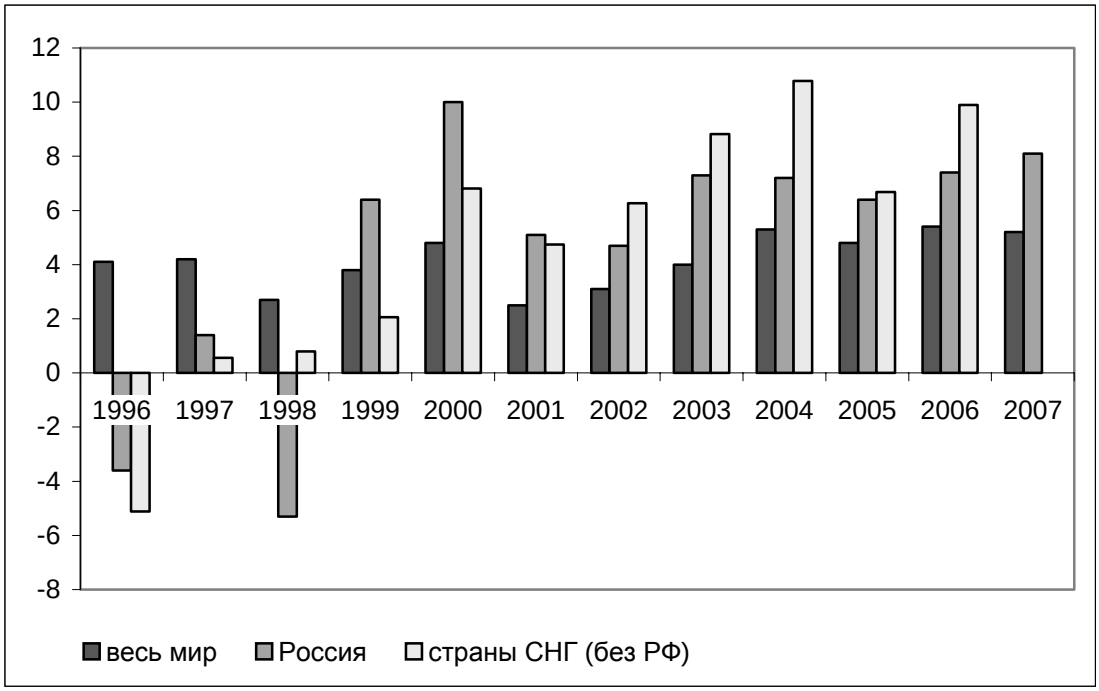
* – прогноз.
Источник: МВФ.

Рис. 12. Темпы прироста ВВП в Китае, 2000–2010 гг. (в % к предыдущему году)

Америка и Китай в последние годы вносят наиболее весомый вклад в обеспечение высоких темпов экономического роста в мире: США – в силу масштаба экономики, Китай – высоких темпов развития. Когда их экономики замедляются, с этим приходится считаться всему миру.

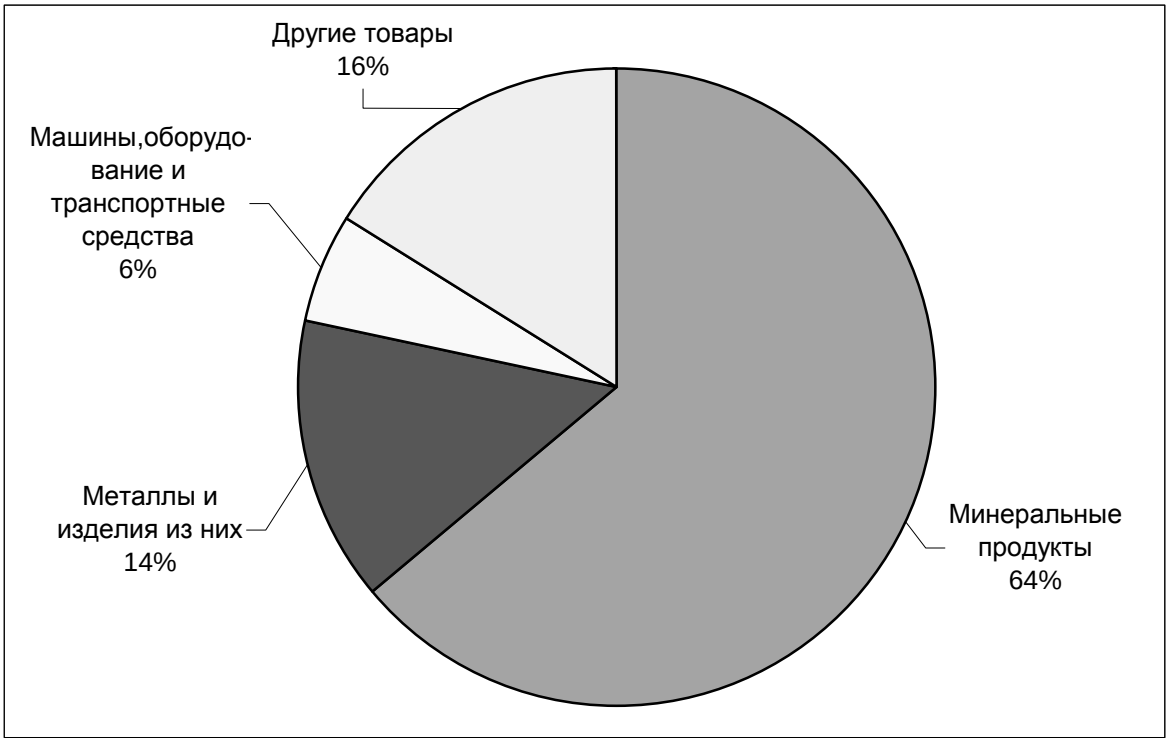
Не слишком благоприятно обстоят дела и в других крупнейших мировых экономиках. В январе широко обсуждается вопрос о том, окажется ли в 2008 г. в состоянии рецессии Япония. В странах Евросоюза возможности продолжать экономический рост темпами, превышающими 3%, характерными для 2006–2007 гг., ограничиваются влиянием укрепления курса евро по отношению к доллару, осложняющим экспорт из еврозоны, и высокой (по европейским стандартам) инфляцией, не позволяющей снизить базовую процентную ставку для ускорения роста экономики. Индия в меньшей степени, чем Китай и Евросоюз, зависит от мировой конъюнктуры. Но и здесь прогнозируется замедление темпов экономического роста (в 2008 г. по отношению к 2006 г. – на 1%).

Российская экономика сильнее, чем экономики других стран СНГ, зависит от мировой конъюнктуры (см. *рис. 13*). Когда в 1997–1998 гг. страна столкнулась с кризисом на развивающихся рынках, начавшийся в 1997 году экономический рост сменился падением. В 2001 г. американская экономика оказалась в состоянии рецессии. Российская отреагировала на это сильно: темпы роста ВВП в 2001 г. упали по сравнению с 2000 гг. на 4,9 п.п., а в 2002 г. – более чем на 5 п.п. Понять причины, почему колебания мировой конъюнктуры влияют на Россию сильнее, чем на мир в целом, нетрудно. 80% экспорта нашей страны – это нефть, нефтепродукты, газ и металлы (см. *рис. 14*). Цены на эти товары чувствительны к изменениям темпов роста глобальной экономики (см. *рис. 4*).



Источник: Росстат, IMF World Economic Outlook, 2007.

Рис. 13. Темпы прироста мирового ВВП, ВВП России и стран СНГ без России, 1996–2007 гг. (в % к предыдущему году)



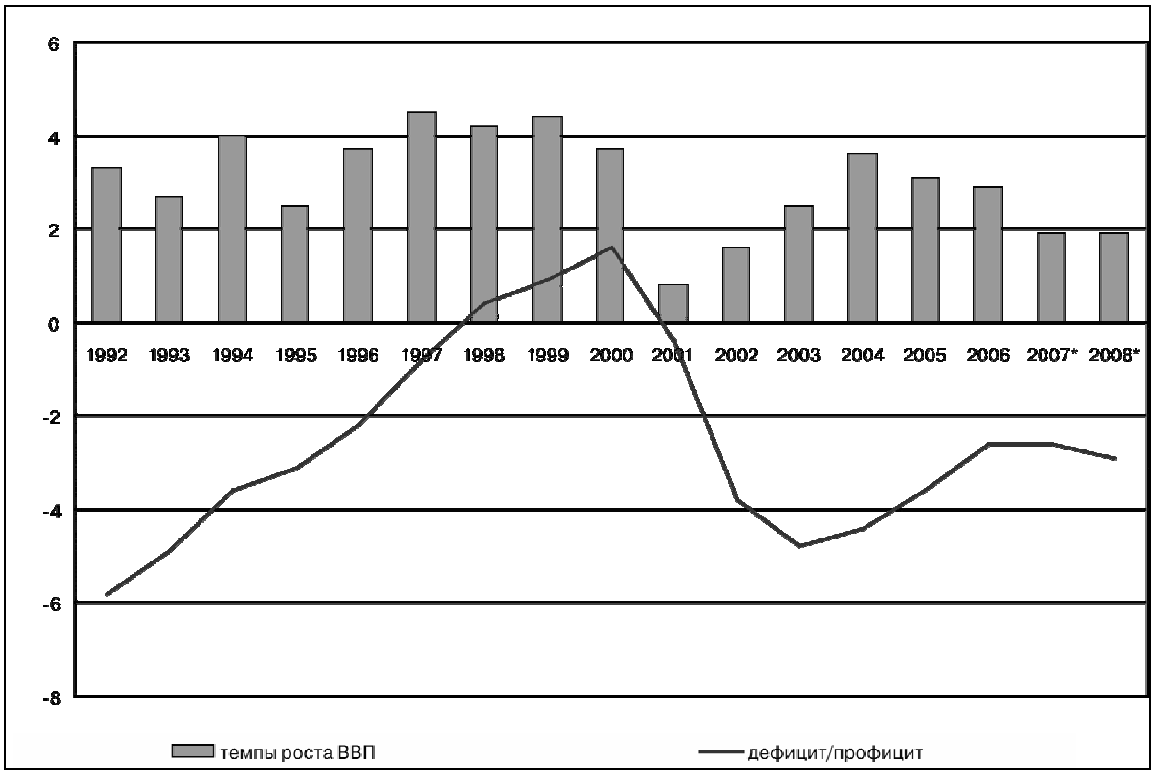
Источник: ФТС РФ.

Рис. 14. Структура экспорта РФ, 2007 г., %

Замедление экономического роста в мире в 2008–2010 гг., по меньшей мере, вероятно. Период аномально высоких темпов роста 2004–2007 гг., напоминавший конец 1960-х – начало 1970-х годов, завершен. Это необходимо осознать и исходя из такой реальности – вырабатывать экономическую политику России.

В этой связи полезно вспомнить о том, как американская администрация, отвечающая за руководство крупнейшей в мире экономикой, решала проблемы, порожденные колебаниями конъюнктуры, на протяжении последних 15 лет.

График (см. *рис. 15*) отражает характерные черты бюджетной политики при двух администрациях Соединенных Штатов – Б. Клинтона и Дж. Буша. В период, когда у власти была администрация Б. Клинтона, благоприятную экономическую конъюнктуру, высокие темпы роста использовали для быстрого улучшения бюджетного баланса. Это позволило охлаждать экономику, создать задел устойчивого бюджета на будущее. Бюджетный баланс между 1992 и 2000 гг. укрепился почти на 8%. Когда после краха рынка NASDAQ, закрепленного событиями 9 сентября 2001 г., в Америке началась рецессия, у администрации Дж. Буша были широкие возможности маневра: на фоне снижения базовой ставки ФРС до 1% произошло ослабление бюджетного баланса, составившее более 6%. Это позволило вывести американскую экономику из периода низкого экономического роста, заложить базу для устойчивого развития в 2004–2007 гг.

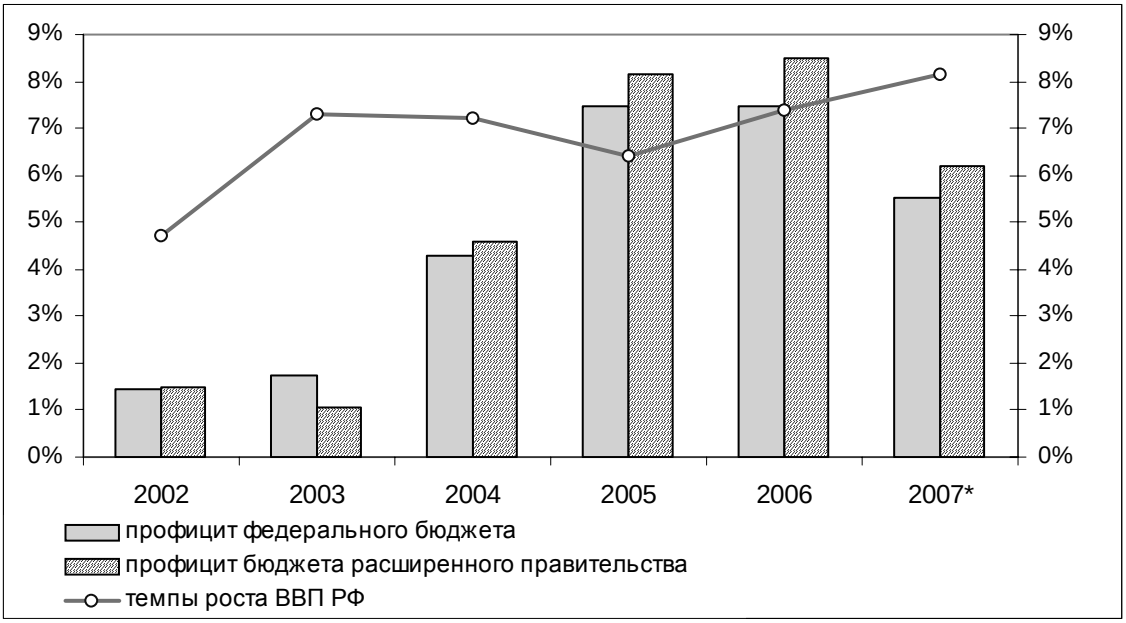


* – предварительная оценка/прогноз.
Источник: IMF World Economic Outlook, 2007.

Рис. 15. Динамика ВВП в США (в % к предшествующему периоду), дефицит/профицит бюджета расширенного правительства США (в % ВВП), 1992–2008 гг.

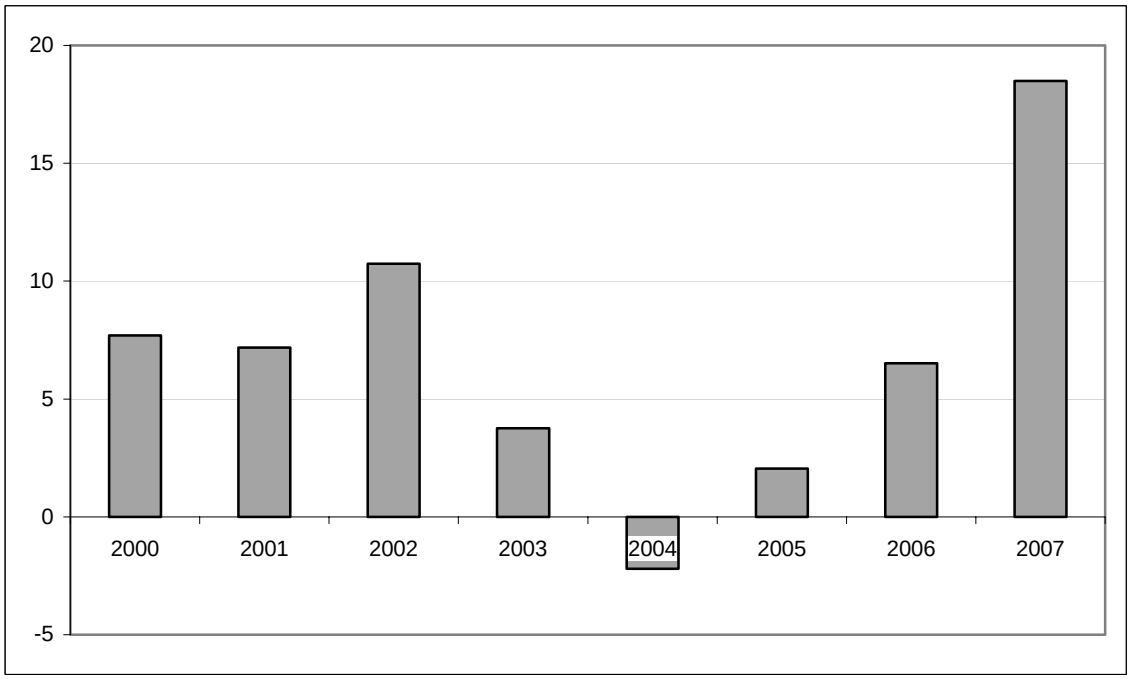
Но и на фоне сравнительно высоких темпов роста масштабные укрепления бюджетного баланса были скромными (примерно 2% ВВП). Сейчас обсуждается вопрос о том, как должен выглядеть бюджетный пакет (набор мер бюджетной политики, направленных на стимулирование экономического роста с помощью снижения налогов и/или увеличения государственных расходов). Называлась цифра 100 млрд долларов (или менее 1% ВВП), затем заговорили о 150 млрд (чуть более 1% ВВП). Эти цифры рынки не впечатлили. Но у администрации нет возможностей, существовавших в 2001 г. и позволивших ответить на вызов рецессии резким смягчением бюджетной политики, – состояние государственных финансов и так далеко от идеала. Политика администрации Б. Клинтона в целом была антициклической, администрации президента Дж. Буша – проциклической.

В период 2000–2005 гг. российская финансовая политика строилась по клинтоновскому сценарию. В условиях благоприятной конъюнктуры государство быстро улучшало бюджетный баланс, создавало финансовые резервы, что позволяло адаптироваться к изменениям конъюнктуры на важнейших для нас рынках. В 2006 г. бюджетная политика была нейтральной, государство перестало наращивать профицит бюджета. В 2007 г. в условиях благоприятной конъюнктуры государство быстро наращивало бюджетные расходы, форсировало экономический рост за счет ослабления бюджетного баланса. Финансовая политика стала откровенно проциклической. И все это на фоне очевидных признаков перегрева экономики (см. *рис. 16, 17*).



* – оценка.
Источник: Минфин РФ, Росстат.

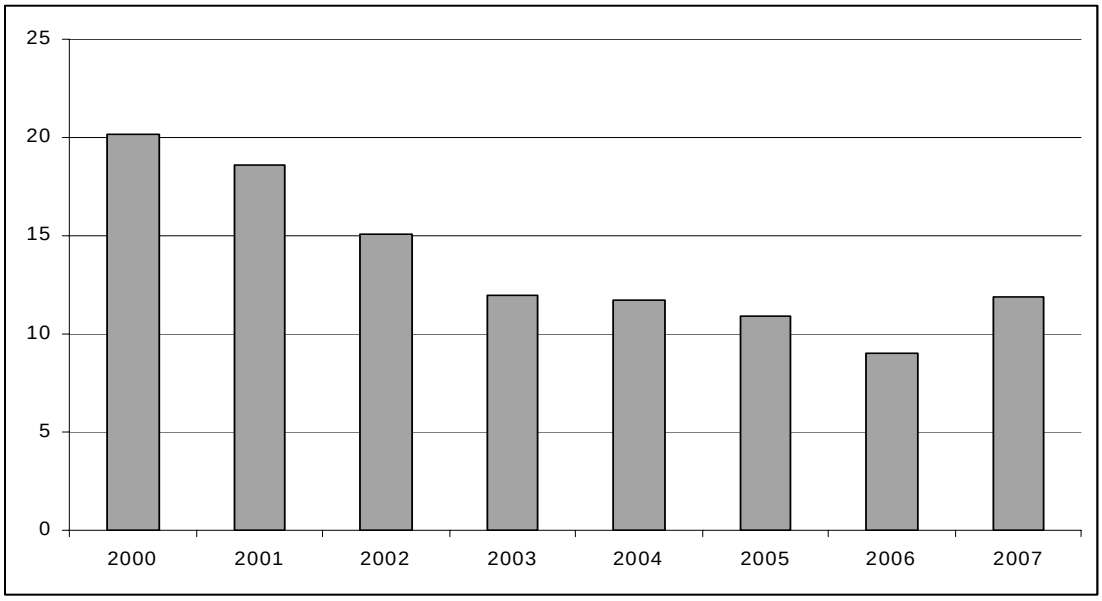
Рис. 16. Исполнение федерального бюджета и бюджета расширенного правительства РФ (в % ВВП) и темпы прироста ВВП РФ (в % к предыдущему году), 2002–2007 гг.



Источник: расчет по данным Минфина РФ, Росстата.

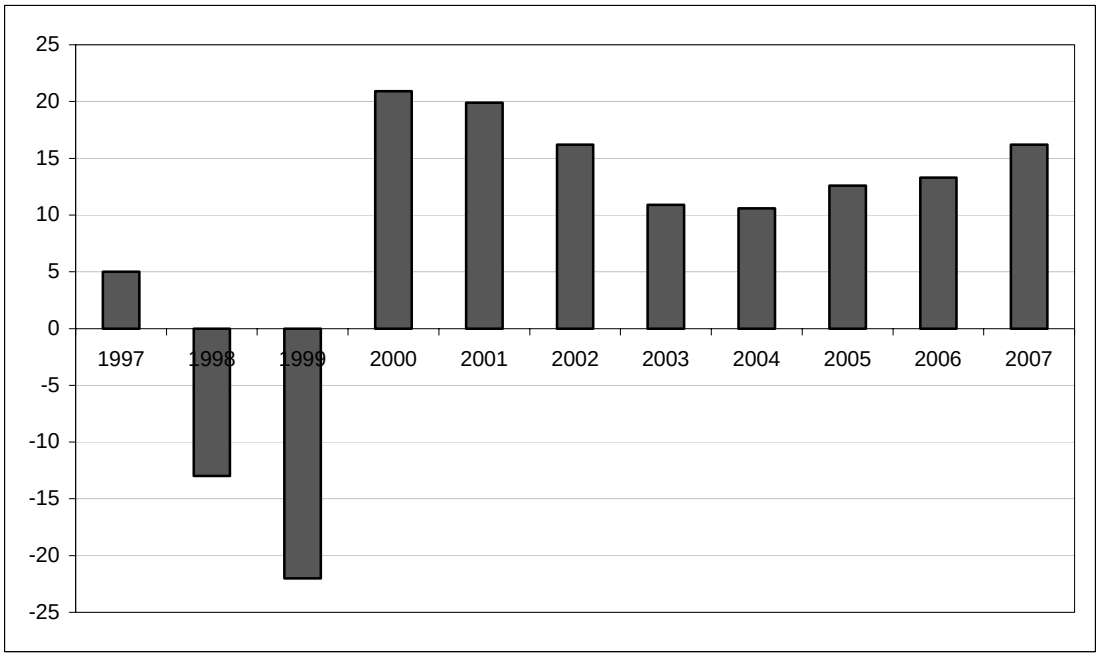
Рис. 17. Темпы прироста расходов бюджета расширенного правительства РФ в реальном выражении (в % к предыдущему году), 2000–2007 гг.

В 2000–2006 гг. в нашей стране инфляция снижалась или не росла. В 2007 г. при динамичном росте бюджетных расходов, ухудшении показателей фискального баланса инфляция ускорилась (см. *рис. 18*).



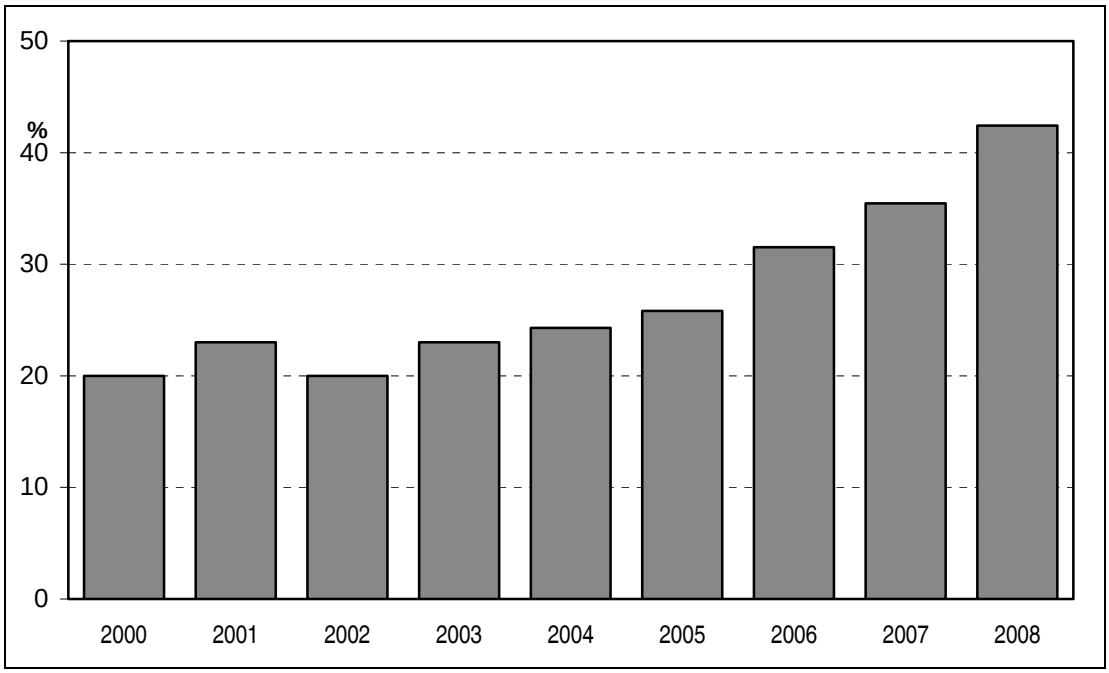
Источник: Росстат.

Рис. 18. Индекс потребительских цен в России (в %), 2000–2007 гг.



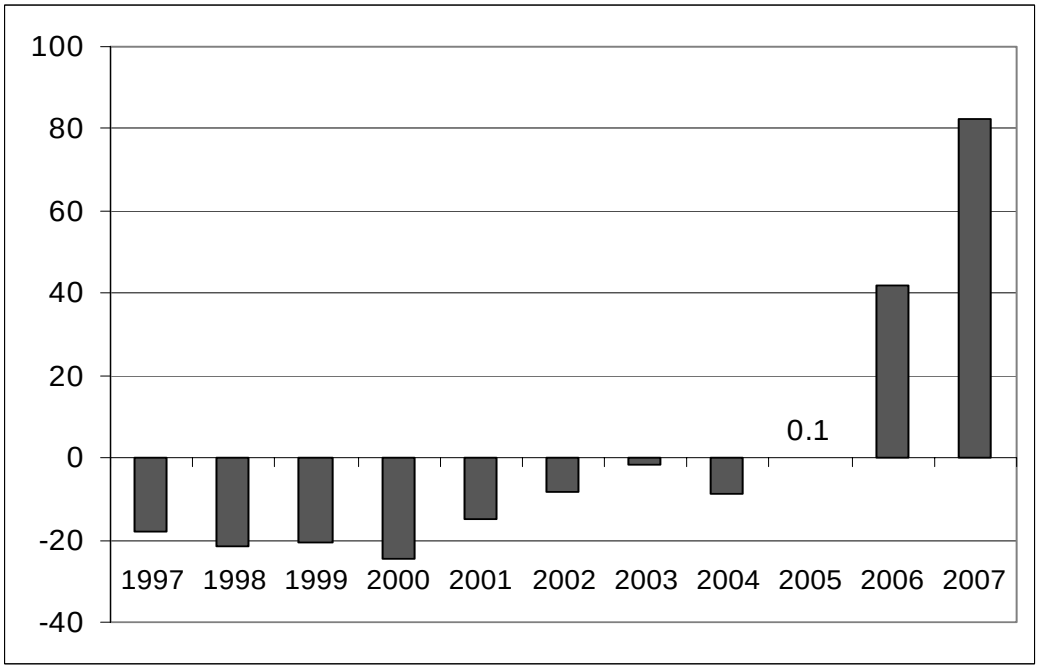
Источник: Росстат.

Рис. 19. Темпы прироста реальной начисленной заработной платы (в % к предыдущему году), 1997–2007 гг.



Примечание. 2008 г. – предварительные данные I кв.
Источник: конъюнктурные опросы ИЭПП.

Рис. 20. Доля предприятий в российской промышленности, считающих недостаток рабочей силы помехой росту выпуска (среднегодовые данные)



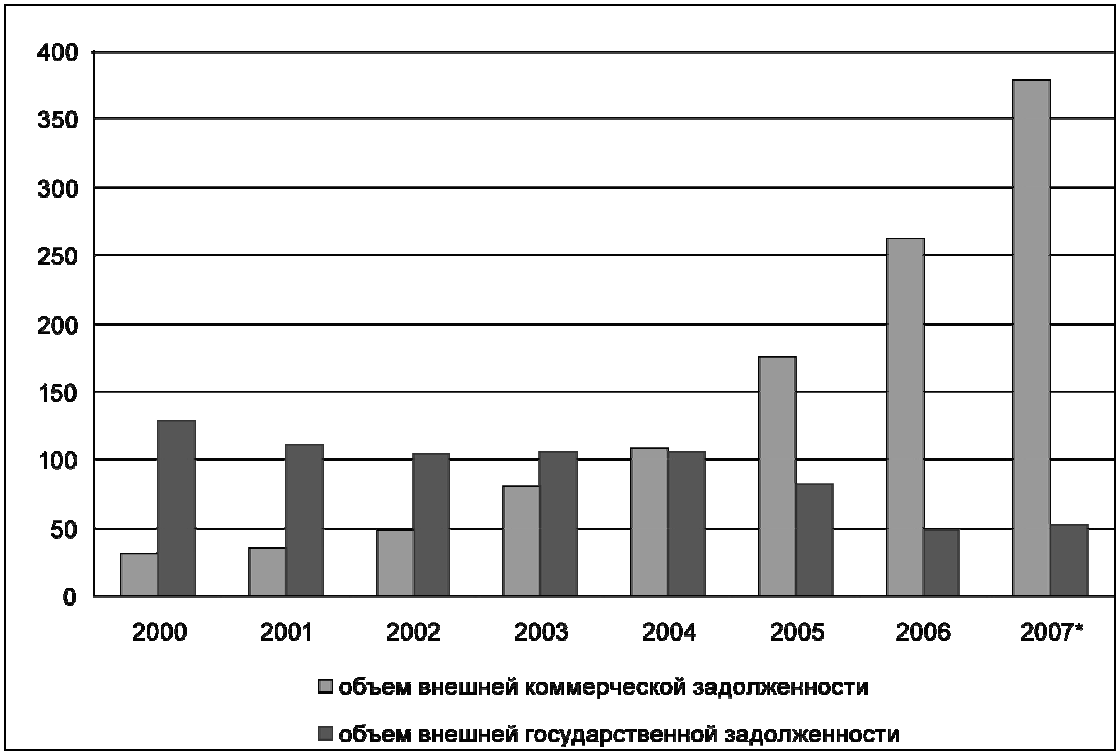
Примечание. Значения меньше нуля означают вывоз капитала, больше нуля – ввоз.
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 21. Чистый ввоз/вывоз капитала из России частным сектором, 1997–2007 гг., млрд долл.

Это не единственный показатель, свидетельствующий о перегреве экономики. В стране начиная с 2004 г. высокими темпами увеличивается заработная плата (в реальном исчислении). В 2007 г. ее рост ускорился до 15% (см. *рис. 19*). Согласно опросам, которые ИЭПП проводит на протяжении многих лет, все больше руководителей предприятий жалуются на то, что дефицит рабочей силы – важнейшая преграда на пути роста выпуска продукции (см. *рис. 20*).

Как это нередко случается в условиях перегрева экономики, начинается форсированный рост притока капитала в Россию (*рис. 21*). В 2007 г. наша страна ввезла более 80 млрд долл. иностранного капитала. Никто не гарантирует, что при ухудшении мировой конъюнктуры удастся рефинансировать рост коммерческих кредитов за счет новых заимствований.

Принятые в 2000–2007 гг. меры позволили снизить государственный внешний долг. При этом высокими темпами росла внешняя коммерческая задолженность (см. *рис. 22*)

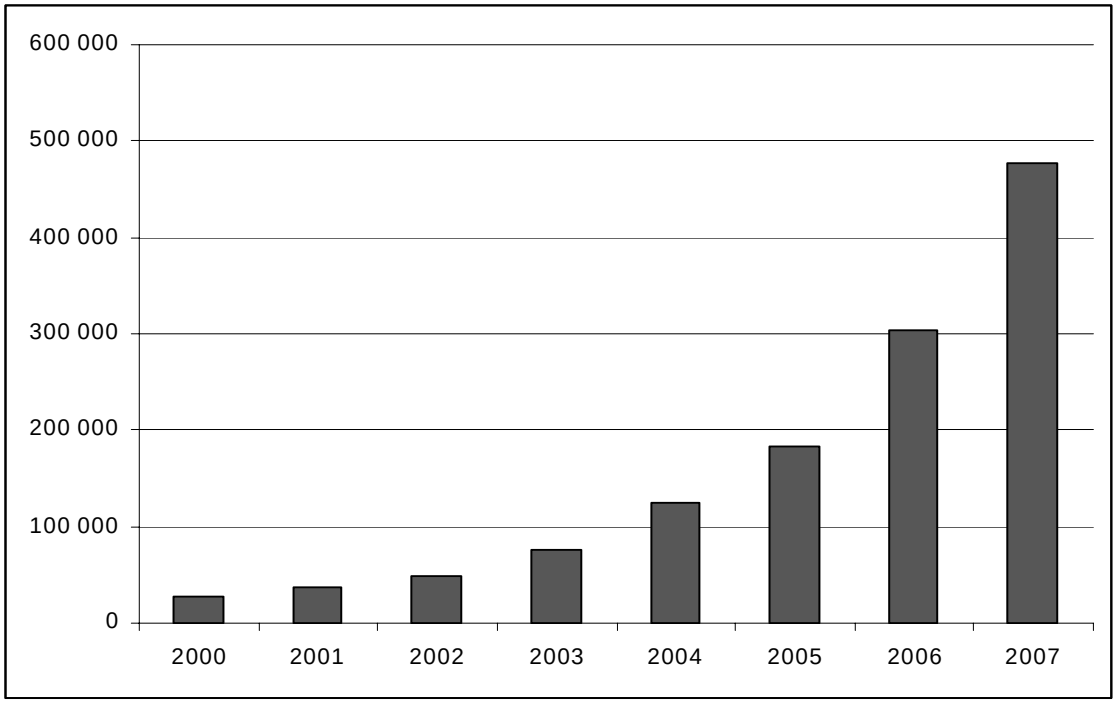


* – данные за III кв.
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 22. Объем внешней задолженности РФ, 2000–2007 гг., млрд долл.

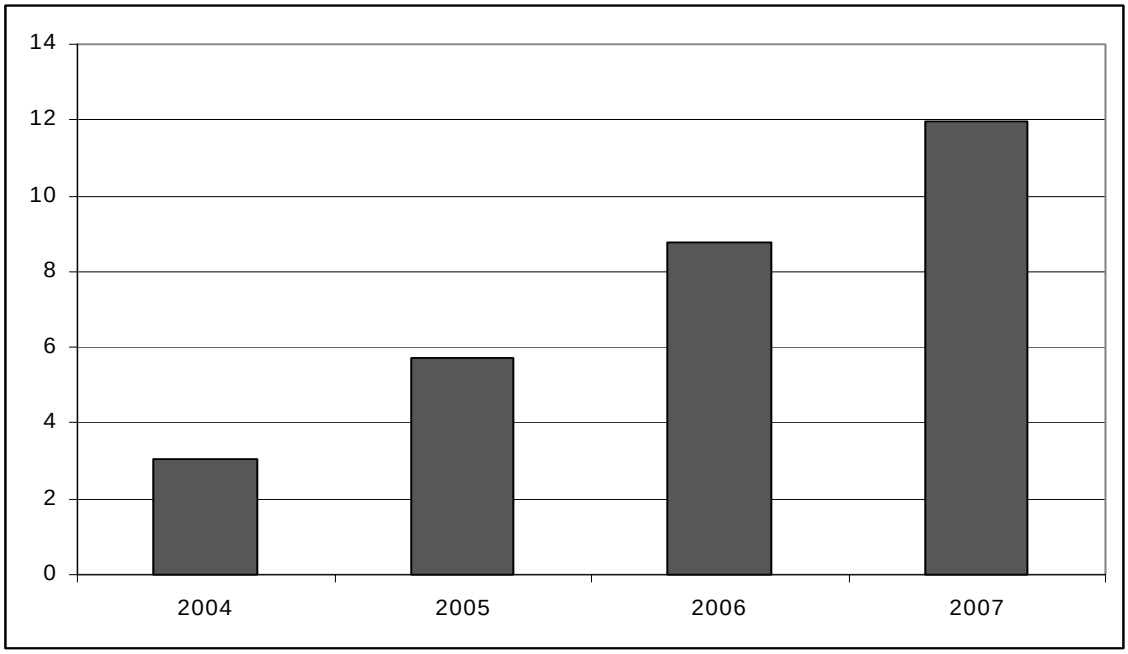
Наша страна неплохо подготовилась к периоду неблагоприятной экономической конъюнктуры. В отличие от того, что происходило в Советском Союзе на фоне аномально высоких цен на нефть, в России были сформированы резервы, позволяющие сгладить влияние неблагоприятных изменений мировой экономической конъюнктуры: международные (золотовалютные) резервы, Стабилизационный фонд (см. *рис. 23, 24*). В краткосрочной перспективе рецессия в Соединенных Штатах для России катастро-

фой не станет. При разумной, ответственной экономической политике у государства достаточно возможностей, чтобы справиться с трудностями.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 23. Международные (золотовалютные) резервы РФ на конец года, млн долл.

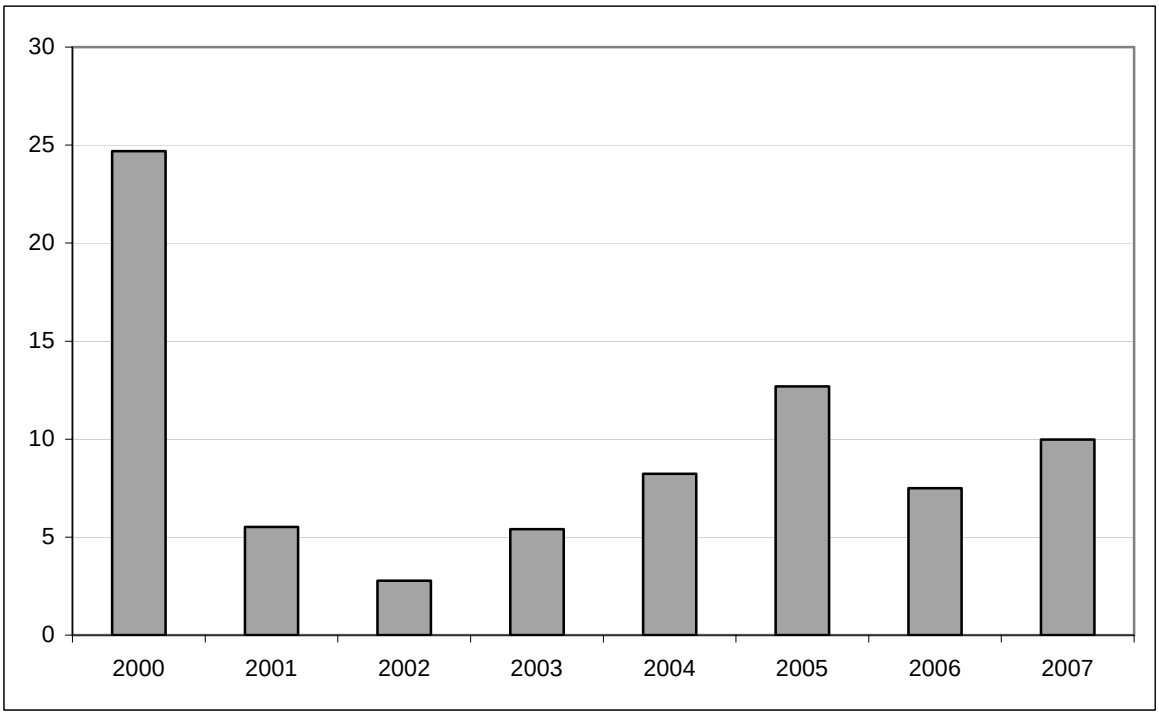


Источник: Минфин РФ, Росстат.

Рис. 24. Стабилизационный фонд РФ, 2004–2007 гг., на 31 декабря соответствующего года (в % ВВП)

Но гарантировать, что она будет ответственной и разумной, к сожалению, нельзя. В последние 8 лет в России быстро росли бюджетные доходы (см. *рис. 25*). Это было обусловлено начавшимся экономическим ростом, успешно проведенной налоговой реформой 2000–2002 гг., новой (с 2004 г.) ситуацией на рынке нефти. Темпы роста доходов бюджета вышли на аномально высокий уровень.

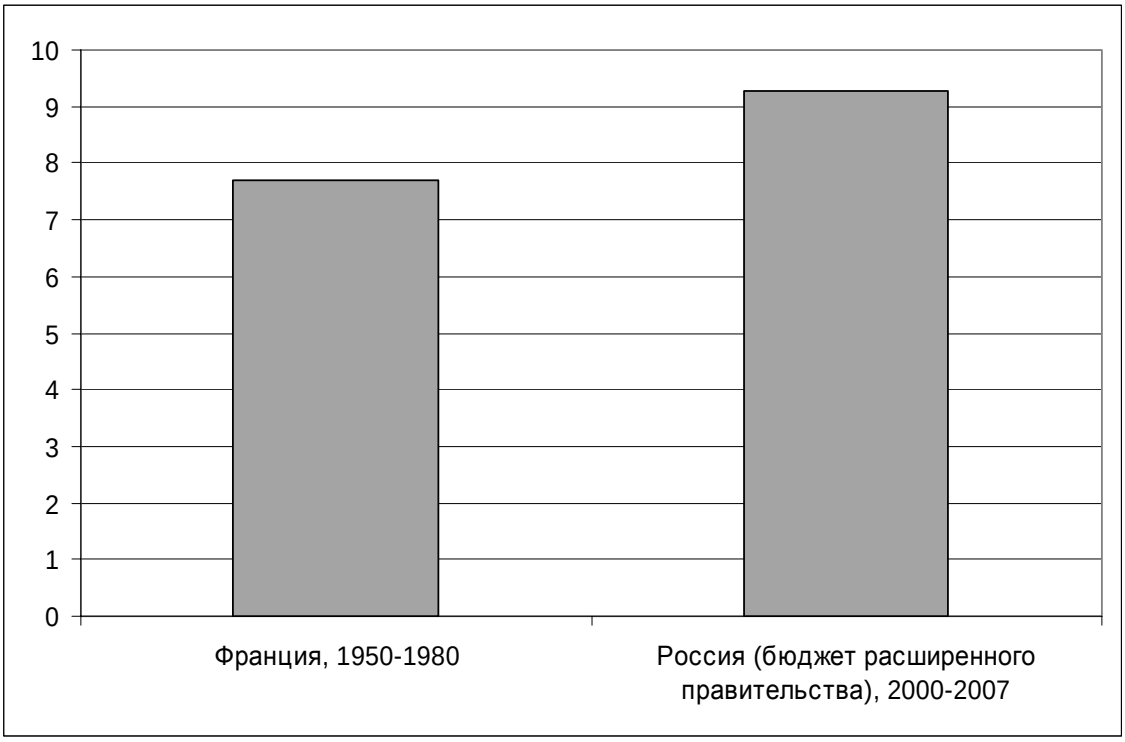
Периоды динамичного роста доходов бюджета были и в других странах мира. Например, темпы роста доходов бюджета (в реальном исчислении) во Франции в 1950–1980-х годах с точки зрения всего, что мы знаем о государственных финансах, были аномально высокими. В подобной ситуации нередко возникает ощущение всесилия государства, того, что оно может позволить себе все. Именно в такие времена формируются масштабные и дорогостоящие расходные программы, на десятилетия определяющие финансовые обязательства государства.



Источник: расчет по данным Минфина РФ, Росстата.

Рис. 25. Темпы прироста доходов бюджета расширенного правительства РФ в реальном выражении (в % к предыдущему году), 2000–2007 гг.

В России сегодня темпы роста доходов бюджета в реальном исчислении существенно выше, чем в 1950–1970 гг. во Франции (см. *рис. 26*). В такое время власти могут себе позволить не думать о деньгах. На этом фоне решения о снижении налогов, выделении дополнительных бюджетных ассигнований принимаются легко. В Мексике в конце 1970 – начале 1980-х годов после открытия крупных нефтяных месторождений и скачка цен на нефть важнейшей задачей властей стало, по словам тогдашнего президента Мексики Лопеса Портильо, управление ростом благосостояния. Это приятная работа. К сожалению, она плохо подготавливает к решению задач кризисного управления.



Источник: данные по Франции – IMF IFS 2006, p. 121; по России – расчеты ИЭПП.

Рис. 26. Среднегодовые темпы роста государственных доходов, %

У страны есть резервы, позволяющие если не делать грубых ошибок, справиться с периодом низкой мировой экономической конъюнктуры. Снижение темпов роста ВВП до 3% катастрофой не является. Это лишь неприятность. Такое случалось не раз. Американская экономика, крупнейшая в мире, динамично развивающаяся более 200 лет, раз в 5–10 лет демонстрирует отрицательные темпы экономического развития. Это неприятно и для общества, и для властей. Но есть понимание, что так бывает. Для российского общества, при коротком опыте жизни в условиях рыночной экономики, снижение темпов роста, похожее на то, которое произошло в 2001–2002 гг., может оказаться серьезной травмой.

К тому же оно накладывается на изменения политической конъюнктуры, связанные с президентскими выборами. В общественном сознании обороты «после» и «из-за того» нередко воспринимаются как синонимы. При неблагоприятном развитии событий в мировой экономике, замедлении экономического роста в России в сознании элиты и общества может укорениться иллюзия, что оно напрямую связано со сменой первого лица государства. В такой ситуации можно сделать немало ошибок. Можно, например, за счет дальнейшего ослабления бюджетной политики и мягкой денежной политики попытаться поддержать в условиях неблагоприятной мировой конъюнктуры прежние темпы роста, потратить международные (золотовалютные) резервы для сохранения номинального курса рубля. За такие ошибки придется дорого платить. Причем не только тем, кто их совершает, но и всей стране.

1.2. Экономическая политика 2007 г.: успехи и риски

1.2.1. Достижения и проблемы

Экономико-политические итоги 2007 г. достаточно противоречивы. Очевидные успехи экономической динамики сопровождались тревожными тенденциями нарастания популизма. Текущая стабильность экономической и политической жизни несет в себе риски самоуспокоенности и грядущей дестабилизации. В настоящее время необходим серьезный анализ достижений и возможностей, трудностей и рисков дальнейшего развития.

Успехи минувшего года нашли отражение в позитивной динамике ряда основных социально-экономических показателей (*табл. 1*).

Таблица 1

Основные макроэкономические показатели социально-экономического развития России

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ВВП (*млрд руб.*)	4 823	7 306	8 944	10 831	13 243	17 048	21 620	26 781	32 988,60
ВВП (*% к предыдущему году*)	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,4	108,1
ВВП на душу населения – номинальный (*долл.*)	1 328	1 768	2 096	2 379	2 975	4 104	5 325	6 897	8 612
Индекс промышленного производства (% *к предыдущему году*)				103,1	108,9	108,3	104,0	103,9	106,3
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (% *к предыдущему году*)	104,1	107,7	107,5	101,5	101,3	103,0	102,4	102,8	103,3
Инвестиции в основной капитал:									
млрд руб.	670,4	1 165,2	1 504,7	1 762	2 186	2 865	3 611	4 580,5	6 419
% к предыдущему году	105,3	117,4	110,0	102,8	112,5	113,7	110,7	113,7	121,1
Накопленный иностранный капитал в экономике России (*млрд долл.*)							111,8	142,9	220,6
Иностранные инвестиции (*млрд долл.*)	9,6	11,0	14,3	19,8	29,7	40,5	53,7	55,1	120,9
В том числе:									
прямые	4,3	4,4	4,0	4,0	6,8	9,4	13,1	13,7	27,8
портфельные	0,031	0,145	0,451	0,472	0,401	0,333	0,453	3,2	4,2
прочие	5,3	6,4	9,8	15,3	22,5	30,8	40,1	38,2	88,9
Внешнеторговый оборот:									
млрд долл.	115,1	149,9	155,6	168,3	212,0	280,6	369,2	468,6	578,3
% к предыдущему году	86,9	130,2	103,8	108,1	126,0	132,4	131,5	127,0	123,4
Экспорт:									
млрд долл.	75,6	105,0	101,9	107,3	135,9	183,2	243,8	303,9	355,2
% к предыдущему году	101,5	139,0	97,0	105,3	126,7	134,8	133,1	124,7	116,9
Импорт:									
млрд долл.	39,5	44,9	53,8	61,0	76,1	97,4	125,4	164,7	223,1
% к предыдущему году	68,1	113,5	119,8	113,4	124,8	128,0	128,8	131,3	135,4
Оборот розничной торговли (*% к предыдущему году)*	94,2	109,0	111,0	109,3	108,8	113,3	112,8	113,0	115,2
Индекс потребительских цен (% *к декабрю предыдущего года*)	136,5	120,2	118,6	115,1	112,0	111,7	110,9	109,0	111,9

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Индекс цен производителей промышленных товаров (*% к декабрю предыдущего года*)	170,7	131,9	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4	110,4	125,1
Общая численность безработных, в среднем за период:									
млн чел.	9,4	7,6	6,4	5,8	6,2	6	5,6	5,3	4,6
% к предыдущему году	116,0	82,0	83,2	89,2	107,3	96,1	90,2	95,6	88,3
% к экономически активному населению	13,0	10,5	9,0	8,1	8,6	8,3	7,7	7,3	6,1
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата одного работника (*руб.*)	1 523	2 223	3 240	4 360	5 499	6 740	8 555	10 634	13 518
Реальная начисленная заработная плата одного работника (*% к предыдущему году*)	78,0	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,4	116,2
Денежные доходы в среднем на душу населения в месяц (*руб.*)	1 658,9	2 281,1	3 062,0	3 947,2	5 170,4	6 410,4	8 023,2	9 947,3	12 490
Международные резервные активы (*на конец периода, млрд долл.*)	12,5	28,0	36,6	47,8	76,9	124,5	182,2	303,0	476,4
Индекс РТС				359,07	567,25	614,11	1 125,6	1 921,92	2 290,51
Совокупный объем средств Стабилизационного фонда Российской Федерации:									
млрд руб.					106	522,3	1 237,0	2 346,92	3 849,1
млрд долл.						18,8	43,0	89,1	156,8

Источники: Росстат, Минфин РФ,, ЦБ РФ.

Прирост ВВП на 8,1% является одним из самых высоких после завершения кризиса и демонстрирует серьезный потенциал российской экономики (выше были только показатели 2000 г. – 10%, но тогда это был в чистом виде восстановительный рост). Еще более ускорился рост промышленности, составив 6,3% против 3,9% в 2006 г., причем рост обрабатывающих видов деятельности достиг 9,3%. Теперь уже эту динамику нельзя объяснять ни низким курсом рубля, ни наличием резервных мощностей. Очевидны завершение восстановительного периода и переход к инвестиционной модели роста.

Действительно, прирост инвестиций побил все возможные рекорды, составив 20%. Объем иностранных инвестиций составил чуть более 120 млрд долл. (против 55 млрд долл. в 2006 г.), а прямые инвестиции – 27,8 млрд долл. (против 14 млрд долл.).

Важным фактором динамичного роста российской экономики стал быстрый рост потребления домашних хозяйств, который составил порядка 13,1%.

Устойчивый рост демонстрировали важнейшие показатели бюджетной и денежной системы. Международные резервы РФ превысили 450 млрд долл., а средства Стабилизационного фонда составили 156 млрд долл. Бюджет оставался профицитным, хотя профицит снизился примерно на 2 п.п. ВВП. Внешний государственный долг составил символическую сумму порядка 4,0% ВВП.

Несомненным и важным результатом минувшего года стало обретение национальными проектами определенной инерционной динамики. Они наконец были приня-

ты обществом всерьез, а не воспринимаются как элемент пропаганды. Свою роль в этом сыграло и выдвижение Д. Медведева кандидатом в Президенты РФ, что фактически сигнализировало о долгосрочном характере намеченных приоритетов.

Наконец, началось серьезное обсуждение институциональных, а не только финансовых проблем функционирования секторов, связанных с развитием человеческого капитала. Появились некоторые позитивные тенденции в решении проблем здоровья нации.

Сохранилась тенденция к сокращению безработицы, уровень которой за год снизился на 7,3 п.п. при том, что среднемесячная зарплата превысила 500 долл.

Одним из результатов позитивных тенденций последнего времени стало возрастание интереса политической и экономической элиты страны к долгосрочным проблемам развития. Трехлетняя программа деятельности Правительства была дополнена трехлетним федеральным бюджетом и правительственным докладом о результатах и основных направлениях деятельности Правительства, также охватывающим период в 3 года.

В минувшем году Правительство приступило к разработке долгосрочной Стратегии социально-экономического развития страны, охватывающей период до 2020 г. За этим должна последовать долгосрочная бюджетная проектировка. Перспективные документы должны быть разработаны также на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Все эти документы предполагается увязать в единую систему посредством федерального закона о социально-экономической стратегии развития страны, разрабатываемого по поручению Президента РФ.

Россия в этом отношении не уникальна. Стремление к выработке долгосрочных плановых и прогнозных документов демонстрировали за последние два года почти все постсоветские страны СНГ[1]. По-видимому, существует две причины такого интереса. С одной стороны, прагматический – стабилизация и экономический рост делают работу такого рода возможной и желательной. С другой стороны, налицо воспроизводство традиций советской экономики, поскольку значительная часть постсоветской государственной элиты имеет глубокие корни в госплановском прошлом, а потому многие прогнозные документы отражают ярко выраженное влияние директивной плановой системы с его главным атрибутом – оценкой за план. Эти принципы весьма опасны, если попытаться последовательно внедрять их в условиях современной динамичной экономики.

В то же время в 2007 г. наметился и ряд *тревожных тенденций* экономической динамики и экономической политики.

Главной проблемой, находившейся в центре внимания политического руководства и всего населения страны, стало ускорение роста цен. Начиная с 1999 г. инфляция в России неуклонно снижалась, хотя и медленнее, чем прогнозировалось в бюджетных проектировках. До минувшего года дискуссия по этой проблеме в основном вращалась вокруг точности прогноза, поскольку правительственные расчеты всегда оказывались более оптимистичными, чем результаты. Однако все понимали, что это связано с желанием властей получить по итогам года дополнительные номинальные доходы, и, несмотря на политическую критику в парламенте, все в общем-то принимали эти правила

[1] См. подборку статей о современном опыте перспективного планирования и прогнозирования в ряде стран СНГ, опубликованных журналом «Общество и экономика» (2007. № 1112).

игры. Однако в 2007 г. инфляция впервые ускорилась, причем значительно – индекс потребительских цен подскочил с 9 до 12%, а индекс цен производителей превысил 25%. Возникла острая дискуссия о причинах такого поворота событий. Налицо три основные причины происходящего:

– удорожание продовольствия на мировых рынках;
– усилия денежных властей по сдерживанию укрепления рубля;
– а также экспансионистская бюджетная политика.

Последний фактор является особенно важным, ведь в 2007 г. бюджетная политика претерпела существенные изменения. Теперь уже можно говорить о начале масштабной бюджетной экспансии. Весной было принято решение о наращивании бюджетных расходов против утвержденного ранее Закона «О федеральном бюджете на 2007 год». Соответствующий законопроект был принят в ноябре. Предлагаемые поправки предусматривали увеличение непроцентных расходов более чем на 1 трлн руб., значительный объем дополнительных бюджетных средств направляется на социальные и инфраструктурные проекты, а также на капитализацию государственных корпораций и институтов развития (Банка развития, Инвестиционного фонда, Российской корпорации нанотехнологий, Фонда содействия реформе ЖКХ и др.). Все это позволяет сделать *вывод о нарастании популистских тенденций в российской экономической политике*.

С точки зрения формальной сбалансированности ослабление бюджетных ограничений не должно привести к бюджетному дефициту в трехлетней перспективе при сохранении текущих прогнозов цен на нефть. Однако подобного рода действия дали совершенно ясный сигнал экономическим агентам, которые соответствующим образом скорректировали свою ценовую политику, что обернулось ускорением инфляции.

Переход к экспансионистской бюджетной политике только отчасти может быть объяснен особенностями политического цикла. Предвыборный характер минувшего года, несомненно, дал о себе знать. Однако высокие рейтинги действующего Президента и «Единой России» делали бюджетный популизм не особенно нужным. Рост бюджетных расходов объясняется не столько стандартными особенностями политико-делового цикла, сколько беспрецедентным давлением на Министерство финансов РФ со стороны всех секторов экономики и политических сил. Наличие существенных денежных ресурсов в стране с серьезными социальными и экономическими дисбалансами становится фактором такого давления, удержать которое финансовые власти способны только при наличии решительной поддержки главы государства. Да и эта поддержка не может быть безграничной, что и проявилось в полной мере в минувшем году.

Оборотной стороной бюджетной экспансии стало торможение институциональных реформ. Здесь тоже налицо влияние политического цикла: реформы маловероятны в предвыборный период, и единственное, что остается в это время, – разработка основных контуров экономической политики для нового «окна возможностей», которое может быть открыто вскоре после выборов. Впрочем, сказанное не означает полного блокирования институциональных преобразований. В некоторых секторах, относящихся к приоритетным национальным проектам, принимались важные институциональные решения, определившие принципы их функционирования на предстоящий период (прежде всего это относится к сфере образования).

Тревожные симптомы отмечены на рынке внешнего долга. Продолжалось снижение суверенного внешнего долга при неуклонном наращивании частного внешнего дол-

га. Причем в минувшем году произошло важное изменение тенденции: если до сих пор совокупная долговая нагрузка снижалась, то в 2007 г. она начала расти. Это существенно усиливает зависимость экономического положения России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры. Тем более что значительная часть задолженности приходится на квазичастные (фактически находящиеся под государственным контролем) корпорации и банки, т.е. именно государству придется спасать их в случае экономического кризиса. Можно говорить о нарастании так называемой тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских фирм, если использовать пример южнокорейских чеболей (фирм, находящихся под фактическим государственным контролем и исповедующих принцип «приватизации прибылей и национализации убытков»).

Серьезной проблемой минувшего года оставалось укрепление рубля в результате мощного притока капитала – как выручки от экспорта, так и иностранных инвестиций. Крупные корпоративные заимствования сыграли свою роль в этом процессе. В результате в России быстро рос импорт, что отнюдь не благоприятствовало деятельности отечественных товаропроизводителей. Впрочем, конкурентоспособность внутреннего производства несомненно повышалась, что видно хотя бы из самого факта ускорения экономического роста, несмотря на то, что рубль по покупательной способности давно уже превысил уровень 1997 г. – уровень, который казался некоторым российским аналитикам весьма опасным и чреватым очередным кризисом.

Тревожной, хотя и закономерной тенденцией второй половины 2007 г. стало повышение процентных ставок на межбанковском рынке. В значительной мере это стало результатом ипотечного кризиса в США, но свою роль сыграли также и усиления инфляционных ожиданий. Надо отдать должное решительным и адекватным действиям Центрального банка России, которые предотвратили развертывание этого кризиса и сделали его почти неощутимым для большинства россиян.

Наконец, продолжали углубляться процессы социальной дифференциации. Российское общество за последние полтора десятилетия уже практически привыкло к этому процессу, тем более что рост дифференциации происходит пока на фоне общего роста уровня благосостояния (зарплаты и доходов населения). Но в долгосрочной перспективе эта тенденция может быть довольно опасна.

Таким образом, общий итог развития ситуации в 2007 г. выглядит довольно противоречиво. Крупные успехи, несомненно, налицо, но ситуация остается внутренне неустойчивой. Ниже мы более подробно рассмотрим причины этой неустойчивости и возможные механизмы ее компенсации.

1.2.2. Проблемы экономического роста

Минувший год характеризовался высокими темпами экономического роста, причем рост даже несколько ускорился по сравнению с 2006 г.

Впрочем, динамика российского ВВП вовсе не является уникальной на посткоммунистическом пространстве. Темп роста в большинстве стран бывшего СССР был выше, чем в России. Причем это касается как постсоветских стран, в которых более высокий рост в какой-то мере является результатом «эффекта базы» (глубины спада) и продолжения действия еще восстановительных тенденций, так и стран Центральной и Восточной Европы, вступивших в ЕС и сформировавших экономические институты, не

во всем благоприятные для экономического роста[2]. Исключительно высокие темпы характерны для Китая и Индии. Данные *табл. 2* наглядно демонстрируют также, что высокие темпы роста не являются результатом высоких мировых цен на энергоносители. Также высоки темпы роста у Азербайджана, Туркмении и Казахстана, но при этом и рост большинства ресурсобедных стран опережает российский. Таким образом, источники и резервы роста следует искать в факторах, отличных от развития нефтегазового сектора.

Таблица 2

Динамика ВВП в посткоммунистических странах, %

Страны	Годы	
	2006	**2007**
Азербайджан	31,0	29,3
Албания	5,0	6,0
Армения	13,3	11,1
Белоруссия	9,9	7,8
Болгария	6,1	6,0
Венгрия	3,9	2,1
Грузия	9,4	11
Казахстан	10,7	8,7
Киргизия	2,7	7,5
Китай	11,1	11,5
Индия	9,7	8,9
Латвия	11,9	10,5
Литва	7,5	8,0
Македония	3,0	5,0
Молдавия	4,0	5,0
Монголия	8,6	8,5
Польша	6,1	6,6
Румыния	7,7	6,3
Россия	**6,7**	**8,1**
Сербия	5,7	6,0
Словакия	8,3	8,8
Словения	5,7	5,4
Таджикистан	7,0	7,5
Туркмения	9,0	10,0
Украина	7,1	6,7
Узбекистан	7,3	8,8
Хорватия	4,8	5,6
Чешская Республика	6,4	5,6
Эстония	11,2	8,0

Источник: МВФ.

По-видимому, мы находимся в повышательной фазе экономического цикла, причем можно предположить, что российская экономика вошла в систему нормального делового цикла. Будущее покажет, так ли это, но в любом случае настала пора отойти от стереотипов антикризисного управления и подстегивания роста любой ценой и сфор-

[2] Проблема сдерживающего влияния членства в ЕС на экономический рост посткоммунистических стран была проанализирована А. Ослундом и А. Уорнером (см. Aslund A., Warner A. The EU Enlargement: Consequences for CIS Countries // Beyond Transition. Development Perspectives and Dilemmas. Aldershot: Ashgate, 2004).

мулировать модель экономической политики, основанную на механизмах антициклического регулирования. Иными словами, настало время перейти от антикризисной политики к антициклической.

Между тем пока государство продолжает действовать по принципу «рост любой ценой». Несмотря на экономический бум и связанную с ним инфляцию, правительство продолжает подхлестывать рост при помощи бюджетных вливаний. Выделяемые средства в основном направляются в социальную сферу (вложения в человеческий капитал), в развитие инфраструктуры и инновационную деятельность. Такой подход понятен и объясним, поскольку именно в этих секторах заключены узкие места дальнейшего развития страны. Понятен и политический контекст подобного подхода – для нынешней российской власти высокие темпы роста являются источником их фактической легитимации, основой своеобразного «общественного договора» первого этапа постреволюционной стабилизации. Однако все эти меры выглядят достаточно странно в условиях экономического бума и высокой инфляции. Весьма серьезными становятся риски перегрева экономики и ее срыва в фазу кризиса.

Экономический рост пока остается преимущественно количественным. Хотя сектора услуг растут высокими темпами, это в основном традиционные услуги (прежде всего торгово-посредническая деятельность), а никак не высокотехнологичные. Технико-внедренческие особые экономические зоны развиваются, но пока не стали реальными точками роста инноваций, способных оказывать сколько-нибудь значимое влияние на характер экономического роста. Россия развивается в рамках индустриальной модели, а в этой системе координат у нее нет серьезных конкурентных преимуществ – ни по трудовым ресурсам, ни по природно-климатическим параметрам[3]. Впрочем, структурная трансформация – длительный процесс, который медленно накапливает потенциал и лишь со временем может развернуться во всей полноте. Хотя тоже заранее невозможно сказать, происходит ли накопление структурного рывка[4].

Требуются серьезные структурные сдвиги, ослабляющие зависимость страны от положения в топливно-энергетическом комплексе. Именно эта задача ставится в качестве центральной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, охватывающей период до 2020 г., проект которой был разработан Минэкономразвития России во второй половине 2007 г. Ставя целью предстоящего двенадцатилетнего периода вхождение России в пятерку ведущих экономик мира (по размеру ВВП), Концепция рассматривает три возможных сценария долгосрочного развития: инерционный, экспортно-сырьевой и инновационный. Основные параметры трех сценариев представлены в *табл. 3*.

---

[3] Существуют исследования, доказывающие принципиальную неконкурентоспособность российской экономики при сохранении индустриальной парадигмы, что объясняется набором естественных (прежде всего природно-климатических) факторов. Однако особенности постиндустриальной (информационной) экономики существенно меняют значение подобных факторов и позволяют по-новому взглянуть на проблемы национальной конкурентоспособности (см., например: Lynch Allen C. Roots of Russia's Economic Dilemmas: Liberal Economics and Liberal Geography // Europe-Asia Studies. 2002. Vol. 54. No. 1).

[4] Следует помнить об опыте развитых стран Запада, которые в 1970-е годы, как казалось многим наблюдателям, топтались на месте, демонстрируя миру низкие темпы роста и высокую инфляцию, тогда как на самом деле в них накапливались предпосылки для мощного структурного рывка.

Таблица 3

Сценарии социально-экономического развития России в 2011–2020 гг.

Параметры	2011–2015	2016–2020
ВВП – среднегодовой % роста:		
инерционный	103,2	103,2
экспортно-сырьевой	105,7	105,0
инновационный	106,3	106,6
Промышленное производство – среднегодовой % роста:		
инерционный	102,3	102,3
экспортно-сырьевой	104,7	104,2
инновационный	105,2	105,0
Инвестиции – среднегодовой % роста:		
инерционный	102,8	104,3
экспортно-сырьевой	109,2	107,4
инновационный	110,2	110,1
Реальные располагаемые доходы населения – среднегодовой % роста		
инерционный	104,3	103,9
экспортно-сырьевой	106,2	105,0
инновационный	107,2	106,9
Реальная заработная плата – среднегодовой % роста:		
инерционный	104,4	103,9
экспортно-сырьевой	107,5	106,0
инновационный	108,2	108,2
Розничный товарооборот – среднегодовой % роста:		
инерционный	104,2	103,9
экспортно-сырьевой	105,9	104,7
инновационный	106,6	106,4
Экспорт – среднегодовой % роста:		
инерционный	101,3	101,8
экспортно-сырьевой	103,3	103,5
инновационный	103,5	104,5
Импорт – среднегодовой % роста:		
инерционный	101,7	103,5
экспортно-сырьевой	106,2	104,9
инновационный	106,9	106,7

Источник: МЭРТ РФ.

Инерционный сценарий предполагает сохранение доминирования энергосырьевых секторов при постепенном замедлении темпов роста добычи и экспорта продукции ТЭКа из-за отставания в развитии инфраструктуры. Среднегодовые темпы роста не превышают 3,5%. При данном сценарии маловероятна реализация крупных инвестиционных проектов в отраслях, выходящих за рамки ТЭКа, но возможно усиление процессов социальной и региональной дифференциации, снижения качества человеческого капитала, падения конкурентоспособности обрабатывающих производств и вытеснения их импортом.

Экспортно-сырьевой сценарий предполагает активное использование конкурентных преимуществ России в энергетическом секторе, реализацию крупных инфраструктурных проектов, позволяющих наращивать производственный потенциал традиционных отраслей российского экспорта. Среднегодовой рост экономики в таком случае может составлять порядка 5,5%. Основное внимание здесь уделяется развитию энергетики и транспорта, причем в силу специфического характера этих секторов можно предположить существенное усиление роли государства в организации и регулировании хозяйственной жизни. При таком сценарии необходимость частно-государственного партнерства приобретает особую остроту. Этот сценарий, естественно, означает усиление зависимости от мировой конъюнктуры цен на продукцию ТЭКа и сырья.

Инновационный сценарий предполагает использование конкурентных преимуществ в топливно-сырьевой сфере для диверсификации и качественного обновления российской экономики. Принципиально важным в данном случае является резкий рывок в качестве человеческого капитала и использовании на этой основе высокотехнологичных производств. Экономический рост может достигать 6–6,5% в год. По сути это сценарий постиндустриального рывка, при котором Россия оказывается способна найти свою нишу в системе разделения труда при современной глобализации. Этот сценарий предполагает осуществление структурного маневра, в результате которого доля инновационного сектора должна будет повыситься с нынешних 10% ВВП примерно до 20%, а доля нефтегазового сектора, напротив, снизиться с нынешних 20% до 10–12%.

С известной долей условности эти сценарии можно охарактеризовать соответственно как нигерийский, мексиканский и австралийский. Нигерия – страна, где обилие топливно-энергетических ресурсов привело к застою и деградации политических и экономических институтов, к тяжелому политическому и экономическому кризису. В Мексике обширные доходы от нефти позволили обеспечить заметный, хотя и неровный экономический рост при умеренной диверсификации экономики и низком развитии человеческого капитала, при неспособности существующих институтов воспользоваться преимуществами близости к североамериканскому рынку. Наконец, Австралия демонстрирует успешный опыт страны, богатой природными ресурсами. Значительные ресурсы, которые дал экспорт природных ресурсов в Японию и страны Юго-Восточной Азии, были использованы для диверсификации внутреннего производства и формирования современной постиндустриальной экономики[5].

Три названных сценария не следует рассматривать как альтернативы. Скорее, это последовательные этапы в движении российской экономики к новому качеству. Благоприятный вариант развития событий предполагает переход от инерционного сценария к экспортно-сырьевому и на его основе (учитывая австралийский опыт) – к наращиванию инновационных механизмов социально-экономического развития. Иными словами, первый и второй сценарии являются этапами на пути решения стратегических задач российского развития. Однако эти варианты могут стать и альтернативами, если не удастся осуществить переход с одного этапа на другой.

Тогда возникает ключевой вопрос: чем может быть обусловлен переход от одной модели роста к другой? В принципе существует два механизма влияния – деньги и институты. Изменение модели развития страны может быть достигнуто при помощи массированных государственных (и связанных с государством) инвестиций в определенные сектора экономики и при проведении глубоких институциональных реформ, создающих благоприятные условия для деятельности экономических агентов, а также стимулов для ускоренного развития отраслей, обеспечивающих развитие человеческого капитала.

Но вот здесь мы сталкиваемся с реальной альтернативой при выборе стратегии социально-экономического развития России. *Одна стратегия основывается на дирижистской идеологии* и предполагает ведущую роль государства в обеспечении искомых темпов экономического роста, для которого государство и создает мощные орга-

[5] См. подробнее: Мау В. Российская экономика: сильные и слабые стороны // Экономическая политика. 2006. № 2; Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

низационные и финансовые предпосылки. Ведущими игроками становятся корпорации, формально принадлежащие государству или находящиеся под его фактическим контролем. Бюджет начинает играть активную роль в финансировании крупных хозяйственных проектов, причем не только инфраструктурных. Формируются специальные «институты развития», которые призваны подготовить особые условия для тех секторов, которые кажутся государству предпочтительными. Под ведущую роль государства выстраивается и институциональная система, включая проблемы собственности, банкротства, внешнеэкономическую деятельность и т.п.

Данная модель действительно может обеспечить на определенном этапе высокие темпы экономического роста, особенно при наличии мощного потока финансовых ресурсов, поступающих в госбюджет. Однако проблема этой модели состоит в многократно подтвержденной практикой низкой эффективности государственных (в том числе и фактически государственных, хотя формально они могут быть частными) инвестиций по сравнению с инвестициями действительно частными, когда собственник на деле рискует своими деньгами. Причем эта неэффективность оказывается двоякого рода.

Во-первых, это неэффективность принимаемых решений относительно приоритетов инвестирования, что становится острейшей проблемой в условиях высокого динамизма постиндустриальной эпохи. В современных условиях вызовы и приоритеты меняются так быстро, что любая, даже самая эффективная государственная бюрократия не успевает адекватно реагировать на них. Решения, принятые властью, всегда являются результатом сложной системы согласования интересов. И вызовы времени – отнюдь не главный аргумент в этом процессе. А уж изменить с таким трудом согласованное решение оказывается подчас практически невозможно.

Во-вторых, остается банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квазигосударственных) средств[6].

Основой другого подхода к модернизации является формирование современной институциональной среды, способной стимулировать устойчивый экономический рост и адаптацию к вызовам современной эпохи. Именно использование современных институтов (разумеется, с соответствующей адаптацией к особенностям данной страны) служит важнейшим источником модернизации стран догоняющего развития в условиях перехода к постиндустриальной эпохе. И именно поэтапное формирование институтов современного развитого общества (институтов современной рыночной демократии) может обеспечить решение сложного комплекса модернизационных задач.

В минувшем году государство уделяло гораздо больше внимания финансовым и регулятивным (дирижистским) аспектам экономического роста, нежели институциональным. Это проявлялось прежде всего через накачку деньгами «институтов развития», а также через создание государственных корпораций, которые должны играть ключевую роль в структуризации российской экономики. Подобное развитие событий

[6] Интересный анализ эффективности освоения государственных инвестиций содержится в статье (см. Флювбьерг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1). Следует обратить внимание на то, что в своем исследовании автор изучает опыт развитых рыночных демократий, для которых характерны достаточно высокие стандарты принятия государственных решений.

вполне естественно в условиях мощного притока «дешевых денег», который продолжает захлестывать страну на протяжении вот уже нескольких лет.

Непосредственным результатом такого развития событий пока стало лишь раскручивание инфляции. Современная инфляция – явление достаточно сложное, комплексное, в котором переплетается несколько факторов: и повышение цен на продовольствие, и стремление денежных властей сдержать укрепление рубля, и экспансионистская бюджетная политика. Последнее обстоятельство особенно важно в реалиях 2007 г.

Бюджетный экспансионизм, нацеленный на подхлестывание роста, на самом деле оказывается фактором, препятствующим ему. С одной стороны, дополнительный спрос в значительной мере концентрируется на импортных товарах, а отнюдь не стимулирует внутреннее производство. С другой стороны, инфляция приводит к повышению банковских процентных ставок на внутреннем рынке (как и произошло осенью 2007 г.), что отнюдь не благоприятно с точки зрения консолидации роста. Последнее также ведет к повышению конкурентоспособности импорта по сравнению с отечественными товаропроизводителями.

1.2.3. Институциональные факторы экономического роста

Одним из основных вопросов дискуссии об экономическом росте является формирование современной, т.е. адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, системы политических, экономических и социальных институтов. Ключевая роль институционального строительства достаточно подробно обоснована в литературе последних двух десятилетий.

Анализируя институциональные проблемы, решение которых необходимо для обеспечения устойчивого экономического развития и структурного преобразования современной России, целесообразно вычленить несколько групп институтов и определить их внутреннюю логическую соподчиненность. Налицо *четыре группы институтов*.

Во-первых, политико-правовые институты, связанные с обеспечением гражданских и политических прав граждан и, в частности, экономических агентов. Речь идет о защите базовых прав, признание которых государством стало в свое время основой для современного экономического роста. К ним относятся гарантии неприкосновенности личности и собственности, независимость суда, эффективность правоохранительной системы, а также свобода средств массовой информации.

Во-вторых, институты, обеспечивающие развитие человеческого капитала. Прежде всего это касается образования, здравоохранения, пенсионной системы и обеспечения жильем. Было бы ошибочно сводить проблемы указанных секторов исключительно к недофинансированию. Ключевой проблемой их развития является именно проведение институциональных реформ, т.е. выработка новых правил их функционирования. Дело в том, что большинство существующих моделей функционирования социальной сферы было разработано в период трансформации аграрной экономики в индустриальную, для которой были характерны совершенно иные условия – демографические, социальные и т.п. В настоящее время, когда в развитых странах, включая Россию, социальная ситуация существенным образом изменилась, традиционные (т.е. выработанные на рубеже XIX–XX вв.) институты социальной поддержки оказываются чрезмерно дорогостоящими и неэффективными.

В-третьих, собственно экономические институты, т.е. экономическое законодательство, обеспечивающее устойчивое функционирование и развитие народного хозяйства. Современное законодательство должно обеспечивать экономический рост и структурную модернизацию экономики.

В-четвертых, специальные институты, нацеленные на решение конкретных, специфических проблем экономического роста, а именно те, которые в последнее время принято называть «институтами развития», т.е. правила игры, нацеленные не на всех участников хозяйственной или политической жизни, а на некоторых из них, определенным образом отобранных. Иными словами, речь идет об институтах, обеспечивающих дискретное воздействие на экономику, в отличие от предыдущих институтов, действие которых носит общий характер.

Четыре указанные группы институтов перечислены в порядке их значимости и логической соподчиненности. Именно гарантии базовых прав формируют основу устойчивого экономического роста, создают для него фундаментальные предпосылки, во всяком случае, в экономике, основанной на частном предпринимательстве. Подчеркнем особо, что в данном случае имеются в виду прежде всего вопросы личной безопасности и безопасности собственности, эффективность государственного управления, а не известный набор политических прав, характерный для современных рыночных демократий. Как показывает опыт последних трех столетий, уверенность в личной безопасности и сохранности накопленного создает достаточные предпосылки для активной предпринимательской деятельности, независимо от того, обладает ли предприниматель пассивным или даже активным избирательным правом, живет при республиканском или монархическом строе и т.п. Для обеспечения соответствующих гарантий гораздо важнее надежная судебная система и механизмы исполнения законодательства, что способствует снижению транзакционных издержек и тем самым повышению конкурентоспособности бизнеса. А независимые средства массовой информации выполняют функции общественного контроля за деятельностью указанных институтов. Вместе с тем традиционные институты демократии также необходимы для достижения страной определенного уровня социально-экономического развития, и прежде всего когда речь идет о странах с доминированием образованного городского населения.

В экономико-политических дискуссиях последнего времени достаточно широко представлена позиция, согласно которой модернизация политической системы не является вопросом первостепенного значения. Прослеживаются две линии ее аргументации.

Одна настаивает на специфическом характере российских политических институтов (и соответственно институтов демократии) по сравнению с современными развитыми демократиями. Речь идет именно об особенном пути развития страны, не повторяющем пути западной демократии. Наиболее концентрированное отражение эта позиция получила в концепции «суверенной демократии», дискуссия о которой идет на протяжении последних двух лет[7].

Другая позиция, признавая современную западную модель в качестве ориентира для развития отечественных политических институтов, не рассматривает их в качестве необходимого условия для консолидации экономического роста на данном этапе развития страны. Устойчивый рост в обозримой перспективе связывается не с формировани-

[7] Материалы дискуссии на эту тему представлены в сборнике: Pro суверенную демократию. М.: Европа, 2007.

ем современной эффективной системы государственного управления, а с наличием потенциала догоняющего развития, основанного на технологических заимствованиях. Именно последние позволяли бы поддерживать высокие темпы экономического роста даже в условиях слабого развития институтов. И только в дальнейшем, когда произойдет модернизация индустриальных отраслей экономики, модернизация политических институтов станет предпосылкой дальнейшего развития страны.

Это по крайней мере спорная точка зрения. Она вполне применима к странам, совершающим переход от аграрной экономики к индустриальной, т.е. осуществляющим индустриальную модернизацию. Доминирующее аграрное население, как правило, чутко реагирует на улучшение материального благосостояния и не предъявляет спрос на современные политические институты. Иначе реагирует образованное городское население, которое требует определенных гарантий и для этого готово участвовать в выработке государственных решений. Именно поэтому *модернизация политической системы является абсолютным приоритетом для решения всех остальных задач экономической и социальной модернизации*.

Вторым важнейшим фактором модернизации является развитие человеческого капитала. Это – крупная институциональная задача, которую должны решать все страны в условиях постиндустриальной трансформации. Нынешний кризис социальной сферы не является лишь результатом кризиса советской системы. *Его природа отражает кризис индустриальной системы*. Нынешняя модель социального государства (модель развития человеческого потенциала) была основана на принципиально другой демографической и социальной ситуации – растущее население, преобладание молодых возрастов, преобладание сельского населения, не охваченного системой социальной поддержки. Сейчас, когда процесс старения населения приобрел устойчивый характер, а спрос на социальные услуги неуклонно возрастает, необходимо создать радикально новую модель социального государства[8].

Таким образом, поиск оптимальной модели развития человеческого капитала в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт – эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто не существует. Более того, *страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире*.

Совершенствование экономического законодательства также является важным направлением институциональной модернизации. За последние 10 лет в этом направлении было сделано немало. В стране сформирована достаточно развитая система экономического законодательства. Его недостаточная эффективность связана с неразвитостью институтов политического и административного регулирования, со слабостью механизмов обеспечения исполнения законов.

В настоящее время на передний план выдвигаются следующие *основные направления развития экономических институтов*:

– *формирование конкурентной среды и преодоление монополистических тенденций в экономике*. Здесь особенно важны обеспечение эффективности и прозрачности государственного регулирования, выработка внятных критериев и обеспечение прозрачности принятия решений относительно государственного участия (и господ-

[8] См. подробнее: Гайдар Е.Т. Долгое время. М.: Дело, 2005. Главы 12 и 13.

держки) в отдельных секторах экономической и социальной жизни, а также недопущение конфликта интересов госслужащих при принятии регуляторных решений, совершенствование механизмов госзакупок;

– *стимулирование входа на рынок новых компаний, снятие барьеров на этом пути.* Это важнейшее условие интенсификации инновационного процесса, поскольку именно новые предприятия, готовые реально рисковать, и являются, как правило, более производительными. Здесь целесообразно создание инфраструктуры поддержки новых предприятий малого и среднего бизнеса, упрощение доступа малых предприятий к аренде нежилых помещений, создание технопарков и бизнес-инкубаторов, расширение системы микрокредитования, стимулирование несырьевого экспорта (в том числе малых и средних фирм) и т.п.;
– *развитие рынка земли и недвижимости*, поскольку именно они формируют основу отношений собственности и являются важным экономическим источником гарантий прав собственности. Это особенно важно для новых инновационных фирм как основы их доступа к кредитным ресурсам;
– *развитие финансовых рынков* как источника капитала для экономического роста. Это требует повышения надежности финансовых институтов, появления и развития новых финансовых инструментов, дающих альтернативные уже существующим способы сбережений, более крепкой защиты прав участников финансовых рынков.

В формировании системы экономических институтов целесообразно ориентироваться на адаптацию законодательства ЕС[9] как достаточно успешного примера современного рыночного законодательства, который особенно актуален для нас, поскольку более 50% российского товарооборота приходится на Европу. Естественно, не все разделы европейского законодательства уместны с точки зрения стимулирования роста, но основные его разделы, посвященные экономическим свободам, антимонопольному регулированию и т.п., были бы вполне уместны для современной России[10].

Однако, двигаясь в этом направлении, надо принимать во внимание одно важное обстоятельство. Европейские экономические институты требуют европейских же институтов обеспечения выполнения законодательства, прежде всего судебной системы. Одно не может быть эффективным без другого. Но если законы, регулирующие экономику, можно достаточно легко воспроизвести в отечественном праве и практике, то судебная система легко не копируется – требуется значительное время для решения задачи обеспечения необходимого уровня ее эффективности. И в этом состоит одна из основных проблем современной России.

Наконец, особое место занимают *институты развития*, которые стали важнейшим элементом экономико-политической дискуссии последних двух лет. Пока еще нет четкого понимания, что же относится к этой институциональной форме: один подход видит в них формы организации частно-государственного партнерства, другой – способы прямого финансирования государством проектов, подстегивающих экономический рост. По-видимому, точнее всего было бы определить их как дискретные правила игры,

[9] См. Общее европейское экономическое пространство: Перспективы взаимоотношений России и ЕС. М.: Дело, 2004.
[10] См. подробнее: Мау В., Новиков В. Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики. 2002. № 6.

т.е. решения государственной власти в экономической сфере, воздействующие не на все экономическое пространство, а на конкретных субъектов хозяйственной жизни.

Институты развития могут быть как финансовыми (например, инвестиционный фонд), так и административными (например, особые экономические зоны). Впрочем, последнее разграничение является довольно условным. Нефинансовые институты также связаны с бюджетными расходами.

К *финансовым институтам* развития относятся Инвестиционный фонд РФ (далее – Инвестфонд), Внешэкономбанк, Российская венчурная компания (далее – РВК), Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (далее – АИЖК), Россельхозбанк, Росагролизинг, Российская корпорация нанотехнологий (далее – Роснанотех), Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Среди *нефинансовых институтов* можно назвать особые экономические зоны (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые), технопарки, промышленные парки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и другие.

Наиболее важными на сегодня среди институтов развития являются:

- Внешэкономбанк, призванный обеспечивать диверсификацию и повышение конкурентоспособности народного хозяйства, развитие инфраструктуры, инноваций, поддержку малого и среднего бизнеса, поддержку экспорта;
- Инвестфонд для формирования инфраструктур общегосударственного значения, которые обеспечивают развитие регионов и способствуют реализации крупных частных инвестиционных проектов;
- РВК, которая должна стать основой для создания в России собственной системы венчурного инвестирования и отбирать лучшие венчурные компании на конкурсной основе, приобретать паи венчурных фондов, создаваемых этими компаниями;
- особые экономические зоны и, в частности, ОАО «ОЭЗ» для создания инженерной, транспортной, инновационной и социальной инфраструктуры особых экономических зон;
- АИЖК для развития ипотечного жилищного кредитования в стране путем рефинансирования ипотечных кредитов;
- Роснанотех для развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий и реализации связанных с ними перспективных проектов путем их организационной и финансовой поддержки.

Важнейшая задача институтов развития – создать условия для реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Дело в том, что в настоящее время доля кредитов, выданных российскими банками на срок свыше трех лет, не превышает 15% в общем объеме кредитования. В силу ряда причин, и прежде всего отсутствия кредитной истории практически всех участников экономической жизни, частные инвесторы не решаются брать на себя долгосрочные кредитные риски. Однако при реализации курса на активное использование институтов развития существуют серьезные риски: с одной стороны, подмена ими частного бизнеса (и частного риска) в реализации коммерчески привлекательных проектов, с другой – переход к субсидированию убыточных предприятий или отраслей по политическим или коррупционным причинам.

Время покажет, насколько эффективными окажутся эти институты. В принципе причины их формирования достаточно понятны – это и политическое желание подстегнуть экономический рост, ускорить процессы диверсификации экономики и экспорта, компенсировать отсутствие кредитных историй. Не менее важен и сам факт наличия огромных финансовых ресурсов, которые неизбежно оказываются заложниками политической борьбы.

Однако фундаментальной проблемой институтов развития является то, что корни почти всех из них так или иначе кроются в индустриальной эпохе, т.е. в том времени, когда государство могло в централизованном порядке устанавливать приоритеты долгосрочного развития и сконцентрировать ресурсы на этих направлениях. В условиях же высокого динамизма потребностей и технологий постиндустриальной эпохи такого рода определение приоритетов становится крайне затруднительным, а цена ошибки слишком высокой.

Остается также открытым вопрос, удастся ли не допустить, чтобы институты развития стали фактором макроэкономической дестабилизации. Пока они являются объектами мощного потока бюджетных средств. Только в ноябре минувшего года 300 млрд руб. из Стабилизационного фонда были направлены на рефинансирование Внешэкономбанка, Инвестфонда и Роснанотеха.

Важнейшим направлением институциональных реформ является реализация *приоритетных национальных проектов*. Базовая идея и принцип их выделения не вызывают сомнения – речь идет о развитии человеческого капитала, что является реальным приоритетом в условиях постиндустриальной трансформации. С самого начала очевидны были два принципиальных направления их реализации: усиление бюджетного финансирования соответствующих секторов и проведение институциональных реформ. Политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны[11].

На первом этапе бюджетный аспект явно доминировал над институциональным, и это вызывало серьезную озабоченность: финансирование без институциональных реформ могло дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приводит не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в 100 раз. Увеличение расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и не то, которое действительно необходимо для больниц и лабораторий. А увеличение финансирования жилищного строительства при монополизации рынка строительных услуг может привести лишь к взвинчиванию цен и обогащению локальных монополистов.

В 2007 г. наметились некоторые важные сдвиги в реализации национальных проектов.

Во-первых, был официально признан их долгосрочный характер. Поначалу – в сентябре 2005 г. – проекты были заявлены на 2 года, что придавало им налет предвыборности и явно не соответствовало масштабу стоящих перед страной задач. Теперь же официально признано, что развитие человеческого потенциала представляет собой стратегическую задачу, которую предстоит решать в обозримом будущем.

[11] См. Российская экономика в 2005 году: тенденции и перспективы. М: ИЭПП, 2006.

Во-вторых, явно усилились акценты в пользу институциональных реформ. Это проявляется по-разному в отдельных блоках приоритетных национальных проектов. Последовательнее всего институциональный аспект нацпроектов прослеживается в образовании, где сформировался реформаторский консенсус относительно основных направлений модернизации образования. В минувшем году был принят пакет законов, определяющих важнейшие направления развития образования на среднесрочную перспективу. В других секторах пока продолжаются дискуссии относительно первостепенных институциональных решений. Это не удивительно, поскольку выработка эффективных решений в секторах социальной сферы является сложнейшей интеллектуальной задачей, при решении которой международный опыт может быть использован лишь в минимальной мере.

В-третьих, были достигнуты определенные успехи в решении конкретных задач повышения качества функционирования этих секторов. Происходит компьютеризация школ, обновляется оборудование больниц, решаются другие практические проблемы.

В-четвертых, в реализации национальных проектов все шире внедряется принцип конкурсности проектов отдельных учреждений и регионов. Отсутствие готовых и очевидных решений в области человеческого капитала привело к вполне справедливому решению стимулировать выработку предложений самими субъектами социальной политики, которые и должны предложить варианты решений федеральному правительству.

1.2.4. Тенденции и риски

Вот уже на протяжении 8 лет российская экономика развивается устойчиво высокими темпами. Это несомненный источник экономического благополучия и политической стабильности. Однако у этой благоприятной ситуации существует и оборотная сторона. В России вырастает поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния»[12] и все более забывающих о кризисном управлении. Эти же настроения все больше укореняются в народе. Но ведь устойчивость российской политической системы – а в известном смысле и легитимация существующего политического режима – связана с ее способностью обеспечивать высокие темпы роста экономики и благосостояния народа.

Между тем экономический бум может продолжаться довольно долго, но не бесконечно. Тем более что в основе российских успехов лежат такие неустойчивые факторы, как высокие цены на энергоресурсы и наличие дешевых денег на мировых финансовых рынках. Институциональная же среда, единственная, что способна создать устойчивую основу для экономического роста, находится в весьма неразвитом состоянии. Российские институты (как экономические, так и политические) пока вряд ли в состоянии смягчать и корректировать как последствия ухудшения экономической конъюнктуры, так и политические последствия возможного экономического кризиса.

Замедление экономического роста, а то и спад в нашей ситуации чреваты не только экономическими проблемами, но и политическими потрясениями. Угроза серьезного замедления роста может привести к неадекватной реакции властей, что лишь усугубит экономические трудности. Очень многое в нашем дальнейшем развитии зависит от

[12] Это выражение использовал Х.Л. Портилло (мексиканский президент в 1976–1982 гг.), когда на волне нефтяного бума ему казалось, что страна теперь будет двигаться от хорошего к лучшему. Через несколько лет все кончилось крахом.

способности властей адекватно и спокойно встречать кризисные явления. Поэтому *важнейшей проблемой современной политической и экономической системы России является ее способность адекватно реагировать на возможные шоки*. Это будет главный экзамен на зрелость, который предстоит выдержать российской политической и экономической элите.

Причины и источники возможного кризиса не очень хорошо поддаются прогнозу. Основываясь на современных реалиях и тенденциях, можно выделить несколько источников потенциальных проблем, влияющих на экономический рост и ведущих к политической и финансовой дестабилизации. Впрочем, они тесно между собой взаимосвязаны.

Во-первых, начало глобальной рецессии, дыхание которой явно ощущается в последнее время. Это и будет означать изменение фазы делового цикла, что для России может оказаться особенно болезненным по контрасту с высокими темпами ее нынешнего развития. На протяжении большей части двадцатого столетия наша страна не испытывала циклических колебаний, характерных для рыночной экономики. Однако в настоящее время нет никаких оснований считать, что мы будем свободны от подобного рода колебаний и впредь. Более того, отсутствие опыта антициклической политики, хорошо известной рыночным экономикам минувшего века, делает Россию особенно уязвимой перед угрозой циклических колебаний. А поскольку российская экономика еще не настолько интегрирована в мировую, чтобы быть частью антициклического регулирования развитых стран, можно ожидать развертывания у нас рано или поздно классического экономического кризиса.

Во-вторых, падение цен на нефть. В настоящее время практически никто всерьез не рассматривает эту опцию, но ее нельзя сбрасывать со счетов. Ведь и в 1970-е годы все были уверены, что цены на топливно-энергетические ресурсы вышли на новый рубеж. К тому же для провоцирования кризиса совершенно не обязательно падение цен до уровня ниже 10 долл. за баррель. За последние годы Россия далеко продвинулась по пути наращивания бюджетных расходов и усиления зависимости положения дел в стране от колебаний мировой конъюнктуры. Сколько-нибудь существенное снижение цен на нефть больно отразится на бюджетных обязательствах, что вряд ли можно будет компенсировать средствами Стабилизационного фонда. Причем обострение экономических трудностей в России будет происходить параллельно с улучшением ситуации в большинстве ведущих экономик мира, у конкурентов российского бизнеса, – ведь для них снижение цен на нефть даст дополнительные стимулы для роста.

В-третьих, возможность возникновения дефицита платежного баланса и усиления тем самым зависимости положения страны от притока иностранных инвестиций. В этой ситуации иностранные инвестиции становятся критическими для роста, но критическим для их притока становится состояние политико-правовых и экономических институтов. Именно они или сделают страну привлекательной для иностранного капитала, или станут тормозом на его пути.

В-четвертых, дестабилизация может быть связана и с началом энергетического кризиса. Быстро развивающаяся российская экономика требует и будет требовать все больше энергетических ресурсов. Между тем активность энергетических (нефтяных и газовых прежде всего) компаний по разведке и разработке новых месторождений крайне низка. Мы продолжаем считать себя крупной энергетической державой (в последнее

время даже появился термин «энергетическая сверхдержава»), видя в этом и одно из фундаментальных устоев все той же «суверенной демократии». Однако реальное развитие событий может очень быстро привести к разочарованию. Энергетический кризис отнюдь не благоприятствует политической стабильности и устойчивости дальнейшего экономического роста. Он сам может оказаться мощным фактором, провоцирующим рецессию.

Наконец, *в-пятых,* серьезные проблемы в будущем породит быстро нарастающая в настоящее время частная внешняя задолженность. Налицо две причины, делающие такую ситуацию весьма опасной.

С одной стороны, усиливается зависимость национальной экономики от ситуации на мировых финансовых рынках. Сейчас, когда цена заимствований низка, обильный приток внешних кредитов питает экономический рост в России. На сегодня доступность дешевых кредитов не менее важна для роста, чем высокие цены на нефть и газ. Однако изменение ситуации на долговом рынке может привести к серьезным экономическим проблемам. Удорожание кредитных ресурсов станет важнейшим сдерживающим фактором на пути экономического развития.

С другой стороны, удорожание заимствований может создать значительные проблемы для государственного бюджета. Многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют по принципу «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут опереться на поддержку федерального бюджета. Тем самым возникает ситуация, известная со времен азиатского кризиса 1997 г. как *moral hazard* – одни могут безответственно занимать деньги, а другие давать их без достаточных на то оснований.

Еще одной, несомненно заслуживающей внимания в средне- и долгосрочной перспективе проблемой является продолжающееся углубление социальной и региональной дифференциации. Эти процессы, вполне объяснимые на начальных стадиях экономического роста и структурной адаптации экономики к новым вызовам, несут в себе серьезную угрозу для будущей стабильности.

Тяжелой проблемой остается высокая и нарастающая инфляция. Рост инфляции в 2007 г. отчасти был результатом предвыборной политики подхлестывания экономического роста и отражал стремление правящей партии (в широком смысле этого слова) войти в парламентские и президентские выборы на этой волне подъема. Более того, в 2008 г. уже гарантировано сохранение высоких темпов роста цен, поскольку значительная часть бюджетных назначений минувшего года была исполнена в ноябре-декабре. А это, как было показано выше, будет угнетающе воздействовать на отечественное производство (через повышение процентных ставок).

Любое ответственное правительство должно будет переломить этот тренд. Уже в середине 2008 г. появится необходимость смены курса, перехода к другой политике, нацеленной на предотвращение перегрева экономики и улучшение структуры экономического роста. Но возникает ключевой, чисто политический вопрос: согласятся ли на это новый Президент и новый Председатель Правительства? Если да, то это будет означать их ответственность при риске потери популярности. Ведь именно с ними будут ассоциироваться потери в темпах роста и тяжесть реальных структурных реформ. Однако этот выбор все равно предстоит сделать – и именно в 2008 г.

Серьезные риски несут в себе инвестиционные проекты, реализуемые в области частно-государственного партнерства (ЧГП). Эта модная в настоящее время модель предполагает взаимодействие государственных и частных средств при решении крупных народнохозяйственных задач. Предполагается, что частный бизнес вкладывает средства в строительство предприятий, а государство – в связанную с ними инфраструктуру. Вся практика участия государства в бизнесе свидетельствует, что это участие оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем это первоначально предполагалось. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма значительно) от согласованного графика. Такая ситуация будет существенным образом снижать эффективность проектов.

С этим связаны и дополнительные риски, которые несет с собой глобальная рецессия. Современные инвестиционные стратегии государства и связанного с ним крупнейшего бизнеса фактически основаны на гипотезе постоянного длительного подъема. Вкладываются значительные средства в развитие новых производств, нацеленных на производство экспортной продукции, прежде всего цветных металлов, которые составляют важную часть российского неэнергетического экспорта. Однако спрос на эту продукцию наиболее уязвим перед колебаниями мировой конъюнктуры. В условиях бума спрос и цены на нее быстро растут. А при рецессии, наоборот, сильно падают. Но ведь эффективность создаваемых производств рассчитана на современный уровень спроса, что может обернуться в дальнейшем тяжелыми финансовыми потерями. Причем потерями в первую очередь для государства. Ведь государство является крупным инвестиционным партнером соответствующих проектов (в основном в части обеспечения их инфраструктурой), и оно так тесно связано с частным бизнесом, что скорее всего должно будет взять на себя компенсацию его убытков в случае начала рецессии. А это чревато и серьезными макроэкономическими потрясениями.

Важным направлением долгосрочного развития страны будет устойчивость системы полуторапартийной демократии. Этот режим, характерный для Мексики на протяжении большей части XX века, складывается и в современной России. Ситуация вполне объяснима для страны со средним уровнем развития и при наличии мощного источника «дешевых денег». Полуторапартийная демократия способна обеспечить долгосрочную политическую стабильность, однако создает дополнительные риски: широкомасштабную коррупцию и относительно низкую эффективность функционирования основных политических и правовых институтов. Только реальное развитие событий покажет, насколько устойчивой окажется складывающаяся система власти и будет ли она обладать внутренними механизмами модернизации.

И, наконец, ключевой проблемой социально-экономического развития России остается готовность и возможность обеспечения макроэкономической стабильности. Несмотря на значительные размеры Стабилизационного фонда и рекордные международные резервы РФ, долгосрочная стабильность стране не гарантирована. Достаточно совершить несколько ошибок в макроэкономической политике – и стабильность может быть быстро разрушена. Более того, кризисы практически неизбежны – как в логике постреволюционного развития, когда периоды стабильности периодически сменяются политическими взрывами, так и в логике экономического цикла, характерного для рыночной экономики. Нам еще только предстоит адаптировать свою политику к функционированию в условиях глобального рынка.

1.3. Риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации

Характерная особенность современной российской ситуации в области институционального развития – существенные расхождения между двумя группами показателей. В то время как динамика большинства индикаторов качества бизнес-среды остается достаточно негативной, динамика индикаторов, отражающих уровень страновых инвестиционных и кредитных рисков, устойчиво положительна. Вторая группа индикаторов, включая, например, инвестиционный рейтинг Standard and Poor's и индекс страновых рисков ОЭСР, устойчиво улучшается на протяжении ряда последних лет, отражая общее улучшение макроэкономической ситуации в стране – стабильность бюджета, снижение государственного долга, рост доходов населения и т.п. Улучшение показателей кредитных рисков – важный фактор роста внешних (в большинстве своем краткосрочных) заимствований российскими компаниями, а также роста объемов осуществляемых ими инвестиций.

Однако, как показывает зарубежный опыт, устойчивый рост прямых иностранных инвестиций и вход на рынок новых иностранных инвесторов (за пределами сфер добычи полезных ископаемых и производства потребительских товаров) в значительной степени связан с более глубокими институциональными изменениями, отражаемыми более общими индикаторами состояния институциональной среды. Поэтому в странах, являющихся привлекательными для иностранных инвестиций, как правило, улучшение значений этих двух групп индикаторов происходит параллельно. Так что недавнее повышение кредитных и инвестиционных рейтингов для России не следует интерпретировать как принципиальное решение вопросов страновой конкурентоспособности на мировых рынках инвестиций. Изменения этих рейтингов в определенном смысле маскируют факт сохранения серьезных проблем в функционировании базовых институтов России и связанных с ними рисков для привлечения новых инвестиций и долгосрочного роста.

Различия в динамике индикаторов страновых рисков и качества институтов можно также проинтерпретировать в том смысле, что общая макроэкономическая привлекательность российской экономики (в терминах достигнутого уровня доходов и макроэкономического управления) оценивается международными наблюдателями заметно выше, чем качество оказываемых государственных услуг, необходимых для эффективного ведения бизнеса и сокращения рисков прямого инвестирования в реальный сектор.

Можно также говорить о нарастающей дивергенции в скорости процессов, происходящих внутри частного и государственного секторов. Опыт последнего десятилетия показал, что, несмотря на неблагоприятность ряда существующих институциональных условий, российский бизнес демонстрирует достаточно высокий потенциал для проведения собственной модернизации (повышение эффективности бизнеса, выход на новые рынки, интенсификация и диверсификация производства, совершенствование систем управления, переход к более прозрачным структурам собственности и т.д.). Государственный же сектор оказался чрезвычайно невосприимчивым к обновлению и развитию. Реформы, находящиеся в «зоне ответственности государства» (судебная система, инфорсмент, хозяйственное регулирование, предоставление общественных благ и др.), в лучшем случае стагнируют. В условиях роста всех показателей кредитоспособности экономики (вызванного прежде всего благоприятной динамикой мировых сырьевых

рынков) повышение доверия к российскому частному бизнесу многократно опережает процесс укрепления доверия к отечественным государственным институтам.

В данном разделе анализируется качество институциональной среды в России на основе данных о динамике ряда международных институциональных индексов. Основное внимание уделено обсуждению институциональных ограничений для устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе. На основе межстрановых сопоставлений показано, что сложившийся к началу 2007 г. значительный разрыв между динамикой показателей институционального развития и темпами экономического роста является по мировым меркам весьма существенным и достаточно нетипичным для стран с устойчивыми темпами развития. В рамках предложенного подхода к анализу институциональных факторов роста обсуждаются два важных вопроса экономической политики – о возможных пределах роста в российской экономике в условиях консервации существующей институциональной среды, его устойчивости и соответственно о масштабах институциональных изменений, необходимых для сокращения накопленного институционального отставания и поддержания высоких темпов роста на долгосрочную перспективу. В заключение представлены некоторые общие выводы о современном состоянии и перспективах институционального развития России.

1.3.1. Особенности и риски экономического роста в современной России

Приоритетной долгосрочной целью развития Российской Федерации объявлено повышение уровня жизни населения и достижение душевым ВВП уровня в 20 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС), т.е. близкого к современному уровню Португалии и Греции. Согласно официальным статистическим данным, экономика России за время, прошедшее с момента возобновления роста в 1999 г., полностью восстановилась по отношению к предкризисному уровню 1997 г., а по ряду показателей превзошла уровень 1991 г. Однако качество экономического роста вызывает озабоченность.

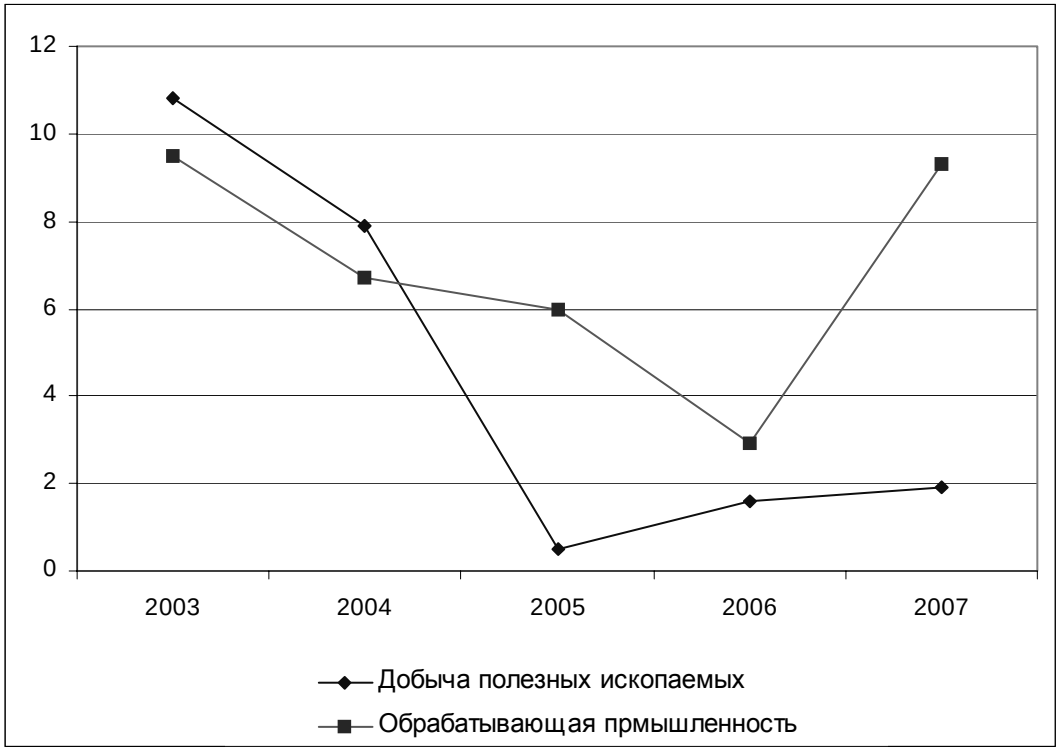
При условии сохранения существующей динамики начавшегося в 1999 г. роста поставленная цель может быть достигнута уже через 9 лет – к 2017 г. Вместе с тем возможности поддержания российской экономикой высоких темпов роста в долгосрочной перспективе являются ограниченными, поскольку во многом исчерпаны резервы восстановительного роста[13], при котором повышенные темпы оказываются достижимы прежде всего за счет более эффективного использования существующих мощностей и рабочей силы при ограниченных объемах новых инвестиций. К тому же к середине 2000-х гг. сократилась поддержка конкурентоспособности и роста в реальном секторе, оказываемая ранее заниженным после девальвации 1998 г. курсом рубля[14]. В ближайшей и долгосрочной перспективе рост потребует заметно больших объемов инвестиций

[13] Период, для которого характерно увеличение степени загрузки факторов производства: основных фондов и рабочей силы. Подробнее см.: Гайдар Егор (2005). Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело.

[14] См., напр.: Всемирный банк (2006). Доклад об экономике России. № 13. Декабрь 2006 г. – (http://ns.worldbank.org.ru/files/rer/RER_13_rus.pdf), ОЭСР (2006). ОЭСР. Экономические обзоры 2006 г. Российская Федерация.

и будет в большей степени сталкиваться с институциональными, структурными и демографическими ограничениями.

В частности, значительные риски для устойчивой динамики роста заключены в несбалансированности экономической структуры. Доля сырьевого сектора в российской экономике остается избыточной. За период с 2002 по 2006 г. вклад добычи полезных ископаемых в ВВП РФ вырос с 6 до 9,5%, тогда как доля обрабатывающих производств в этот период колебалась в пределах 15–16% ВВП. Несмотря на то что с 2005 г. темпы роста обрабатывающих производств превышали темпы роста добывающих (*рис. 27*), говорить об устойчивой тенденции к структурным сдвигам преждевременно.



Источник: Росстат.

Рис. 27. Темпы роста добычи полезных ископаемых
и обрабатывающих производств, 2003–2007 гг., %

Доля продукции обрабатывающей промышленности в экспорте (так называемого нетрадиционного для России экспорта) снизилась в последние годы до 6,8% (*табл. 4*). В результате риски, связанные с возможным снижением цен на продукцию традиционного экспорта РФ, высоки как для реального сектора, так и для федерального бюджета, 40% доходов которого обеспечивается за счет поступлений от сырьевых отраслей.

Столь сильная сырьевая ориентация экономики России затрудняет достижение поставленных целей экономического развития сразу по нескольким причинам.

Во-первых, для сырьевых товаров характерны высокие колебания цен, превышающие ценовую нестабильность прочих товарных групп. В этой связи страны с сырьевой структурой экономики испытывают дополнительные трудности при проведении макроэкономической политики, поскольку изменчивость цен на сырье имеет своим следствием значительные колебания бюджетных доходов и реальных обменных курсов

валют стран-экспортеров. В ситуации благоприятной ценовой конъюнктуры увеличение доходов государства, как правило, сопровождается ростом расходных обязательств бюджета, исполнение которых в долгосрочной перспективе зависит от величины будущих сырьевых доходов, т.е. конъюнктуры мировых рынков. Таким образом, если не принимаются меры по диверсификации экономики, возрастают риски проведения несбалансированной бюджетной политики. В период же высоких цен страны-экспортеры часто сталкиваются со значительным повышением курсов своих национальных валют, что снижает конкурентоспособность национальных производителей торгуемых товаров[15] и повышает риски деиндустриализации экономики. Макроэкономическая уязвимость стран – экспортеров сырья повышает их страновые риски и снижает привлекательность для инвесторов.

Таблица 4

Экспорт РФ продукции обрабатывающей промышленности, 2000–2006 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Экспорт товаров и услуг, млрд долл.	105	102	107	136	183	244	304
Стоимость экспорта обрабатывающей промышленности, млрд долл.	11,5	11,4	11,3	13,2	14,8	15,4	19,6
в % к стоимости всего экспорта	10,9	11,2	10,5	9,7	8,1	6,7	6,8
Текстиль, текстильные изделия и обувь, млрд долл.	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Машины, оборудование и транспортные средства, млрд долл.	9,1	9,7	9,2	10,8	12,3	12,4	16,0
Другие товары, млрд долл.	1,6	1,1	1,4	1,7	1,8	2,4	3,0

Источник: расчет по данным ФТС России.

Во-вторых, сырьевая зависимость негативно сказывается на экономической динамике по технологическим причинам. Так, низкая трудоемкость сырьевых производств даже с учетом создания рабочих мест в смежных отраслях, как правило, не позволяет создать достаточное количество рабочих мест в высокопроизводительном секторе экономики. Кроме того, используемые в сырьевом секторе технологии являются относительно простыми и, следовательно, слабо стимулируют развитие обрабатывающих предприятий с высокой долей добавленной стоимости и тем самым ограничивают рост производительности труда в масштабах всей экономики.

В связи со значительным эффектом экономии от масштаба добывающие отрасли характеризуются высокой степенью концентрации производства. Поэтому типичным для сырьевых экономик является господствующее положение нескольких крупных компаний, которые играют особую роль в экономической и политической жизни страны, что приводит к тесному переплетению интересов государства и добывающих корпораций. Подобная социально-экономическая структура способна, как показывает опыт многих развивающихся стран, тормозить развитие конкуренции и в политической жизни, и в экономической деятельности.

[15] См., напр.: Collier Paul, Jan Willem Gunning (1996). Policy Towards Commodity Shocks in Developing Countries, IMF Working Paper 1996-84, IMF, Washington DC.

В-третьих, в странах с сырьевой зависимостью, при прочих равных условиях, больше размер государственного сектора и уровень государственных расходов. Добыча полезных ископаемых генерирует значительную природную ренту, которая изымается и перераспределяется через бюджет. Из-за этого осуществление экономической политики в таких странах предъявляет повышенные требования к системе управления общественными финансами и к качеству институтов общественного сектора в целом[16]. При слабых институтах концентрация налоговой базы в добывающем секторе в сочетании с экономическим доминированием добывающих компаний резко ослабляет возможности для общественного контроля за использованием бюджетных средств и повышает риски коррупции государственного аппарата[17]. Возможность увеличивать государственные расходы за счет сырьевой ренты, а не за счет регулярных налогов на бизнес и население создает условия для возникновения в странах – экспортерах сырья раздутого и неэффективного государственного сектора. С этим, в свою очередь, связан феномен «проклятия сырьевых ресурсов»[18], в соответствии с которым, крупнейшие экспортеры сырья оказываются не в состоянии рационально использовать средства от его экспорта и в среднем отстают в своем развитии от стран, которые бедны сырьевыми ресурсами.

Отметим, что диверсификация экономики не является гарантией успешного развития, и, наоборот, сырьевая структура экономики не обязательно ведет к отставанию от стран – лидеров экономического роста. Существуют примеры высокоразвитых стран с высокой долей сырьевого сектора в ВВП (Норвегия, Австралия) и примеры стагнации диверсифицированных экономик (Япония, Португалия). Однако в большинстве случаев успешное экономическое развитие сопровождается увеличением доли несырьевых отраслей в структуре промышленного сектора, а также повышением роли высокотехнологичных секторов и сферы услуг в экономике.

Итак, риски сырьевой стратегии развития очень высоки. Для России формирование условий для устойчивого долгосрочного социально-экономического развития и сокращения отставания в уровне жизни от стран ОЭСР представляется крайне затруднительным без полномасштабной диверсификации национальной экономики. Несмотря на увеличение в последние годы экономической активности в несырьевом секторе и на растущее число правительственных документов, подчеркивающих необходимость диверсификации, говорить об устойчивом структурном сдвиге в пользу обрабатывающих производств все еще преждевременно: темпы увеличения выпуска в обрабатывающей промышленности пока недостаточны для достижения продекларированных целей диверсификации экономики и увеличения ВВП. Более того, как показано ниже, реали-

[16] Например, в работах: Collier, Paul, Anke Hoeffler (2006). Testing the Neocon Agenda: Resource Rents, Democracy and Growth. Centre for the Study of African Economies, Oxford University и Collier, Paul (2007). Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience. Centre for the Study of African Economies, Oxford University отмечается важность системы сдержек и противовесов для обеспечения эффективного функционирования государственного сектора. Вместе с тем в них демонстрируется, что в странах – экспортёрах сырья высокая доля государственного сектора в ВВП, как правило, сочетается со слабостью системы сдержек и противовесов, что ухудшает их перспективы долгосрочного роста.

[17] Krueger, Anne (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. American Economic Review 64: 291-303.

[18] Auty Richard (1993). Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis. London: Routledge.

зуемая экономическая стратегия демонстрирует заметное пренебрежение к формированию ключевого условия для диверсификации – развития адекватной институциональной среды.

1.3.2. Институциональное развитие как ключевой инструмент диверсификации

Если до 1980-х гг. наиболее популярным инструментом политики экономического роста, использовавшимся развивающимися странами, являлись государственные инвестиции в отдельные «стратегические» или «приоритетные» отрасли, а также прочие инструменты прямого государственного участия в экономике, то в последней четверти XX в. в мире произошло заметное переосмысление роли государства в регулировании и реструктуризации экономики.

Согласно современным представлениям о роли государства в экономическом развитии, его основная задача состоит в обеспечении благоприятных и равных для всех субъектов экономической деятельности условий для ведения бизнеса. Для решения этой задачи усилия государства концентрируются на двух важнейших направлениях – это поддержание макроэкономической стабильности и совершенствование институциональной среды.

Под институтами понимаются системы принятых в обществе норм и правил, обеспечивающих функционирование экономики и государства. Большинство популярных определений включают в институты как формальные, законодательно закрепленные нормы, так и неформальные – такие как деловые традиции и устоявшиеся негласные правила поведения в обществе. Качество и стабильность национальных институтов определяют, среди прочего, уровень затрат на ведение бизнеса, привлекательность участия в бизнесе для частных инвесторов, инвестиционную активность в стране, уровень и качество конкуренции на рынках и, следовательно, самым непосредственным образом влияет на экономическое развитие. Многочисленные межстрановые исследования показали наличие устойчивой корреляционной связи между качеством институтов и долгосрочными темпами роста[19].

Наличие эффективных институтов является общей характеристикой для стран с доходами свыше 10 000 долл. на душу населения по ППС. Высокоразвитые страны со слаборазвитыми институтами – беспрецедентное явление в мировой истории экономического развития. Соответственно страна, в которой уровень развития базовых институтов ниже некоторого неявно зафиксированного уровня, не может являться полноправным членом престижных международных организаций, членство в которых свидетельствует о достижении лидирующих позиций в мировом развитии, например, таких как ОЭСР или «Группы восьми». В этом отношении российское членство в «большой восьмерке» следует рассматривать прежде всего как определенный аванс на

[19] Данная связь убедительно демонстрируется как в академических работах (см., напр.: Keefer Philip, Stephen Knack (1997). Why Don’t Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of Institutional Explanation // Economic Inquiry 35: 590-602; Knack Stephen, Philip Keefer (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures // Economics and Politics, 7: 209; Shleifer Andrei, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Robert Vishny (1997). Legal Determinants of External Finance // Journal of Finance; Shleifer Andrei, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Robert Vishny (1998). Law and Finance, Journal of Political Economy), так и в прикладных исследованиях (см., например, отчеты за разные годы Fraser Institute Economic Freedom of the World).

будущее, а также как отражение имеющегося военного потенциала страны, но не как признание России в качестве страны, занимающей одну из лидирующих позиций в мировом развитии.

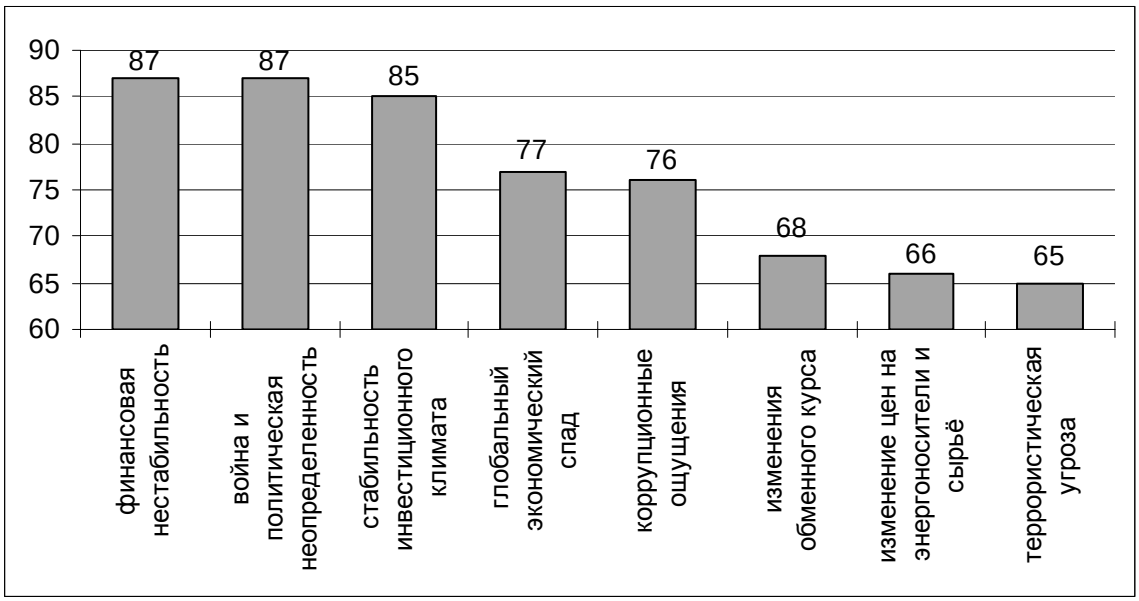
В широком смысле экономические институты можно рассматривать как набор механизмов и правил, обеспечивающих перераспределение ресурсов в экономике, привлечение новых инвестиций, подготовку трудовых ресурсов и формирующих системы стимулов для повышения эффективности в экономике. Экономические институты можно условно классифицировать на следующие основные группы:

- правовые институты (институты судебной, законодательной и административной системы);
- регулирующие институты (органы, занимающиеся контролированием и регулированием различных сторон повседневной деятельности предприятий, а также обладающие правом приостановления деятельности компаний);
- институты развития человеческого капитала (институты в сферах здравоохранения, образования и социального обеспечения);
- институты координации и распределения рисков (кредитно-банковская система, фондовый рынок, страховые компании, пенсионные фонды).

Если на развитие последних двух типов институтов могут повлиять усилия как государства, так и частного сектора, то для первых двух типов в условиях развивающихся экономик именно государство имеет реальные возможности для проведения соответствующих институциональных реформ. Другими словами, от действий или бездействия государства по реформированию этих групп институтов зависит совершенствование бизнес-среды и формирование благоприятных условий для экономического развития России в долгосрочной перспективе. Однако итоги 2007 г. не позволяют говорить о каком-либо серьезном прогрессе в этом направлении, что в целом является продолжением тенденций предшествующих лет. Тем самым необходимость в ускорении институциональных реформ продолжает увеличиваться.

Проблема совершенствования системы национальных институтов особенно актуальна при решении задачи диверсификации экономики, так как принятие решения о создании новых предприятий и об инвестировании в новые проекты напрямую зависит от качества и стабильности институциональной среды. При этом к способности институтов обеспечить эффективное функционирование нового предприятия чувствительны как национальные, так и иностранные инвесторы. Отметим, что согласно исследованию, проведенному UNCTAD в 2007 г.[20], транснациональные корпорации (ТНК) при принятии решения об осуществлении прямых инвестиций на территории конкретной развивающейся страны руководствуются в первую очередь макроэкономическими, институциональными и геополитическими (вероятность военных конфликтов, терроризма и т.д.) рисками. При этом доля корпораций, руководство которых называет стабильность национального инвестиционного климата в качестве важного или очень важного фактора, составляет 85% – третье по важности место после показателя политической неопределенности и вероятности войны (87%) и финансовой нестабильности (87%) (*рис. 28*).

[20] UNCTAD (2007). World Investment Prospects Survey 2007-2009, UN, New York and Geneva.



Источник: результаты опросов UNCTAD.

Рис. 28. Основные факторы риска при принятии инвестиционных решений, доля упоминаний от числа опрошенных, %

Уровень коррупции был назван в качестве фактора риска руководством 76% корпораций и, таким образом, занял 5-е по важности место. Этот факт может объясняться тем, что для уже действующих в конкретной стране ТНК проблема коррумпированности национальных институтов зачастую может решаться путем их фактической подмены эксклюзивными (официальными и неформальными) договоренностями с национальными администрациями, которые фактически изолируют ТНК от многих проблем национального институционального режима. Однако подобная система договоренностей непрозрачна и недоступна всем участникам экономической деятельности и, следовательно, неэквивалентна системе общенациональных институтов, способной поддержать формирование и функционирование конкурентных рынков.

На протяжении ряда последних лет относительно высокий уровень внешних и внутренних инвестиций в России поддерживался высокими ценами на нефть. Быстрый рост внутренних доходов в определенной степени компенсировал институциональные слабости экономики, т.е. темпы расширения рынка и роста прибыли демпфировали риски, связанные с отсталостью институтов. Представляется, что такая ситуация не является устойчивой. Если цены на нефть упадут, требования к российским институтам могут достаточно резко повыситься. Инвесторы, возможно, не захотят игнорировать институциональные проблемы и брать на себя связанные с ними излишние страновые риски, если доходы в стране перестанут расти темпами свыше 10% в год.

Вместе с тем следует отметить серьезную ограниченность структуры инвестиций, осуществляемых в России в последние годы. Рост капиталовложений наблюдается прежде всего в сырьевых отраслях[21], в отраслях, производящих потребительские това-

[21] И даже в сырьевых отраслях имеются свидетельства недостаточности расходов на геологоразведку, т.е. отставания инвестиций в долгосрочное развитие сырьевого сектора.

ры, а также на рынке недвижимости. Инвестиции в отрасли высоких технологий и в развитие нетрадиционного для России экспорта, т.е. там, где выше риски, остаются недостаточными.

В условиях перехода к постиндустриальной стадии развития требования к качеству институтов усиливаются. Это связано с тем, что по сравнению с индустриальной стадией динамизм постиндустриальной экономики определяется несколько иными факторами, которые, в свою очередь, гораздо более требовательны к качеству институциональной среды. В такой набор взаимосвязанных факторов входят:

- повышенные требования к качеству человеческого капитала, что предполагает необходимость широких изменений в системах образования и здравоохранения, а также других институтов, обеспечивающих позитивную динамику такого широкого понятия, как качество жизни (включая личную безопасность, охрану окружающей среды, доступ к информации, увеличение степени доверия в обществе);
- инновационный характер экономики, требующей адекватных систем поддержки (финансовые инструменты и бизнес-услуги, защита авторских прав, низкие издержки входа на рынок, справедливость конкуренции;
- дальнейшее усиление специализации и разделения труда, что выдвигает требования к механизмам координации деятельности и сокращения транзакционных издержек;
- усложнение хозяйственной системы и возникновение новых комплексных рисков для устойчивого развития, что предполагает развитие надежных систем распределения рисков, эффективного мониторинга социально-экономических процессов, укрепление партнерства между государством и негосударственными участниками;
- возрастание роли информации и информационных технологий, что ведет к дальнейшему росту спроса на информацию о деятельности всех ведущих институтов и организаций, повышает требования к их прозрачности, усиливает спрос на демократизацию различных сторон общественной жизни и облегчает условия для создания разнообразных коалиций и специальных групп интересов.

1.3.3. Взаимосвязь динамики индикаторов экономического и институционального развития: опыт России в контексте мирового развития

За последние 10–15 лет межстрановые сопоставления с использованием в качестве оценок индикаторов институциональной среды и ее отдельных составляющих сформировались в самостоятельную и авторитетную область эмпирических исследований в сфере общественных наук. Методологической базой соответствующих исследований является достижение консенсуса в отношении того, что может считаться моделью наилучшей международной практики в сфере государственного управления, а также в отношении основных факторов эффективности государственного сектора. Используемые в анализе индексы институциональной среды отражают сложившиеся представления о ключевых институциональных детерминантах экономического развития, таких как эффективность защиты прав собственности, эффективность правоприменения (инфорсмент), подотчетность чиновников, прозрачность бюджета, отсутствие коррупции и т.д.

При построении институциональных индексов используются макроэкономические данные, опросы предприятий и других пользователей государственных услуг, опросы экспертов, результаты выборов и разнообразные комбинации этих информацион-

ных источников. При этом наблюдается значительная корреляция между индексами, построенными на разных данных и для различных исследовательских целей[22]. Общепризнанным стало также использование подобных индексов и при моделировании экономического роста.

Публикуемые различными организациями индексы качества институциональной среды дают в значительной степени согласованную оценку динамики качества ключевых институтов в российской экономике. Россия на сегодняшний день ощутимо отстает по качеству институтов как от экономически развитых стран, так и от ряда стран с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы.

В целом среди бывших социалистических государств можно выделить две группы стран. Во-первых, это страны Центральной и Восточной Европы и страны Балтии с более высоким качеством институтов по сравнению со второй группой и устойчиво положительной динамикой изменений в институциональной среде. Вторая группа представлена странами СНГ, для которых в последние годы характерна институциональная стагнация, а в ряде случаев – деградация.

Стоит также отметить, что у таких стран, как Индия и Китай, имеющих более низкий уровень душевого ВВП, чем Россия, и демонстрирующих устойчивые высокие темпы роста, оценки качества уровня институтов, согласно, например, отчету Всемирного банка Worldwide Governance Indicators (WGI), были выше на протяжении всего периода, по которому имеются данные, т.е. с 1996 г. При этом динамика институциональных улучшений в Индии в этот период была не хуже, чем в России, тогда как в Китае – лучше, чем в России.

Существенно, что большинство проанализированных ниже международных индексов, отражающих уровень институционального развития, демонстрируют сходные тенденции. Разумно предположить, что анализ тенденций на базе нескольких различных индексов, которые строятся независимыми друг от друга организациями, делает вывод об отсутствии устойчивого институционального прогресса в России более надежным.

Как показывает анализ различных международных индексов, экономический рост, который наблюдается в стране с 1999 г., не сопровождается пока качественными изменениями, например, в институтах, влияющих на гарантии прав собственности и качество регуляционной среды, не наблюдается снижение уровня коррупции. Для России характерны относительно высокие транзакционные издержки, которые снижают потенциальную привлекательность страны для инвестиций и создают неблагоприятные условия для входа на рынок новых компаний. Внутренний рынок в стране оказывается менее конкурентоспособен из-за относительно высоких издержек для входа и ведения бизнеса, коррупционной нагрузки на предпринимателей. Кроме того, как следует из индекса ограничений на ПИИ, составляемого ОЭСР, в России наблюдаются аномально высокие по сравнению с другими странами барьеры для осуществления иностранных инвестиций. В некоторых важных секторах экономики с большими перспективами роста в России (например, транспорт, финансы, телекоммуникации) дискриминация иностранных инвесторов остается очень значительной или увеличивается.

[22] Kaufmann Daniel, Aart Kraay (2007). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? World Bank. Policy Research Working Paper No. 4370.

В результате современной России свойственна нехарактерная для большинства стран мира комбинация относительно высокого уровня развития экономики с относительным низким качеством институциональной среды. В данной работе мы называем такую комбинацию «институциональным отставанием».

При этом следует также отметить, что в случаях, когда Россия имеет относительно высокие значения институциональных индикаторов, это чаще всего связано с сохраняющимися у страны преимуществами в сфере человеческого капитала. Однако данные преимущества во многом отражают успехи, достигнутые страной в сферах образования и науки еще в советский период, а также значительную инерционность в этих областях.

Как отмечалось выше, наличие заметного разрыва между уровнями экономического и институционального развития России заметно при анализе практически всех наиболее популярных в эмпирической литературе институциональных индексов, включая упоминавшийся выше World Bank's WGI[23] (данные на 2006 г.), Transparency International's CPI[24] (данные на 2006 г.), Political Risk Services Group's ICRG[25] (данные на 2005 г.). При этом в последние годы масштабы институционального отставания лишь увеличиваются (см. *рис. 29–37*). Этот вывод об институциональном отставании России может быть сделан как по выборке, составленной из всех стран мира, так и по более узкой группе, состоящей только из постсоциалистических стран.

На протяжении 1996–2006 гг. в большинстве рассмотренных случаев, как следует из диаграмм рассеяния, в России значительный рост производства и доходов происходил без заметного улучшения качества институциональных характеристик. В некоторых случаях рост душевого ВВП сопровождался ограниченным улучшением оценок качества институциональной среды (индексы эффективности государственных органов управления или антикоррупционного контроля), а в некоторых случаях (индекс качества правовых институтов) – ухудшением оценок.

На всех диаграммах рассеяния Россия устойчиво оказывается левее и выше распределения основной массы стран мира и всех стран ОЭСР, т.е. в окружении специфической и довольно стабильной по составу группы стран. Другие страны, которые имеют сопоставимое с российским отставание в развитии институтов, включают Аргентину, Венесуэлу, Белоруссию, Иран, Италию, Кувейт, Саудовскую Аравию. Все эти страны (за исключением Италии) известны наличием серьезных препятствий для устойчивого постиндустриального развития. Еще большее отставание в развитии институтов наблюдается только в таких карликовых государствах, как Бахрейн, Сейшельские Острова, Тринидад и Тобаго, Экваториальная Гвинея.

Еще раз подчеркнем, что отставание институционального развития России от экономического в последние годы увеличилось. Например, индекс коррупции Transperency International (*рис. 36–37*) демонстрирует, что в 1995 г. уровень доходов в России гораздо больше соответствовал уровню институционального развития, чем в 2005 г., когда доходы значительно выросли, а качество институтов почти не изменилось, и, следовательно, разрыв стал еще большим (наблюдается смещение Росии на графике влево и вверх).

[23] World Bank Worldwide Governance Indicators (Governance Matters).
[24] Transparency International Corruption Perceptions Index.
[25] Political Risk Services Group International Country Risk Guide.

Обратная ситуация – отставание экономического развития от институционального – наблюдается в основном в странах, находящихся в состоянии военных конфликтов или ведущих послевоенное восстановление, т.е. когда ведение нормальной хозяйственной деятельности связано с чрезвычайными страновыми рисками. Таджикистан, находящийся ниже линии регрессии и за пределами доверительного интервала, является иллюстрацией такой ситуации. Для стран в этой группе, в которую также входят Грузия и Молдавия, сочетание относительно развитых институтов с крайне низким уровнем доходов означает наличие институциональных резервов для активного роста в краткосрочной перспективе при условии неухудшения имеющихся институтов.

Представляется принципиально важным тот факт, что в настоящее время в мире не существует ни одной страны с уровнем душевого ВВП более 18 000 долл. по ППС, в которой уровень институционального развития соответствовал бы российскому или был бы ниже российского. Это эмпирическое наблюдение можно, как нам представляется, интерпретировать следующим образом: величина институционального отставания не может беспредельно увеличиваться, и при достижении определенного уровня развития страна сталкивается с ситуацией, когда без адекватных институциональных изменений дальнейший рост оказывается невозможен.

Наличие устойчивой корреляции между уровнями развития институтов и душевого ВВП в рамках глобальной выборки конечно же не является строгим формальным доказательством того, что продолжение дальнейшего быстрого роста в России невозможно. Однако такая корреляция является довольно убедительной иллюстрацией того факта, что в рамках усредненной траектории развития, наблюдавшейся в послевоенный период в успешно развивавшихся странах, серьезного разрыва между ростом доходов и улучшением институтов, как правило, не наблюдается. Хотя исключения, по-видимому, возможны, но все же успешное экономическое развитие при наличии такого разрыва представляется статистически маловероятным. По крайней мере, оно пока не наблюдалось в новейшей экономической истории.

Представляется, что было бы недальновидно игнорировать существующие глобальные взаимосвязи между институтами и ростом при планировании экономической стратегии развития страны. С учетом опыта мирового развития надежда на возможность дальнейшего развития России без серьезной институциональной модернизации кажется экономически нерациональной и политически опасной. Расчет на возможность долгосрочного роста на основе какого-то своего особенного, чисто российского пути развития выглядит излишне рискованным. Российский уровень душевого ВВП уже находится за рамками статистически вероятного интервала, которому соответствует нынешнее качество институциональной среды в стране.

Другими словами, с учетом масштабов экономического роста в России за последнее десятилетие и глобальных тенденций можно говорить о риске достижения Россией пределов экономического развития, возможном при данном качестве ее институтов.

Используя ту же базу данных Всемирного банка Worldwide Governance Indicators, можно оценить масштабы институциональных улучшений, необходимых для преодоления институционального отставания и сокращения соответствующих рисков. Эти оценки базируются на том, что страны, достигшие ВВП в 18 000 долл. на душу (по ППС), в среднем имеют заметно более высокое качество институциональной среды. В

частности, целевыми ориентирами для ускорения институциональной реформы в России могли бы служить следующие оценки:

- по показателю эффективности органов государственного управления – уровень Италии, 0,38 (по шкале от –2,5 до 2,5), тогда как текущее значение для России –0,43 (см. *рис. 29*);
- по показателю качества регулирующих институтов – уровень Кореи, 0,70, при текущем значении для России –0,45, (см. *рис. 30*);
- по показателю качества правовых институтов – уровень Италии, 0,37, при текущем значении для России –0,91 (см. *рис. 31*);
- по показателю эффективности антикоррупционного контроля – уровень Италии, Кореи, Словакии, 0,31, при текущем значение для России –0,76 (см. *рис. 32*).

Анализ быстрых и успешных институциональных преобразований в странах Восточной и Центральной Европы, осуществленных в рамках подготовки к вступлению этих стран в Европейский союз, свидетельствует, что масштабы схожих по размеру институциональных улучшений (примерно в 1 балл по пятибалльной шкале) вполне возможно реализовать в течение 8–10 лет (см. *рис. 39–40*).

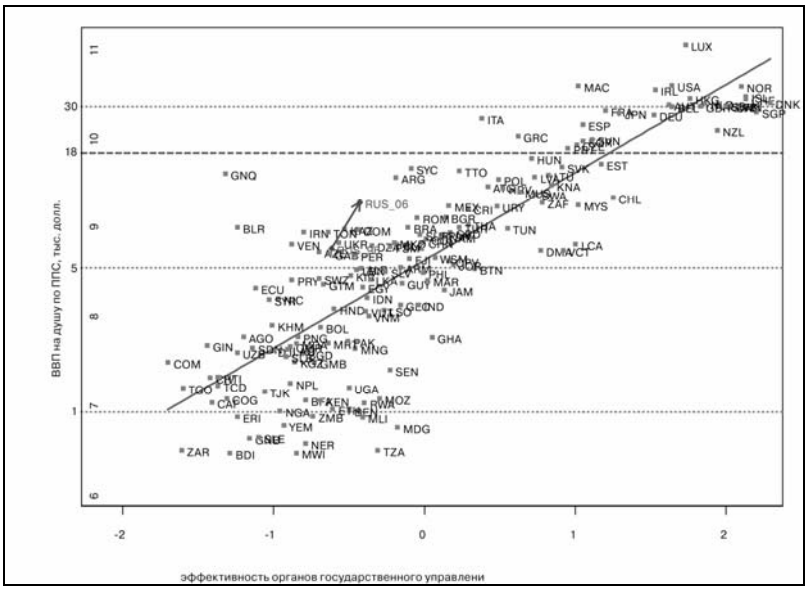
Отметим также, что страны сопоставимого с российским уровнем развития правовых институтов[26] (соответствующий институциональный индекс в диапазоне от –0,96 до –0,86) в последние годы росли достаточно умеренными темпами: на протяжении периода с 1996 по 2006 г. среднегодовые темпы роста их экономик находились в интервале от –2,9 до 4,4% в год[27]. Другими словами, в настоящее время в мире нет страны, демонстрирующей устойчивые темпы роста около 7% в год и имеющей российский уровень развития институтов. Это указывает на риск резкого затухания темпов роста, особенно в случае ухудшения ценовой конъюнктуры на сырьевых рынках, которая, по общему мнению, сегодня является главной причиной, позволившей России нарастить институциональное отставание до столь необычно высокого уровня.

Содержательно схожие выводы можно сделать и при анализе показателя «восприятия уровня коррупции», составляемого неправительственной организацией «Транспеpенси Интернешнл». Согласно этому показателю, отставание институционального развития России от экономического является более значительным, чем у любой другой постсоциалистической страны (см. *рис. 37–38*).

[26] Бангладеш, Боливия, Бурунди, Куба, Лаос, Нигер, Парагвай, Эквадор.

[27] Если исключить из данной группы Азербайджан, средние темпы роста в котором определялись главным образом резким увеличением добычи нефти и составили 12,4% в год.

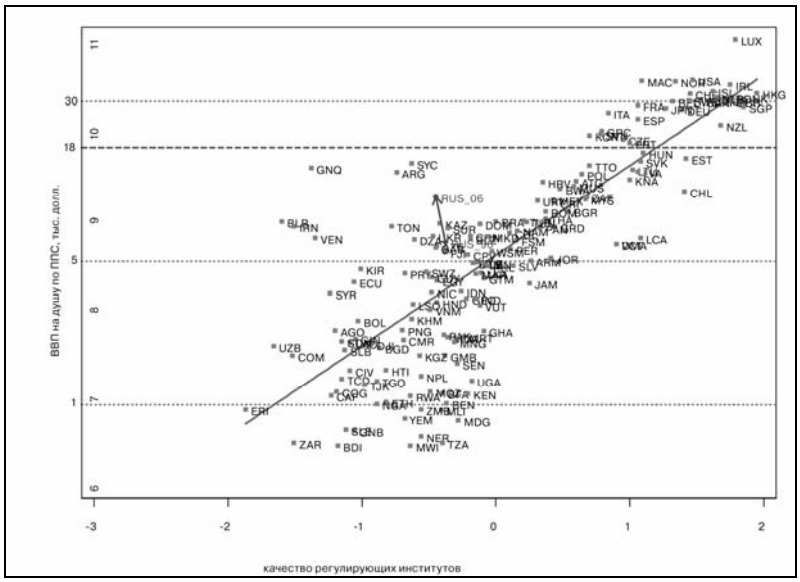
Эффективность органов государственного управления



Примечание. Перечень сокращений стран для *рис. 3–12* приведен в конце раздела в *табл. 2.*
Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators

Рис. 29. Уровень ВВП на душу населения и эффективность органов государственного управления (WB WGI), 2006 г.[28]

Качество регулирующих институтов

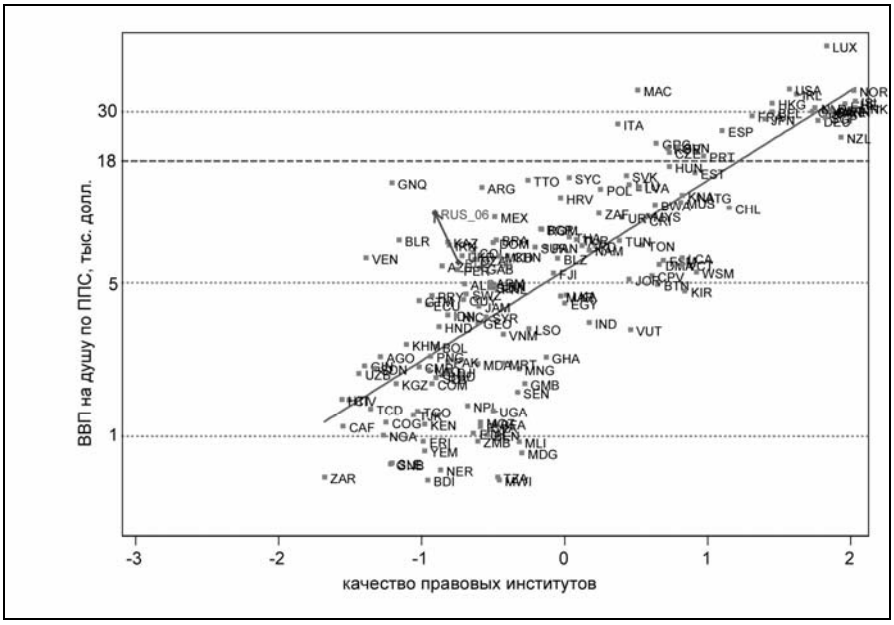


Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 30. Уровень ВВП на душу населения и качество регулирующих институтов (WB WGI), 2006 г.

[28] Здесь и далее серый диапазон представляет собой 10%-й доверительный интервал, построенный по результатам эконометрической оценки зависимости логарифма душевого ВВП от данной институциональной переменной. Значения по оси Y приведены в логарифмическом масштабе. Данные по России представлены на первый и последний годы, по которым имеется информация

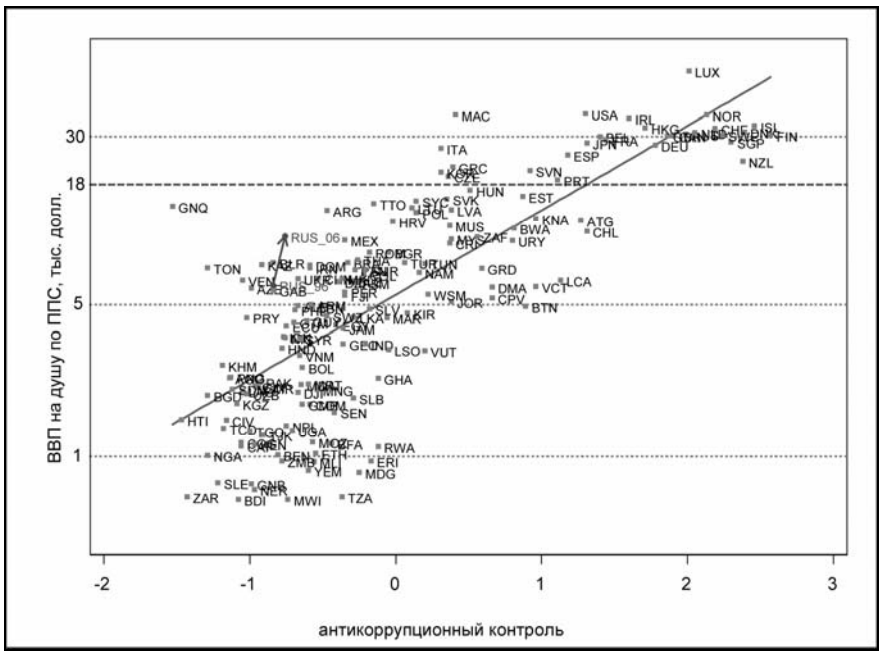
Качество правовых институтов



Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 31. Уровень ВВП на душу населения и качество правовых институтов (WB WGI), 2006 г.

Антикоррупционный контроль

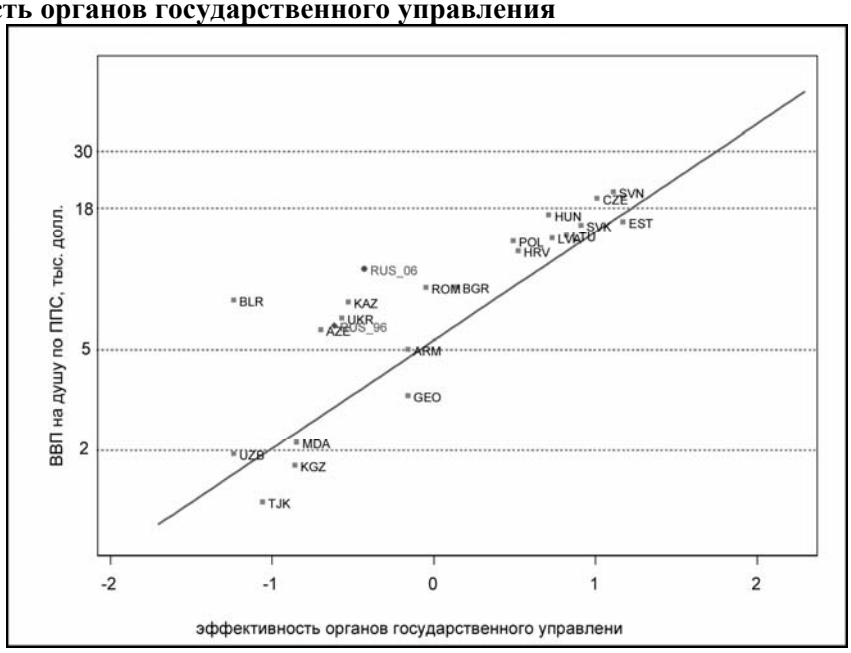


Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 32. Уровень ВВП на душу населения и антикоррупционный контроль (WB WGI), 2006 г.

Выборка постсоциалистических стран

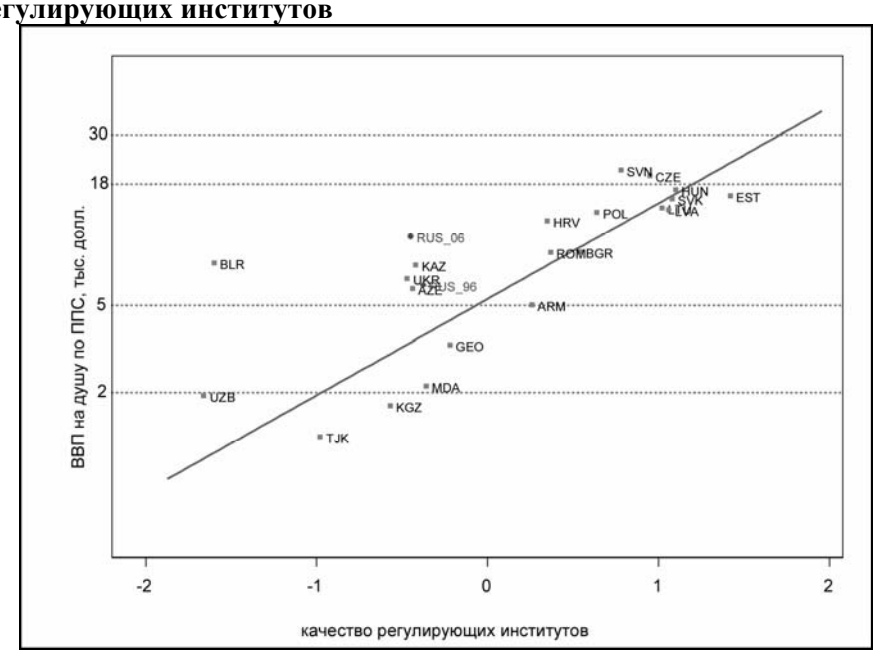
Эффективность органов государственного управления



Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 33. Уровень ВВП на душу населения и эффективность органов государственного управления (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

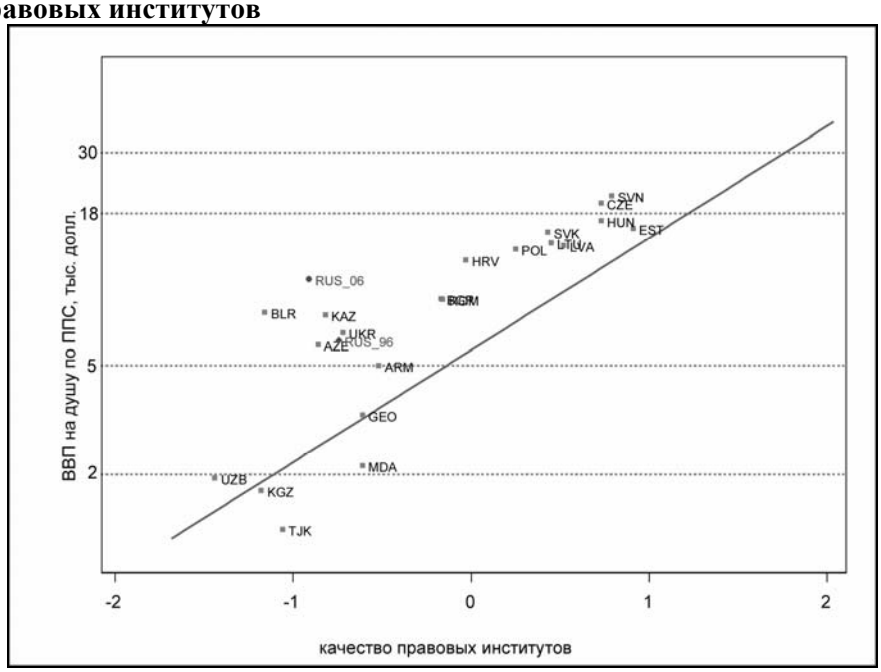
Качество регулирующих институтов



Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 34. Уровень ВВП на душу населения и качество регулирующих институтов (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

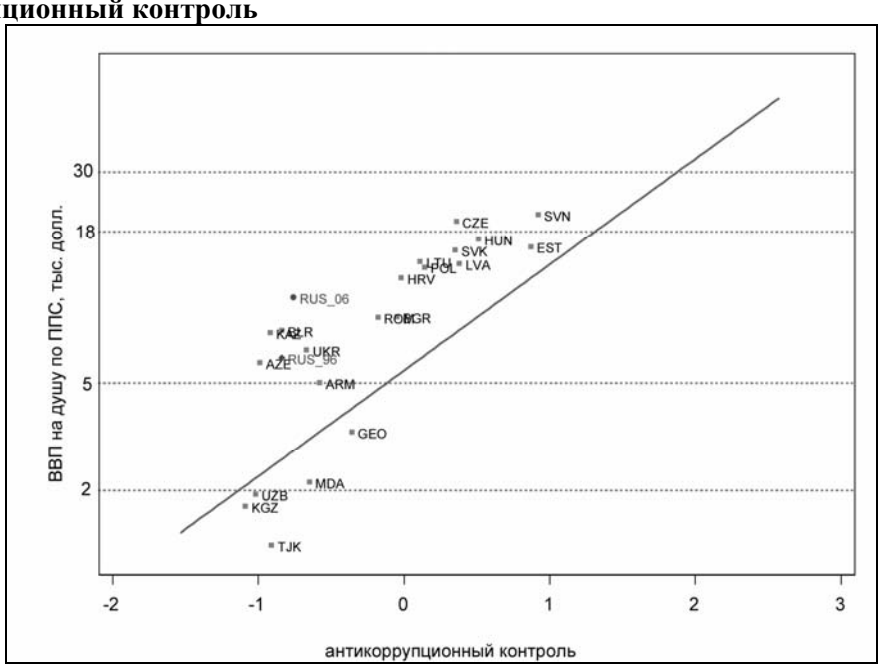
Качество правовых институтов



Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

Рис. 35. Уровень ВВП на душу населения и качество правовых институтов (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

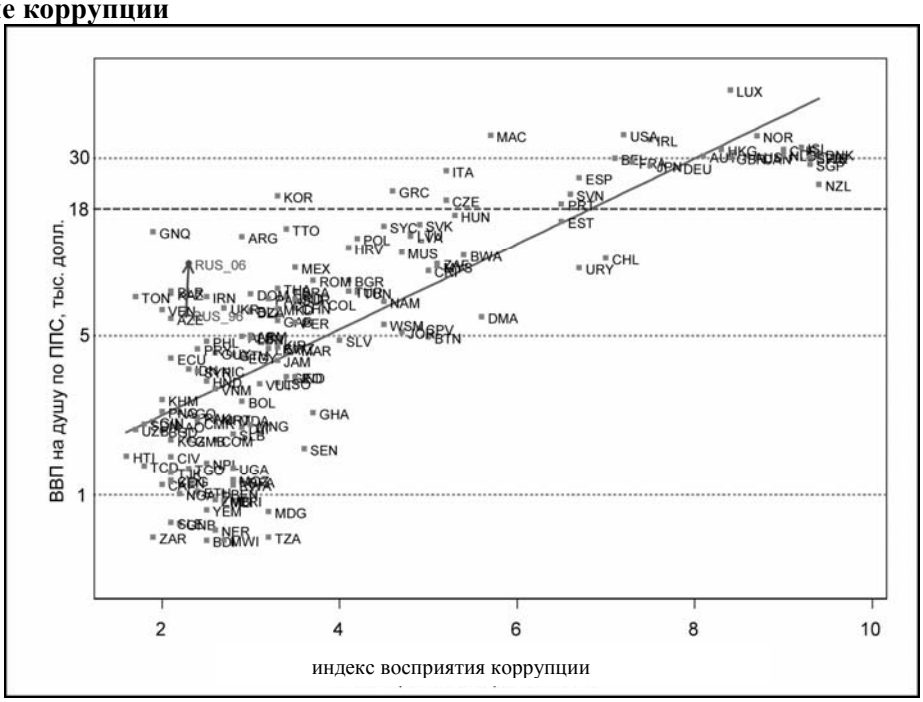
Антикоррупционный контроль



Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators.

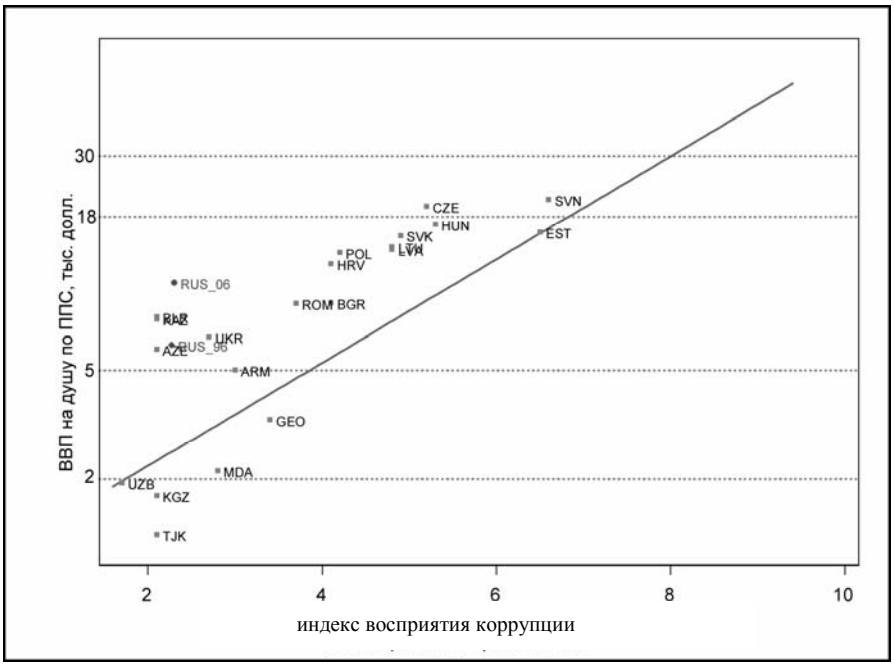
Рис. 36. Уровень ВВП на душу населения и антикоррупционный контроль (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

Восприятие коррупции



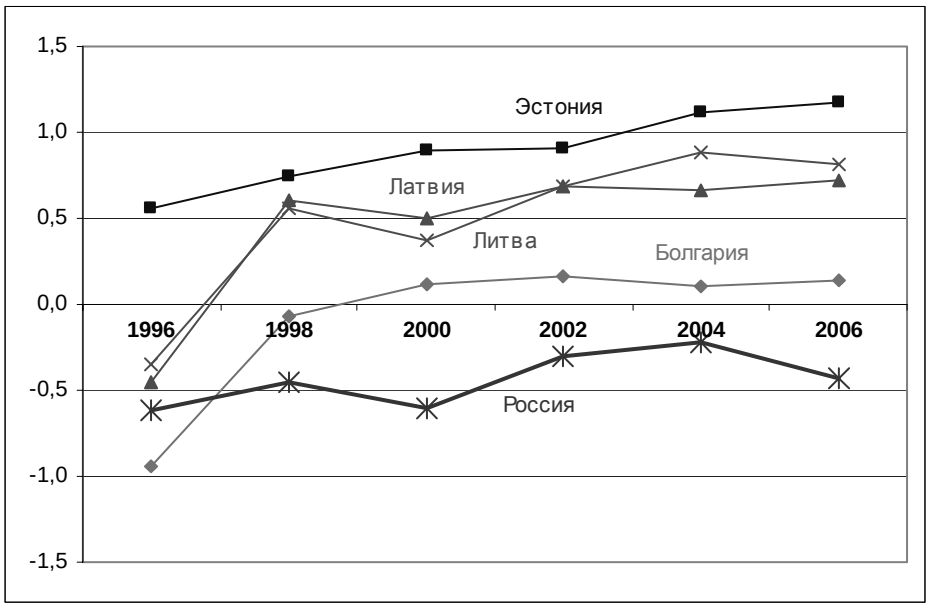
Источник: Transparency International Corruption Perceptions Index, World Bank World Development Indicators.

Рис. 37. Уровень ВВП на душу населения и восприятие коррупции (TI CPI), 2006 г.



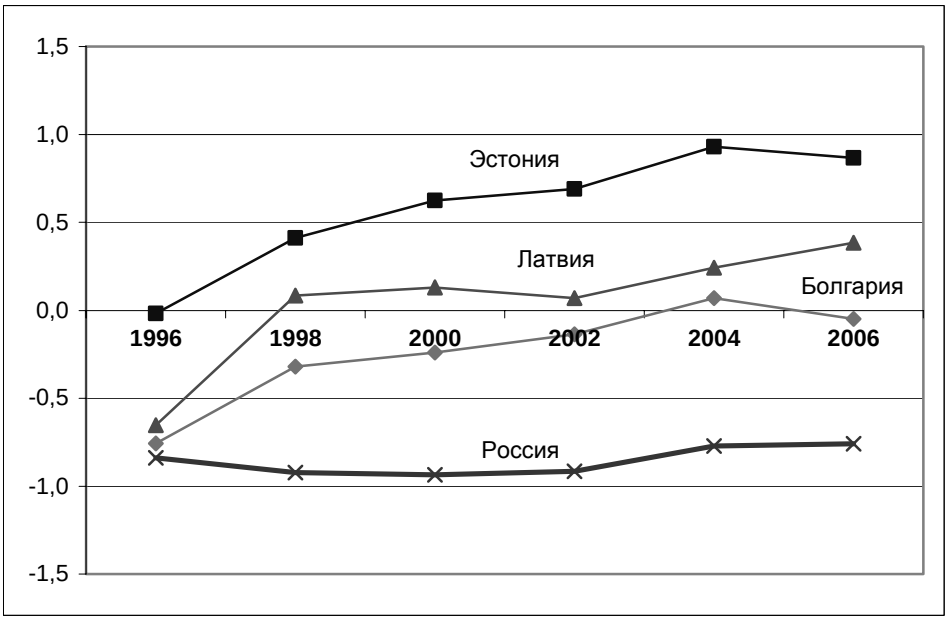
Источник: Transparency International Corruption Perceptions Index, World Bank World Development Indicators.

Рис. 38. Уровень ВВП на душу населения и восприятие коррупции (TI CPI) в постсоциалистических странах, 2006 г.



Источник: World Bank World Governance Indicators.

Рис. 39. Повышение эффективности государственных институтов в постсоциалистических странах, 1996–2006 гг.



Источник: World Bank World Governance Indicators.

Рис. 40. Усиление антикоррупционного контроля в постсоциалистических странах, 1996–2006 гг.

1.3.4. Некоторые выводы о характере современной институциональной динамики в России[29]

Проведенный анализ теоретической и эмпирической литературы по проблемам взаимосвязи экономического роста и институциональной динамики, а также изучение тенденций изменения качества российских институтов на основе различных институциональных индексов позволяют сделать определенные выводы в отношении наиболее общих проблем, накопившихся в данной сфере.

Прежде всего следует отметить, что в современной институциональной экономической теории зрелость национальной институциональной среды оценивается посредством следующих основных критериев: 1) общая устойчивость сложившихся структур прав собственности и правил присвоения на всех стадиях инвестиционного цикла; 2) политическая и правовая устойчивость; 3) дееспособность судебной системы; 4) исполнимость (инфорсмент) контрактов и обязательств. Анализ по данным критериям не позволяет констатировать достижения достаточной зрелости созданных в России за последние 15 лет институтов. Напротив, в существующей системе есть очевидные слабости, подрывающие институциональный динамизм. Среди них выделим следующие.

1. Сложившаяся в 2000-е годы асимметрия экономических, институциональных и политических факторов развития российской экономики пока завуалирована общими показателями экономического подъема, благоприятной сырьевой конъюнктурой, устойчивым состоянием государственных финансов (профицит бюджета, увеличивающиеся объемы Стабилизационного фонда и золотовалютных резервов), показателями исключительной доходности российского фондового рынка. Разнонаправленность динамики инвестиционных и институциональных рейтингов для России свидетельствует, что в 2000-е годы возросло негативное влияние на развитие со стороны фактора «государство», одновременно постепенно возрастает позитивное влияние чисто рыночных факторов. Возрастание масштабов государственного вмешательства в экономику сдерживает динамизм частного сектора и чисто рыночных структур. Вывод о *разнонаправленности действий факторов «государство» и «рынок»* в России 2000-х годах подтверждается также данными социологических опросов.

2. В *долгосрочном периоде* проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и институциональных факторов развития российской экономики может стать критичной прежде всего в контексте роли институтов для поддержания устойчивой экономической динамики, тем более если учесть масштабы конъюнктурной составляющей в источниках текущего экономического роста и бюджетных доходов.

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

[29] Данный раздел обобщает результаты недавних исследований, проведенных в ИЭПП. Подробнее см.: Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007.

рамках которого сформировались мощные интересы, направленные на поддержание status quo. При отсутствии последовательных действий со стороны государства по улучшению предпринимательской среды такая модель капитализма неизбежно сталкивается с риском утраты экономического динамизма. Главные источники нововведений в условиях рынка (конкуренция и вход на рынок новых компаний) нуждаются в постоянных усилиях государства по укреплению соответствующих рыночных институтов.

4. В середине 2000-х годов риски, привносимые в легальную предпринимательскую деятельность институтами и регулятивной деятельностью государства, сохранили свою значимость. Однако заметно возросло значение нового фактора: государство значительно расширило масштабы *прямого вмешательства в экономику*. При этом существует значимая вероятность взаимосвязи между расширением прямого и косвенного присутствия государства в экономике и *ростом объемов коррупции* в 2000-е годы.

5. Взаимовлияние таких институтов, как защита прав собственности и финансовая система, в существующем в России виде носит, скорее всего, *негативный* характер. Отсутствие институциональных преобразований и/или ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям создает прямые риски для динамики инвестиций и уже в ближайшие годы способно серьезно ограничить рост инвестиций в основной капитал, особенно в случае падения сырьевых цен и резкого падения темпов роста доходов.

6. На всем протяжении 2000–2007 гг. прогресс в развитии базовых рыночных институтов (таких как защита прав собственности, защита прав акционеров, формирование рынка земли и недвижимости, управление государственной собственностью, банкротство и защита прав кредиторов и др.) оказался недостаточным. Проведенный анализ дает основания для предположения о неадекватности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов. При этом можно говорить о хроническом *отставании законодательства от экономических реалий*.

7. Характерной особенностью институционального развития 2000-х годов является *формирование «двойного стандарта» и различных правил игры для разных классов участников рынка*. Культивирование «двойного стандарта» на федеральном и региональном уровнях создает непреодолимые препятствия как для формирования благоприятного институционального окружения в целом, так и для локальных институциональных изменений в сфере развития конкуренции, защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, ужесточения бюджетных ограничений и т.д.

8. Для конца 1990-х – начала 2000-х годов была характерна ситуация, когда в стране сформировалось относительно развитое хозяйственное законодательство, а наиболее критичной сферой являлось правоприменение (инфорсмент). В середине 2000-х годов к этой традиционной проблеме правоприменения добавилась относительно новая тенденция в сфере хозяйственного законодательства, в рамках которой значительно расширяются возможности по его неоднозначной и выборочной интерпретации. Этот сдвиг в законодательстве, с одной стороны, значимо повышает неопределенность последствий тех или иных хозяйственных решений для бизнеса, так как затрудняет оценку возможных ответных действий государства, а с другой – заметно ужесточает режим взаимоотношений государства и частного бизнеса. Проблемы правоприменительной системы России, дополненные тенденцией к расширению зоны неопределенности и

восстановлению ряда жестких законодательных норм, *заметно расширяют зону риска в сфере прав собственности.*

Таблица 5

Перечень сокращенных обозначений стран

Код	Название страны	Код	Название страны
1	2	3	4
ABW	Аруба	LBN	Ливан
ADO	Андорра	LBR	Либерия
AFG	Афганистан	LBY	Ливия
AGO	Ангола	LCA	Сент-Люсия
ALB	Албания	LIE	Лихтенштейн
ANT	Нидерландские Антильские Острова	LKA	Шри-Ланка
ARE	ОАЭ	LSO	Лесото
ARG	Аргентина	LTU	Литва
ARM	Армения	LUX	Люксембург
ASM	Американское Самоа	LVA	Латвия
ATG	Антигуа и Барбуда	MAC	Макао
AUS	Австралия	MAR	Марокко
AUT	Австрия	MCO	Монако
AZE	Азербайджан	MDA	Молдавия
BDI	Бурунди	MDG	Мадагаскар
BEL	Бельгия	MDV	Мальдивы
BEN	Бенин	MEX	Мексика
BFA	Буркина-Фасо	MHL	Маршалловы Острова
BGD	Бангладеш	MKD	Македония
BGR	Болгария	MLI	Мали
BHR	Бахрейн	MLT	Мальта
BHS	Багамы	MMR	Мьянма
BIH	Босния и Герцеговина	MNE	Черногория
BLR	Беларусь	MNG	Монголия
BLZ	Белиз	MNP	Северные Марианские Острова
BMU	Бермуды	MOZ	Мозамбик
BOL	Боливия	MRT	Мавритания
BRA	Бразилия	MUS	Маврикий
BRB	Барбадос	MWI	Малави
BRN	Бруней	MYS	Малайзия
BTN	Бутан	NAM	Намибия
BWA	Ботсвана	NCL	Новая Каледония
CAF	Центральноафриканская Республика	NER	Нигер
CAN	Канада	NGA	Нигерия
CHE	Швейцария	NIC	Никарагуа

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4
CHL	Чили	NLD	Нидерланды
CHN	Китай	NOR	Норвегия
CIV	Кот-д'Ивуар	NPL	Непал
CMR	Камерун	NZL	Новая Зеландия
COG	Конго	OMN	Оман
COL	Колумбия	PAK	Пакистан
COM	Коморские Острова	PAN	Панама
CPV	Кабо-Верде	PER	Перу
CRI	Коста-Рика	PHL	Филиппины
CUB	Куба	PLW	Палау
CYM	Каймановы Острова	PNG	Папуа – Новая Гвинея
CYP	Кипр	POL	Польша
CZE	Чехия	PRI	Пуэрто-Рико
DEU	Германия	PRK	КНДР
DJI	Джибути	PRT	Португалия
DMA	Доминика	PRY	Парагвай
DNK	Дания	QAT	Катар
DOM	Доминиканская Республика	ROM	Румыния
DZA	Алжир	RUS	Россия
ECU	Эквадор	RWA	Руанда
EGY	Египет	SAU	Саудовская Аравия
ERI	Эритрея	SDN	Судан
ESP	Испания	SEN	Сенегал
EST	Эстония	SGP	Сингапур
ETH	Эфиопия	SLB	Соломоновы Острова
FIN	Финляндия	SLE	Сьерра-Леоне
FJI	Фиджи	SLV	Сальвадор
FRA	Франция	SMR	Сан-Марино
FSM	Микронезия	SOM	Сомали
GAB	Габон	SRB	Сербия
GBR	Великобритания	STP	Сан-Томе и Принсипи
GEO	Грузия	SUR	Суринам
GHA	Гана	SVK	Словакия
GIN	Гвинея	SVN	Словения
GMB	Гамбия	SWE	Швеция
GNB	Гвинея-Бисау	SWZ	Свазиленд
GNQ	Экваториальная Гвинея	SYC	Сейшельские Острова
GRC	Греция	SYR	Сирия
GRD	Гренада	TCD	Чад

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4
GTM	Гватемала	TGO	Того
GUM	Гуам	THA	Таиланд
GUY	Гайана	TJK	Таджикистан
HKG	Гонконг	TKM	Туркменистан
HND	Гондурас	TMP	Тимор-Лешти
HRV	Хорватия	TON	Тонга
HTI	Гаити	TTO	Тринидад и Тобаго
HUN	Венгрия	TUN	Тунис
IDN	Индонезия	TUR	Турция
IND	Индия	TZA	Танзания
IRL	Ирландия	UGA	Уганда
IRN	Иран	UKR	Украина
IRQ	Ирак	URY	Уругвай
ISL	Исландия	USA	США
ISR	Израиль	UZB	Узбекистан
ITA	Италия	VCT	Сент-Винсент и Гренадины
JAM	Ямайка	VEN	Венесуэла
JOR	Иордания	VIR	Виргинские Острова
JPN	Япония	VNM	Вьетнам
KAZ	Казахстан	VUT	Вануату
KEN	Кения	WBG	Сектор Газа
KGZ	Киргизия	WSM	Самоа
KHM	Камбоджа	YEM	Йемен
KIR	Кирибати	YUG	Сербия
KNA	Сент-Китс и Невис	ZAF	ЮАР
KOR	Корея	ZAR	Конго, Дем. Респ.
KWT	Кувейт	ZMB	Замбия
LAO	Лаос		

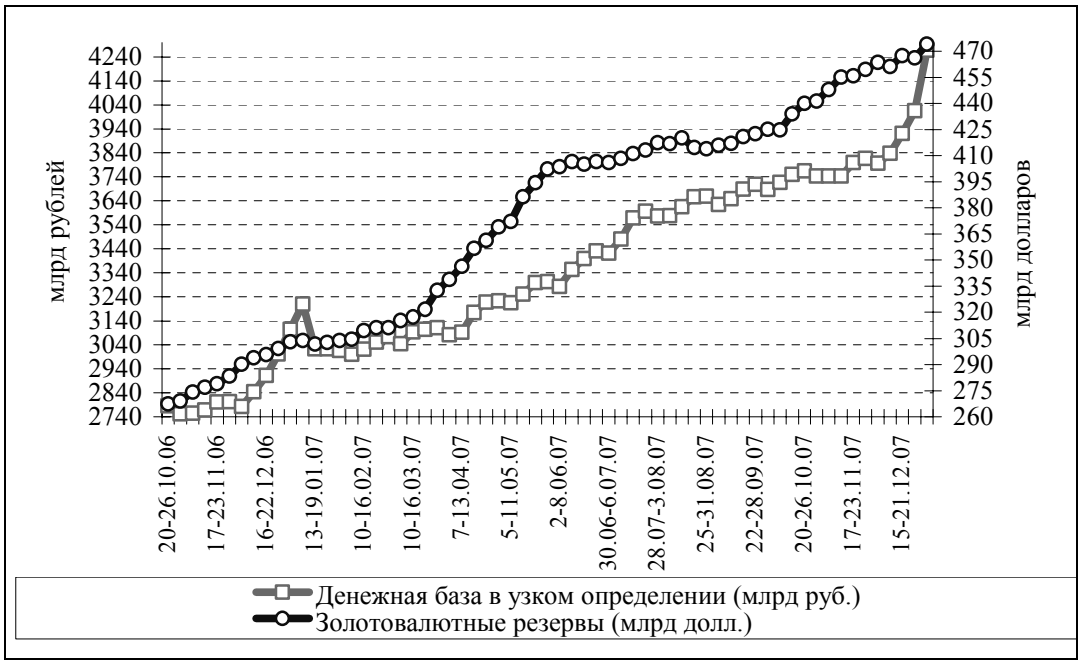
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

Основными событиями в денежно-кредитной сфере России в 2007 г. стало ускорение инфляции осенью, а также возникновение напряженности на рынке межбанковского кредитования в августе–ноябре. По итогам 2007 г., впервые после 1998 г., когда экономику РФ поразил масштабный финансовый кризис, ИПЦ превысил аналогичное значение за предыдущий год. Отметим, что в начале года ничто не предвещало такое развитие событий, и лишь осенью стало ясно, что понижательный тренд инфляции сломлен. Кроме того, в августе на мировом кредитном рынке стали проявляться признаки нестабильности, вызванные кризисом в секторе ипотечных ценных бумаг США. Ниже мы попытаемся проанализировать причины такого развития событий, рассмотрим тенденции и взаимосвязи на денежном рынке страны, рынке межбанковского кредитования, инфляционные процессы, а также отметим основные события в денежно-кредитной сфере РФ в 2007 г.

2.1.1. Денежный рынок

В 2007 г. наблюдался существенный рост международных резервов РФ (*рис. 1*). Основными факторами роста стали рекордные цены на основные товары российского экспорта, прежде всего, – на нефть, а также масштабный приток частного капитала. Незначительное сокращение резервов (по итогам месяца) наблюдалось лишь в августе и было обусловлено оттоком капитала из страны в результате кризисных явлений на мировом финансовом рынке. К концу года объем международных резервов достиг рекордного для всей истории РФ объема 476,4 млрд долл. США (+56,8% за 2007 г.).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1. Динамика денежной базы и международных (золотовалютных) резервов в 2006−2007 гг.

Однако для противодействия быстрому укреплению курса национальной валюты Банк России был вынужден покупать поступающую в страну валюту, увеличивая тем самым предложение денег. Рассмотрим динамику денежного предложения более подробно.

За 2007 г. денежная база (в широком определении[1]) увеличилась на 1,4 трлн руб. до 5,5 трлн руб. (+33,7%). Напомним, что по итогам 2006 г. данный показатель вырос на 41,4%. Объем денежной базы в широком определении на 1 января 2007 г. равнялся 4,1 трлн руб. (*табл. 1*). Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2008 г. составляли 4,1 трлн руб. (+34,5% по сравнению с 1 января 2007 г.), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 802,2 млрд руб. (+25,7%), обязательные резервы – 221,6 млрд руб. (+0,2%), депозиты кредитных организаций в Банке России – 270,3 млрд руб. (выросли в 1,8 раза), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 100,7 млрд руб. (–2,3%).

Рост в 2007 г. объема наличных денег в обращении (+ 34,5%) при сохранении практически неизменной величины обязательных резервов (+ 0,2%) привел к расширению денежной базы в узком определении[2] на 37,5% (*рис. 1*). При этом международные резервы ЦБ РФ увеличились за год на 56,8% и составляли на 1 января 2008 г. 476,4 млрд долл. Значительная часть поступающей в страну ликвидности аккумулировалась в Стабилизационном фонде РФ, объем которого на 1 января 2008 г. составил 3849,1 млрд руб. (156,8 млрд долл. США, 11,8% ВВП) (+1502,2 млрд руб. по сравнению с 1 января 2007 г.). На 1 января 2007 г. объем Стабилизационного фонда равнялся 2346,9 млрд руб. (89,1 млрд долл. США, 8,7% ВВП). Денежная масса M_2 в национальном определении увеличилась за 2007 г. на 47,5% и составила на 1 января 2008 г. 13272,1 млрд руб. или 40,2% ВВП (на 1 января 2007 г. денежный агрегат M_2 равнялся 8995,8 млрд руб. (33,8% ВВП).

Таким образом, в 2007 г. темп прироста денежной базы оставался достаточно высоким. Однако он мог бы быть еще больше, если бы не недостаток ликвидности на рынке межбанковского кредитования, наблюдавшийся в августе–ноябре. В частности, в июне объем депозитов банков в ЦБ РФ превышал 1,2 трлн руб., а стоимость облигаций Банка России у коммерческих банков – 350 млрд руб. В декабре в результате поступлений в банковскую систему бюджетных средств, предназначенных для капитализации институтов развития, напряженность на рынке МБК спала, однако объем из-

[1] Денежная база в широком определении характеризует денежно-кредитные обязательства Банка России в национальной валюте, которые обусловливают рост денежной массы. Денежная база в широком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций), остатки на счетах обязательных резервов, депонируемых кредитными организациями в Банке России, средства на корреспондентских счетах (включая усредненные остатки обязательных резервов) и депозитных счетах кредитных организаций в Банке России, вложения кредитных организаций в облигации Банка России, средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, а также иные обязательства Банка России по операциям с кредитными организациями в валюте Российской Федерации.

[2] Денежная база в узком определении является денежным агрегатом (одной из характеристик объема предложения денег), полностью контролирующимся ЦБ РФ. Денежная база в узком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций) и остатки на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитными организациями средствам в национальной валюте, депонируемых в Банке России.

быточных резервов банковской системы не вернулся к пиковым значениям, наблюдавшимся летом.

Таблица 1

Динамика денежной базы в широком определении в 2006 г. (млрд руб.)

	01.01.2007	01.04.2007	01.07.2007	01.10.2007	01.01.2008
Денежная база (в широком определении)	4 121,60	4 210,2	5 139,1	4 587,2	5513,3
в том числе:					
наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций	3 062,10	2 942,6	3 254,6	3 470,2	4118,6
корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	638,1	518,1	528,7	576,3	802,2
обязательные резервы	221,1	209,6	244,8	318,8	221,6
депозиты кредитных организаций в Банке России	98,1	245,8	758,6	72,2	270,3
облигации Банка России у кредитных организаций	102,2	294,2	352,4	149,6	100,7

Источник: ЦБ РФ.

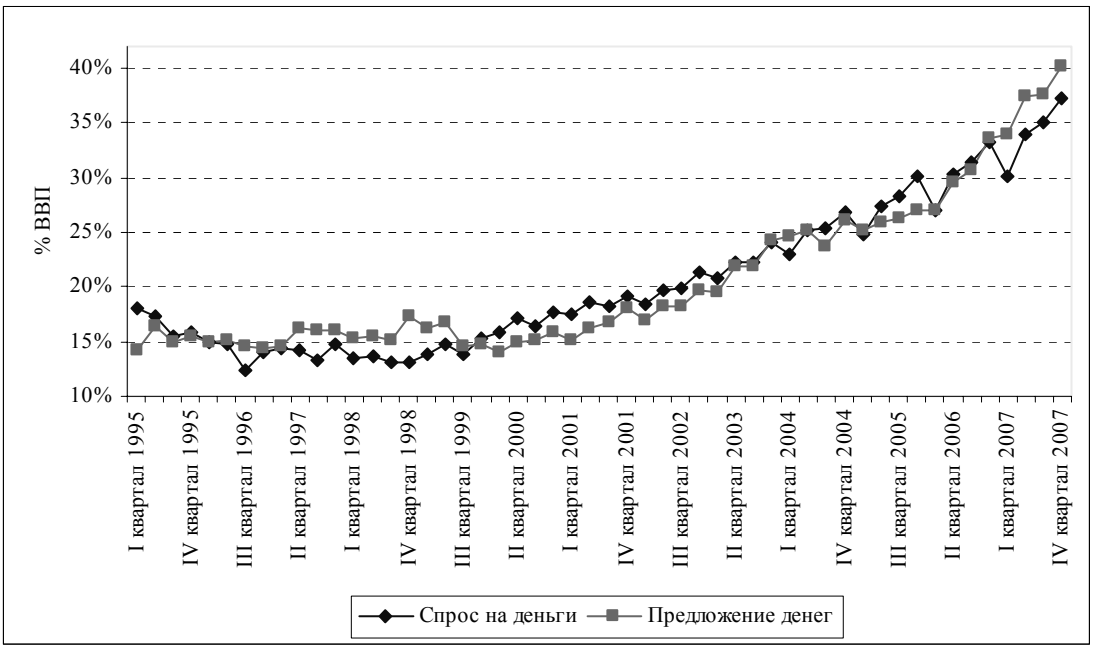
Отметим, что значительная часть прироста денежного предложения в 2007 г. объяснялась быстрым увеличением бюджетных расходов. Впрочем, учитывая все еще незначительную монетизацию ВВП РФ по сравнению с другими развитыми и развивающимися странами, удовлетворение спроса на деньги растущей экономики РФ требовало опережающего роста предложения денег по сравнению с ценами. Иными словами, в случае более низких бюджетных расходов Банк России, скорее всего, наращивал бы денежную базу монетарными средствами.

Для оценки успешности усилий денежных и финансовых властей по стерилизации ликвидности, проанализируем соотношение спроса на деньги и предложения[3]. На *рис. 2* приведены графики фактического предложения денег и оцененного спроса на деньги.

Можно заметить, что на протяжении 2007 г. предложение денег превышало спрос на деньги, что с учетом запаздывания влияния изменения денежного предложения на инфляционные процессы может создать дополнительное инфляционное давление в 2008 г. По нашим оценкам, лаг влияния изменения денежного предложения на ИПЦ составляет порядка одного–двух кварталов[4].

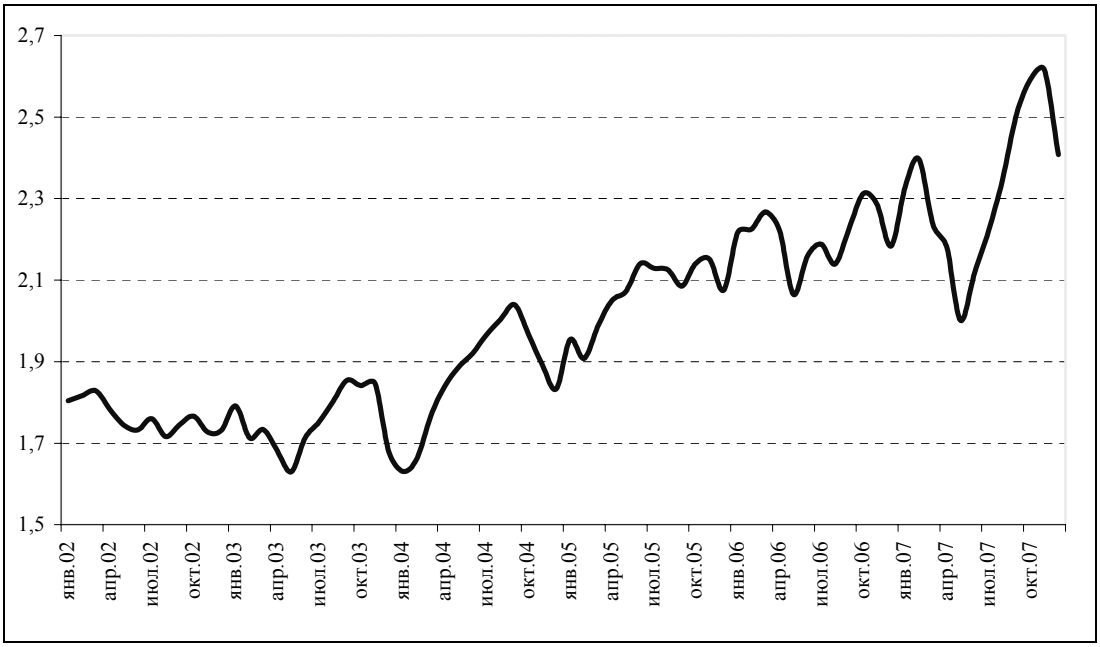
[3] Оценивается уравнение спроса на деньги вида $\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \varepsilon_t$, где M_t – денежная масса М2, GDP_t – номинальный ВВП, Y_t – объем ВВП (в ценах 1995 г.), Δp_t – индекс потребительских цен, t – время[3]. Оценивание осуществлялось на квартальных данных за 1999–2006 годы, сезонность была исключена. Полученные остатки могут быть проинтерпретированы как избыточное предложение денег, так как в левой части уравнения находится индикатор денежного предложения, а с помощью факторов, стоящих в правой части уравнения, оценивается спрос на деньги.

[4] См., например, «Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей», Раздел 3.2.2, Научные труды № 89Р, ИЭПП, Москва, 2005.



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

Рис. 2. Динамика спроса на деньги и предложения денег (рассчитанного по денежному агрегату M_2) в I квартале 1995 − IV квартале 2007 гг.



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

Рис. 3. Денежный мультипликатор в РФ в 2002−2007 гг.

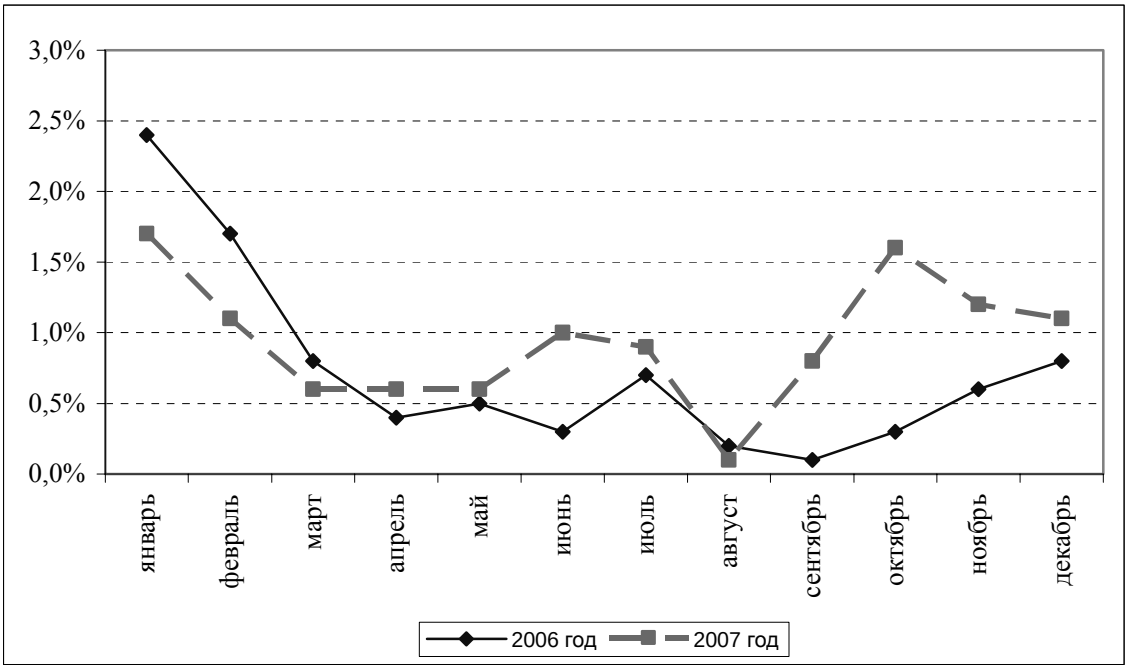
Отметим также, что, несмотря на увеличение денежной массы, денежный мультипликатор в РФ остается на низком уровне даже по сравнению со странами Восточной

Европы, где он, как правило, существенно больше 3-х. На этом фоне значение 2,6, достигнутое к концу 2007 г., является не слишком значительным (*рис. 3*). В то же время с середины 2004 г. для мультипликатора характерен восходящий тренд, что свидетельствует о постепенном развитии банковской системы РФ. До середины 2004 г. значение мультипликатора колебалось в коридоре 1,5–1,9.

Таким образом, если исходить из полученных нами оценок, то увеличивающееся предложение денег, вызванное скупкой ЦБ РФ значительных объемов поступающей в страну валюты, опережало в 2007 г. спрос на деньги. На наш взгляд, в таких условиях дальнейшее снижение базовой инфляции будет сопряжено со значительными трудностями, особенно учитывая тот факт, что монетизация ВВП РФ по-прежнему невелика, а спрос на деньги растет достаточно быстро. Рассмотрим теперь инфляционные процессы более подробно и попытаемся выявить также немонетарные факторы инфляции в РФ.

2.1.2. Инфляционные процессы

В начале 2007 г. произошло значительное замедление инфляции по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (*рис. 4*), в результате которого появилась надежда на то, что по итогам года удастся уложиться в правительственный ориентир в размере 8%. Но уже с апреля ИПЦ начала превышать свои значения за АППГ, а в сентябре произошел резкий инфляционный всплеск, поставивший под сомнение среднесрочные планы Правительства по снижению инфляции. В результате ИПЦ по итогам года составил 11,9%. Рассмотрим динамику инфляционных процессов в течение года.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика ИЦП в РФ в 2006–2007 гг.

В группе продовольственных товаров цены выросли на 15,6% (8,7% в 2006 г.) (*табл. 2*). Таким образом, впервые с 1999 г. продовольственные товары внесли наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ за год: в предыдущие несколько лет быстрее всего дорожали платные услуги населению. За январь–декабрь 2007 г. основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание подсолнечного масла (+52,3%), сливочного масла (+40,3%), молока и молочной продукции (+30,4%), крупы и бобовых (+24,7%), макаронных изделий (+23,6%), хлеба и хлебобулочных изделий (+22,4%) и плодоовощной продукции (+22,2%). При этом в 2007 г. было зафиксировано удешевление сахара-песка (–4,3%). Платные услуги населению подорожали за год на 13,3% (13,9% в 2006 г.). За 12 месяцев 2007 г. сильнее всего выросли цены на услуги физкультуры и спорта (+17,5%), санаторно-оздоровительные услуги (+15,6%), услуги образования (+15,4%), услуги организаций культуры (+14,5%) и бытовые услуги (+14,4%). Что касается непродовольственных товаров, то за 12 месяцев они подорожали в среднем на 6,5% (за 12 месяцев 2006 г. прирост составил +6%). В январе–декабре больше всего увеличились цены на строительные материалы (+16,2%) и автомобильный бензин (+8,5%), а телерадиотовары подешевели за год в среднем на 1,2%. Рост базового индекса потребительских цен[5] за 2007 г. составил 11% (за аналогичный период 2006 г. – 7,8%). Таким образом, основными причинами значительной инфляции по итогам 2006 г. являлись быстрое удорожание продовольственных товаров, строительных материалов, автомобильного бензина и ряда платных услуг.

Из приведенных в *табл. 2* данных видно, что важнейшим компонентом инфляции в 2004–2007 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ и на услуги дошкольного воспитания: цены на них выросли за этот период более чем в два раза. Далее по величине вклада в общий темп инфляции можно выделить повышение цен на услуги организаций культуры (+86,8%) и автомобильный бензин (+83%). Быстро увеличивались цены на услуги пассажирского транспорта (+77,3%), молоко и молочную продукцию (+76,7%) и масло сливочное (+73,2%).

Анализ динамики цен и тарифов на услуги и товары естественных монополий (электроэнергия, газ, грузовые перевозки) в 2002–2007 гг. показывает, что на протяжении рассматриваемого периода наибольшими темпами росли тарифы на газ и на грузовые перевозки. Темп увеличения тарифов на электроэнергию в 2002–2006 гг. лишь незначительно превышал темп роста потребительских цен, однако в 2007 г. достиг 14,6% за январь–ноябрь при ИПЦ за аналогичный период на уровне 10,7%.

Напомним, что в 2008 г. ЦБ РФ планирует снизить инфляцию до уровня 6–7%. Такая задача представляется нам совершенно нереалистичной с учетом значительного ускорения инфляции во второй половине 2007 г. и планируемых на 2008 г. дополнительных расходов бюджета. В соответствии с результатами сценарного прогноза ИЭПП ИПЦ в 2008 г. составит 10–12%.

[5] Базовый индекс потребительских цен – показатель, отражающий уровень инфляции на потребительском рынке с исключением сезонного (цены на плодоовощную продукцию) и административного (тарифы на регулируемые виды услуг и др.) факторов, который также рассчитывается Статслужбой РФ.

Таблица 2

Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров и услуг в 2004–2007 гг. (%)

	2004	2005	2006	2007	2004–2007
ИПЦ	**11,7**	**10,9**	**9,0**	**11,9**	**51,1**
Продовольственные товары	12,3	9,6	8,7	15,6	54,7
Молоко и молочная продукция	*12,8*	*10,5*	*8,7*	*30,4*	*76,7*
Масло сливочное	*6,8*	*8,2*	*6,8*	*40,3*	*73,2*
Хлеб и хлебобулочные изделия	*16,7*	*3*	*11,1*	*22,4*	*63,5*
Мясо и птица	*19,6*	*18,6*	*5,9*	*8,4*	*62,8*
Масло подсолнечное	*2,1*	*2,1*	*–1,2*	*52,3*	*56,9*
Крупа и бобовые	*11,6*	*0,2*	*12,1*	*24,7*	*56,3*
Макаронные изделия	*14,6*	*1,9*	*4,7*	*23,6*	*51,1*
Рыба и морепродукты	*11,5*	*12,7*	*7,8*	*9*	*47,7*
Непродовольственные товары	7,4	6,4	6,0	6,5	29
Бензин автомобильный	*31,3*	*15,8*	*10,9*	*8,5*	*83*
Строительные материалы	*8,4*	*9,1*	*11,5*	*16,2*	*53,2*
Платные услуги населению	17,7	21	13,9	13,3	83,8
Услуги дошкольного воспитания	*21,6*	*32,1*	*28,5*	*11,8*	*130,8*
Жилищно-коммунальные услуги	*23,5*	*32,7*	*17,9*	*14*	*120,3*
Услуги организаций культуры	*19,9*	*17,7*	*15,6*	*14,5*	*86,8*
Услуги пассажирского транспорта	*18*	*15,8*	*14,2*	*13,6*	*77,3*
Санаторно-оздоровительные услуги	*12,8*	*11,2*	*15,2*	*15,6*	*67*

Источник: Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы роста потребительских цен в РФ и других странах СНГ (*табл. 3*).

Таблица 3

Индексы потребительских цен в странах СНГ в 2000−2006 гг., %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Азербайджан	2	2	3	2	7	10	8	16,7
Армения	−1	3	1	5	7	1	3	4,4
Беларусь	169	61	43	28	18	10	7	8,4
Грузия	4	5	6	5	6	8	9	9,2
Казахстан	13	8	6	6	7	8	9	10,8
Кыргызстан	19	7	2	3	4	4	6	10,2
Молдова	31	10	5	12	12	12	13	12,3
Россия	20	19	15	12	12	11	9	11,9
Таджикистан	24	37	10	17	7	8	12	21,5
Украина	28	12	1	5	9	14	9	12,8

Источник: Межгосударственный статкомитет СНГ (http://www.cisstat.com/).

Можно заметить, что инфляция в РФ остается достаточно высокой даже по сравнению со странами СНГ. Как мы показали ранее, причиной все еще высоких темпов роста потребительских цен в РФ могут быть как рост денежного предложения (см. *рис. 2*), вызванный необходимостью поддержания стабильного курса рубля, немонетарные факторы, такие как высокая монополизация рынков, быстрый рост цен на продовольствие, а также и другие, не выясненные пока причины.

2.1.3. Состояние платежного баланса[6]

Устойчивость платежного баланса РФ в 2007 г. традиционно поддерживалась за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. Однако впервые с 2002 г. положительное сальдо торгового и платежного баланса сократилось: на 7,6% и 18,7% соответственно. На фоне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 16%. Однако темпы прироста экспорта товаров уменьшились практически на треть по сравнению с 2006 г., что стало результатом некоторого снижения цен на нефть в начале 2007 г. Одновременно продолжилось накопление международных резервов Центрального банка РФ. Кроме того, важнейшим событием 2007 г. можно назвать то, что сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами превысило сальдо счета текущих операций вследствие очень большого чистого притока капитала частного сектора, который вырос практически в два раза по сравнению с предыдущим годом, по итогам которого также был впервые зафиксирован значительный положительный приток частного капитала в РФ.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2007 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 76,6 млрд долл., т.е. снизилось на 18,7% по сравнению с 2006 г. (*табл. 4*). В том числе положительное сальдо торгового баланса сократилось на 7,6% (со 139,2 млрд долл. до 128,7 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 16,5% (с 303,9 млрд долл. до 354 млрд долл.), а импорт товаров увеличился на 36,8% (с 164,7 млрд долл. до 225,3 млрд долл.). 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. 5*, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2006 гг., проявлялась и в течение 2007 г.

Дефицит баланса услуг составил 19,7 млрд долл. и вырос по сравнению с 2006 г. на 42,6%. Экспорт услуг составил 38,6 млрд долл., увеличившись относительно предыдущего года на 7,7 млрд долл. (+24,8%). Импорт услуг за 2007 г. стал больше на 30,3% и достиг 58,3 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2007 г. продолжал уменьшаться (увеличиваться по модулю) и составил –7,1 млрд долл. (в 2006 г. он равнялся −4,4 млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2007 г. по сравнению с 2005 г. сократился на 13,6% и составил 21,8 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 27,9 млрд до 43,7 млрд долл., что определялось существенным ростом показателя по органам де-

[6] Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ.

нежно-кредитного регулирования (с 10,7 млрд до 17,2 млрд долл.[7]) и нефинансовым предприятиям (с 12,8 млрд до 20,8 млрд долл.). Аналогично увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 44,2 млрд до 53,1 млрд долл. и банкам с 4,6 млрд до 9,9 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 53,1 млрд до 65,6 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2007 г. составил − 3,5 млрд долл. (вырос в 2,3 раза по сравнению с 2006 г.).

Таблица 4

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2005–2007 гг. (млрд долл.)

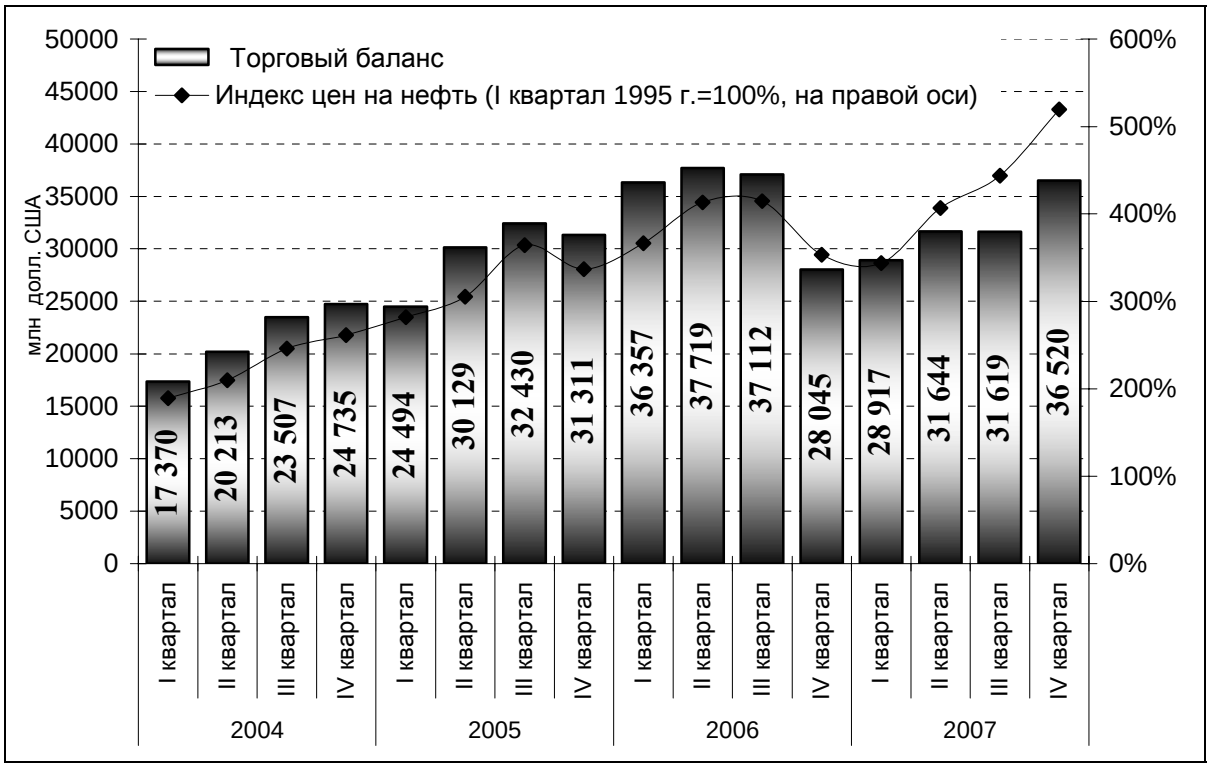
Статьи баланса	2005					2006					2007				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.[8]	Год[9]
Счет текущих операций	20,1	22,3	20	22	*84,4*	30,3	24,3	23,8	15,9	*94,3*	22,9	15,9	15,8	22,1	*76,6*
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами[10]	–3,5	–2,4	–11,3	2,6	*–14,6*	–5,9	17,1	–14,9	9,5	*5,8*	13,5	47,3	–1,6	15,7	*75*
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «–» – рост резервов)	–14,4	–18	–8,1	–21	*–61,5*	–21,4	–40,9	–13,8	–31,3	*–107,5*	–32,9	–65,5	–7,9	–42,5	*–148,9*
Чистые ошибки и пропуски	–2,2	–1,9	–0,6	–3,6	*–8,3*	–3	–0,5	5	5,9	*7,5*	–3,5	2,3	–6,3	4,8	*–2,7*
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «–» – снижение долга)	6,0	8,4	–1,1	30,6	*43,9*	16,0	15,6	–19,5	41,3	*53,4*	37,3	43,8	39,2	–	–
Изменение внешнего государственного долга РФ	–4,8	–0,6	–18,9	1,2	*–23,1*	4,0	–7,6	–24,5	–5,1	*–33,2*	3,5	–3,1	3,7	–	–
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	10,8	9,1	17,8	29,4	*67,1*	12,1	22,7	5,1	46,9	*86,8*	33,9	47	35,3	–	–

Источник: Банк России.

Таким образом, в 2007 г. основными факторами снижения положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса России стал опережающий рост импорта товаров и услуг по сравнению с их экспортом, а также быстрое увеличение отрицательного сальдо баланса оплаты труда. В то же время, несмотря на рост внешнего долга частного сектора РФ и связанных с ним процентных платежей за границу, отрицательный

[7] Столь значительный рост доходов к получению органами денежно-кредитного регулирования связан с инвестированием части золотовалютных резервов в долговые ценные бумаги других стран.
[8] Предварительная оценка.
[9] Предварительная оценка.
[10] Без учета валютных резервов.

баланс инвестиционных доходов по итогам 2007 г. несколько сократился (по модулю) вследствие значительных инвестиционных доходов, получаемых органами денежно-кредитного регулирования за счет инвестирования золотовалютных резервов и нефинансовым сектором.



Источник: ЦБ РФ, IFS, расчеты ИЭПП.

Рис. 5. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2004–2007 гг.

В 2007 г., как и годом ранее, наблюдался профицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, достигший 75 млрд долл. Баланс капитальных трансфертов в 2007 г. составил –11,8 млрд долл. Таким образом, без учета капитальных трансфертов в 2007 г. наблюдался профицит финансового счета в размере 86,8 млрд долл.

Прирост иностранных обязательств экономики по итогам года составил 186,9 млрд долл., что на 165% больше показателя предыдущего года (70,5 млрд долл.).

Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 6,9 млрд долл., что в основном стало результатом досрочного погашения внешнего государственного долга РФ. По субъектам Российской Федерации сокращение внешних обязательств составило 0,1 млрд долл. Увеличение обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2007 г. достигло 0,7 млрд долл. Расширение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательства этого сектора (+70,3 млрд долл.) вырос на 37,4% по сравнению с аналогичным показателем за 2006 г. Инвестиции нерезидентов в реальный сектор составили 122,9 млрд долл. (54,6 млрд долл. в 2006 г.). Таким образом, инвестиции нере-

зидентов в нефинансовый сектор в 2007 г. значительно превысили инвестиции в банковский сектор. При этом 38% всех инвестиций в нефинансовый сектор являлись прямыми инвестициями (47,1 млрд долл.), а 61% инвестиций приходился на ссуды и займы (75,3 млрд долл.).

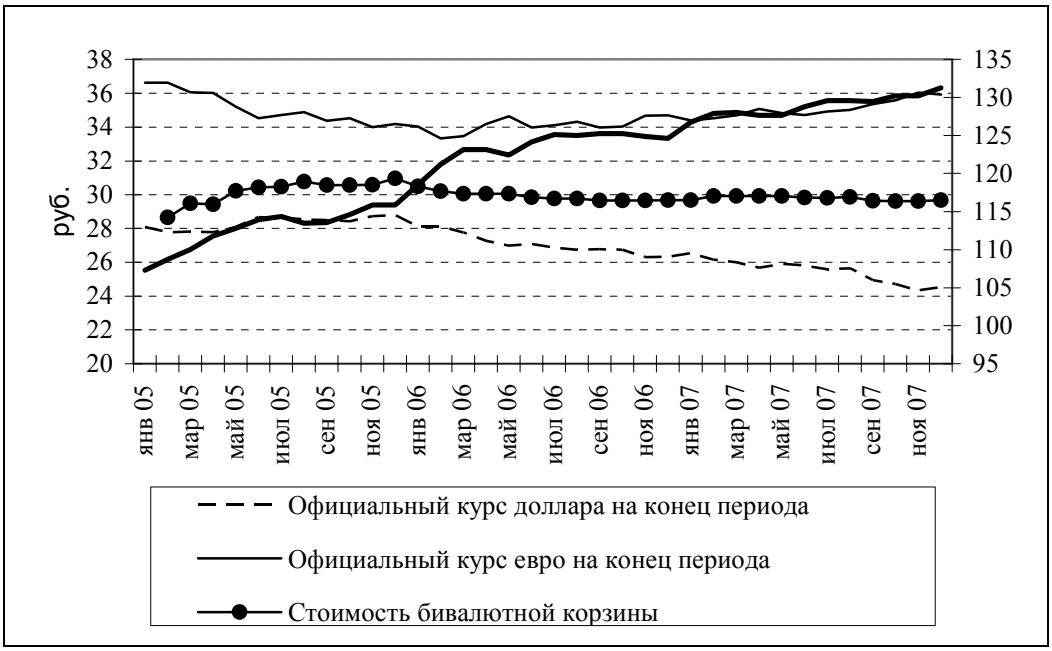
Иностранные активы резидентов увеличились за 2007 г. на 100,2 млрд долл. (в 2006 г. – на 64,9 млрд долл.). При этом почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления сократились на 8,7 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования выросли на 0,4 млрд долл., а банковского сектора – на 29 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2006 г. увеличился на 67,2% и составил 79,4 млрд долл. Объем своевременно не полученной экспортной выручки, не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводов по фиктивным операциям с ценными бумагами по сравнению с 2006 г. вырос до 27,6 млрд долл. На фоне роста по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (47,8 млрд долл.) и «задолженность по товарным поставкам на основании межправительственных соглашений» (0,1 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 13,3 млрд долл.). Иными словами, при продолжившемся в 2007 г. номинальном укреплении рубля население и нефинансовый сектор активно избавлялись от валюты.

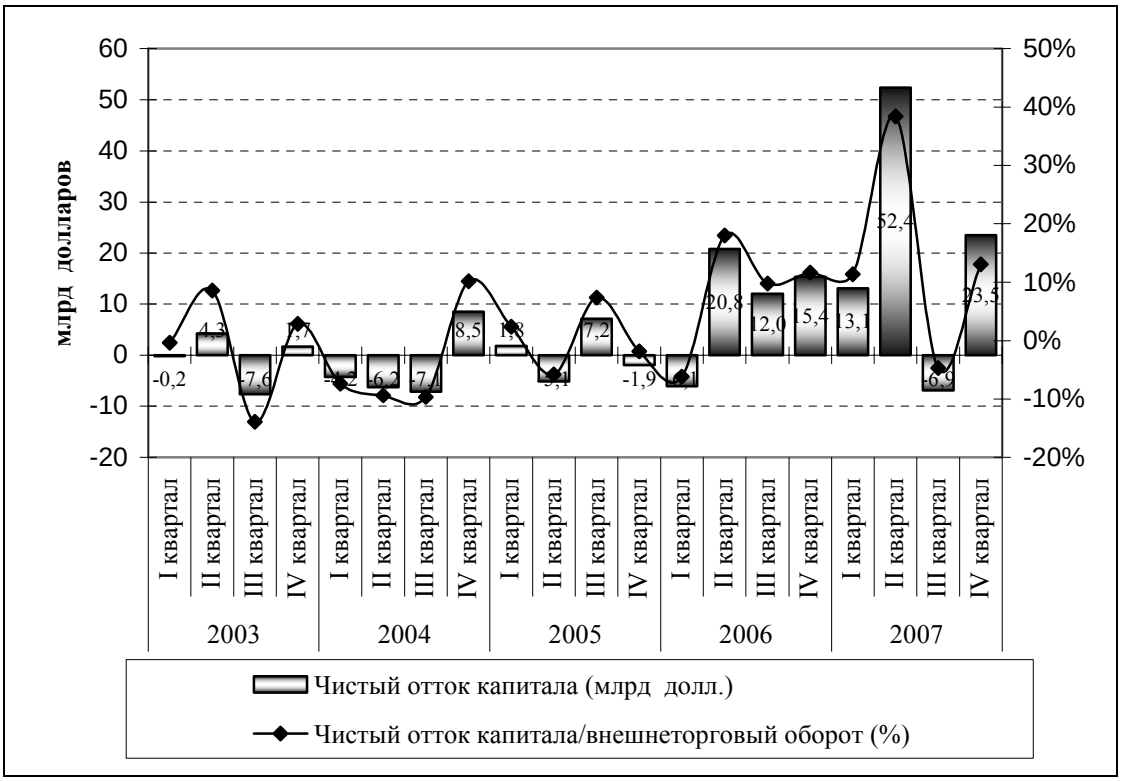
Увеличение предложения иностранной валюты как за счет ее притока из-за рубежа, так и вследствие ее продажи нефинансовым сектором РФ привело к росту реального эффективного курса рубля: по итогам года он увеличился на 4,2%. В 2007 г. продолжилось удешевление доллара США на мировом валютном рынке, что вызвало дальнейшее его ослабление в РФ: к концу декабря курс доллара составил 24,55 руб. по сравнению с 26,33 руб. на начало года. Несмотря на значительное укрепление рубля к доллару США, Банк России поддерживал стоимость бивалютной корзины[11] постоянной: с декабря 2006 г. по декабрь 2007 г. стоимость бивалютной корзины снизилась лишь на 1 копейку. В результате курс евро в конце декабря 2007 г. вырос до 35,93 руб. по сравнению с 34,7 руб. на 1 января 2007 г. (см. *рис. 6*).

[11] 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%.



Примечание. При расчете реального эффективного курса рубля за 100 принят уровень января 2002 г.
Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

Рис. 6. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 – декабре 2007 гг.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 7. Динамика чистого оттока капитала в 2003–2007 гг.

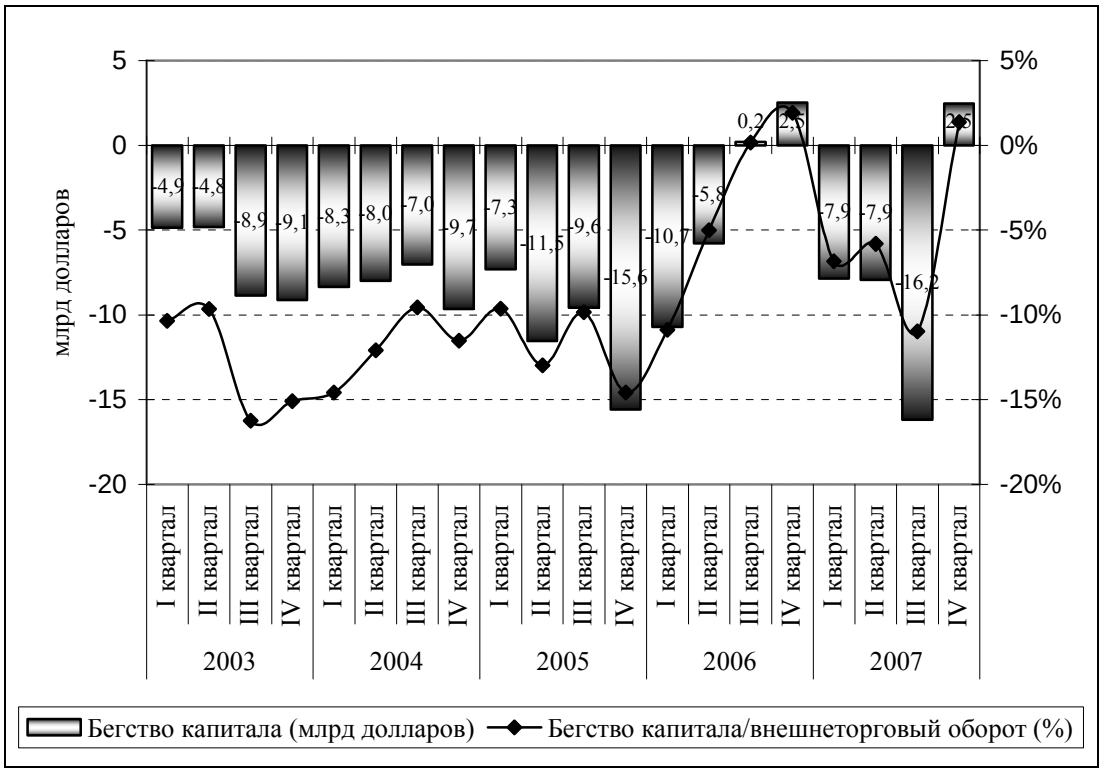
Самой важной тенденцией в динамике показателей платежного баланса в 2007 г. наряду с сокращением сальдо счета текущих операций платежного баланса, на наш взгляд, следует признать весьма значительный чистый приток капитала в нефинансовый сектор в размере 82,1 млрд долл. (в 2004 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 9 млрд долл., в 2005 г. – приток на уровне 1,9 млрд долл., а в 2006 г. чистый приток капитала составил 42,1 млрд долл.) (см. *рис. 7*).

Отметим, что по итогам III квартала был зафиксирован отток капитала в размере 6,9 млрд долл. То есть общий приток по итогам года позволил обеспечить результат I, III и IV кварталов, за которые чистый приток капитала в нефинансовый сектор равнялся 89 млрд долл. Приток капитала в РФ объясняется, прежде всего, значительной активностью национальных компаний и банков по привлечению кредитов и займов из-за границы. Иностранные инвесторы, в свою очередь, охотно одалживают средства резидентам РФ в условиях хорошей макроэкономической динамики страны. Отток капитала из страны в III квартале объясняется кризисными явлениями на мировом финансовом рынке, начавшимися в августе. В то же время в IV квартале приток капитала возобновился и достиг 23,5 млрд долл., что превышает значение I квартала. Заметим также, что столь значительный приток капитала во втором квартале (52,4 млрд долл.) объясняется, прежде всего, проведением IPO Сбербанком РФ, Внешторгбанком и рядом компаний энергетического сектора.

В 2007 г. неофициальный отток капитала из страны (бегство капитала) (*рис. 8*) вновь вырос по сравнению с 2006 г. и составил, по нашим оценкам[12], порядка 29,5 млрд долл., что на 15,7 млрд долл. больше, чем в 2006 г. Соответственно, в 2007 г. наблюдалось увеличение доли бегства капитала во внешнеторговом обороте с 2,9% в 2006 г. до 5,1%. Заметим, что максимум бегства капитала также пришелся на III квартал, а в IV квартале бегство капитала зафиксировано не было.

Среди других особенностей платежного баланса 2007 г. отметим по-прежнему высокую долю доходов от экспорта энергоносителей в экспорте товаров, что в очередной раз подтверждает высокую степень зависимости экономики России от экспорта сырья и конъюнктуры цен на него. Однако в 2008 г. может произойти стабилизация цен на нефть на фоне роста импорта, что, по всей видимости, приведет к дальнейшему сокращению положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса. Следовательно, при сохранении чистого притока капитала в РФ и снижении бегства капитала стабильность платежного баланса будет поддерживаться не только за счет положительного сальдо текущего счета, но и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (при одновременном накоплении золотовалютных резервов).

[12] 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 ИЭПП.

Рис. 8. Динамика бегства капитала в 2003–2007 гг.

2.1.4. Кризис на мировом кредитном рынке и его влияние на денежный рынок России

Уязвимость российской финансовой системы к изменению потоков капитала продемонстрировал кризис на рынке ипотечных ценных бумаг в США в августе 2007 г., оказавший влияние на российский финансовый сектор через отток капитала за границу и возникновении у кредитных организаций трудностей при привлечении ресурсов на внешнем рынке. Проблемы в финансовом секторе США и ряда других развитых стран резко ограничили объем свободного капитала, направляемого на (кредитные, фондовые и пр.) рынки развивающихся стран, в том числе России. Соответственно, международный финансовый рынок был практически закрыт для российских банков, что исключало в краткосрочном периоде возможность рефинансирования иностранных займов и привлечения МБК из-за рубежа для обеспечения ликвидными средствами российского межбанковского рынка. Аналогичная ситуация в Казахстане, где доля иностранных обязательств доходит до 70% от общего объема пассивов банков, привела в октябре 2007 г. к снижению суверенных кредитных рейтингов мировыми рейтинговыми агентствами.

Рост неопределенности на мировых рынках способствовал оттоку капитала из России в результате «бегства от рисков», что означало рост спроса на рублевые ресурсы

клиентами банков для приобретения валюты и вывода капитала за границу[13]. В этой ситуации банки увеличили спрос на внутреннем рынке МБК с целью обеспечения обязательств перед своими клиентами, что повлекло за собой рост процентных ставок на рынке (см. *рис. 9*). Банк России, как и ранее, поддерживал ликвидность на денежном рынке только через кредитование узкого круга крупнейших банков.

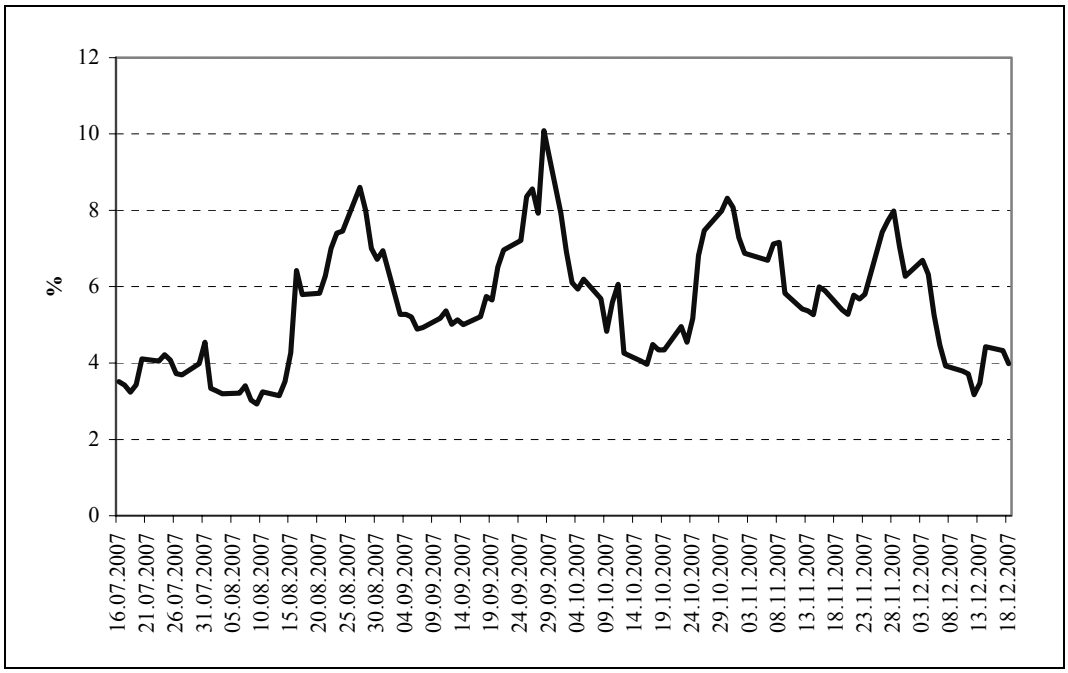


Рис. 9. Динамика ставки MIACR в июле–декабре 2007 г.

Невозможность отдельными банками удовлетворить свой спрос на ликвидность на рынке МБК (из-за растущих процентных ставок либо из-за низкой оценки финансового состояния этих банков со стороны банков, имеющих достаточные объемы ликвидных средств) порождало общее снижение уровня доверия в банковском секторе, и еще больше ограничивало доступ к ликвидности для большинства мелких и средних банков.

Аналогичная ситуация наблюдалась в мае–июне 2004 г., когда ряд средних банков, отрезанных от любых каналов рефинансирования, прекратил свое существование. Однако в 2007 г. Банк России осуществлял рефинансирование крупнейших банков в гораздо больших объемах и под относительно низкий процент, что позволило в целом поддержать уровень ликвидности в банковском секторе, дав при этом возможность отдельным банкам заработать на разнице процентов. Кроме того, в истекшем году не было внешних негативных сигналов в банковском секторе (таких, как отзыв лицензии у «Содбизнесбанка» или заявление Росфинмониторинга о наличии «черного» списка

[13] В то же время вследствие сохранения значительного положительного сальдо по счету текущих операций платежного баланса курс доллара к рублю продолжил падение на фоне снижения курса доллара ко всем основным мировым валютам.

банков в 2004 г.), что позволяло удерживать ситуацию в относительно спокойном состоянии.

Заметим, что в кризисных условиях большим спросом пользовались кредиты ЦБ РФ, предоставляемые, в частности, в рамках операций прямого РЕПО. В кризисной ситуации условия таких кредитов стали привлекательными для банков, а, следовательно, процентные ставки Банка России стали оказывать большее влияние на состояние денежного рынка. Такая ситуация является примером повышения роли процентной политики Банка России в проведении денежно-кредитной политики. При этом в условиях волатильности процента на межбанковском рынке ЦБ РФ значительно расширил список ценных бумаг, принимаемых в качестве обеспечения по операциям РЕПО, снизил дисконты по залогам, а также увеличил количество аукционов прямого РЕПО. Все указанные меры привели к увеличению доступности кредитов ЦБ. Иными словами, резкий рост объемов операций прямого РЕПО в августе–сентябре 2007 г. (см. *рис. 10*) стал следствием не только роста спроса на рефинансирование со стороны кредитных организаций, но и увеличения предложения на рынке кредитов ЦБ. В частности, во время кризиса ликвидности на банковском рынке РФ в 2004 г. объем операций прямого РЕПО не превышал 40 млрд руб. в день, а осенью 2007 г. достигал 300 млрд руб. в день.

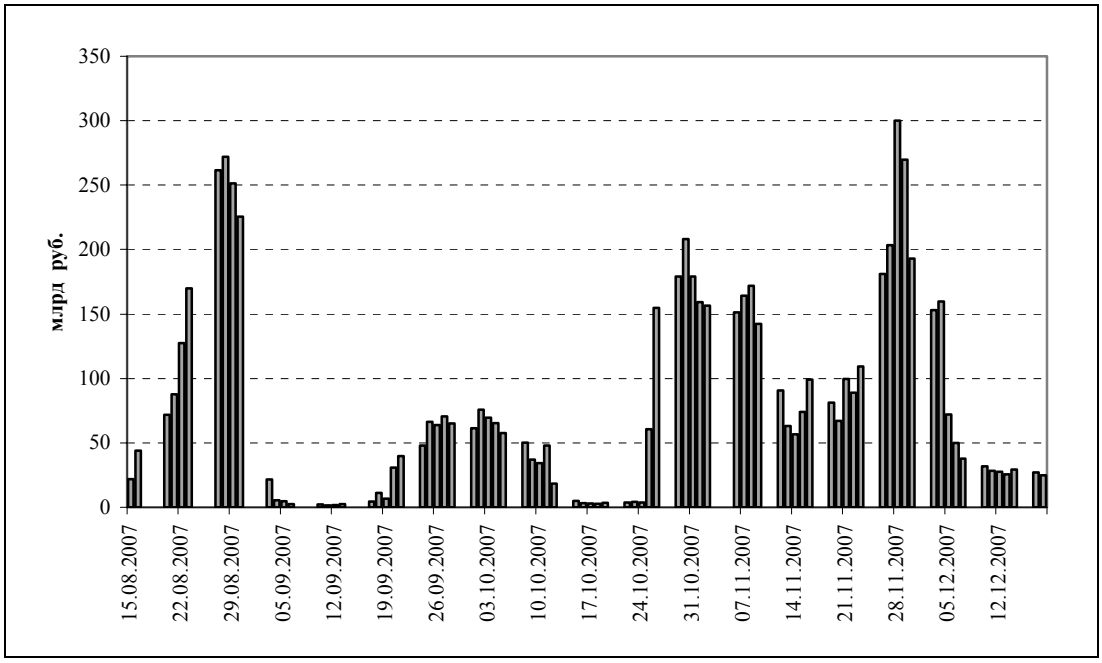


Рис. 10. Объемы операций прямого РЕПО в августе–декабре 2007 г.

Несмотря на увеличение доступности кредитов ЦБ, снижение процентной ставки по операциям валютный своп и уменьшение нормы обязательного резервирования, ситуация на межбанковском рынке России продолжала оставаться напряженной вплоть до декабря. В конце каждого месяца ставки на рынке МБК резко росли, как и объем операций прямого РЕПО (см. *рис. 10*): в частности, в конце ноября объемы операций прямого РЕПО превышали соответствующие уровни, достигнутые в августе. При этом с октября Банк России начал выдавать кредиты под залог не только облигаций, но и век-

селей и прав требований по кредитным договорам, но стабилизировать ситуацию на рынке МБК позволило лишь поступление в первой половине декабря на рынок средств, выделенных Правительством Банку Развития.

Заметим, что с макроэкономической точки зрения волатильность глобальных финансовых рынков не должна иметь серьезных последствий для России в силу больших накопленных резервов, значительного притока капитала, сохраняющегося положительного сальдо текущего счета платежного баланса и пока еще не столь значительного внешнего долга частного сектора. В частности, на 1 января 2007 г. внешний долг РФ составлял 309,7 млрд долл. США (30,4% ВВП), в том числе государственный внешний долг равнялся 48,6 млрд долл. (4,8% ВВП), а частный долг – 261,1 млрд долл. (25,6% ВВП). В то же время на 1 октября объем государственного внешнего долга вырос до 52,7 млрд долл. (4,3% ВВП), а частного долга – до 378,1 млрд долл. (30,8% ВВП). Следовательно, совокупный внешний долг страны увеличился до 430,9 млрд долл. (35,1% ВВП). Такой уровень внешней задолженности можно считать устойчивым и достаточно умеренным по международным меркам. Однако стоит отметить, что существенная часть частного долга носит квазигосударственный характер: на 1 октября 2007 г. внешняя задолженность корпораций со значительным государственным участием[14] составляла 132,7 млрд долл. США или более 35% внешнего долга частного сектора. При этом очевидно, что кредиторы данных корпораций предполагают неявные гарантии государства под такие долги, что позволяет компаниям с государственным участиям быстро и сравнительно дешево наращивать внешнюю задолженность. В то же время качество управления рисками в таких компаниях, по всей видимости, находится не на самом высоком уровне, что предполагает невысокое качество проектов, под которые занимаются деньги. Следовательно, наращивание такого рода задолженности увеличивает риски для экономики РФ, создавая основания для мониторинга изменения квазигосударственного внешнего долга и его ограничения в случае необходимости.

Интересно отметить, что с 2006 г. монетизация положительного сальдо счета текущих операций (см. *табл. 5*) с учетом стерилизационной роли Стабилизационного фонда больше не является основным источником пополнения ликвидности в стране. В настоящее время эту роль выполняет сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, которое является гораздо более волатильным и менее предсказуемым.

Как видно из *табл. 5*, сальдо счета текущих операций снизилось с 30,5 млрд долл. в I квартале 2006 г. до 22 млрд долл. в IV квартале 2007 г. При этом объем средств, стерилизуемых в Стабилизационном фонде РФ, за тот же период вырос с 17,6 до 22,8 млрд долл. Таким образом, пополнение ликвидности в экономике за счет монетизации сальдо счета текущих операций в конце 2006 г. – 2007 г. практически прекратилось.

[14] К корпорациям со значительными государственным участием относятся банки и нефинансовые предприятия, в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом.

Таблица 5

Объем стерилизации сальдо счета текущих операций в 2006–2007 гг. (млрд долл.)

Статьи баланса	2006					2007				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.[15]	Год
Счет текущих операций	**30,5**	**24,8**	**23,8**	**16,2**	***95,3***	**22,9**	**15,9**	**15,8**	**22**	*76,6*
Торговый баланс	36,4	37,7	37,1	28,0	*139,2*	28,9	31,6	31,6	36,6	*128,7*
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами[16]	**–6,1**	**16,6**	**–14,6**	**10,2**	***6,1***	**13,5**	**47,3**	**–1,6**	**15,8**	*75*
Чистый приток капитала частного сектора	–6,3	20,3	11,9	15,1	*41*	13,5	52,9	–7,6	23,5	*82,3*
Изменение объема стерилизации средств в Стабилизационном фонде РФ	17,6	16,2	17,0[17]	18,4	*69,2*	19,0	13,6	19,5	22,8[18]	*74,9*
«Нестерилизованное» сальдо счета текущих операций	12,9	8,6	6,8	–2,2	*26,1*	3,9	2,3	– 3,7	–0,8	*6,2*

Источник: Банк России.

В случае дальнейшего сокращения сальдо счета текущих операций из-за колебаний объемов притока капитала возникнет потребность в новых инструментах рефинансирования банковской системы. При этом Стабилизационный фонд продолжит пополняться, изымая тем самым ликвидность из экономики. В случае оттока частного капитала такая схема формирования Стабилизационного фонда может создать дополнительные трудности по обеспечению экономики, в том числе банковской системы, ликвидными средствами.

При разработке денежно-кредитной политики необходимо учитывать курсовую политику, так как укрепление рубля, наблюдавшееся в последние годы, привело к возникновению у экономических агентов, как в России, так и за рубежом, ожиданий относительно дальнейшего снижения курса доллара к рублю. Это стимулирует приток краткосрочного капитала в РФ, способствует росту денежного предложения, усиливает дедолларизацию, повышает инфляционные ожидания, что затрудняет снижение темпа роста цен.

Заметим, что в условиях отрицательных реальных процентных ставок в России их использование в качестве промежуточных целей денежно-кредитной политики является практически невозможным. Поэтому органы государственной власти должны приложить серьезные усилия по борьбе с инфляцией. При этом ЦБ РФ также можно рекомендовать постепенное повышение стоимости рефинансирования для банков, что позволит как оказывать повышательное давление на процентные ставки, так и стимулировать кредитные организации проводить более ответственную кредитную политику.

[15] Предварительная оценка.
[16] Без изменения валютных резервов.
[17] С учетом средств, направленных на досрочное погашение внешнего государственного долга.
[18] С учетом средств, направленных на капитализацию госкорпораций «Банк развития» и «Российская корпорация нанотехнологий», пополнение инвестиционного фонда и выплату внешнего долга, и без учета доходов от инвестирования средств Стабилизационного фонда.

Кроме того, на фоне снижения темпов роста иностранных заимствований российского банковского сектора из-за нестабильности на мировом финансовом рынке возможно введение некоторых ограничений на долю иностранных кредитов в пассивах кредитных организаций, что позволит снизить валютные риски. Пример Казахстана, экономика которого столкнулась с понижением суверенных кредитных рейтингов из-за высокой зависимости банковского сектора от внешнего финансирования, показывает, что ограничение объема привлекаемых кредитов из-за границы является вполне логичной мерой для Банка России.

Таким образом, в ближайшие несколько лет возможна реализация нескольких сценариев развития ситуации с платежным балансом, а следовательно, и денежно-кредитной политики, в России. Один из сценариев связан с сохранением положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса. При этом в случае продолжающегося притока капитала в страну Банк России, по всей видимости, будет укреплять курс национальной валюты. Впрочем, потоки капитала характеризуются значительными колебаниями. В случае возникновения оттока капитала, спусковым крючком для которого может стать практически любое неблагоприятное событие в экономике страны, продолжающееся пополнение Стабилизационного фонда может привести к нехватке ликвидных ресурсов в экономике. В данном случае перед ЦБ РФ возникнет острая необходимость развития полноценной системы рефинансирования коммерческих банков. Заметим, что начинать формирование такой системы (наряду с осуществлением мер по усилению банковского надзора и ликвидации криминальных банков) необходимо уже сейчас, чтобы в случае возникновения финансовой нестабильности она уже эффективно функционировала.

Помимо сценария сохранения положительного сальдо текущего счета платежного баланс (либо незначительного его сокращения) вполне вероятным представляется его снижение как вследствие снижения цен на энергоносители, увеличения импорта на фоне укрепления рубля, так и по мере роста процентных платежей отечественных компаний за границу. В этом случае также возможны две ситуации. При сохранении объемов притока капитала на уровне, достаточном для поддержания нормального уровня ликвидности в экономике, Банк России сможет продолжать следовать текущей денежно-кредитной политике. В то же время, учитывая волатильность потоков капитала, ему, тем не менее, придется поддерживать готовность в любой момент обеспечить коммерческие банки необходимыми им ресурсами. Если же чистый приток капитала значительно сократится или станет отрицательным, ЦБ РФ, скорее всего, столкнется с необходимостью быстрого понижения курса рубля, а также поиска новых механизмов удовлетворения спроса на деньги со стороны экономических агентов.

2.1.5. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики

1. В начале 2007 г. Статслужба РФ во второй раз в истории опубликовала базовую структуру потребительских расходов населения, используемую для расчета ИПЦ. Данный шаг является важным элементом обеспечения прозрачности методологии расчета ИПЦ. Опубликованная информация свидетельствует о том, что в 2007 г. вес продовольственных товаров будет несколько уменьшен за счет увеличения веса непродовольственных товаров и платных услуг населению. На наш взгляд, такие изменения вполне

адекватно отражают реальную структуру потребительских расходов, так как во всем мире по мере роста доходов населения все большую долю в его расходах начинаю занимать непродовольственные товары и услуги и все меньшую – продовольственные товары.

2. С 8 февраля 2007 г. ЦБ РФ изменил структуру бивалютной корзины, которая используется Банком России в качестве операционного ориентира при проведении валютной политики. Доля евро в корзине была повышена с 40% до 45%, а доля доллара США, соответственно, уменьшена с 60 до 55%. Заметим, что ЦБ ранее уже изменял структуру бивалютной корзины в пользу евро.

3. С 12 февраля 2007 г. российский рубль был включен в списки международных расчетных валют международного депозитарно-клирингового центра Euroclear. Кроме того, брокерская компания ICAP приняла 14 февраля решение о запуске электронной торговли российским рублем на платформе EBS, позволяющей совершать операции по паре рубль-доллар с однодневным сроком зачисления платежа. На наш взгляд, данные события отражают увеличение спроса участников рынка на рублевые операции, что неизбежно приведет к повышению ликвидности рубля как расчетного средства.

4. В 2007 г. ЦБ РФ продолжил публиковать отчеты о структуре и результатах управления золотовалютными резервами. В целом данный шаг можно оценить положительно, так как он направлен на повышение прозрачности операций Банка России. Однако стоит отметить, что результаты управления резервами публикуются более чем с полугодовым лагом, превышающим, на наш взгляд, разумные пределы. Кроме того, в отчете не приводятся доходности, полученные по всем инструментам, используемым для инвестирования, в разбивке по отдельным валютам. Такая информация позволила бы более полно оценить результаты управления резервными активами.

Наиболее интересной частью отчетов является информация об итогах управления золотовалютными резервами страны. Согласно последнему отчету, за апрель 2006 – март 2007 гг. резервные активы Банка России увеличились на 129,4 млрд долл. США, в том числе за счет получения процентного дохода и переоценки ценных бумаг – на 10,9 млрд долл. США (8% общего прироста). Таким образом, в настоящее время в условиях значительных объемов поступления валюты в страну процентный доход является незначительным фактором изменения золотовалютных резервов. Однако в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и снижения притока капитала результаты управления резервами, безусловно, будут играть бо́льшую роль.

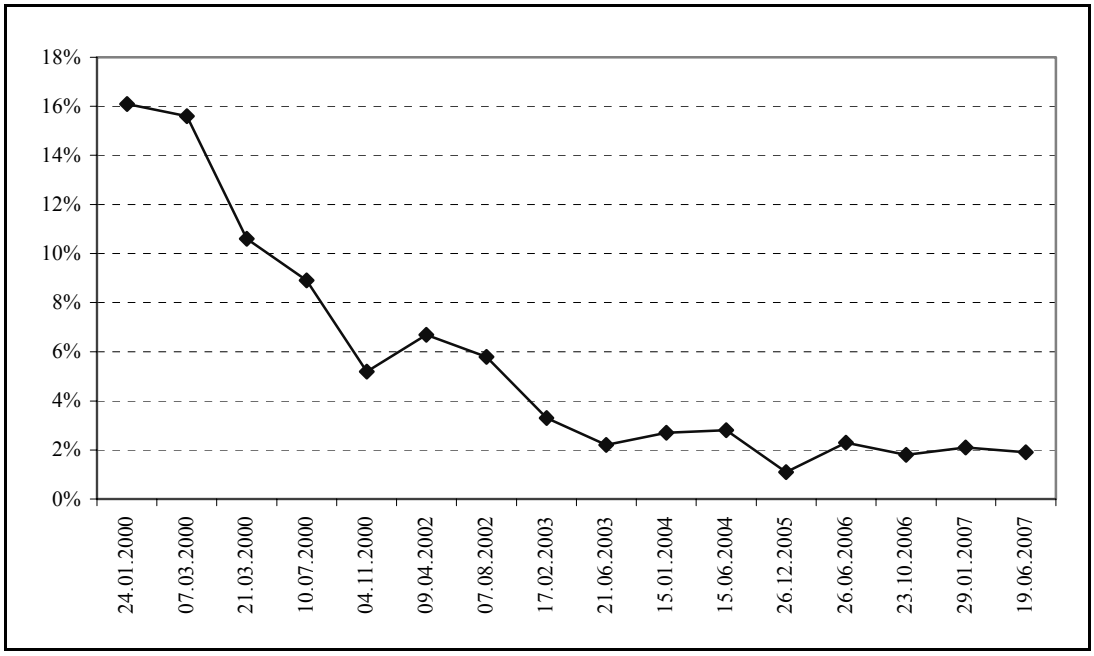
Для оценки результатов деятельности ЦБ РФ по управлению резервными активами в отчете предлагается использовать так называемые нормативные портфели, которые фактически представляют собой индексы тех рынков, на которых осуществляются инвестиции. Отметим, что применение нормативных портфелей для сравнения доходностей по ним с фактическими доходностями в целом соответствует лучшей международной практике оценки эффективности портфельного менеджмента.

В составе активов Банка России в резервных валютах выделяются операционный и инвестиционный портфели. По всей видимости, операционный портфель призван поддерживать высокий уровень ликвидности резервных активов, необходимый для реализации ЦБ РФ своих функций по проведению денежно-кредитной и валютной политики. Инвестиционный портфель, как следует из названия, был создан для вложений его средств в менее ликвидные, но более рискованные активы.

Доходность операций по управлению резервными активами составила в апреле 2006 – марте 2007 гг. 5,3% в долларах США, 3,1% в евро, 4,2% в фунтах стерлингов и 0,3% в иенах.

5. В 2007 г. Банк России дважды понижал ставку рефинансирования: 29 июня она была снижена с 11 до 10,5%, а затем 19 июня была установлена на уровне 10%. Заметим, что снижение ставки рефинансирования в 2007 г. осуществлялось одновременно с повышением ставок по депозитам кредитных организаций в ЦБ РФ. При этом снижение ставки рефинансирования также имело своей целью повысить роль процентных ставок в денежно-кредитной политике.

Заметим, что осенью 2007 г. в условиях обострения ситуации на рынке МБК спрос коммерческих банков на кредиты Банка России резко вырос, что привело к повышению значения процентной политики ЦБ РФ. В то же время в конце 2007 г. появилась информация о том, что ЦБ РФ намерен прервать многолетний цикл снижения ставки рефинансирования. Предполагаемое повышение ставки рефинансирования объясняется всплеском инфляции осенью текущего года, который привел к снижению ставки рефинансирования в реальном выражении. С учетом того, что вследствие кризисных явлений на мировом финансовом рынке осенью спрос на кредиты, выдаваемые ЦБ РФ, со стороны кредитных организаций резко вырос, рост ставки рефинансирования должен препятствовать излишним заимствованиям банков и, следовательно, возможному ускорению денежного предложения по мере ослабления напряженности на российском рынке межбанковского кредитования. При этом заметим, что до недавнего времени ставка рефинансирования не оказывала практически никакого влияния на финансовый рынок РФ вследствие отсутствия спроса на рефинансирование со стороны российской банковской системы.



Источник: ЦБ РФ, Росстат.

Рис. 11. Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 2000–2007 гг. в реальном выражении

6. В 2007 г. ЦБ РФ продолжил повышать процентные ставки по инструментам привлечения денежных средств у кредитных организаций: депозитам на стандартных условиях «том-некст», «спот-некст» и «до востребования» до 2,75% годовых, «1 неделя» и «спот-неделя» до 3,25% годовых. Повышение ставок было осуществлено в целях стерилизации избыточной ликвидности летом и стало возможным в результате изменения внутренних и внешних экономических условий. С помощью данной меры Банк России продолжил курс на повышение роли процентных ставок при реализации денежно-кредитной политики. В то же время в результате возникновения недостатка ликвидности на российском рынке на фоне финансовой нестабильности на мировых рынках объем депозитов коммерческих банков в Банке России в июле резко снизился и оставался на незначительном уровне до конца года.

7. В июле Государственная Дума РФ приняла к сведению представленные ЦБ РФ «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2008 год». В документе Банк России второй год подряд явно обозначил свою главную задачу на 2008 год, которой должна стать борьба с инфляцией (6−7% по итогам 2008 г., 5,5–6,5% по итогам 2009 г. и 5–6% в 2010 г.). Что касается целевого ориентира по индексу реального курса рубля, то в документе сказано о том, что диапазон его изменения составляет от 0% до 10%. На наш взгляд, такая формулировка целей Банка России позволяет ему более эффективно проводить денежно-кредитную политику, не пытаясь одновременно достичь двух во многом противоречащих друг другу целей. Фактически столь широкий диапазон изменения реального курса означает, что ЦБ РФ облегчает себе задачу по его поддержанию, сосредоточившись при этом на достижении ориентира по инфляции. Прирост денежной базы в узком определении в 2008 г. в соответствии с прогнозом ЦБ, составит 18,7−22,9%. Золотовалютные резервы на конец 2008 г. могут составить от 456 до 486 млрд долл. США.

С учетом инфляционного всплеска осенью 2007 г. достижение ориентиров ЦБ в 2008 г. является маловероятным: по нашим оценкам, в 2008 г. ИПЦ составит от 8 до 10%. Также заниженным представляется прогноз размера золотовалютных резервов на конец 2008 г., учитывая, что на 1 января 2008 г. объем международных резервных активов равнялся 476,4 млрд долл. Выполнение плана по росту денежных агрегатов во многом будет зависеть от динамики притока валюты в РФ. Если цены на нефть не понизятся, а приток капитала продолжится темпами 2007 г., то увеличение денежного предложения также превысит ориентиры, заложенные в «Основных направлениях денежно-кредитной политики на 2008 год».

8. С 1 июля текущего были повышены нормативы обязательных резервов для коммерческих банков РФ. По обязательствам кредитных организаций перед банками-нерезидентами в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте, а также по иным обязательствам кредитных организаций в валюте Российской Федерации и обязательствам в иностранной валюте норматив будет составлять 4,5%, а по обязательствам перед физическими лицами в валюте Российской Федерации – 4%. Ранее норматив обязательных резервов по указанным видам обязательств равнялся 3,5%. Таким образом, ЦБ пытается уменьшить бурный рост внутреннего кредита и тем самым снизить инфляционное давление. Напомним, что осенью 2006 г. Банк России уже повышал норматив обязательных резервов по обязательствам кредитных организаций перед банками-

нерезидентами с 2 до 3,5%, увеличив одновременно коэффициент усреднения с 0,2 до 0,3[19], что отчасти нейтрализовало эффект роста резервных требований.

Как мы уже отмечали в предыдущих разделах, во второй половине 2007 г. российские банки столкнулись с недостатком ликвидных ресурсов, что заставило Банк России принять ряд мер, направленных на недопущения возникновения нестабильности в банковском секторе России. Так, с 11 октября ЦБ РФ на три месяца снизил нормативы обязательных резервов по обязательствам кредитных организаций перед физическими лицами в валюте Российской Федерации с 4 до 3%, а по обязательствам перед банками-нерезидентами в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте, а также по иным обязательствам кредитных организаций в валюте Российской Федерации и обязательствам в иностранной валюте с 4,5 до 3,5%. При этом для кредитных организаций, имеющих намерение осуществить перерасчет обязательных резервов, исходя из вновь установленных нормативов, предусматривалась возможность проведения внеочередного регулирования в течение 11–15 октября.

С 11 октября процентная ставка по рублям, применяемая для целей заключения сделок «валютный своп» Банка России, была снижена с 10 до 8% годовых. Иными словами, была снижена плата за кредиты, которые коммерческие банки могут получать у ЦБ РФ под залог иностранной валюты.

С 15 октября был существенно расширен список ценных бумаг, принимаемых в обеспечение по операциям прямого РЕПО, а также при предоставлении ломбардных кредитов, а с 29 ноября в ломбардный список Банка России были включены еврооблигации ряда российских компаний. С 1 ноября коэффициент усреднения для расчета усредненной величины обязательных резервов был повышен с 0,3 до 0,4, что позволило коммерческим банкам пользоваться большей частью своих обязательных резервов в течение месяца. С 28 ноября Банк России начал предоставлять ломбардные кредиты Банка России по фиксированным процентным ставкам на срок один календарный день по процентной ставке 8% годовых, а на ММВБ начала проводиться сессия операций прямого РЕПО по фиксированной ставке на 1 день под 8% годовых и на 1 неделю под 7% годовых. Наконец, с октября ЦБ РФ начала выдавать кредиты под залог не только долговых ценных бумаг, но и под залог кредитов и векселей.

На наш взгляд, все указанные меры позволят банковской системе РФ пройти через период финансовой нестабильности без серьезных потерь. Более того, мы полагаем, что снижения нормы обязательного резервирования можно было избежать, так как это один из самых низкоэффективных инструментов денежно-кредитной политики, который действует с некоторым запаздыванием. В то же время объем высвобожденных резервов является не настолько значительным, чтобы в случае серьезного кризиса компенсировать масштабную нехватку ликвидных ресурсов, а избыточное денежное предложение может привести к инфляционному давлению.

[19] То есть банки могли изымать в начале месяца и возвращать в конце до 30% своих отчислений в ФОР.

2.2. Сценарный прогноз развития экономики РФ при изменении платежного баланса в среднесрочной перспективе

Одной из ключевых характеристик 2007 г. является ускорение темпов роста российской экономики и реальных инвестиций в основной капитал. Все это происходило на фоне не только крайне высоких мировых цен на нефть и связанного с этим положительного сальдо счета текущих операций, но и высокого положительного (на протяжении большей части года) сальдо счета движения капитала.

В предыдущем выпуске годового обзора Института[20] нами были рассмотрены несколько сценарных прогнозов развития экономики РФ, основанных на различных предпосылках относительно проводимой ЦБ РФ и Правительством РФ экономической политики. Разделение сценариев проводилось, в первую очередь, по уровню мировых цен на энергоресурсы и, соответственно, динамике торгового баланса РФ. Чистые потоки капитала в/из РФ предполагались макроэкономически незначимыми.

За прошедший 2007 г. ситуация изменилась, и приток капитала в РФ стал важным источником финансовых ресурсов для инвестиций в реальном секторе и, соответственно, поддержания высоких темпов экономического роста. Ниже нами будут рассмотрены 4 сценария развития экономики РФ в среднесрочной перспективе (на 5 лет, до 2012 г.), характеризующиеся различной динамикой обеих составляющих платежного баланса РФ (счета текущих операций и счета движения капитала).

Первые три сценария рассматривают ситуацию сохранения на рассматриваемом периоде высоких цен на нефть на мировом рынке: среднегодовые цены в 2008 г. предполагаются на уровне 75 долл. за баррель (сорт Brent); в последующие же годы, цены хотя и снижаются, но остаются на уровне около 60 долл. за баррель, что соответствует их уровню не ниже 45 долл. за баррель в ценах 2005–2006 гг. в случае усиления доллара США на мировых рынках до 1,27–1,30 долл. за евро.

Сценарий I описывает, по сути, инерционный вариант развития экономики РФ: правительство не допустит увеличения расходов федерального бюджета РФ после президентских выборов 2008 г. сверх 18,5% ВВП, сохранится действующая налоговая система, не будут пересматриваться правила накопления средств в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, годовые темпы роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий будут превышать уровень инфляции не более чем на 2–2,5 п.п., Центральный банк РФ продолжит политику накопления международных резервов, что означает соответствующий прирост денежной массы, требующийся в том числе для поддержания высоких темпов роста ВВП, а также политику сдерживания темпов укрепления реального эффективного курса рубля. Таким образом благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и хорошие внутренние макроэкономические показатели будут способствовать притоку в страну как прямых иностранных инвестиций, так и финансового капитала.

Сценарий II отличается от первого сценария тем, что мы предполагаем сохранение в мировой финансовой системе признаков кризисных явлений и нестабильности, проявившихся во второй половине 2007 г., вслед за проблемами в секторе ипотечного кредитования США. Соответственно, возможности российских компаний по привлечению дешевых иностранных ресурсов будут снижены, что в свою очередь приведет к

[20] Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М., ИЭПП. 2007.

сокращению инвестиционной активности в РФ вследствие ограниченности внешних источников финансирования, а также к росту процентных ставок на внутреннем рынке. В частности, в данном сценарии нами предполагается, что объемы ежегодного притока капитала будут в два раза ниже, чем в первом сценарии.

Сценарий III рассматривает ситуацию оттока капитала из страны по причинам, не связанным с тенденциями развития российской экономики и российским инвестиционным климатом. Данный сценарий является кризисным или в лучшем случае нейтральным сценарием, а переломный момент определяется «запасом прочности» экономики и денежных властей в условиях развивающегося финансового кризиса. Тем не менее, развитие событий по такому сценарию имеет достаточно высокую вероятность уже в ближайшее время: из-за кризиса кредитного рынка США глобальные инвесторы теряют интерес к новым высокорисковым рынкам, к которым относится и рынок России.

Необходимо отметить, что для описания последствий данного сценария не имеет принципиального значения причина («спусковой крючок»), вызвавшая отток капитала (значимое отрицательное сальдо счета капитальных операций платежного баланса). Хотя к числу таких причин можно отнести:

– проблемы на кредитном и других финансовых рынках США;
– замедление темпов роста мировой экономики;
– рост процентных ставок в развитых странах;
– финансовый кризис на одном или нескольких развивающихся рынках.

При этом, однако, в данном сценарии мы не предполагаем резкого снижения цен на нефть. Иными словами, ситуация с текущим счетом платежного баланса будет оставаться благоприятной, тогда как отток по счету капитальных операций предполагается в объеме до 200 млрд долл. в первый год оттока (2009 г.) В целом, в рамках данного сценария мы установили суммарный баланс потоков капитала в/из РФ, исходя из предположения о снижении и стабилизации в 2011–2012 гг. внешнего долга частного сектора РФ на уровне февраля-марта 2007 г. (накануне масштабного притока капитала во II квартале 2007 г.), т.е. 340–350 млрд долл.

В сценарии IV предполагается снижение цен на нефть на мировом рынке до среднего многолетнего уровня в 20–25 долл. за баррель (сорт Brent) в ценах 2005–2006 гг., что соответствует примерно 30–35 долл. за баррель в 2012 г.

Для ограничения произвольных трактовок качественных изменений в экономике и в поведении экономических агентов (например, резкое изменение ожиданий динамики цен и валютного курса при снижении цен на нефть, масштабы номинальных «перелетов» курса как в одну, так и другую сторону и т.д.), а также в силу использования формального экономико-математического аппарата для количественной оценки сценариев мы предполагаем ответственное и консервативное поведение экономических агентов, т.е. в каждом сценарии мы получаем «равновесные» для данных условий значения переменных, достижение которых на практике вряд ли возможно. Особенно данное замечание уместно в отношении сценариев, предполагающих падение цен на нефть.

Таким образом, наши расчеты позволяют получить достаточно осторожные оценки динамики основных макроэкономических показателей экономики РФ в случаях как высоких, так и низких цен на нефть. Реальное же развитие событий, учитывая ожидания экономических агентов, будет проходить по более негативному варианту. Соответственно, власти должны быть готовы в таком случае принимать меры, направленные,

хотя бы, на смягчение выявленных в расчетах негативных последствий. Аналогично в условиях высоких цен на нефть сценарии также представляются консервативными и показывают нижнюю границу возможных вариантов развития экономики.

Моделирование динамики основных показателей развития экономики РФ и, в частности, денежной сферы производилось на основе разработанной в ИЭПП модели среднесрочного прогнозирования[21]. В целях настоящего исследования модель была переоценена на более длинных рядах данных. Кроме того, в нее был добавлен ряд дополнительных показателей. В качестве начальных значений были приняты предварительные оценки итоговых значений показателей за 2007 г. Результаты моделирования динамики основных макроэкономических показателей по сценариям приведены в *табл. 6*.

Далее мы подробно остановимся на основных тенденциях развития российской экономики в каждом из рассмотренных сценариев.

Согласно полученным результатам при инерционном развитии экономики РФ (сценарий I) совокупный прирост реального ВВП за 5 лет (2008–2012 гг.) составит примерно 35%, при этом годовые темпы прироста реального ВВП к концу периода снизятся до 5,5–5,7%. Уменьшение темпов роста объясняется снижением уровня рентабельности и стабилизацией объемов экспорта нефти и газа в условиях сохранения существующей (преимущественно сырьевой) отраслевой структуры. С учетом роста реального курса рубля это позволит экономике России выйти в 2012 г. на объем ВВП, равный 2,2 трлн долл. (по текущему курсу).

Несмотря на некоторое снижение государственных доходов (примерно до 20,5–21% ВВП – вследствие снижения вслед за ценами уровня налогообложения нефтяного сектора и общего снижения уровня рентабельности в экономике), баланс федерального бюджета остается положительным (не менее 1% ВВП). Результатом этого, в частности, является накопление к концу 2012 г. в Фонде национального благосостояния средств на уровне 7,5–8% ВВП (170–180 млрд долл.).

Политика Центрального банка РФ по накоплению международных резервов и ограничению годовых темпов укрепления реального курса рубля за счет стерилизации валютных интервенций приводит к достижению международными резервами уровня в 690–700 млрд долл. Суммарный рост реального эффективного курса рубля за 5 лет составляет примерно 16% (+31% к уровню накануне кризиса 1998 г.) При этом номинальный курс рубля к концу 2012 г. будет составлять примерно 29,0–29,5 руб. за доллар.

Как уже было сказано выше, ключевым отличием данного сценария от других сценариев является продолжение масштабного притока капитала в РФ. Согласно модельным оценкам, поддержание желаемых темпов инвестиций в основной капитал требует увеличения внешней задолженности российского частного сектора до 1,05 трлн долл. к концу 2012 г. (около 47% ВВП).

Благодаря высоким ценам на сырьевые товары на мировых рынках, сальдо торго-

[21] Подробное описание модели см. в работе Турунцева М., Юдин А., Дробышевский С., Кадочников П., Пономаренко С., Трунин П. «Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей». – Серия «Научные труды», № 89, М.: ИЭПП, 2005, а отдельные блоки модели представлены также в работах Дробышевский С., Носко В., Энтов Р., Юдин А. «Эконометрический анализ динамических рядов основных макроэкономических показателей». – Серия «Научные труды», № 34, М.: ИЭПП, 2001; Энтов Р., Носко В., Юдин А., Кадочников П., Пономаренко С. «Проблемы прогнозирования некоторых макроэкономических показателей». – Серия «Научные труды», № 46, М.: ИЭПП, 2002; Карасев Г., Четвериков С. «Структурные модели обменных курсов рубля». – Серия «Научные труды», № 88, М.: ИЭПП, 2005.

вого баланса, по нашим оценкам, может оставаться положительным практически на всем рассматриваемом периоде (незначительное отрицательное сальдо ожидается только в 2012 г.), однако из-за роста импорта услуг и процентных платежей по растущему внешнему долгу сальдо счета текущих операций может стать отрицательным уже в 2010 г., а с 2011 г. будет перекрывать положительное сальдо счета движения капитала, т.е. платежный баланс РФ станет отрицательным. При расчетах мы предполагали, что дефицит платежного баланса будет финансироваться за счет сокращения золотовалютных резервов РФ при сохранении плавной динамики номинального обменного курса рубля к корзине «доллар – евро».

Переходя к описанию ситуации в денежной сфере, необходимо отметить, что при предполагаемых объемах притока капитала в 2008 г. (рост задолженности корпоративного и банковского секторов до 545 млрд долл.) Центральный банк не только не столкнется с проблемой дефицита ликвидности (в рамках финансовой системы в целом), но и скорее всего должен будет активно использовать дополнительные инструменты стерилизации. По нашим оценкам, при сохранении расходов федерального бюджета на уровне около 18,1% ВВП для удержания годовых темпов роста денежной массы (M_2) в пределах хотя бы 30–35% (2007 г. – 47,5%) денежным властям придется стерилизовать не менее 200 млрд руб., образовавшихся за счет монетизации сальдо платежного баланса.

К 2012 г. темпы прироста денежной массы снижаются до 15–16% в год, оставаясь выше инфляции, что позволяет достичь уровня монетизации около 58–59% ВВП. Однако с 2009 г. в связи с достаточно быстрым сокращением сальдо платежного баланса, а также при условии консервативной бюджетной политики (расходы федерального бюджета не превысят 18,5% ВВП) проблема пополнения денежного предложения за счет инструментов рефинансирования со стороны Банка России становится достаточно острой. По нашим расчетам, для сохранения реальных процентных ставок по кредитам нефинансовому сектору не выше 3–3,5% в годовом исчислении, что позволит выдержать заданные темпы роста инвестиций, в 2012 г. ЦБ РФ должен будет осуществить рефинансирования банковского сектора в объеме не менее 4 трлн руб. (6,6% ВВП).

Согласно нашим оценкам, в рамках данного сценария падение инфляции в 2012 г. ниже уровня в 5,0% невозможно. Совокупный рост цен за пять лет составит не менее 40%.

При более низких объемах привлечения внешнего финансирования (сценарий II) темпы роста инвестиций в основной капитал и реального ВВП РФ будут ниже. Вместе с тем и объем внешнего долга к ВВП также не поднимется выше 37,5% ВВП. Наши расчеты показывают, что при заданных предпосылках об объеме притока капитала в РФ объем рефинансирования банков со стороны ЦБ РФ уже в 2008 г. должен составить около 800 млрд руб., либо реальные процентные ставки по кредитам нефинансовому сектору могут превысить 5% годовых (в настоящий момент – фактически отрицательные), что означает резкое снижение доступности инвестиционных ресурсов в экономике. Тем не менее среднегодовые темпы роста реального ВВП остаются достаточно высокими – не менее 4,5–5,0% в год, а инфляция к концу 2012 г. может снизиться до 4,5% в годовом исчислении.

Таблица 6

Сценарные прогнозы развития экономики России в 2008–2012 гг.

Сценарий	I	II	III	IV
Реальный ВВП (прирост за период), %	33–35	27–28	5–6	1–2
Индекс инвестиций в основной капитал (прирост за период), %	85–90	62–67	–9–10	–11–12
Инфляция (2012 г.), %	5,0–5,5	4,5–5,0	10–11	14–15
Сальдо счета текущих операций (% ВВП, 2012 г.)	–4,4	–0,7	5,5	2,7*
Сальдо счета капитальных операций (% ВВП, 2012 г.)	2,2	1,3	–4,6	–3,5
Номинальный обменный курс рубля к доллару США (2012 г.), руб./долл.	29,0–29,5	30	46–48	50–55
Реальный эффективный курс рубля (прирост к уровню июля 1998 г.), %	+30–32	+24–25	+4–5	–20–25
Международные резервы (2012 г.), млрд долл.	690–700	670–680	205–215	180–190
Монетизация ВВП (2012 г.), %	58–59	56–57	32–33	33–34

* Положительное сальдо счета текущих операций при низких ценах на нефть в данном сценарии объясняется тем, что в 2012 г. уже произойдет девальвация рубля и резкое сокращение импорта для выравнивания платежного баланса РФ.

Таким образом, данный сценарий, хотя и предполагает некоторое замедление роста экономики РФ по сравнению с первым, но, на наш взгляд, не несет угрозы долгосрочному устойчивому развитию и является достаточно благоприятным.

Сравнение третьего и четвертого сценариев, представляющих собой, по сути, кризисные варианты развития ситуации, показывает, что в текущих условиях усиления зависимости роста реального ВВП от динамики инвестиций в основной капитал ограничение на внешнее финансирование в течение 2–3 лет (сценарий III) может привести к последствиям, сопоставимым с ситуацией резкого и устойчивого снижения цен на нефть (сценарий IV). В обоих случаях через 1–2 года после начала негативного развития событий (2010–2011 гг.) Россия сталкивается с необходимостью достаточно резкой девальвации национальной валюты и выравнивания платежного баланса за счет снижения привлекательности импорта. Вместе с тем, по крайней мере на 2–3 года, темпы роста реальных экономических показателей (ВВП, инвестиции, доходы населения) испытывают серьезное падение вплоть до отрицательных значений.

2.3. Государственный бюджет

2.3.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации

Анализируя основные параметры бюджетной системы Российской Федерации 2007 г., необходимо отметить, что если уровень доходов в долях ВВП в прошедшем году по сравнению с 2006 г. изменился незначительно (*табл. 7*), то расходы заметно увеличились: в федеральном бюджете рост расходов составил 2,2 п.п. ВВП, в бюджетах субъектов РФ – около 1,0 п.п. ВВП и в бюджете расширенного правительства расходы выросли на 2,9 п.п. ВВП. Подобный рост расходов был связан как с выполнением возросших социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов, так и с расширением участия государства в инвестиционных процессах на территории страны.

Однако данный рост расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ не сопровождался сопоставимым по величине увеличением доходной базы, что, в конечном счете, привело к сокращению размера профицитов. Так, согласно данным о фактическом исполнении федерального бюджета РФ в 2007 г. его доходы составили 23,6% ВВП, что всего на 0,3 п.п. выше соответствующего показателя за 2006 г. Следует отдельно отметить наступившую стабилизацию поступлений в федеральный бюджет Единого социального налога (ЕСН), которые на протяжении 2002–2006 гг. устойчиво снижались.

Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2007 г. были зафиксированы на уровне 14,7% ВВП, что на 0,6 п.п. выше показателя предыдущего года. Такой же прирост наблюдался в отношении доходов бюджета расширенного правительства РФ.

Вследствие опережающего роста расходов бюджета расширенного правительства на фоне относительно скромного прироста доходной части профицит бюджета расширенного правительства по итогам 2007 г. сократился на 2,3% п.п. ВВП по сравнению с показателями предшествующего года и составил 6,1% ВВП.

Налоговые доходы бюджетов всех уровней показали тенденцию к росту после падения в 2006 г., которое происходило преимущественно за счет сокращения поступлений от НДС, и были ключевым фактором роста совокупных доходов бюджетной системы страны.

Таблица 7

Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти (% ВВП)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Федеральный бюджет								
Налоговые доходы*	10,2	12,5	15,8	14,7	13,5	14,5	13,4	14,0
В том числе ЕСН[22]	–	–	3,13	2,75	2,60	1,24	1,18	1,18
Доходы	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,3	23,6
Расходы	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	15,9	18,1
Дефицит (–) /Профицит (+)	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,4	5,5
Территориальные бюджеты								
Налоговые доходы*	10,5	9,9	10,2	10,0	10,5	10,3	10,3	11,0
Доходы	14,1	14,5	15,1	14,6	14,1	13,9	14,1	14,7
Расходы	13,4	14,5	15,5	14,9	13,9	13,6	13,6	14,6
Дефицит (–) /Профицит (+)	0,7	0,0	–0,4	–0,3	0,2	0,3	0,5	0,1
Бюджет расширенного правительства								
Налоговые доходы*	28,0	27,7	27,0	25,6	24,8	25,5	24,5	25,8
Доходы	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	39,6	40,2
Расходы	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,2	34,1
Дефицит (–) /Профицит (+)	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,4	6,1

* Налоговые доходы определены в соответствии с положениями действующей редакции Бюджетного кодекса РФ (не учитывают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, доходы от внешнеэкономической деятельности и доходы целевых бюджетных фондов).
Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

[22] С 2001 г. ЕСН заменил существовавшие ранее взносы в государственные социальные внебюджетные фонды. С 2002 г. часть от суммарной ставки ЕСН перечисляется в федеральный бюджет.

На фоне достаточно благоприятной конъюнктуры мирового рынка нефти и металлов стабилизация доходной части бюджета обусловлена изменением поступлений по отдельным налогам, что более подробно будет рассмотрено ниже.

Превышение цен на нефть над показателями, заложенными в бюджет 2007 г., как и годом ранее, способствовало перевыполнению плана по доходам бюджетной системы, вследствие чего 23 ноября 2007 г. были внесены уточнения в закон о федеральном бюджете, в соответствии с которым его доходы были повышены до 7443,9 млрд руб. (6965,3 млрд руб. в первоначальной редакции), расходы – до 6531,4 млрд руб. (5463,5 млрд руб. в первоначальной редакции).

Самым значимым событием в сфере бюджетной политики в 2007 г. являются поправки, внесенные в Бюджетный кодекс РФ (Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ), в результате чего серьезным изменениям подверглись многие основополагающие главы кодекса. В новой редакции кодекса необходимо выделить следующие новации:

1) переход всех бюджетов бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджетов на трехлетний период;

2) четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам с выполнением государственных (муниципальных) заданий, введение механизмов финансового обеспечения деятельности организаций новых организационно-правовых форм и создание условий для проведения реструктуризации бюджетной сети;

3) упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов; составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;

4) планирование расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств;

5) системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета;

6) утверждение основных принципов и позиций бюджетной классификации Российской Федерации Бюджетным кодексом с одновременным расширением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее детализации, а также интеграция бюджетной классификации и бюджетного учета.

Отдельного внимания заслуживают поправки, касающиеся использования нефтегазовых доходов федерального бюджета. С 2008 г. глава 13.1 «Стабилизационный фонд Российской Федерации» исключается и появляется новая глава 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета». К нефтегазовым доходам относятся поступления от: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья; вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Часть нефтегазовых доходов направляется на финансирование текущих расходов федерального бюджета (нефтегазовый трансферт), а часть может сберегаться. Для оценки конъюнктурных рисков с точки зрения стабильности государственных финансов важен показатель ненефтегазового дефицита, представляющий собой разницу между ненефтегазовыми доходами и совокупными расходами бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом его величина не может превышать 4,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году ВВП.

Как видно из *рис. 12*, доля нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП в 2007 г. имела тенденцию к постепенному сокращению, что свидетельствует о некотором снижении зависимости бюджета от сырьевого сектора российской экономики. В то же время следует отметить, что доля нефтегазовых доходов, несмотря на некоторое снижение, остается на высоком уровне. При этом среднемесячная величина ненефтегазового дефицита федерального бюджета в 2007 г. находилась на протяжении года в пределах 2–5% ВВП, за исключением последних двух месяцев, когда был отмечен традиционный резкий рост ненефтегазового дефицита, связанный со спецификой кассового исполнения расходных обязательств. Амплитуда роста ненефтегазового дефицита, приходящегося на конец бюджетного года, имеет тенденцию к сильному увеличению, что свидетельствует о существовании серьезных рисков для стабильности системы государственных финансов и требует от правительства принятия мер по повышению эффективности кассовой дисциплины и обеспечению более равномерного выполнения принятых расходных обязательств.

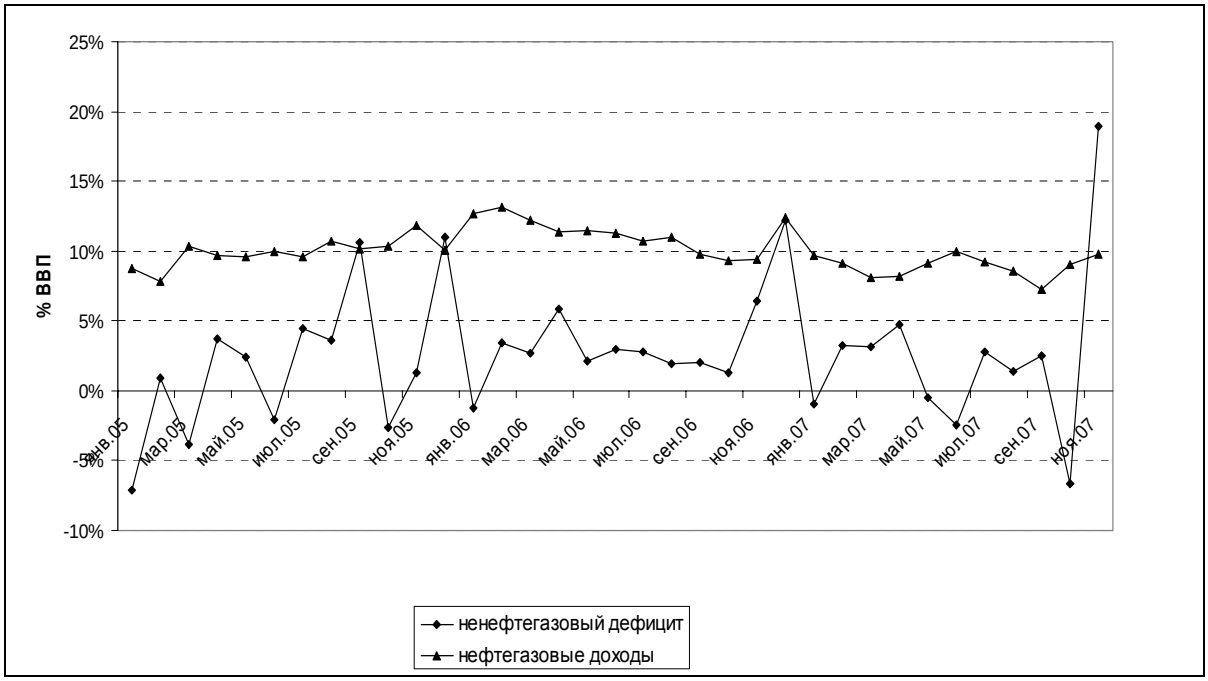


Рис. 12. Среднемесячные значения нефтегазовых доходов и ненефтегазового дефицита федерального бюджета в 2005–2007 гг. (в % ВВП)

В свою очередь, нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита фе-

дерального бюджета за счет нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда. Размер нефтегазового трансферта ограничен величиной, равной 3,7% ВВП. Следует подчеркнуть, что эти нормы вступают в силу лишь с 1 января 2011 г. На период 2008–2010 гг. предельный размер нефтегазового трансферта равен 6,1% ВВП в 2008 г., 5,5% – в 2009 г. и 4,5% – в 2010 г.

Новая глава 13.2 Бюджетного кодекса изменяет также порядок формирования Стабилизационного фонда РФ, вместо которого с 2008 г. создаются два новых фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Отметим, что на 01.01.2008 г. остатки средства Стабилизационного фонда на счетах Федерального казначейства РФ составляли 3849, 1 млрд руб.

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта. Нормативная величина Резервного фонда устанавливается на уровне, равном 10% ВВП. Резервный фонд формируется за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта, при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины; а также за счет доходов от управления средствами Резервного фонда.

В свою очередь, Фонд национального благосостояния формируется за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, в случае если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативной величины; а также за счет доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Резервный фонд и Фонд национального благосостояния различаются функциями и правилами управления. Целью Резервного фонда является обеспечение стабильности расходов федерального бюджета и полное выполнение взятых им обязательств в условиях возможного падения мировых цен на нефть и газ, а целью Фонда национального благосостояния – сбережение части нефтегазовых доходов для будущих поколений и обеспечение устойчивости бюджетной системы на долгосрочном временном горизонте. При этом объем Резервного фонда предполагается поддерживать постоянным по отношению к ВВП.

Управление средствами Резервного фонда предполагается осуществлять в соответствии с консервативной инвестиционной стратегией. В этом случае инвестирование средств Резервного фонда должно производиться в надежные, высоколиквидные кратко- и среднесрочные долговые обязательства иностранных государств, государственных агентств, центральных банков, международных финансовых организаций, а также в иностранную валюту. Кроме того, средства Резервного фонда могут быть вложены в депозиты и остатки на счетах в иностранных банках и кредитных организациях, а также на счетах ЦБ РФ. Таким образом, принципы данной инвестиционной стратегии и механизм ее реализации в целом соответствуют порядку управления средствами Стабилизационного фонда.

При управлении средствами Фонда национального благосостояния предполагается применять инвестиционную стратегию, позволяющую инвестировать средства фонда

на долгосрочной основе не только в высоколиквидные государственные ценные бумаги, но и в менее ликвидные, более доходные, а вместе с тем и более рискованные финансовые инструменты, такие как акции, корпоративные облигации и паи инвестиционных фондов.

На наш взгляд, такая стратегия управления Резервным фондом и Фондом национального благосостояния в целом соответствует лучшей практике управления фондами национального благосостояния. В частности, очевидно, что к средствам Резервного фонда должны применяться повышенные требования ликвидности, поэтому альтернативы инвестированию его средств в высоконадежные государственные облигации других стран практически нет. Что касается Фонда национального благосостояния, то вложение его средств в более доходные инструменты также представляется совершенно оправданным. При этом целесообразно ориентироваться на долгосрочную доходность таких вложений, так как в краткосрочном периоде фондовые рынки подвержены значительным колебаниям. Оптимальной стратегией, по всей видимости, в таких условиях будет постепенное расширение списка инструментов, в которые могут быть вложены средства Фонда национального благосостояния, а также привлечение к управлению данным Фондом высокопрофессиональных управляющих компаний.

При расширении списка бумаг, в которые будут вкладываться средства фондов, большую роль приобретает устанавливаемая законодательно структура инвестиционного портфеля. Напомним, что в 2007 г. при размещении средств Стабилизационного фонда исходили из приоритетов их сохранности и ликвидности. По всей видимости, аналогичные приоритеты должны использоваться и при инвестировании средств Резервного фонда. При принятии решения о структуре инвестиционного портфеля Фонда национального благосостояния в качестве приоритета должна рассматриваться доходность на вложенный капитал при условии обеспечения приемлемого уровня рисков. Мировая практика управления фондами национального благосостояния свидетельствует о том, что распределение активов фондов по инструментам различных стран должно осуществляться в соответствии:

1) со структурой импорта страны, в которой учрежден фонд;

2) со структурой ее внешнего долга;

3) с долей ВВП страны (региона), в финансовые инструменты которых инвестируются средства, в мировом ВВП;

4) с долей национального рынка финансовых инструментов на региональном или мировом рынке данных инструментов с учетом страновых рисков.

При инвестировании средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния большая роль должна уделяться вопросам прозрачности деятельности фондов. На наш взгляд, является целесообразным, чтобы контроль за деятельностью нефтегазового фонда осуществлялся наблюдательным советом, состоящим из представителей власти, инвестиционных компаний и академических кругов. Кроме того, на наш взгляд, необходимо разработать регламент привлечения внешних инвестиционных консультантов к разработке и корректировке инвестиционной стратегии, так как их опыт может быть весьма полезным при выборе оптимальной стратегии управления средствами фонда.

2.3.2. Анализ исполнения федерального бюджета РФ в 2007 г.

В соответствии с первоначальным вариантом закона о федеральном бюджете на 2007 г. его доходы были определены на уровне 22,3% ВВП, что на 1 п.п. ниже, чем фактическое значение исполнения доходной части бюджета по итогам 2006 г. (см. *табл. 8*). Запланированное в бюджете снижение доли доходов в 2007 г. в ВВП по сравнению с исполнением за предыдущий год объясняется изменением налогового и бюджетного законодательства РФ, а также крайне осторожными прогнозами значений основных макроэкономических показателей РФ на 2007 г. При этом без учета отчислений в Стабилизационный фонд РФ доходы федерального бюджета в 2007 г. были сохранены на уровне фактического исполнения по итогам 2006 г.

Таблица 8

Основные характеристики федерального бюджета РФ в 2007 г.

	Справочно: 2006 г.– исполнено		2007 г. – закон		2007 г. – уточненный бюджет		2007 г. – исполнено	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Доходы	**6276,3**	**23,3**	**6965,3**	**22,3**	**7443,9**	**23,2**	**7779,1**	**23,6**
В том числе:								
налоговые доходы	3595,7	13,4	4243,0	13,6	4532,0	14,1	4633,7	14,0
неналоговые доходы*	2680,6	9,9	2722,3	8,7	2911,9	9,1	3145,4	9,6
Отчисления в Стабилизационный фонд	**1720,7**	**6,4**	**1690,7**	**5,4**	**1550,5**	**4,8**	**1 903,1**	**5,8**
Доходы без учета средств, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд Российской Федерации	4555,6	16,9	5274,6	16,9	5893,4	18,4	5876,0	17,8
Расходы	**4281,3**	**15,9**	**5463,5**	**17,5**	**6532,3**	**20,4**	**5983,0**	**18,1**
В том числе:								
процентные расходы	169,1	0,6	156,9	0,5	149,1	0,5	143,1	0,4
непроцентные расходы	4112,2	15,3	5306,6	17,0	6383,2	19,9	5839,9	17,7
Профицит федерального бюджета	**1995,0**	**7,4**	**1501,8**	**4,8**	**911,6**	**2,8**	**1796,1**	**5,5**
Профицит /дефицит (без учета доходов, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд Российской Федерации)	274,3	1,0	–188,9	–0,6	–638,9	–2,0	–107,0	–0,3
Источники финансирования дефицита федерального бюджета	**–598,0**	**–2,2**	**52,9**	**0,2**	**119,1**	**–0,4**	**–33,4**	**–0,1**
В том числе:								
внутренние	156,3	0,6	214,3	0,7	314,2	1,0	147,1	0,4
внешние	–754,3	–2,8	–161,4	–0,5	–195,1	–0,6	–180,5	–0,5
ВВП	**26882**		**31220**		**32100**		**32989**	

* Включая безвозмездные поступления.

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

На основе сложившейся динамики поступлений доходов за 9 месяцев 2007 г. и оценки поступлений доходов в IV квартале того же года доходы федерального бюджета были увеличены на 6,9% по сравнению с утвержденным Законом «О федеральном бюджете на 2007 год» значением. При этом обращает на себя то обстоятельство, что, несмотря на более чем 20%-ное снижение поступлений по вывозным таможенным пошлинам в долях ВВП, основным фактором роста доходов все же стали неналоговые поступления. Это достигается за счет существенного прироста доходов от реализации имущества (продажа активов «ЮКОСа») и безвозмездных поступлений.

Если рассматривать в целом динамику поступлений в федеральный бюджет, то можно отметить следующее. Наибольшее падение в долях ВВП в 2007 г. было зафиксировано по следующим доходным источникам: вывозные таможенные пошлины (–1,52% ВВП) и НДПИ (–0,69%), что было связано с динамикой цены на нефть, курса доллара, объемов производства экспортируемых товаров, а также с изменениями темпа роста и структуры ВВП в течение 2007 г. Именно снижение поступлений по данным статьям, которые составили 38,0% суммарных доходов федерального бюджета в 2007 г., являлось основным сдерживающим фактором роста доходов федерального бюджета.

Снижение поступлений по налогу на добавленную стоимость товаров, реализуемых на территории РФ, в начале года было вызвано переходом с 1 января 2007 г. на заявительный порядок возмещения НДС. Однако с середины года указанное падение налоговых доходов от НДС было частично компенсировано за счет существенного роста объемов импорта, увеличения прибыли предприятий, объема производства и реализации подакцизной продукции, объема добычи природных ископаемых и прочих объемных показателей, а также роста цен на энергоресурсы и высоких темпов роста заработной платы. Влияние этих факторов позитивно сказывалось на приросте поступлений от налога на прибыль, ЕСН, акцизов и НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации. Наибольший рост в долях ВВП наблюдался по следующим статьям: НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (+0,76%, преимущественно за счет поступлений средств от погашения задолженности НК «ЮКОС» в размере 239,7 млрд руб.), и НДС на товары, ввозимые на территорию РФ (+0,45%).

Другой проблемой доходной части федерального бюджета стала неравномерность поступлений в 2007 г. по сравнению с предыдущими годами. Так, уровень доходов в % ВВП в первые месяцы 2007 г. был заметно ниже, чем в 2005–2006 гг. (*рис. 13*).

Основной причиной снижения доли доходов федерального бюджета в ВВП в январе–апреле 2007 г. по сравнению с аналогичными периодами предыдущих лет является ускоренный рост ВВП. Ускорение роста ВВП (по сравнению с ростом ВВП в январе–апреле 2006 г.) связано с тремя факторами. Во-первых, аномально теплая зима позволила не прекращать строительные работы. Во-вторых, в начале 2007 г. возросла инвестиционная и потребительская активность. В-третьих, значительную роль сыграл эффект базы (в начале 2006 г. ВВП рос достаточно низкими темпами)[23].

[23] ВВП за I квартал 2007 г. на 7,9% больше ВВП за I квартал 2006 г., соответствующий показатель за аналогичный период 2006 г. составил 4,6%, а 2005 г. – 5,0%.

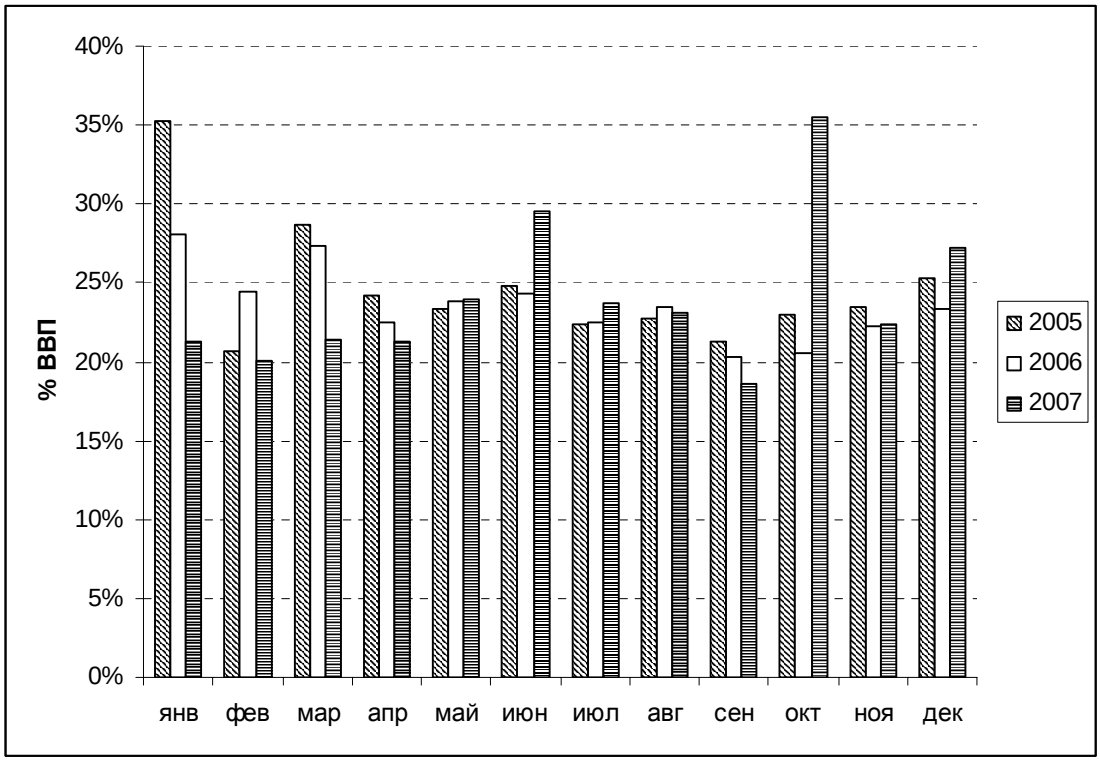


Рис. 13. Доходы федерального бюджета РФ в 2005–2007 гг. (в % ВВП)

В свою очередь, отставание темпов роста доходов федерального бюджета от темпов роста российской экономики в целом за первые четыре месяца 2007 г. обусловлено следующими обстоятельствами:

- доходы федерального бюджета сильно зависят от поступлений сырьевого сектора экономики (около половины доходов федерального бюджета в 2006 г. приходилось на вывозные пошлины и налог на добычу полезных ископаемых). В I квартале 2007 г. объем промышленного производства превысил уровень за аналогичный период 2006 г. на 8,4%. Объем добычи полезных ископаемых не мог расти такими же темпами. В результате более медленный рост сырьевого сектора обусловил падение доли вывозных пошлин и НДПИ в ВВП;
- в первые месяцы 2007 г. по сравнению с аналогичным периодом 2006 г. отмечалось снижение цен на нефть. Данная тенденция на мировых рынках выправилась уже к середине 2007 г.;
- переход на заявительный порядок возмещения НДС.

На протяжении оставшихся месяцев 2007 г. доходы федерального бюджета в целом повторяли динамику предыдущих двух лет, исключение составили июнь и октябрь, когда наблюдались два всплеска поступлений в федеральный бюджет. В июне рост доходов был обеспечен за счет 80%-ного прироста поступлений от НДС по сравнению с предыдущим месяцем, а также получения безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ в размере 54,2 млрд руб.

Октябрь 2007 г. стал рекордным по величине ежемесячных доходов федерального бюджета за период 2005–2007 гг., что в первую очередь было достигнуто за счет получения безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ уже в

размере 176,9 млрд руб., а также за счет двукратного прироста поступлений от НДС и уплаты налога на прибыль за 9 месяцев 2007 г.

На фоне стабилизации уровня доходов бюджета в долях ВВП либерализация бюджетной политики приводила к планомерному росту расходной части. Так, в законе о федеральном бюджете на 2007 г. расходы были установлены на уровне 17,5% ВВП, что на 1,6 п.п. выше аналогичного показателя 2006 г. При этом, как можно заметить из *табл. 8*, суммарный рост расходной части бюджета был обусловлен исключительно увеличением непроцентных расходов, которые выросли до 17,0% ВВП против 15,3% ВВП по факту исполнения по итогам 2006 г. Одной из основных причин столь заметного роста непроцентных расходов федерального бюджета в 2007 г. стало Послание Президента РФ Федеральному Собранию, в котором был выделен ряд приоритетных направлений государственной политики на 2007 г. В частности, к числу приоритетов было отнесено решение целого ряда задач в сфере социальной политики и уровня жизни населения, национальной экономики и совершенствования межбюджетных отношений. Социальная направленность бюджета нашла выражение, в частности, и в увеличение размера Федерального фонда софинансирования социальных расходов более чем на 35%, в результате на 2007 г. он был определен в размере 35,5 млрд руб. Впервые в составе расходов бюджета на 2007 г. предусмотрены средства на реализацию комплекса мер, направленных на улучшение демографической ситуации в России.

В результате внесенных изменений в бюджет в 2007 г. расходы были увеличены почти на 3 п.п. ВВП. Уточнение бюджетной росписи коснулось преимущественно расходов инвестиционного характера. Так, дополнительно были выделены субсидии бюджетам субъектов Федерации на развитие автодорожной инфраструктуры в сумме 30 млрд руб., на проведение капитального ремонта жилищного фонда – в сумме 10 млрд руб., а также на финансирование прикладных научных исследований – в размере 2,9 млрд руб.

Однако основной объем дополнительно полученных конъюнктурных доходов (около 300 млрд руб.) было решено израсходовать на увеличение капитала действующих институтов развития:

- 180 млрд руб. в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»;
- 30 млрд руб. в государственную корпорацию «Российская корпорация нанотехнологий» (Роснанотех);
- 90 млрд руб. в Инвестиционный фонд, в том числе 15 млрд руб. в дальнейшем будут переданы Российской венчурной компании.

Более того, еще 340 млрд руб., которые были выделены за счет средств, полученных от продажи активов «ЮКОСа», распределены следующим образом: 240 млрд руб. направлено на финансирование Фонда содействия реформированию ЖКХ, а оставшиеся 100 млрд руб. – в Роснанотех.

Таким образом, на дополнительные государственные инвестиции в созданные за последние годы институты развития были направлены средства в размере 2% ВВП. Стоит отметить, что инструментарий федеральной инвестиционной политики в последнее время существенно расширился, а государство стало активнее включаться в инвестиционные процессы. Однако потребность сохранения макроэкономической ста-

бильности как неотъемлемого условия эффективного использования государственных инвестиций предопределяет необходимость проведения крайне аккуратной политики наращивания расходов инвестиционного характера, чтобы не допустить дополнительного инфляционного давления на рубль. В этой связи совершенно оправданным является желание Минфина РФ «тратить дополнительно выделенные средства институтов развития равномерно в течение трех-четырех лет», чтобы не провоцировать раскручивания инфляционной спирали.

Следует отметить, что динамика расходов схожа для всех последних трех лет. В 2007 г., как и прежде, сохраняется тенденция к росту расходов в конце года, причиной которой является неравномерность расходования бюджетных средств государственными ведомствами в течение года (см. *табл. 9*). В 2007 г. дополнительным фактором становится политическая составляющая – выборы депутатов Государственной Думы в декабре этого года и выборы президента в марте 2008 г.

В целом можно отметить, что график расходов 2007 г. лежит преимущественно выше графиков 2005 и 2006 гг., т.е. происходит постепенное наращивание расходов федерального бюджета и увеличение их доли в ВВП (см. *рис. 14*).

Таблица 9

Кассовое исполнение федерального бюджета в 2007 г.
(в % к бюджетной росписи за год)

	I квартал	1-е полугодие	9 месяцев	Год
РАСХОДЫ	14,5	33,2	53,0	91,6
Общегосударственные вопросы	10,0	23,0	38,3	75,2
Из них: обслуживание государственного долга	28,6	42,2	78,2	96,0
Национальная оборона	17,6	42,2	62,5	98,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	18,2	41,6	64,4	98,9
Национальная экономика	8,3	21,4	35,8	90,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,0	5,5	10,5	99,4
Охрана окружающей среды	13,1	36,5	59,4	99,0
Образование	13,3	38,3	59,7	101,2
Культура, кинематография и средства массовой информации	12,8	34,1	56,9	99,7
Здравоохранение и спорт	8,3	22,0	37,5	70,6
Социальная политика	13,5	31,7	50,9	75,7
Межбюджетные трансферты	20,1	41,9	67,8	97,8

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Проблема кассового исполнения расходов федерального бюджета остро стала проявляться уже в начале 2007 г. Так, расходы федерального бюджета за первое полугодие 2007 г. были исполнены лишь на 1/3 годовых значений, заложенных в бюджетной росписи. По разделу ЖКХ ситуация выглядела прямо-таки катастрофически, когда по итогам первого полугодия было освоено лишь 5,5% предусмотренных в бюджете средств. Крайне низким оставался уровень исполнения расходов на реализацию приоритетных национальных проектов (менее 30% годовых назначений).

Основными причинами сложившейся ситуации можно назвать, во-первых, поздние сроки заключения контрактов на размещение заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд, нарушение сроков их исполнения; во-вторых, отсут-

ствие необходимых для исполнения федерального бюджета постановлений правительства; в-третьих, продолжение тенденции перечисления средств главными распорядителями бюджетных средств бюджетополучателям в конце года.

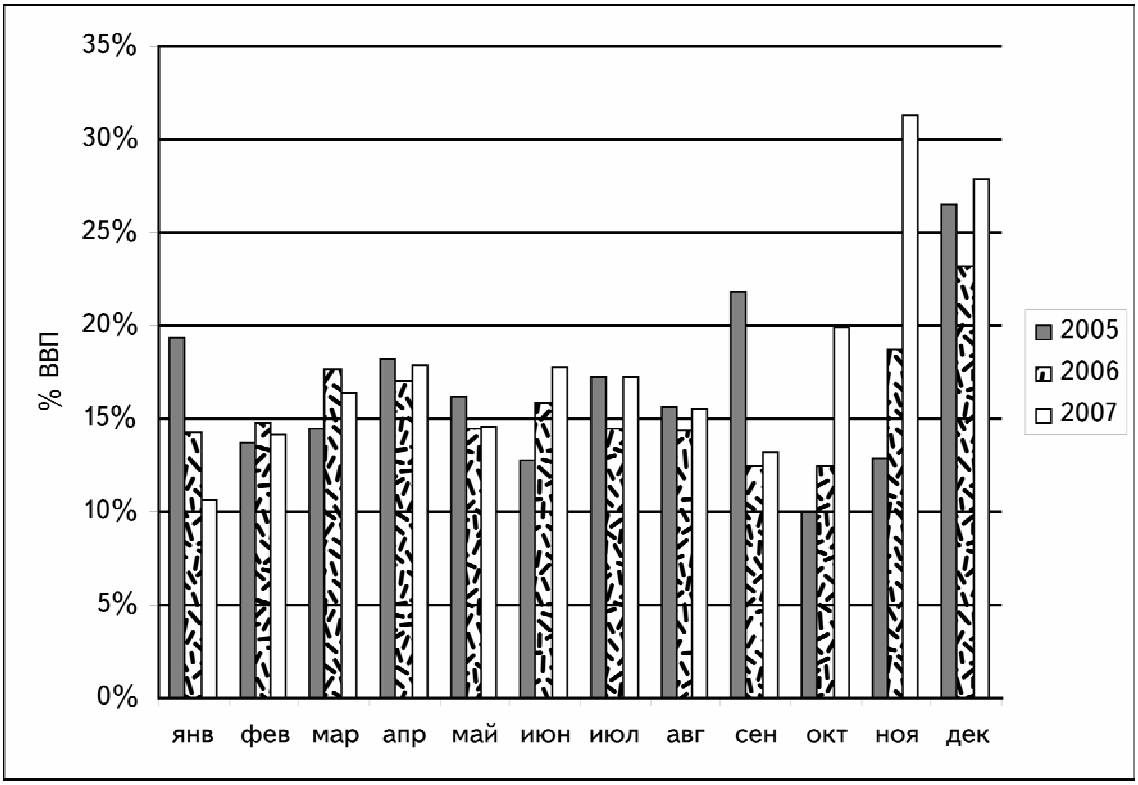


Рис. 14. Расходы федерального бюджета РФ в 2005–2007 гг. (в % ВВП)

Вследствие того, что по итогам 9 месяцев 2007 г. расходные обязательства были исполнены лишь наполовину, увеличение уровня расходов в конце года было беспрецедентно резким. По результатам года расходы по таким направлениям, как «Общегосударственные вопросы», «Здравоохранение и спорт» и «Социальная политика», остались исполненными лишь на 3/4.

2.3.3. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

Одной из важнейших проблем является проблема взаимосвязи налоговой нагрузки и экономического роста. С одной стороны, по мере экономического роста и соответствующего расширения базы обложения, таможенно-налоговые поступления будут расти в абсолютном выражении. При этом в зависимости от регрессивности или прогрессивности налоговой системы в целом это может приводить как к росту, так и к падению доли налогов в ВВП (либо к ее сохранению на текущем уровне). С другой стороны, чрезмерная налоговая нагрузка может стать тормозом для полноценного экономического развития.

Как видно из представленных в *табл. 10* данных, налоговая нагрузка на экономику в России в последние годы рассматриваемого периода была стабильной и колебалась в пределах 36–37% ВВП.

Таблица 10

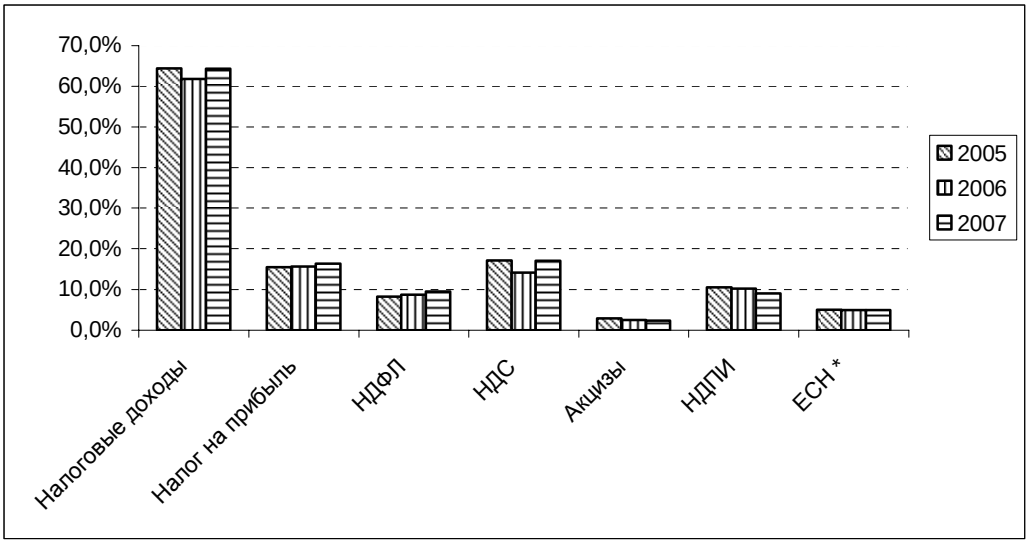
Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2000–2007 гг. (в % ВВП)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Уровень налоговой нагрузки (1+2+3)	**38,46**	**33,91**	**32,74**	**31,97**	**32,63**	**36,20**	**36,52**	**36,75**
Налоговые доходы (1)	28,02	27,69	26,99	25,61	24,79	25,55	24,46	25,84
В том числе:								
Налог на прибыль	5,39	5,75	4,28	3,98	5,09	6,16	6,21	6,58
НДФЛ	2,37	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,46	3,84
ЕСН*	–	5,79	4,13	3,68	3,49	1,99	1,96	1,99
НДС	6,20	7,17	6,96	6,66	6,27	6,81	5,62	6,86
Акцизы	2,27	2,72	2,44	2,59	1,43	1,17	1,01	0,95
НДПИ**	–	0,74	2,55	2,50	2,99	4,20	4,07	3,63
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование (2)	7,30	2,51	2,76	2,94	2,80	2,88	3,48	3,61
Доходы от внешнеэкономической деятельности (3)	3,14	3,71	2,99	3,42	5,04	7,77	8,58	7,30

* Без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.
** В 2001 г. вместо НДПИ указано значение платежей за добычу полезных ископаемых.
Источник: Министерство финансов РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

В 2007 г. объем налоговых поступлений в бюджетную систему страны увеличился на 1,4 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. В числе основных факторов роста налоговых доходов можно назвать благоприятную конъюнктуру на товары российского экспорта и в первую очередь на нефть, газ и металлы, расширение налоговой базы по многим налогам, обусловленное ростом российской экономики, а также улучшение налогового администрирования.

Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства представлена на *рис. 15.*



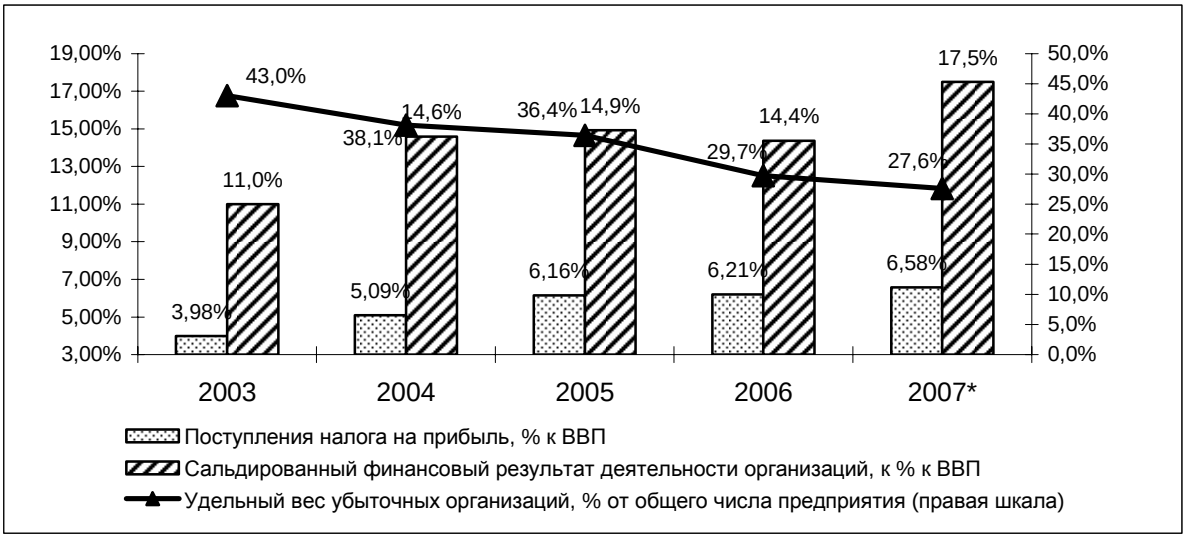
* Без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Рис. 15. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2005–2007 гг., %

В структуре налоговых поступлений в 2007 г. произошли заметные изменения лишь в части доходов от НДС, которые вернулись к уровню 2005 г. Это обстоятельство стало решающим фактором того, что налоговые доходы бюджета расширенного правительства, преодолев снижение в 2006 г., вышли на рубеж 2005 г. Также следует отметить, что доля поступлений НДПИ, как и величина доходов от внешнеэкономической деятельности, продолжает вот уже второй год подряд сокращаться. Напротив, доли налоговых поступлений от налога на прибыль и НДФЛ в рассматриваемой период имеют тенденцию к росту.

Налог на прибыль

По итогам 2007 г. поступления по налогу на прибыль несколько выросли по сравнению с предыдущим годом и составили 6,58% ВВП. В динамике налога на прибыль организаций можно традиционно отметить существенную сезонность, вызванную сроками уплаты налога и характеризуемую увеличением поступлений во II и IV кварталах каждого года.



* Значения сальдированного финансового результата деятельности организаций и удельного веса убыточных организаций приведены по итогам 9 месяцев 2007 г.

Рис. 16. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, сальдированного финансового результата деятельности организации и удельного веса убыточных предприятий в 2003–2007 гг.

Основными факторами роста поступлений по налогу на прибыль в 2007 г. стали экономический рост и продолжающееся повышение цен на нефть. Дальнейшее сокращение удельного веса убыточных организаций в экономике и возобновление роста чистого сальдированного финансового результата деятельности предприятий и организаций в % к ВВП свидетельствуют о расширении налоговой базы по налогу на прибыль организаций (см. *рис. 16*).

Сдерживающими факторами динамики поступлений по налогу на прибыль в 2007 г. были следующие изменения в налоговом законодательстве:

- снятие ограничений по размеру переносимого на будущее убытка. Таким образом, в 2007 г. организации получили право в полном размере уменьшать налоговую базу текущего налогового периода на сумму убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах (п. 2 ст. 283 НК РФ);
- изменение сроков списания расходов на НИОКР. Так, независимо от того, получен положительный результат НИОКР или нет, затраты организации, связанные с НИОКР, подлежат включению в расходы для целей налогообложения в течение одного года с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором завершены такие исследования;
- признание для целей налогообложения расходов на приобретение земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых находятся здания, строения, сооружения или которые приобретаются для целей капитального строительства;
- предоставление организациям, осуществляющим деятельность в области информационных технологий, права включения стоимости электронно-вычислительной техники в состав материальных расходов единовременно по мере ввода ее в эксплуатацию;
- изменение порядка расчета амортизации плательщиками налога на прибыль организаций в отношении амортизируемых основных средств, используемых только для осуществления научно-технической деятельности, состоящее в возможности применения специального коэффициента (но не выше трех) к основной норме амортизации.

Налог на доходы физических лиц

Поступления налога на доходы физических лиц (подоходный налог) в реальном выражении продолжили начавшуюся в 2006 г. тенденцию роста и по итогам 2007 г. составили 3,84% ВВП, что почти на 0,4 п.п. выше, чем в предыдущем году.

При этом в 2007 г. денежные доходы населения за вычетом социальных выплат (в % к ВВП), являясь базовым макроэкономическим показателем, объясняющим динамику поступлений НДФЛ, возросли на 1,8 п.п. ВВП, а значит, в 2007 г. величина реальной эффективной ставки НДФЛ оказалась выше, чем в 2006 г. Рост доли налоговой базы НДФЛ в ВВП произошел впервые за последние 5 лет.

Как видно на *рис. 17*, динамика реальных доходов населения за вычетом социальных выплат во многом объясняет динамику поступлений по налогу.

Основным сдерживающим фактором роста поступлений НДФЛ в бюджетную систему страны в 2007 г. явилось расширение (индексация) существующих налоговых вычетов по налогу. В частности, с 2007 г. была увеличена максимальная сумма социального налогового вычета с 38 тыс. до 50 тыс. руб., при этом вычеты предоставляются в размере фактически произведенных расходов, но в совокупности не более 100 тыс. руб. в налоговом периоде.

В то же время крайне незначительное влияние на рост поступлений НДФЛ оказал принятый 30 декабря 2006 г. Федеральный закон № 269-ФЗ «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами». Так, «налоговая амнистия» в России, продолжавшаяся с 1 марта по 31 декабря 2007 г., принесла бюджету всего 3,67 млрд руб., что составляет чуть более 0,01% ВВП.

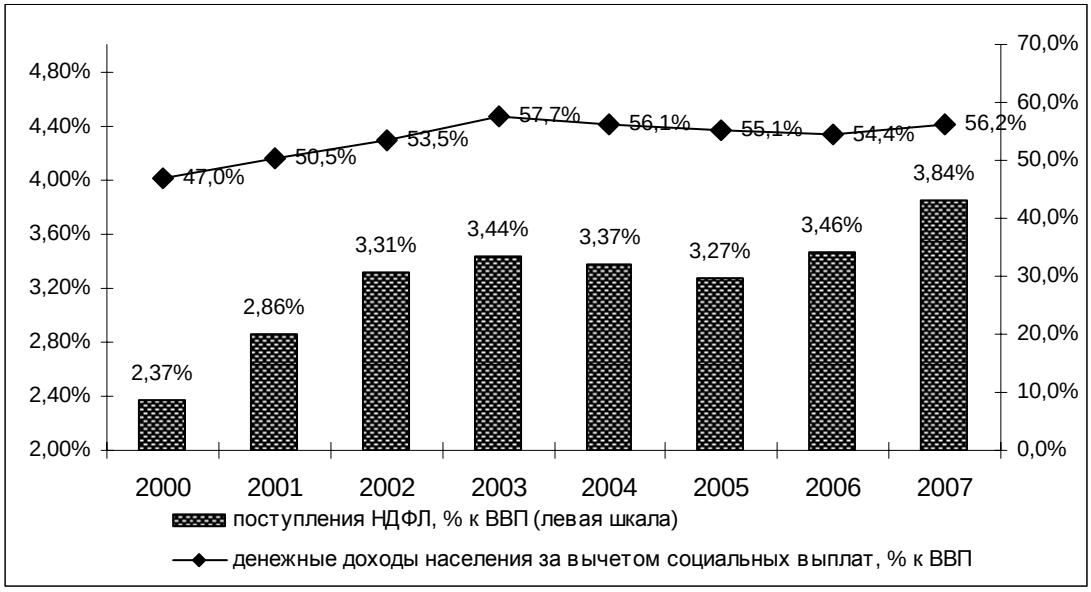


Рис. 17. Динамика поступлений НДФЛ в бюджетную систему РФ и денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2000–2007 гг.

Единый социальный налог

Начиная с 2001 г. поступления ЕСН (уменьшенного на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование) в бюджетную систему РФ имели понижательную тенденцию (см. *табл. 11*), которая во многом объясняется изменением нормативов распределения поступлений налогов и сборов на социальные нужды между федеральным бюджетом и Пенсионным фондом Российской Федерации. В 2006 г. была достигнута некоторая стабилизация поступлений на уровне 2005 г., которая была отмечена также и по итогам 2007 г.

Принимая во внимание тот факт, что в соответствии со ст. 243 НК РФ сумма ЕСН, подлежащая уплате в федеральный бюджет, подлежит уменьшению налогоплательщиками на сумму начисленных ими за тот же период страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, с экономической точки зрения целесообразнее рассматривать совокупный размер поступлений в бюджет всех налогов и сборов на социальные нужны. Динамика совокупных поступлений на социальные нужды полностью соответствовала динамике фонда оплата труда, являющегося базой расчета как для ЕСН, так и для страховых взносов на ОПС.

Однако в связи с регрессивной шкалой ЕСН и отсутствием индексации границ интервалов по ЕСН темп прироста совокупных поступлений на социальные нужды в течение всего периода 2001–2007 гг. были ниже темпов прироста фонда оплаты труда. 2007 г. не стал исключением.

Таблица 11

Сопоставление динамики поступлений ЕСН с динамикой фонда оплаты труда в 2000–2007 гг., в % к ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления ЕСН (без учета страховых взносов на ОПС)	5,79	4,13	3,68	3,49	1,99	1,96	1,99
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	–	2,76	2,94	2,80	2,88	3,48	3,61
Поступления налогов и сборов на социальные нужды	5,79	6,89	6,62	6,29	4,87	5,44	5,60
Фонд оплаты труда	35,83	40,88	42,12	41,05	39,22	41,80	44,80

Источник: Министерство финансов РФ; Росстат.

Акцизы

В 2007 г. налоговые поступления от акцизов в долях ВВП продолжили понижательную тенденцию, начавшуюся еще в 2004 г., составив 0,95% ВВП против 1,01% ВВП в 2006 г. В связи с тем что акциз преимущественно взимается исходя из специфических ставок, важное значение для бюджетных поступлений приобретает уровень индексации ставок акцизов на рассматриваемый год. Ставки акциза, определенные в Налоговом кодексе на 2007 г., для нефтепродуктов вообще не индексировались, на алкогольную продукцию были проиндексированы в среднем на 8,5–9,3%, исключение составили вина и алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта ниже 25%, ставки на которые были проиндексированы на 35–45%. Уровень индексации ставок на легковые автомобили варьировал в пределах 8,3–12,5%.

Наибольшие изменения коснулись в 2007 г. ставок и порядка исчисления акцизов на табачную продукцию. Так, с 1 января 2007 г. для целей акцизного налогообложения была зафиксирована максимальная розничная цена табачной продукции, исходя из которой должна рассчитываться адвалорная составляющая акциза. Переход к использованию устанавливаемой производителями максимальной розничной цены был обусловлен необходимостью противодействия уклонению от налога с помощью трансфертных цен в рамках контроля над розничной торговлей табачными изделиями. Производство и импорт сигарет с фильтром без указания на пачке сведений о максимальной розничной цене, о месяце и годе изготовления табачных изделий запрещены с 1 января 2007 г., а их розничная продажа – с 1 января 2008 г. Для сигарет без фильтра и папирос производство и импорт без указания сведений на пачке запрещены с 1 июля 2007 г., розничная продажа – с 1 июля 2008 г.

Еще одним важным событием 2007 г. явилось утверждение Федеральным законом № 75-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» схемы индексации ставок акцизов на подакцизные товары на 2008–2010 гг. Динамика индексации ставок акцизов сильно различна: так, если ставки акциза на нефтепродукты изменять не планируется еще ближайшие три года, а ставки на алкогольную продукцию и легковые автомобили повысятся за период в среднем на 21–22%, то акциз на табачную продукцию будет увеличен практически вдвое. Преимущественное индексирование ставок на табачную продукцию мотивировано несколькими основаниями: во-первых, стремительное повышение налоговой составляющей в цене сига-

рет, в первую очередь низкокачественных марок, неизбежно приведет к росту цен на сигареты, особенно дешевых сегментов, что вполне вписывается в общемировую логику проведения политики охраны здоровья граждан. Во-вторых, быстрое приведение ставок налога к стандартам ЕС и унификация акцизной политики на всем пространстве СНГ является действенным инструментом сокращения масштабов теневого табачного бизнеса.

В целом на фоне незначительного уровня индексации ставок акцизов динамика налоговой базы подакцизных товаров является основным фактором, обусловливающим сложившиеся объемы поступлений. Отдельно отметим, что общей тенденцией периода 2000–2006 гг. было отставание темпов роста налоговой базы по всем подакцизным товарным группам, за исключением алкогольной продукции, от динамики реального ВВП, что во многом объясняет сокращающиеся объемы поступлений акцизов в бюджетную систему страны. В 2007 г. данная тенденция в целом сохранялась, имея свои особенности в зависимости от групп подакцизных товаров.

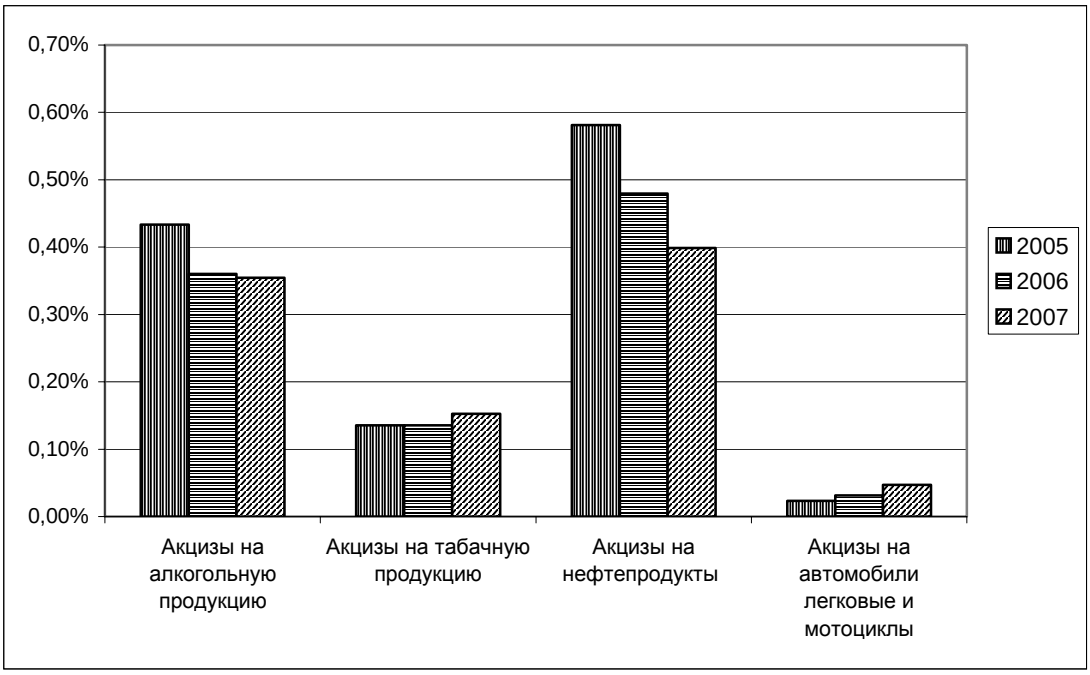


Рис. 18. Поступления акцизов за 2005–2007 гг. по группам подакцизных товаров

Данные *рис. 18* позволяют говорить о том, что повышение акцизов на табачную продукцию и введение минимальной розничной цены (МРЦ) благотворно сказались на поступлениях в бюджетную систему страны, которые росли опережающими темпами по сравнению с акцизами на другие группы подакцизных товаров. Эксперимент с введением МРЦ можно признать вполне удачным, так как это позволяет не только воздействовать на смещение потребительских предпочтений «вверх» и привязать объемы поступлений к изменениям конъюнктуры рынка, но и повысить качество администрирования акциза на табачные изделия.

Существенный рост доли поступлений от акциза на табачную продукцию в структуре общих доходов от акцизов проходил при параллельном сокращении вклада акцизов на нефтепродукты.

Акцизы на табачную продукцию. Если 2006 г. как в производстве, так и в реализации табачной продукции можно назвать «пиковым», то в 2007 г. отмечена стабилизация и даже некоторое уменьшение спроса на табачную продукцию на душу населения, что преимущественно связано с негативной демографической динамикой в стране, а также повышением розничных цен в основном на дешевые марки вследствие изменения ставок и порядка взимания акциза. Результатом реагирования производителей на изменение спроса на табачную продукцию стало сокращение объемов производства на 3,9% по сравнению с 2006 г. (см. *табл. 12*).

Таблица 12

Объем производства сигарет и папирос в 2000–2007 гг., млрд шт.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Производство папирос и сигарет	348	367	390	383	383	407	414	398

Источник: Росстат.

Акцизы на алкогольную продукцию. В России динамика спроса на алкогольную продукцию, хотя и имеет объективные предпосылки повторить с некоторым запозданием ситуацию с потреблением табачных изделий, в 2007 г. была в целом повышательной. В этой связи наметившееся в последние годы замедление темпов роста производства алкогольной продукции в России, вызванное преимущественно изменениями в государственном регулировании данного рынка в 2005–2006 гг., было преодолено в 2007 г. – по всем видам алкогольной продукции отмечен рост объемов производства (см. *табл. 13*). Региональные власти всячески поддерживают развитие собственного производства водки, ЛВИ и вин, в том числе путем введения различных ограничений для привозной продукции. В итоге во второй половине 2007 г., по мнению экспертов, рынок легальной алкогольной продукции был основательно «перегрет», что выражалось в перепроизводстве продукции и усилении конкуренции.

Таблица 13

Объемы производства легальной алкогольной продукции в России в 2000–2007 гг. (млн дкл)

Вид продукции	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Спирт (пищ.)	62,4	63,9	71,4	71,5	76,0	70,0	54,6	55,9
Водка, ЛВИ	123,0	131,0	140,0	135,0	136,6	132,4	119,6	131,0
Коньяк	1,8	2,1	2,7	3,5	3,9	4,5	6,4	8,0
Вина шампанские и игристые	6,8	7,7	8,1	8,8	12,1	14,1	15,4	21,6
Вина виноградные	24,1	27,4	33,3	36,5	39,1	31,7	47,0	51,2
Вина плодовые	2,8	3,5	2,6	3,2	4,2	4,1	3,0	3,4
Пиво	516	638	703	755	838	910	999	1 160

Источник: Росстат.

Акцизы на нефтепродукты. При анализе динамики базы подакцизных нефтепродуктов следует иметь в виду, что доминирующую роль в поступлении доходов от акцизов на нефтепродукты занимают акцизы на автомобильный бензин (без учета прямогонного) и дизельное топливо, на долю которых приходилось в последние годы не менее 92% поступлений. В этой связи целесообразно акцентировать внимание на изучении тенденций, существовавших на внутренних рынках указанных нефтепродуктов в 2007 г. Так, объем реализации на внутреннем рынке автомобильного бензина вырос в 2007 г. лишь на 1,7%.

Таблица 14

Динамика производства и реализации автомобильного бензина и дизельного топлива в 2000–2007 гг., млн т

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Производство автомобильного бензина	27,2	27,6	29,0	29,3	30,5	32,0	34,4	35,1
Из них реализовано на внутреннем рынке	23,5	24,4	25,8	25,5	26,5	26,1	28,0	28,5*
Производство дизельного топлива	49,2	50,2	52,7	53,9	55,4	60,0	64,2	66,4
Из них реализовано на внутреннем рынке	25,1	25,3	24,0	23,4	25,2	25,3	27,2	28,2*

* Оценка.
Источник: Росстат.

В отношении акцизов на нефтепродукты с 2007 г. состоялся возврат к налоговому режиму, действовавшему до 2003 г., когда плательщиками налогов являлись лица, осуществляющие производство и реализацию нефтепродуктов. При этом уплата акцизов на основании свидетельства о совершении операций с нефтепродуктами была сохранена только в отношении прямогонного бензина. Причин возврата к прежней системе было несколько. Во-первых, действующая система уплаты акцизов породила массу схем ухода от уплаты акциза, чему способствовало увеличение числа плательщиков до 13 тысяч с нескольких десятков НПЗ. При уплате по оптово-розничной цепочке этот налог зачастую терялся и оказывался не уплаченным ни покупателем, ни поставщиком. Кроме того, обострилась еще одна проблема: вертикально-интегрированные компании самостоятельно выбирали регионы, в которых наиболее выгодно было регистрировать свои подразделения и платить акциз. Как правило, выбор региона был обусловлен возможностью получения у местных властей налоговых льгот. Таким образом, действовавший с 2003 г. порядок начисления и уплаты акцизов на нефтепродукты не только не обеспечил равномерное распределение налогов, но и не способствовал увеличению поступлений в бюджетную систему страны.

Акцизы на легковые автомобили. Динамика налоговой базы по акцизам на легковые автомобили в 2000–2006 гг. была устойчиво растущей, причем наибольший вклад в темпы роста обеспечивал импорт по этой товарной группе, который вырос за 7 лет в 4,6 раза. По итогам 2007 г. импорт также стал основным фактором роста поступлений акцизов по данной группе подакцизных товаров: за 2007 г. объем импорта легковых автомобилей вырос более чем в 1,5 раза по сравнению с 2006 г.

На фоне стремительного роста объемов импорта производство отечественных автомобилей, которые отличаются малой мощностью двигателей, в течение последних лет находится в состоянии стагнации, а общий рост достигается благодаря наращива-

нию объемов промышленной сборки. Однако сокращение темпов роста отечественных автомобилей для целей анализа налоговой базы по акцизам на легковые автомобили не имеет принципиального значения, так как акцизные ставки варьируют в зависимости от мощности двигателя, причем для автомобилей, мощность двигателя которых не превышает 90 л.с. (под эту границу подходят практически все отечественные легковые автомобили, за исключением ГАЗ), налоговым законодательством предусмотрена нулевая ставка.

Таблица 15

Динамика налоговой базы акцизов на легковые автомобили 2000–2006 гг., тыс. шт.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Производство легковых автомобилей	969,0	1022,0	981,0	1012,0	1110,0	1069,0	1175,0	1290,0
Импорт легковых автомобилей	226,2	475,0	697,0	573,0	525,2	773,7	1049,5	1601,0

Источник: Росстат, ФСТ.

Также следует отметить, что в рассматриваемый период рост объемов продаж автомобилей на российском рынке примерно соответствовал темпам изменения реальных располагаемых денежных доходов населения и почти вдвое превышал динамику реального ВВП.

Налог на добавленную стоимость

Существенный вес в налоговых доходах бюджета расширенного правительства традиционно имеют поступления по налогу на добавленную стоимость. В долях ВВП тенденция к их росту преобладала только до 2002 г., после чего наблюдается устойчивое падение. Некоторое улучшение наблюдалось лишь по итогам 2005 г., что преимущественно было связано с получением дополнительных поступлений от погашения задолженности НК «ЮКОС», после чего в 2006 г. поступления вновь заметно сократились.

В 2007 г. доля налоговых поступлений по налогу на добавленную стоимость возросла до 6,86% ВВП с 5,62% ВВП в 2006 г. Однако, устраняя искажения, возникшие вследствие поступления от НК «ЮКОС», рост НДС был гораздо скромнее (на 9,0% по сравнению с 2006 г.) и в целом соответствовал динамике налоговой базы (см. *табл. 16*)[24].

[24] В качестве макроэкономической характеристики налоговой базы НДС, на наш взгляд, целесообразнее брать стоимостную оценку конечного потребления в рыночных ценах за вычетом налога, а не всей добавленной стоимости или ВВП. Такой подход вполне справедлив, так как налог на добавленную стоимость является налогом на потребление и не используется для обложения инвестиционной деятельности (сумма налога по капитальным товарам подлежит возмещению (вычету)), результаты которой также отражаются в ВВП страны.

Таблица 16

Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС в бюджетную систему РФ в 2000–2007 гг. (в % ВВП)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доходы от НДС без учета поступлений от «ЮКОСа»	6,20	7,17	6,96	6,66	6,27	6,17	5,62	6,13
Конечное потребление (без учета исчисленного по декларациям НДС)	н/д	59,1	61,5	61,4	60,8	60,1	60,6	60,1
Импорт*	13,0	13,7	13,4	13,3	12,8	12,9	13,9	15,5

* Доля импорта в ВВП определялась как отношение значений импорта по данным таможенной статистики и пересчитанного ВВП в доллары на основании значений среднего номинального курса доллара США к рублю за соответствующий год.
Источник: Росстат; Минфин России; ФТС России; расчеты ИЭПП.

Конечное потребление в ценах без НДС в 2007 г. составило 60,1% ВВП, что на 0,5 п.п. ВВП ниже, чем в 2006 г. В течение последних лет доля конечного потребления, очищенного от НДС, в % к ВВП колебалась в пределах 1 процентного пункта ВВП, что позволяет говорить об относительной устойчивости налоговой базы НДС, взимаемого при реализации товаров (работ, услуг) на внутреннем рынке. Динамика импорта отличается большей волатильностью на всем рассматриваемом периоде, несмотря на то, что значение импорта в 2007 г. составляет 15,5% ВВП против 13,0% ВВП в 2000 г. Таким образом, налоговая база НДС как от внутренних операций, так и импорта по итогам 8-летнего периода несколько увеличилась, а, следовательно, макроэкономические факторы создают положительные предпосылки для роста поступлений НДС на данном временном отрезке.

Рост поступлений от НДС был бы еще выше, однако увеличение налоговых вычетов, связанное с вступившими с 2006–2007 гг. изменениями в законодательстве, являлось одним из основных сдерживающих факторов.

В 2007 г. продолжали сказываться последствия перехода от разрешительного к заявительному порядку возмещения НДС экспортерам, уплаченного ими по приобретенным товарно-материальным ресурсам. По данным налоговой статистики, возмещение в 2007 г. по данной статье составило 312,4 млрд руб.

Кроме того, остаются на высоком уровне налоговые вычеты, предъявляемые подрядными организациями при проведении капитального строительства в связи с переходом на общий порядок уплаты налога (1,03% ВВП в 2007 г. против 1,12% ВВП в 2006 г. и 0,52% ВВП в 2005 г.). Как итог, поступление НДС на товары, реализуемые на территории страны, снизилось на 341,2 млрд руб.

В целом по итогам 2007 г. удельный вес вычетов в начислениях увеличился на 3,96 п.п. ВВП, что является следствием изменения порядка возмещения НДС при применении нулевой ставки.

С 2007 г. перечень операций, не подлежащих налогообложению НДС, расширился на две операции:

– реализация предметов религиозного назначения и религиозной литературы, произведенной религиозными организациями (объединениями) и организациями, единственными учредителями (участниками) которых являются религиозные организации (объединения);
– ввоз на таможенную территорию Российской Федерации племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, овец и коз, семени и эмбрионов указанных пле-

менных животных, племенных лошадей и племенного яйца по перечню кодов товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности РФ, определенной Правительством РФ.

С 2008 г. освобождаются от обложения НДС услуги по передаче, предоставлению исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора.

Также принято решение об освобождении от налогообложения с 2008 г. выполнения организациями таких научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, как-то: разработка конструкции инженерного объекта или технической системы; разработка новых технологий; создание опытных образцов машин, оборудования, материалов, обладающих характерными для нововведений принципиальными особенностями и не предназначенных для реализации третьим лицам, их испытание в течение времени, необходимого для получения данных, накопления опыта и отражения их в технической документации.

Налог на добычу полезных ископаемых

Важной статьей доходов бюджетной системы Российской Федерации являются платежи за пользование природными ресурсами, значительную часть которых составляют поступления налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Доходы от НДПИ в федеральный бюджет вследствие роста мировых цен на энергоносители имеют устойчивую тенденцию к росту с 2003 г. Поскольку ставка НДПИ непосредственным образом связана с уровнем мировой цены на нефть, улучшение мировой конъюнктуры рынка энергоносителей автоматически сказывалось на уровне налоговых поступлений по данному налогу.

Основную часть суммарных поступлений НДПИ составляют поступления от добычи нефти. В 2002–2007 гг. на их долю приходилось 85–90% всех поступлений. Соответственно, динамика общих поступлений НДПИ в решающей степени определяется факторами, формирующими налоговые поступления при добыче нефти. Основными из них являются объем добычи нефти и уровень мировых цен на нефть.

Добыча нефти в 2007 г. увеличилась на 2,1%, среднегодовая цена выросла на 14,6% (см. *табл. 17*).

Таблица 17

Динамика поступлений НДПИ и основных макропоказателей в 2002–2007 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
НДПИ, в % к ВВП	2,55	2,50	2,99	4,20	4,07	3,63
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	379,6	421,4	458,8	470,0	480,5	491,0
Средний уровень цен нефти марки Urals за год, долл. /баррель	23,43	27,07	34,57	49,63	60,32	69,12

Источник: Минфин России; Росстат; данные Управления энергетической информации Департамента энергетики США; расчеты ИЭПП.

На основе оцененной регрессионной зависимости показателя поступлений НДПИ от показателей базовой ставки НДПИ, объема добычи нефти, цены нефти марки Urals и курса доллара удалось количественно охарактеризовать величину влияния основных структурных и конъюнктурных факторов на динамику поступлений НДПИ в рассматриваемый период. Результаты расчетов представлены в *табл. 18*.

Таблица 18

Вклад различных факторов в изменение поступлений НДПИ, % изменения ВВП

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Налог на добычу полезных ископаемых, всего	7,65	2,31	4,71	7,65	5,86	0,57
В том числе:						
Базовая ставка НДПИ при добыче нефти	0,95	0,00	0,05	0,45	0,00	0,00
Объем добычи нефти	2,28	2,36	1,34	0,33	0,28	0,23
Цена нефти марки Urals	1,11	2,83	4,32	7,72	4,60	2,79
Курс доллара	4,69	–1,16	–1,98	–0,46	–0,86	–1,06
Прочие факторы	–1,37	–1,72	0,98	–0,39	1,84	–1,39

Источник: расчеты ИЭПП.

Как видно из приведенных данных, основное влияние на изменение поступлений НДПИ в рассматриваемый период оказал рост мировых цен на нефть: на долю изменения цены нефти марки Urals, произошедшего за этот период, приходится более 81% изменения поступлений НДПИ. Вклад данного, основного конъюнктурного фактора в динамику НДПИ в значительной степени также может рассматриваться как один из эффектов налоговой реформы, поскольку фактически применяемая ставка НДПИ при добыче нефти была поставлена в прямую зависимость от динамики мировой цены на российскую нефть сорта Urals.

Достаточно значительное влияние на изменение поступлений НДПИ в 2002–2007 гг. оказало изменение объемов добычи нефти – одного из важнейших структурных факторов: на него пришлось почти 24% всего изменения поступлений НДПИ в данный период.

Изменение базовой ставки НДПИ при добыче нефти оказало крайне незначительное влияние на поступления НДПИ, а динамика курса доллара вообще оказало отрицательное влияние на изменение поступлений НДПИ: общее уменьшение поступлений НДПИ от падения курса доллара составило 2,9%.

2.3.4. Расходы бюджетной системы

Основные характеристики расходной части бюджетов РФ всех уровней в 2005–2007 гг. представлены в *табл. 19.*

Традиционно значительные объемы финансирования были выделены по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение и спорт» и «Социальная политика».

Хотя структура расходов бюджетной системы РФ в 2007 г. и не претерпела кардинальных изменений по сравнению с предыдущим годом, однако по итогам 2007 г. можно выделить заметный рост доли расходов по разделам «Национальная экономика» (на 1,2 п.п. ВВП), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 1,0 п.п. ВВП) и «Общегосу-

дарственные вопросы (без учета расходов на обслуживание государственного долга)» (на 0,7 п.п. ВВП). Небольшой рост был также отмечен по разделам социального блока – «Образование» (на 0,2 п.п. ВВП) и «Здравоохранение и спорт» (на 0,2 п.п. ВВП). Очевидно, что увеличение расходов по данным разделам функциональной классификации обусловлено выполнением возросших социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов.

Таблица 19

Расходы бюджета расширенного правительства в 2005–2007 гг., % ВВП

	2005	2006	2007	Прирост в 2007 г. к 2006 г.
РАСХОДЫ	31,54	31,19	34,09	+2,90
Общегосударственные вопросы	3,49	3,07	3,54	+0,47
Из них: обслуживание государственного долга	1,11	0,74	0,53	–0,21
Национальная оборона	2,69	2,54	2,53	–0,01
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,71	2,66	2,62	–0,04
Национальная экономика	3,53	3,53	4,73	+1,20
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,18	2,35	3,34	+0,99
Охрана окружающей среды	0,10	0,09	0,08	–0,01
Образование	3,71	3,84	4,07	+0,23
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,71	0,70	0,75	+0,05
Здравоохранение и спорт	3,69	4,00	4,20	+0,20
Социальная политика	8,74	8,40	8,24	–0,16

Источник: Казначейство РФ.

По остальным разделам либо наблюдалось незначительное снижение, либо показатели остались на уровне предыдущего года. Наибольшее снижение наблюдалось по разделу «Социальная политика» – расходы упали с 8,40 до 8,24% ВВП. Позитивным моментом является укрепление тенденции к сокращению доли расходов по обслуживанию государственного и муниципального долга.

Параллельно следует отметить, что проводимое правительством ослабление бюджетной политики приводит к стремительному наращиванию долгосрочных бюджетных обязательств, обслуживание которых в случае изменения макроэкономической ситуации увеличит риски нестабильности государственных финансов. Более того, увеличение расходов темпами, превышающими темпы роста российской экономики, в условиях избыточного инфляционного давления создает дополнительные проблемы, снижающие эффективность антиинфляционных действий правительства. В 2007 г. правительству не удалось удержать инфляцию на заранее установленном уровне (8,0–8,6%), которая по факту достигла отметки в 11,9%, а потому дальнейшее наращивание непроцентных расходов по отношению к ВВП должно быть жестко увязано с денежно-кредитной политикой.

2.3.5. Оценка бюджетных параметров без учета вклада нефтегазового сектора и влияния мировых цен на нефть

Для обеспечения сбалансированности государственного бюджета в странах, где налоговые поступления находятся в сильной зависимости от экспорта сырьевых ресур-

сов и конъюнктуры на мировых рынках, принципиально важно для оценки конъюнктурных рисков для государственного бюджета и границ снижения налоговой нагрузки на экономику выделение структурной и конъюнктурной составляющей в налоговой нагрузке.

Конъюнктурная составляющая включает ту долю налоговых поступлений, которая обусловлена благоприятной ситуацией на внешних рынках. Структурная же составляющая отражает уровень налогов, которые поступят в бюджетную систему при средних многолетних параметрах внешнеэкономической конъюнктуры.

Возможны разные подходы к выделению структурной и конъюнктурной составляющих налоговой нагрузки. Поскольку динамика мировых цен на нефть является одним из важнейших факторов конъюнктурной составляющей динамики ВВП и налоговых поступлений в России, то соответственно одним из возможных способов является определение конъюнктурной составляющей через выделение нефтегазовых доходов в бюджете. Данный подход реализуется Минфином России с 2007 г. и, по сути, основан на разделении налогов на «структурные» и «конъюнктурные». В данном случае к «конъюнктурным» отнесены те налоги, которые напрямую зависят от цен на нефть и газ. Неоспоримым преимуществом являются простота и методическая определенность необходимых расчетов. В то же время данный подход не учитывает влияния внешнеэкономической конъюнктуры на объемы поступлений по другим налогам. Например, совершенно очевидно, что от уровня цен на нефть и газ зависит прибыльность нефтегазового сектора, что, в свою очередь, влияет на сборы по налогу на прибыль.

Указанный выше недостаток преодолевается при применении принципиально иного подхода к выделению структурной и конъюнктурной составляющих налоговой нагрузки. Данный подход основан не на выделении двух групп налогов, а на выделении структурной и конъюнктурной частей в поступлениях по основным налогам, которое проводилось на основе статистического моделирования зависимости ВВП и налоговых поступлений от основных конъюнктурных факторов[25], таких как:

- факторы внутреннего спроса (в нашей модели они представлены реальными инвестициями в основной капитал);
- фактор мировой цены на нефть;

[25] Уравнение, используемое для выделения структурной и конъюнктурной компонент ВВП, имеет следующий вид: $Y_t = a_0 + a_1 \mathrm{Re}v_t + a_2 Inv_t + a_3 P_{OILt} + a_4 REER_t + \varepsilon_t$,

где Y – ВВП;
C – потребление;
Rev – реальные располагаемые доходы населения;
Inv – инвестиции в основной капитал;
P_{OIL} – номинальный уровень цен на нефть марки Urals (долл./бар.);
$REER$ – реальный эффективный обменный курс рубля (на основе ИПЦ);
NEX – чистый экспорт.
Переменные Y_t, Rev_t и Inv_t в реальном выражении – в ценах IV квартала 1998 г., дефлятор – ИПЦ.
В результате нами была получена зависимость вида $Y_t = 239{,}75 + 1{,}38 * Inv_t + 8{,}69 * P_{OILt} + 3{,}19 * REER_t + \omega_t$ (положительный знак коэффициента при переменной REER объясняется, по-видимому, неполной спецификацией модели).
В данном анализе использовались квартальные данные Росстата и Международного валютного фонда (International Financial Statistics) за период 1999–2007 гг.

- прочие факторы (в том числе колебания реального эффективного обменного курса рубля, случайные факторы, обусловливающие краткосрочные колебания).

При этом *структурный ВВП* представляет собой объем ВВП, который мог бы быть получен при средних значениях объясняющих переменных. Любые же отклонения от среднего уровня составляют *конъюнктурную компоненту ВВП*. Для оценки структурной составляющей ВВП были рассчитаны сглаженные величины объясняющих переменных модели. Исходя из разной природы соответствующих переменных, для сглаживания таких факторов, как реальные инвестиции в основной капитал и реальный эффективный обменный курс, использовался фильтр Ходрика–Прескотта. Средняя многолетняя цена на нефть была получена методом скользящего среднего за 25 лет.

На основе полученных коэффициентов были рассчитаны доли конъюнктурного ВВП, объясняемого разными факторами, обозначенными ранее (см. *табл. 20*).

Таблица 20

Динамика структурного и конъюнктурного ВВП: оценка за период 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Структурный ВВП, % от ВВП	98,5	97,1	97,1	96,2	90,3	86,1	83,5	81,0
Конъюнктурный ВВП, % от ВВП	1,5	2,9	2,9	3,8	9,7	13,9	16,5	19,6
В том числе факторы, влияющие на динамику конъюнктурного ВВП:								
внутренний спрос, % от ВВП	1,2	1,6	–0,9	–1,1	0,0	0,0	0,8	0,9
цены на нефть, % от ВВП	1,0	1,2	3,1	4,6	8,1	12,6	14,0	16,6
прочие факторы, % от ВВП	–0,7	0,1	0,4	0,4	1,6	1,3	1,7	2,0

Источник: Минэкономразвития России; Росстат; МВФ; МЭА; расчеты ИЭПП.

Налоговые поступления в бюджетную систему РФ разделялись на структурную и конъюнктурную компоненты на основе полученных ранее долей структурного и конъюнктурного ВВП, а также при помощи расчета доли поступлений, зависящей от нефтяных цен (в рамках построения моделей парных регрессий соответствующих налоговых поступлений от номинальных цен на нефть).

Таблица 21

Динамика структурной и конъюнктурной составляющих налоговых поступлений в бюджетную систему РФ[26]: оценка за период 2000–2007 гг., в % к ВВП

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налоговые доходы федерального бюджета								
Структурная компонента	10,6	10,9	15,0	14,0	11,8	12,3	12,0	13,7
Конъюнктурная компонента	3,9	5,5	3,9	4,2	6,8	9,9	10,0	7,6
В том числе:								
внутренний спрос	0,2	0,3	–0,1	–0,3	0,0	0,0	0,2	0,1
цены на нефть	3,8	5,1	3,9	4,4	6,4	9,7	9,5	7,3
прочие факторы	–0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	0,3	0,4	0,2

[26] В целях наших расчетов в налоговые доходы федерального бюджета и бюджета расширенного правительства за весь рассматриваемый период включены: взносы на обязательное пенсионное страхование, доходы от внешнеэкономической деятельности, а также доходы целевых внебюджетных фондов.

Продолжение таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налоговые доходы бюджета расширенного правительства								
Структурная компонента	30,2	29,9	32,6	31,0	28,2	26,2	25,7	28,2
Конъюнктурная компонента	5,5	5,8	3,0	3,6	7,1	10,6	11,0	8,6
В том числе:								
внутренний спрос	0,4	0,6	–0,2	–0,4	0,0	0,0	0,3	0,2
цены на нефть	5,3	5,2	3,1	3,8	6,5	10,2	10,1	8,1
прочие факторы	–0,3	0,1	0,2	0,1	0,6	0,5	0,6	0,4
Налог на доходы физических лиц								
Структурная компонента	2,8	3,2	2,4	2,8	2,4	3,0	2,4	3,1
Конъюнктурная компонента	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,7
В том числе:								
внутренний спрос	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
цены на нефть	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,7*
прочие факторы	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Единый социальный налог[27]								
Структурная компонента	–	6,0	6,9	6,5	5,8	1,7	1,7	2,8
Конъюнктурная компонента	–	0,2	0,2	0,2	0,6	0,3	0,3	–0,8
В том числе:								
внутренний спрос	–	*0,1*	*0,0*	*–0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
цены на нефть	–	*0,1*	*0,2*	*0,3*	*0,5*	*0,2*	*0,2*	*–0,7*
прочие факторы	–	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*–0,1*
Налог на прибыль организаций								
Структурная компонента	5,6	4,2	3,8	4,7	5,5	5,4	5,4	4,8
Конъюнктурная компонента	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	0,8	0,1	1,8
В том числе:								
внутренний спрос	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*1,3*
цены на нефть	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,3*	*0,6*	*0,7*	*0,1*	*1,3*
прочие факторы	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*–0,8*
Налог на добавленную стоимость								
Структурная компонента	5,2	6,8	6,4	5,7	5,4	4,8	4,8	7,2
Конъюнктурная компонента	0,2	0,2	0,3	0,6	0,8	0,9	0,1	–0,3
В том числе:								
внутренний спрос	*0,1*	*0,0*	*–0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*–0,3*
цены на нефть	*0,1*	*0,2*	*0,3*	*0,5*	*0,7*	*0,7*	*0,1*	*–0,3*
прочие факторы	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*–0,1*	*0,3*

«–» – ЕСН не взимался.

Источник: Минфин России; Минэкономразвития России; ФНС РФ; Росстат; МЭА; расчеты ИЭПП.

Следует отметить, что большая доля конъюнктурной составляющей налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства и федеральный бюджет обеспечивалась за счет вклада растущих нефтяных цен (*табл. 21*): в 2006 г. за счет конъюнктурной составляющей в бюджет расширенного правительства поступило 11,0% ВВП (в том числе вклад нефтяных цен 10,1% ВВП), в федеральный бюджет – 10,0% ВВП (в том числе, вклад нефтяных цен 9,5% ВВП), а в 2007 г. – соответственно 8,6% (вклад нефтяных цен 8,1%) и 7,6% (вклад нефтяных цен 7,3%).

Подобная логика покомпонентного разделения применима и к налогу на доходы физических лиц. Как видно из *табл. 21*, доля конъюнктурной составляющей НДФЛ в

[27] С 2005 г. данные представлены без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

2006 г. составила 0,4% ВВП, в 2007 г. эта доля увеличилась до 0,7% ВВП. Конъюнктурная компонента поступлений по единому социальному налогу в 2006 г. составляла 0,3% ВВП (из которых 0,2% – за счет положительной динамики цен на нефть); в 2007 г. знак этой компоненты стал отрицательным (–0,8% ВВП), что можно объяснить регрессивной шкалой ЕСН (иными словами, снижением эффективной ставки этого налога при росте заработной платы) и соответственно ростом роли структурных факторов в налоговых поступлениях по ЕСН (2,8% ВВП) в этом году.

Заметим, что доля конъюнктурной компоненты налоговых поступлений по налогу на прибыль организаций в 2006 г. оказалась невелика: она составила 0,1% ВВП, основная доля поступлений при этом обеспечивалась за счет роста нефтяных цен и факторов внутреннего спроса. Напротив, в 2007 г. она выросла до 1,8%, что можно объяснить положительной динамикой нефтяных цен во втором полугодии 2007 г.

В то же время, как показано в *табл. 21*, НДС меньше всех зависит от конъюнктурных факторов: в 2006 г. конъюнктурная компонента поступлений по данному налогу составила всего 0,1% ВВП, тогда как в 2007 г. ее знак становится отрицательным (–0,3%), что может быть объяснено некоторым отставанием темпов роста сырьевого сектора в структуре ВВП и существенным увеличением налоговых вычетов вследствие изменения порядка возмещения НДС российским экспортерам.

2.3.6. Федеральный бюджет на 2008 г. и на период до 2010 г.

В конце июля Президентом России был подписан Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (далее – Закон). Показатели федерального бюджета утверждены раздельно на 2008 г. и на 2009, 2010 гг., так как предполагается, что показатели планового периода (2009, 2010 гг.) будут уточняться при составлении и утверждении проекта федерального бюджета на 2009 и на 2010 гг. Законом также утверждены приложения, устанавливающие бюджетные ассигнования федерального бюджета (раздельно на 2008 г. и на 2009, 2010 гг.) по разделам и подразделам, целевым статьям и видам классификации расходов бюджета, ведомственная структура расходов федерального бюджета, а также общий объем ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств. Главным распорядителям бюджетных средств начиная с 2008 г. предоставлено право перераспределения в ходе исполнения федерального бюджета ассигнований между текущим финансовым годом и плановым периодом.

Необходимо отметить, что впервые в российской практике бюджетного планирования федеральный бюджет был составлен на трехлетний период, что, с одной стороны, безусловно, улучшает общественное понимание проводимой Правительством РФ среднесрочной бюджетно-налоговой политики, увеличивает определенность в финансовом обеспечении принятых расходных обязательств на трехлетнюю перспективу, но, с другой стороны, повышает требования к качеству составляемого бюджета, поднимает ответственность за допущенные при планировании ошибки. Далее будет представлен анализ доходной и расходной частей федерального бюджета на 2008–2010 гг., а также источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Анализ основных параметров федерального бюджета РФ

На основании данных о фактическом исполнении федерального бюджета РФ в период 2000–2006 гг. (см. *табл. 22*) можно отметить несколько общих тенденций: во-первых, налицо устойчивый рост доходов федерального бюджета, которые за этот период выросли более чем в 1,5 раза; во-вторых, стабилизация доли расходов в последние три года на уровне 16% ВВП; в-третьих, стремительно увеличивающийся профицит федерального бюджета: с 2002 по 2006 г. размер профицита вырос в 5,3 раза, составив в 2006 г. 7,5% ВВП; в-четвертых, сохраняющаяся высокая зависимость доходов бюджета от экспорта энергоносителей проявляется в постоянстве ненефтегазового дефицита бюджета, значение которого колеблется в пределах 1,7–3,8% ВВП за рассматриваемый период.

Таблица 22

Анализ фактического и ожидаемого исполнения доходов и расходов федерального бюджета за период 2000–2010 гг., % ВВП

	Фактически исполнено								Закон о бюджете		
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Доходы	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,4	23,6	19,0	18,8	18,1
В том числе: ненефтегазовые доходы	11,7	13,1	15,1	14,1	13,5	13,5	12,3	14,6	12,2	12,9	12,9
нефтегазовые доходы	3,8	4,7	5,2	5,4	6,6	10,2	11,1	9,0	6,8	5,9	5,2
Расходы	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	15,9	18,1	18,8	18,8	18,1
В том числе: нефтегазовый трансферт	2,5	1,9	2,9	3,7	2,0	2,3	3,0	4,7	6,1	5,3	4,5
сбережение нефтегазовых доходов	1,3	2,8	2,3	1,7	4,6	7,9	8,1	4,3	0,7	0,6	0,7
Баланс федерального бюджета РФ, % ВВП	1,3	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5	5,5	0,2	0,0	0,0
Ненефтегазовый дефицит	2,5	1,7	3,8	3,7	2,3	2,8	3,6	3,5	6,6	5,9	5,2

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

Как видно из *табл. 22*, Минфин РФ предполагает в 2008–2010 гг. существенные изменения во всех описанных выше тенденциях. В первую очередь вследствие прогнозируемого снижения мировых цен на нефть и газ, замедления роста добычи и экспорта углеводородов и укрепления рубля к доллару ожидается более чем двукратное снижение доли нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП: с 11,1% в 2006 г. до 5,2% ВВП в 2010 г. Данное сокращение нефтегазовых поступлений не будет должным образом компенсировано ростом структурных доходов. Как результат – сокращение всех доходов бюджета на 5,5 п. п. ВВП к 2010 г. по сравнению с уровнем 2006 г.

Существенное сокращение доходов бюджета при параллельном увеличении его расходной части должно привести к нулевому балансу бюджета уже к 2009 г. Однако, на наш взгляд, если принять во внимание существующую 7-летнюю динамику роста профицита бюджета и данные по замедлению темпов экспорта углеводородов и усилению рубля, имевшие место в 2006–2007 гг., то такое резкое сокращение профицита (с 5,5% ВВП в 2007 г. до 0,2% ВВП в 2008 г.) все же выглядит маловероятным. Очевидно,

что бо́льшее сомнение вызывает динамика доходной части бюджета, однако здесь уже встает вопрос о достоверности показателей прогноза социально-экономического развития РФ, подготовленного Минэкономразвития России.

Безусловно, достаточно сильная зависимость российской бюджетной системы от экспорта энергоносителей и, таким образом, от конъюнктуры мировых рынков свидетельствует о наличии заметных рисков, связанных с возможной дестабилизацией государственного баланса. В этой связи с учетом важной роли нефтегазовых доходов при формировании государственного бюджета актуальность их структурирования и дальнейшего эффективного использования в российской экономике очевидна. Попытка использования нефтегазовых доходов бюджетных ресурсов при условии сохранения долгосрочной макроэкономической стабильности будет предпринята в 2008 г. посредством преобразования Стабилизационного фонда в Резервный фонд, предназначенный для замещения выпадающих доходов бюджета в случае снижения цен на нефть, и Фонд национального благосостояния, который призван обеспечивать долгосрочную бюджетную сбалансированность. Как результат, в период 2008–2010 гг. использование нефтегазовых доходов должно возрасти с 4,7% ВВП в 2007 г. до 5,3% ВВП в среднем за 2008–2010 гг., при этом сбережение нефтегазовых доходов в этот период не превысит 0,7% ВВП против 4,3% ВВП в 2007 г.

Анализ доходной части федерального бюджета РФ

Снижение доли доходов бюджета в 2008–2010 г. в ВВП по сравнению с уровнем 2007 г. объясняется в первую очередь снижением вклада поступлений от налога на добычу полезных ископаемых и вывозных таможенных пошлин, а также изменением налогового законодательства РФ, которое, по расчетам Минфина РФ, приведет к снижению доходов на 0,68% ВВП в 2008 г. Однако при расчете доходов бюджета были учтены, на наш взгляд, не все возможные последствия изменения налогового законодательства. Остались без внимания такие вероятные изменения законодательства, как предлагаемое Минфином РФ введение с 1 января 2008 г. системы специальной регистрации лиц в качестве налогоплательщиков НДС, сокращение перечня операций, подлежащих освобождению от налогообложения НДС, осуществляемое с 1 января 2009 г., ежегодная – начиная с 1 января 2008 г. – индексация ставки налога на добычу полезных ископаемых, взимаемого при добыче природного газа, на коэффициент, значительно превышающий уровень прогнозируемой инфляции.

Также вызывает сомнение тот факт, что на фоне существенного снижения поступлений в федеральный бюджет от НДПИ и вывозных пошлин в период 2008–2010 гг. доля основных налогов в доходах бюджета практически не меняется, при этом видоизменяется лишь структура налоговых доходов, представленная в *табл. 23*.

Исходя из представленных в таблице данных, можно сделать вывод, что по всем основным налогам, за исключением налога на добавленную стоимость, прогнозируется либо сокращение поступлений (по отношению к ВВП), либо их стабилизация. И если оценка величины конъюнктурных налоговых доходов, как уже было отмечено ранее, непосредственно зависит в первую очередь от точности прогноза динамики мировых цен на углеводороды, а затем уже от темпов их добычи и уровня обменного курса рубля, то размеры структурных (ненефтегазовых) поступлений должны обусловливаться объективными изменениями внутренней экономики.

Таблица 23

Динамика структуры налоговых доходов федерального бюджета в период 2004–2010 гг., % ВВП

Наименование налогов	Фактическое исполнение				Закон о бюджете		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Налог на прибыль организаций	1,2	1,8	1,9	1,9	1,5	1,5	1,4
НДС	6,3	6,2*	5,7	6,1*	6,2	7,0	7,2
Акцизы	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
НДПИ	3,0	4,2	4,1	3,6	2,5	2,1	1,9
Доля вышеперечисленных налогов в доходах федерального бюджета, %	55,5	53,2	51,4	51,4	55,8	58,5	60,2
Справочно:							
Доходы от внешнеэкономической деятельности	*5,0*	*7,8*	*8,6*	*7,3*	*5,9*	*5,3*	*4,8*

* Без учета поступлений от «ЮКОСа».

Спорным моментом при прогнозировании налоговых доходов является ожидание существенного сокращения поступлений от налога на прибыль организаций, который в последние годы имел, напротив, тенденцию к росту. Даже на фоне предполагаемого снижения доли добывающего сектора экономики наметившийся рост физических объемов производства в обрабатывающей промышленности и сфере услуг, а также рост цен производителей и стабилизация чистого сальдированного финансового результата деятельности предприятий в РФ дают все основания рассчитывать хотя бы на сохранение уровня 2007 г. по поступлениям от налога на прибыль организаций.

Также вызывает сомнение обоснованность прогноза поступлений НДС в свете ежегодного расширения перечня освобождений и актуализации требований по снижению ставки налога.

В целом в среднесрочной перспективе в условиях проведения структурных реформ и экономического роста можно структурировать риски возникновения проблем в функционировании отдельных налогов следующим образом:

1. Существенная зависимость налоговых поступлений от цен на нефть и риск резкого падения поступлений при ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры требуют планирования и принятия мер, направленных на сокращение зависимости налоговых доходов бюджетной системы от мировых цен на нефть. С учетом сложившейся тенденции к снижению структурной компоненты доходов бюджетной системы (т.е. компоненты, не зависящей от мировых цен на нефть) это требует, по меньшей мере, сохранения качества администрирования базы и ставок налогов, в меньшей степени зависящих от мировых цен на нефть (налог на добавленную стоимость, акцизы).

Снижение ставки налога на добавленную стоимость, неиндексация ставок акцизов при этом, наоборот, резко усиливают риски падения налоговых поступлений при снижении мировых цен на нефть. В случае необходимости реализации решений о дальнейшем снижении налоговой нагрузки в этом смысле при прочих равных условиях более целесообразным является снижение налогов, существенно зависящих от цен на нефть, – таких как налог на добычу полезных ископаемых или налог на прибыль организаций с сохранением ставок и базы налога на добавленную стоимость, а также ставок акцизов в реальном выражении.

2. Другим набором потенциальных рисков, связанных с существенной зависимостью российской налоговой системы и экономики в целом от нефтяного сектора, явля-

ется потенциальное сокращение доходов в этом секторе по мере снижения отдачи и при росте расходов на освоение месторождений природных ресурсов. Поскольку предприятия, работающие в добыче нефти и газа, обеспечивают более 1/3 всех налоговых поступлений в бюджетную систему, по мере исчерпания и удорожания извлечения ресурсов необходимо строить долгосрочные прогнозы доходов бюджета с учетом постепенного сокращения доли доходов от этих видов деятельности.

Одной из ключевых проблем для функционирования НДПИ является оценка целесообразности и возможный переход к дифференциации его ставок. В современных условиях высоких цен на нефть дифференциация ставок может создать угрозу принятия необоснованных дискреционных решений по снижению ставок для отдельных нефтяных компаний. Однако в перспективе по мере усиления налогового администрирования и контроля за условиями добычи, по-видимому, потребуется переход к дифференцированным ставкам с решением проблемы обоснованности и проверки соответствующих различий для разных месторождений.

3. Тенденции развития российской экономики в среднесрочной перспективе, по-видимому, будут сопровождаться относительно более медленным развитием обрабатывающего сектора при более быстром росте сектора строительства и сферы розничных услуг. Это означает расширение в экономике доли секторов, в которых администрирование налогов наиболее затруднено. В дополнение к этому можно также отметить, что реализация преобразований в сфере развития финансовых институтов также, по-видимому, приведет к усилению роли финансового сектора в экономике. В данном случае помимо усложнения администрирования к рискам функционирования налоговой системы добавляется необходимость принятия специальных положений в отношении налогообложения доходов и операций в финансовом секторе.

Вышеозначенные риски требуют более детального освещения и количественной оценки при планировании налоговых поступлений, чтобы повысить качество составления федерального бюджета на среднесрочную перспективу.

Анализ расходной части федерального бюджета РФ

Изменение доли расходов федерального бюджета в ВВП в 2008–2010 гг. продолжает динамику роста, заложенную еще бюджетом на 2007 г. При этом, как можно заметить из *табл. 24*, суммарный рост расходной части бюджета был обусловлен исключительно увеличением непроцентных расходов, которые составят в среднем 18,0% ВВП в 2008–2010 гг. против 16,0% в 2005–2007 гг.

Одной из причин столь заметного роста непроцентных расходов федерального бюджета в 2008–2010 гг. стало Послание Президента РФ Федеральному Собранию, в котором был выделен ряд приоритетных направлений государственной политики на рассматриваемый период. В частности, к числу приоритетов было отнесено решение целого ряда задач в сфере социальной политики, повышение уровня жизни работников организаций бюджетной сферы, федеральных государственных служащих, военнослужащих и приравненных с ним лиц, повышение уровня жизни пенсионеров и других граждан, в отношении которых на федеральном уровне существуют финансовые обязательства, а также устранение транспортных и энергетических ограничений развития национальной экономики, стимулирование роста наноиндустрии и авиационной промышленности. Также в составе расходов бюджета на 2008–2010 гг. предусмотрены

средства на реализацию положений Послания президента, направленных на улучшение демографической ситуации в России.

Таблица 24

Параметры расходной части федерального бюджета в 2005–2010 гг., млрд руб.

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Расходы – всего	3514,3	16,3	4281,3	15,9	5983,0	18,1	6570,3	18,8	7451,2	18,8	8089,9	18,1
В том числе: непроцентные расходы	3306,0	15,3	4112,3	15,3	5839,9	17,7	6382,4	18,2	7238,6	18,2	7842,8	17,5
процентные расходы	208,3	1,0	169,1	0,6	143,1	0,4	187,9	0,5	212,6	0,5	247,1	0,6
Справочно: *ВВП*	21625		26883		32989		35000		39690		44800	

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

В структуре расходов федерального бюджета РФ на период 2008–2010 гг. по сравнению с предыдущими годами также наблюдаются некоторые изменения (см. *табл. 25*).

Таблица 25

Динамика изменения структуры расходов федерального бюджета за период 2005–2010 гг., % к ВВП

	Факт			Закон о бюджете		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Расходы – всего	**16,3**	**15,9**	**18,1**	**18,8**	**18,8**	**18,1**
В том числе:						
Общегосударственные вопросы	2,3	2,0	2,5	2,5	2,4	2,4
Из них обслуживание государственного долга	1,0	0,6	0,4	0,5	0,5	0,6
Национальная оборона	2,7	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,1	2,0	2,0	2,2	2,3	2,2
Национальная экономика	1,2	1,3	2,1	2,1	2,0	1,2
Расходы на социальную политику и социальную сферу	2,2	2,5	3,3	2,5	2,5	2,6
Межбюджетные трансферты	5,8	5,6	5,8	6,5	6,1	6,1

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

На фоне общего роста расходов наиболее заметные изменения по сравнению с бюджетами 2005–2007 гг. связаны со снижением финансирования мероприятий в области социальной сферы, а также с колебаниями доли в ВВП расходов на национальную экономику: в 2008 г. она остается на своем максимуме в 2,1% ВВП за период 2005–2010 гг., а затем сокращается до 1,2% ВВП к 2010 г., что преимущественно связано с завершением ряда федеральных целевых программ. Причем важно подчеркнуть, что завершаются программы, непосредственно направленные на развитие инфраструктуры

и авиастроения: «Автомобильные дороги», «Модернизация транспортной системы России», «Гражданская авиация», «Морской транспорт», «Внутренние водные пути», «Развитие экспорта транспортных услуг России».

Отдельно следует отметить сокращение расходов на общегосударственные вопросы (без учета расходов на обслуживание государственного долга) – с 2,1% ВВП в 2007 г. до 1,8% ВВП в 2010 г. – и рост величины межбюджетных трансфертов в 2008 г. (на 0,7 п. п. ВВП) за счет увеличения отчислений во внебюджетные фонды.

Остальные разделы расходной части федерального бюджета на 2008–2010 гг. в долях ВВП либо незначительно (в пределах ±0,1 п.п. ВВП) изменились, либо остались неизменными.

Как и годом ранее, значительные объемы финансирования были традиционно предусмотрены по разделам «Межбюджетные трансферты», «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика» и в блоке социальных расходов.

Ситуация с расходами бюджета в период 2008–2010 гг. выглядит отнюдь неоднозначно. С одной стороны, в расходной части федерального бюджета были учтены те ориентиры финансирования, которые обозначил президент в своем Послании Федеральному Собранию РФ. С другой стороны, такой существенный рост расходов бюджета (почти 3 п.п. ВВП по сравнению с 2006 г.) может иметь негативные последствия для российской экономики, поскольку в условиях избыточного инфляционного давления это создает дополнительные проблемы, снижающие эффективность антиинфляционных действий правительства. Итоги подобного наращивания расходов на примере 2007 г. уже привели к существенному превышению запланированных параметров инфляции в стране, а потому дальнейший рост непроцентных расходов по отношению к ВВП ставит под серьезное сомнение действия правительства, направленные на дальнейшее снижение темпов роста потребительских цен в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Более того, принятие значительных по объемам обязательств по финансированию мероприятий, реализуемых либо в рамках приоритетных национальных проектов, либо по каналам Инвестиционного фонда РФ, Банка развития и прочих институтов развития, осуществляется без должного анализа долгосрочных финансовых последствий их влияния на расходы федерального бюджета да и бюджетной системы в целом. В результате остаются неучтенными возможные дополнительные расходы, которые могут возникнуть в ходе реализации этих проектов и программ. Поэтому при планировании новых расходных обязательств необходимо обеспечить максимально всесторонний учет и соответственно отражение в бюджете всех возможных финансовых последствий от реализации отдельных мероприятий в рамках этих проектов.

Анализ долговой политики федерального бюджета РФ

В области управления государственным долгом на федеральном уровне будет продолжена политика замещения внешних источников заимствования внутренними (*табл. 26).*

Таблица 26

Динамика структуры государственного долга Российской Федерации по состоянию на конец года, % ВВП

	2006	2007	2008	2009	2010
Государственный долг – всего	9,0	7,5	8,4	8,7	9,1
Внутренний долг	3,9	3,8	5,2	5,7	6,4
Внешний долг	5,1	3,7*	3,2	2,8	2,7

* Оценка.
Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Как видно из таблицы, доля внутренних источников заимствования в общем объеме государственного долга РФ к 2010 г. должна возрасти до 70% против 43% в 2006 г. Такое соотношение внутренних и внешних источников заимствований является следствием проведения политики полного отказа от привлечения новых кредитов правительств иностранных государств и на международных рынках капитала, а также ускорения реализации большинства действующих проектов с международными финансовыми организациями для завершения расчетов по принятым ранее обязательствам и минимизации объемов новых заимствований от международных финансовых организаций. В результате в бюджете предусмотрено использование только целевых «связанных» кредитов, предоставляемых международными финансовыми организациями, объем которых в 2008 г. составит 718 млн долл., в 2009–2010 гг. – 510,6 млн и 413,6 млн долл. соответственно.

Основным источником финансирования погашения государственных долговых обязательств в рассматриваемый период будут средства, привлеченные за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. Так, в 2008 г. за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке планируется привлечь 369,0 млрд руб., в 2009 г. – 396,3 млрд и в 2010 г. – 522,9 млрд руб. При этом предполагаемое более чем двукратное увеличение внутренних заимствований по сравнению с 2007 г. и их средне- и долгосрочный характер (их доля будет составлять около 98% запланированного объема заимствований), на наш взгляд, не приведет к вытеснению или удорожанию инвестиций, необходимых для роста отечественной экономики.

2.4. Долгосрочная устойчивость бюджетной политики в России

2.4.1. Оценка бюджетных последствий реализации мер, заложенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации

В ходе обсуждения проектов разрабатываемой в настоящее время Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (далее – Концепция) возникает ряд вопросов, связанных со сбалансированностью бюджетной политики. Для проведения оценки бюджетных последствий реализации мер, заложенных в Концепции, были использованы заданные там сценарные условия мировых цен на нефть и расчетные параметры темпов роста ВВП и индекса потребительских цен для

инновационного сценария по годам (2008–2020 гг.). Соответствующие исходные данные приведены в *табл. 27*[28].

Таблица 27

Исходные данные для расчетов

	2008	2009	2010	2015	2020	В среднем за период 2008–2020
Мировые цены на нефть (Urals), долл. за баррель (текущие цены)[29]	62	57	56	60	65	60
Валовой внутренний продукт, % к предыдущему году	106,2	106,2	106,2	106,3	106,8	106,4
Индекс потребительских цен, % к предыдущему году (декабрь к декабрю)	107,3	106,6	106,0	104,5	102,7	104,9
Реальные располагаемые доходы населения, % к предыдущему году	108,6	108,6	108,6	106,8	106,7	107,5

В дополнение к представленным данным в качестве исходных предпосылок использовались следующие предположения:

- сохранение ставок и собираемости основных налогов (с учетом снижения мировых цен на нефть в реальном выражении с течением времени);
- увеличение поступлений НДФЛ и ЕСН вместе с ростом реальных доходов населения (без учета снижения поступлений ЕСН из-за перехода в более высокие шедули);
- истощение месторождений полезных ископаемых, где нет льгот по НДПИ;
- предусмотренные Концепцией удвоение ВВП за 10 лет (2010–2020 гг.) и сокращение доли нефтегазового сектора с 19,7% ВВП в 2006 г. до 12,1% ВВП в 2020 г. приведут к значительному сокращению доли нефтегазовых доходов федерального бюджета. В результате возникает дефицит федерального бюджета и бюджета расширенного правительства.

Так как в Концепции отсутствует детализированный прогноз доходов бюджета расширенного правительства, а имеющиеся в Концепции итоговые значения доходов бюджета расширенного правительства представляются несколько завышенными, нами были сделаны расчеты динамики налоговых доходов бюджета расширенного правительства Российской Федерации в 2006–2020 гг. (*табл. 28*) и федерального бюджета (*табл. 29*)[30].

[28] Необходимо отметить, что приведенные в *табл. 27* данные соответствуют инновационному сценарию МЭРТа, согласно которому высокие темпы экономического роста в России сохранятся на всем рассматриваемом временном интервале. Падение доли налоговых доходов в ВВП во всех рассматриваемых сценариях в значительной степени обусловлено процессом ускоренного роста ВВП по сравнению с ростом нефтегазового сектора.

[29] Здесь рассматриваются текущие цены на нефть, поскольку прогноз именно таких цен приводится в Концепции. Однако при оценке влияния цен на нефть на ВВП и налоговые поступления в бюджет расширенного правительства следует учитывать не текущие, а реальные цены на энергоносители. Перевод текущих цен в реальные возможен с помощью использования индексов-дефляторов, выбор которых во многом зависит от способа использования выручки от продажи энергоносителей. Набор данных индексов дефляторов включает долларовую инфляцию (обесценение доллара к корзине мировых валют), российский индекс потребительских цен, российский дефлятор ВВП и др.

[30] Здесь и далее прогноз налоговых поступлений приводится на основании расчетов ИЭПП, сделанных при условии достижения макроэкономических показателей инновационного сценария развития МЭРТа.

Таблица 28

Оценка динамики налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства России в 2008–2020 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы бюджета расширенного правительства (1)=(1.1)+(1.2)	**37,48**	**37,4**	**33,91**	**31,52**	**29,97**
(1.1) Налоговые доходы бюджета расширенного правительства	34,28	34,2	30,81	28,52	27,07
ЕСН, без индексации шкалы	4,81	4,78	4,72	4,2	3,78
НДС	6,11	6,14	6,18	6,34	6,5
Налог на прибыль	5,21	5,11	5,01	4,49	3,98
НДФЛ	3,7	3,84	3,97	4,39	4,75
НДПИ	3,75	3,7	2,33	1,59	1,17
Налоги на внешнюю торговлю	7,4	7,33	5,31	4,21	3,59
Прочие налоги	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
(1.2) Неналоговые доходы	3,2	3,2	3,1	3	2,9
(2) Расходы бюджета расширенного правительства (на уровне 2006 г.)	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3
(3) Профицит до увеличения расходов (3)=(1)–(2)	**6,18**	**6,1**	**2,61**	**0,22**	**–1,33**
Накопленный резерв бюджетной системы до увеличения расходов, % ВВП (с учетом 4% номинальной доходности в год)*	*16,55*	*20,84*	*21,35*	*19,82*	*15,32*

* Под накопленным резервом бюджетной системы подразумеваются накопления, возникшие в результате превышения доходов бюджета расширенного правительства над расходами в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния.

Таблица 29

Основные параметры федерального бюджета Российской Федерации в 2008–2020 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы федерального бюджета (1)=(1.1)+(1.2)	21,73	21,61	18,24	16,30	15,15
(1.1) Нефтегазовые	8,86	8,76	6,03	4,55	3,71
(1.2) Ненефтегазовые	12,87	12,85	12,21	11,75	11,44
(2) Расходы федерального бюджета (на уровне 2006 г.)	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00
(3) Ненефтегазовый дефицит бюджета (3)=(1.2)–(2)	–3,13	–3,15	–3,79	–4,25	–4,56
(4) Нефтегазовый трансферт	3,13	3,15	3,79	3,7	3,7
(5) Нефтегазовый дефицит федерального бюджета	0,00	0,00	0,00	–0,55	–0,86
Справочно:					
Резервный фонд	*10*	*10*	*10*	*10*	*8,44*
*Фонд национального благосостояния**	*6,45*	*10,65*	*11,08*	*9,32*	*6,53*

* С учетом софинансирования добровольных пенсионных накоплений на уровне 0,1% ВВП до 2014 г. (данные значения использованы в Концепции).

Прогнозные расчеты динамики бюджетных доходов показывают, что при заложенных в Концепции ценах на нефть Urals на уровне 60 долларов за баррель в среднем за период 2008—2020 гг. произойдет снижение доли доходов бюджета расширенного правительства в ВВП от уровня 37–38% ВВП в 2008 г. до 30% ВВП в 2020 г. Наибольшие масштабы примет сокращение доходов федерального бюджета (с 21–22% ВВП до 15% ВВП).

Это означает возникновение и рост дефицита бюджета расширенного правительства при условии сохранения расходов на уровне 2006–2007 гг. (в % ВВП) начиная с 2016 г. Нефтегазовый дефицит федерального бюджета возникнет существенно раньше – в 2011 г. Это оценка сделана в предположении о сохранении собираемости и ставок основных налогов и о снижении (в реальном выражении) мировых цен на нефть (что представляет собой не вполне консервативный, но достаточно умеренный сценарий).

При этом в Концепции предусматривается увеличение бюджетных расходов на финансирование к 2020 г. здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, а также по другим статьям, в том числе увеличение капитальных вложений из бюджета[31]. Соответствующие ориентиры увеличения расходов бюджета расширенного правительства приведены в *табл. 30*.

Таблица 30

Оценка динамики расходов бюджета расширенного правительства России в 2006–2020 гг., % ВВП

	2006	2007	2010	2015	2020
Образование	3,9	4,1	3,9	4,3	4,5
Здравоохранение	4,0	4,2	4,1	4,3	4,8
Фундаментальные исследования и содействие НТП	0,7		0,9	1,1	1,3
Государственные капвложения	3,3		3,5	4,5	4,0
Пенсии (последовательное увеличение нормы замещения до 30% к 2020 г.)[32]	4,8		5,9	7,0	8,1
Остальные расходы	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
Итого расходы бюджета расширенного правительства	**31,3**	**34,1**	**33,0**	**35,9**	**37,4**
Профицит/дефицит после увеличения расходов, % ВВП	**8,6**	**6,1**	**0,91**	**–4,38**	**–7,43**

* Цветом выделены значения расходов в соответствии с Концепцией.

[31] Необходимо отметить, что согласно Концепции в период 2010–2015 гг. предусматривается сокращение расходов на здравоохранение с 4,0% ВВП в 2006 г. до 3,3% ВВП в 2010 г. и 3,8% ВВП в 2015 г. В период 2015–2020 гг., напротив, прогнозировался рост расходов по данной статье до 4,8% ВВП. Аналогично к 2010 г. предусматривалось сокращение расходов на образование с 3,9% ВВП в 2006 г. до 3,5% ВВП в 2010 г., а затем рост расходов до 4,5% ВВП к 2020 г. Однако, учитывая сложившиеся тенденции в динамике расходов бюджета расширенного правительства, существенное падение расходов на здравоохранение и образование в 2015 г. представляется маловероятным. Поэтому в *табл. 29* указаны расходы по данным статьям на 2010–2015 гг. исходя из предположения о линейном росте данных расходов в процентах ВВП такими темпами, чтобы к 2020 г. достичь заданных в Концепции значений.

[32] Согласно Концепции увеличение численности пенсионеров, а также предположение об опережающей индексации пенсий с целью увеличения соотношения между средней трудовой пенсией и средней зарплатой (коэффициента замещения) до 30% к 2020 г. станут причиной последовательного увеличения объема публичных обязательств в сфере пенсионного обеспечения. В этой связи Минэкономразвития прогнозирует рост расходов бюджетной системы на пенсионное обеспечение до 8,1% ВВП к 2020 г. по сравнению с 6,1% в 2011 г. Данные значения близки к результатам расчетов ИЭПП, согласно которым для сохранения нормы замещения на уровне 30% потребуется увеличение расходов бюджетной системы на пенсионное обеспечение до 8,2% ВВП к 2020 г. по сравнению с 6,2% ВВП в 2010 г.

Таблица 31

Основные параметры федерального бюджета Российской Федерации в 2008–2020 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2015	2020
(1) Доходы федерального бюджета (1)=(1.1)+(1.2)	21,73	21,61	18,24	17,85	16,30	15,15
(1.1) Нефтегазовые	8,86	8,76	6,03	5,74	4,55	3,71
(1.2) Ненефтегазовые	12,87	12,85	12,21	12,12	11,75	11,44
(2) Расходы федерального бюджета*	16,41	16,56	17,46	16,82	19,52	21,86
(3) Использование средств Фонда национального благосостояния на покрытие дефицита пенсионной системы	0,00	0,00	0,00	1,22	0,84	0,00
(4) Ненефтегазовый дефицит бюджета (4)=(1.2)–(2)**	–3,54	–3,72	–5,25	–4,70	–7,77	–10,42
(5) Нефтегазовый трансферт***	3,54	3,72	4,50	3,7	3,7	3,7
(6) Нефтегазовый дефицит федерального бюджета (6)=(4)+(5)	0,00	0,00	–0,75	–1,00	–4,07	–6,72
Справочно:						
Резервный фонд	*10,00*	*10,00*	*10,00*	*10,00*	*10,00*	*9,85*
*Фонд национального благосостояния**	*6,04*	*9,71*	*9,50*	*8,63*	*0,00*	*0,00*

* Рассчитано исходя из предположения о том, что увеличение государственных расходов, предусмотренное Концепцией, осуществляется за счет федерального бюджета. При этом покрытие дефицита Пенсионного фонда производится за счет доходов федерального бюджета и соответственно учитывается в качестве расходов федерального бюджета (до тех пор, пока ненефтегазовый дефицит федерального бюджета не превысит 4,7% ВВП начиная с 2011 г.) и средств Фонда национального благосостояния (в случае превышения ненефтегазового дефицита 4,7% ВВП начиная с 2011 г.). Использование Фонда национального благосостояния для покрытия дефицита Пенсионного фонда не учитывается в расходах федерального бюджета (строка 3).

** Согласно требованиям Бюджетного кодекса ненефтегазовый дефицит бюджета не может превышать 4,7% ВВП.

*** Цветом выделены параметры федерального бюджета, чьи прогнозные значения противоречат требованиям действующего бюджетного законодательства.

Из приведенных данных видно, что предполагаемые меры по увеличению расходов приводят к общему росту расходов бюджета расширенного правительства в 2020 г. на 6 п.п. ВВП по сравнению с 2006 г. Основная часть этого увеличения представляет собой рост расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение. Для приведенного варианта дефицит бюджета расширенного правительства составит более 4% ВВП к 2015 г. и более 7% ВВП к 2020 г.

В еще более тяжелом положении окажется федеральный бюджет (*табл. 31*). Так как ненефтегазовый дефицит не может превышать 4,7% ВВП, начиная с 2010 г. часть дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации придется финансировать за счет средств Фонда национального благосостояния. К 2016–2017 гг. данный фонд будет исчерпан[33]. Начиная с 2010 г. нефтегазового трансферта будет недостаточно для покры-

[33] Существующее бюджетное законодательство в значительно большей степени направлено на сохранение Резервного фонда, нежели Фонда национального благосостояния. Резервный фонд может использоваться только для осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта, величина которого строго ограничена Бюджетным кодексом Российской Федерации. При умеренных ценах на нефть, заложенных в Концепции, величина нефтегазовых доходов будет превышать величину нефтегазового трансферта на всем рассматриваемом временном интервале, и лишь в 2020 г. величина нефтегазовых доходов сравняется с величи-

тия ненефтегазового дефицита федерального бюджета. Начиная с 2011 г. для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета придется привлекать заемные средства в максимально допустимом согласно действующему законодательству объеме (1% ВВП). Таким образом, в 2017 г. финансировать растущие расходы при одновременном выполнении требований бюджетного законодательства о непревышении нефтегазового дефицита 4,7% ВВП станет невозможно. Возникнет необходимость либо существенного сокращения расходов (повышения налогов), либо увеличения допустимого ненефтегазового дефицита и нефтегазового трансферта. Однако при отказе от сокращения бюджетных расходов (повышения налогов) сбалансированность федерального бюджета сможет обеспечиваться средствами Резервного фонда лишь в течение двух лет.

Необходимо также учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, приведенные данные об увеличении расходов представляют собой средние ориентиры увеличения расходов, фактическое увеличение может быть существенно выше, особенно после того, как соответствующие масштабные проекты будут уже начаты. Во-вторых, приведенные расчеты, по-видимому, не учитывают ряд расходов, в том числе по проекту «Сочи-2014»; расходы на здравоохранение с учетом старения населения могут оказаться существенно выше запланированных; увеличение прочих расходов и др.

В-третьих, проблемы сбалансированности бюджета расширенного правительства в случае более раннего снижения цен на нефть будут возникать раньше 2020 г. из-за предположительного увеличения расходов в 2010–2015 гг. для реализации заложенного в Концепции ускорения экономического роста в инновационном сценарии в 2013–2017 гг.

В-четвертых, Минэкономразвития России, в значительной степени осознавая размер требуемого увеличения расходов, сформулировало предложения по снижению других расходных статей (*табл. 32*).

Таким образом, в качестве одного из основных источников компенсации возникающего дефицита в Концепции указывается снижение тех статей расходов, по которым меры не оценены явным образом. Это на практике представляется маловероятным, поскольку из 12,1% ВВП данных расходов основная часть приходится на статьи с малой возможностью сокращения: 8,3% ВВП – на общегосударственные вопросы[34], пра-

ной нефтегазового трансферта. В результате при сохранении действующего бюджетного законодательства может сложиться ситуация, когда средства Резервного фонда не будут использоваться в случае бюджетного кризиса, если причиной данного кризиса не является снижение цен на энергоносители. Фонд национального благосостояния предназначен в том числе и для обеспечения сбалансированности пенсионной системы. Так как наибольший риск для бюджетной системы представляет рост расходов на пенсионное обеспечение, который во многом носит объективный характер, фискальное давление на Фонд национального благосостояния может быть весьма существенным. Косвенно это подтверждается тем, что в 2008 г. в случае недостаточности дополнительных доходов федерального бюджета для обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе использовать на эти цели средства Фонда национального благосостояния в объеме 138 млрд руб. В результате даже при отсутствии значительных проблем в бюджетной системе действующее законодательство не запрещает осуществления значительного волюнтаристского расходования средств данного Фонда.

[34] Несмотря на то что расходы на общегосударственные вопросы сократятся из-за снижения расходов на обслуживание государственного долга, на 1 декабря 2007 г. доля расходов на обслуживание государственного долга в общегосударственных расходах составила лишь 17%. Таким образом, приведенные в Концепции прогнозные значения расходов на общегосударственные вопросы представляется существенно заниженными.

воохранительную деятельность и национальную оборону, еще 2,3% ВВП – это расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Приведенные в *табл. 32* ориентиры сокращения расходов мало реалистичны и, по-видимому, не могут быть реализованы в течение анализируемого периода, что соответственно не позволит сбалансировать бюджетную систему при отмеченных условиях.

Таблица 32

Предложения по снижению расходов бюджета расширенного правительства согласно Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, % ВВП

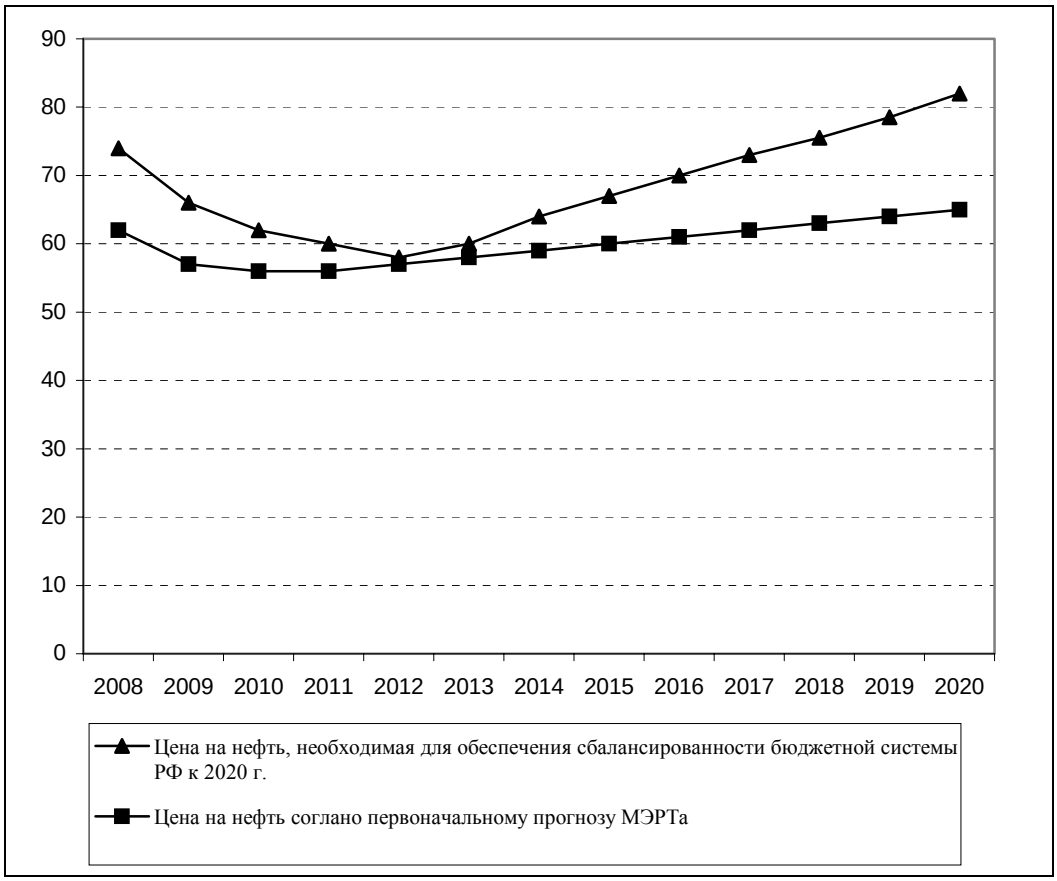
	2007	2015	2020
Общегосударственные вопросы	3,3	3,0	2,4
Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	5,5	5,3	5,0
Национальная экономика	4,0	3,9	3,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,3	1,3	1,0
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,4	0,3
Итого снижение расходов по приведенным статьям к уровню 2007 г.		*–1,9*	*–3,8*

Источник: данные Концепции.

Достижение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации при увеличении расходов, предусмотренном Концепцией, и сохранение действующего налогового законодательства возможно лишь в условиях стабильно высоких цен на энергоносители. В первоначальном варианте Концепции средняя цена на нефть в 2010–2020 гг. прогнозировалась на уровне 60 долл. за баррель. Однако в ходе обсуждения Концепции долгосрочного развития сложилось мнение о том, что прогноз нефтяных цен за 2008–2020 гг. на среднем уровне 60 долл. за баррель является заниженным и следует скорректировать его в сторону повышения. Нами были проведены расчеты, какой должна быть цена на нефть в 2008–2020 гг., чтобы в 2020 г. бюджетная система Российской Федерации была сбалансирована при условии увеличения бюджетных расходов, предусмотренных Концепцией (*рис. 19, табл. 33*). Данные расчеты показывают, что при среднегодовом уровне цен в 68 долл. за баррель (при значительном повышении цены на нефть к 2020 г. – до 82 долл. за баррель) бюджет расширенного правительства России становится сбалансированным на всем рассматриваемом промежутке времени.

Однако, как видно из представленных в *табл. 33* данных, даже при условии стабильно высоких цен на энергоносители (начиная с 2013 г. номинальные цены неуклонно растут) профицит бюджета расширенного правительства снижается.

Рассматриваемое изменение прогноза макроэкономических показателей можно расценивать как отход от умеренной оценки мировых цен на энергоносители. Необходимо отметить, что в настоящее время не существует надежных методик прогнозирования нефтяных цен. Неопределенность в развитии мирового нефтяного рынка отражается и в среднесрочных прогнозах мировых цен на нефть. В *табл. 34* приведены результаты опроса Reuters, проведенного в декабре 2007 г. с участием более 20 различных организаций, разрабатывающих такие прогнозы. Как видно из приведенных данных, прогнозы цены нефти сорта Brent на 2010 г. находятся в диапазоне от 55,75 до 86,8 долл./барр.



Источник: расчеты ИЭПП.

Рис. 19. Цены на нефть Urals (мировые), долл./барр.

Таблица 33

Оценка основных параметров бюджетной системы Российской Федерации на 2008–2020 гг. при прогнозе мировых цен на уровне 68 долл. за баррель, % ВВП

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы бюджета расширенного правительства	**43,26**	**41,69**	**38,56**	**36,27**	**37,49**
ЕСН без индексации шкалы	4,4	4,4	4,4	4,1	3,6
НДС	6,11	6,11	6,11	6,11	6,11
Налог на прибыль	7,3	6,7	6,3	6,7	7,8
НДФЛ	3,7	3,84	3,97	4,39	4,75
НДПИ	4,97	4,6	4,45	2,72	3,36
Налоги на внешнюю торговлю	9,68	8,94	6,33	5,35	5,07
Прочие налоги	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Итого налоговые доходы консолидированного бюджета	40,06	38,49	35,46	33,27	34,59
Неналоговые доходы	3,2	3,2	3,1	3	2,9
(2) Расходы консолидированного бюджета (после увеличения расходов)	**32,1**	**32,4**	**32,7**	**35,9**	**37,4**
(3) Профицит после увеличения расходов (3)=(1)–(2)	**11,16**	**9,29**	**5,86**	**0,37**	**0,09**

Таблица 34

Прогноз цены нефти Brent в 2008–2010 гг. организациями – участниками опроса Reuters, долл./барр.

	2008	2009	2010
Среднее значение	76,49	71,61	68,72
Максимальное значение	95,00	82,00	86,80
Минимальное значение	61,75	64,00	55,75

Источник: Reuters.

Чем дальше горизонт планирования, тем больше увеличивается разброс в оценках нефтяных цен. Согласно базовому варианту последнего прогноза Международного энергетического агентства ОЭСР (МЭА)[35], опубликованному в ноябре 2007 г., мировая цена на нефть, определяемая как средняя цена нефти, импортируемой в страны ОЭСР, к 2015 г. снизится до 60 долл./барр. (в ценах 2006 г.), после чего будет крайне медленно расти до 62 долл./барр. (в ценах 2006 г.) в 2030 г., или 108 долл./барр. в номинальном выражении. В сценарии высоких темпов экономического роста прогнозируется, что мировая цена на нефть в 2030 г. составит 87 долл./барр. (в ценах 2006 г.). Можно отметить, что последний прогноз МЭА достаточно заметно повышен по сравнению с предыдущим прогнозом данной организации, в котором предполагалось, что цена на нефть составит 47,8 долл./барр. в 2015 г. и 55 долл./барр. в 2030 г. (в ценах 2005 г.)[36].

Прогноз мировых цен на нефть, разработанный Министерством энергетики США в 2007 г., предполагает возможность колебания нефтяных цен в пределах от 34,1 до 89,1 долл. за баррель в период до 2020 г.

Подобный разброс значений нефтяных цен демонстрирует полную неспособность современной науки прогнозировать конъюнктуру сырьевых рынков на сколько-нибудь отдаленную перспективу. При существующей неопределенности внешнеэкономической конъюнктуры бюджетное планирование должно носить сценарный характер, обеспечивая долгосрочную сбалансированность бюджетной системы при любой внешнеэкономической конъюнктуре.

Все это указывает на то, что представленная Концепция в отношении бюджетных расходов может быть реализована с существенным бюджетным дефицитом и только в случае сохранения мировых цен на нефть на уровне 2006 г. в реальном выражении (в долларах 2006 г.) может быть достигнута сбалансированность бюджетной системы. Даже при небольшом снижении цен на нефть бюджетная система оказывается несбалансированной. Начиная с 2011 г. будет стабильно (на 1% ВВП в год) расти долг федерального бюджета, использование накопленных средств на покрытие дефицита приведет к исчерпанию Фонда национального благосостояния в перспективе к 2016 г. и Резервного фонда – к 2018–2020 гг.

[35] World Energy Outlook 2007. OECD/IEA, 2007.
[36] World Energy Outlook 2006. OECD/IEA, 2006.

2.4.2. Анализ возможных сценариев повышения сбалансированности бюджетной системы в 2008–2020 гг.

Анализ возможных сценариев повышения сбалансированности бюджетной системы проводится исходя из необходимости существенного увеличения расходов на выплату пенсий. Как видно из представленных в *табл. 30* данных, необходимость повышения расходов бюджетной системы на поддержание коэффициента замещения на социально приемлемом уровне (не ниже 30%) приведет к увеличению дефицитности консолидированного бюджета до 8,1% ВВП к 2020 г. даже при условии сохранения относительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Это можно объяснить тем, что из-за старения населения и быстрого роста заработной платы, обозначенного в Концепции, с каждым годом на поддержание коэффициента замещения будет требоваться б*о*льшая доля ВВП.

Увеличить сбалансированность бюджетной системы можно следующими способами:

1. В первую очередь следует предотвратить нарастающую эскалацию бюджетных расходов. Так, в 2007 г. рост расходов федерального бюджета по сравнению с 2006 г. составил 2,2 п.п. ВВП при том, что доходы увеличились на 0,3 п.п. ВВП. Прежде всего речь идет об отказе от роста расходов на капитальные вложения. Сохранение доли расходов расширенного правительства на уровне 2006 г. (за исключением расходов на выплату пенсий) позволит сократить дефицитность бюджетной системы в 2020 г. на 2,7% ВВП (*табл. 35*).

2. Проводить систематическую индексацию шкалы ЕСН. В *табл. 35* представлены расчеты для индексации шкалы ЕСН с 2010 г. 1 раз в 3 года с учетом темпа роста заработной платы. Необходимо отметить, что указанный вариант индексации шкалы ЕСН с учетом темпов роста заработной платы может оказаться неприемлемым с политической точки зрения (это может быть воспринято как увеличение налогового бремени на труд). Более вероятной и, может быть, даже желательной является мягкая индексация шкалы ЕСН с учетом индекса потребительских цен. Однако такой вариант не позволяет существенно сократить дефицит бюджета расширенного правительства (при индексации шкалы ЕСН с учетом индекса потребительских цен поступления по ЕСН снизятся с 4,81% ВВП в 2008 г. до 4,3% ВВП в 2020 г. по сравнению с 3,87% ВВП в 2020 г. для варианта без индексации шкалы).

3. Повышение НДПИ на природный газ. В соответствии с Постановлением № 333 от 28 мая 2007 г. с 1 января 2011 г. поставки газа ОАО «Газпром» и его аффилированными лицами предполагается осуществлять по ценам, определяемым по формуле, обеспечивающей равную доходность поставок газа на внешний и внутренний рынки. Это резко увеличит доходы предприятий газового сектора экономики.

Одновременно в налоговой системе отсутствуют автоматические регуляторы, которые позволяли бы обеспечить адекватный рост налоговых платежей газового сектора. В *табл. 36* представлены расчеты, показывающие, что можно увеличить профицит (снизить дефицит) бюджета расширенного правительства при повышении НДПИ на газ и ежегодной индексации ставки данного налога с учетом цен на газ на внутреннем рынке на 0,25% в 2008 г. и на 0,43% ВВП в 2020 г.

4. Отказ от снижения НДС и частичное замещение налога на прибыль налогом на добавленную стоимость. На фоне сказанного нам представляются весьма опасными

предложения по значительному снижению ставки НДС. Нельзя не признать, что в РФ действительно существуют определенные трудности с администрированием НДС. Особенно они проявляются при возмещении НДС, уплаченного экспортерами. Распространены различные схемы ухода от этого налога с использованием развитой инфраструктуры короткоживущих предприятий. Эти явления требуют серьезной работы по совершенствованию техники налогообложения НДС, и опыт развитых стран показывает, что масштабы подобных явлений могут быть значительно уменьшены.

В проходящей в настоящее время дискуссии в числе аргументов, приводимых в пользу снижения ставки НДС, встречается утверждение о том, что поскольку налогом облагается добавленная стоимость, то наиболее угнетающе налог воздействует именно на те отрасли с высокой долей добавленной стоимости, которые, по всей видимости, должны быть приоритетными в будущем. Данное утверждение может быть объяснено исключительно каким-то недоразумением, поскольку распределение бремени НДС между производителем и потребителем определяется соотношением эластичности по цене спроса и предложения на соответствующую продукцию и не определяется долей добавленной стоимости в цене товара.

В то же время роль НДС в бюджетной системе весьма велика: в 2007 г. в федеральный бюджет от этого налога поступило 6,86% ВВП, что составляет около 30% доходов бюджета. Если оценить потери бюджета от снижения ставки НДС до 15% (с одновременной ликвидацией пониженной ставки 10%), то они составляют около 0,8% ВВП, при снижении до 13% – 1,5% ВВП. Разумеется, что на фоне сегодняшнего крупного профицита федерального бюджета (в 2006 г. – 7,4% ВВП, в 2007 г. – 5,5% ВВП) такие потери могут показаться незначительными, но, как мы показали выше, в долгосрочной перспективе при нарастании несбалансированности бюджетной системы с подобными потерями нельзя не считаться. Поэтому любые предложения по снижению налогов должны сопровождаться предложениями по уменьшению расходов бюджетной системы.

Желание снизить налоги и улучшить тем самым положение предприятий и граждан вполне объяснимо, особенно в условиях профицитного бюджета. Однако следует напомнить, что такое снижение в современных условиях, когда жесткая бюджетная политика является важнейшим инструментом стерилизации денежной эмиссии, вызванной монетизацией положительного сальдо платежного баланса, вызовет рост денежной базы и соответствующее увеличение инфляции. Оценки показывают, что при переходе к ставке НДС в 15% инфляция увеличится на 0,9 п.п., а к ставке 13% – на 1,6 п.п.

Следует также отметить, что снижение налогов часто аргументируется тем, что оно приведет к быстрой отдаче в виде ускорения экономического роста. Такой аргумент малосостоятелен в современных условиях. Проводимые Институтом экономики переходного периода конъюнктурные опросы предприятий показывают, что начиная с 2006 г. российские предприятия столкнулись с серьезной ограниченностью рабочей силы, а с середины 2007 г. – производственных мощностей. Таким образом, рассчитывать на действие налогового мультипликатора в условиях, когда выпуск близок к потенциальному, вряд ли возможно. Экономический рост в России может осуществляться лишь при расширении производственных возможностей, связанном с вложениями в производственный и человеческий капитал.

Проблема сбалансированности доходов и расходов бюджетной системы при консервативном сценарии динамики цен на нефть до определенной степени может быть решена путем изменения структуры налоговой системы в пользу тех налогов, поступления которых меньше связаны с конъюнктурой мирового рынка энергоносителей. Оценки показывают, что доля конъюнктурной составляющей (составляющей, определяемой колебаниями цены на нефть) в поступлениях по налогу на прибыль организаций в 2006–2007 гг. составила около 15%, тогда как в поступлениях НДС – 1–2%. Таким образом, для увеличения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы можно предложить следующий сценарий налоговой реформы: увеличение НДС при одновременном снижении налога на прибыль. Поскольку у налога на прибыль организаций значительна конъюнктурная составляющая, постольку при ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры доля этого налога в ВВП заметно снизится. Пропорционально падению доли этого налога в ВВП уменьшатся и потери бюджетной системы от снижения налога на прибыль. Другими словами, при высоких ценах на нефть целесообразно снижать ставку того налога, который наиболее уязвим по отношению к снижению цен на энергоносители.

Налоговый эффект от предлагаемой реформы зависит от степени замещения поступлений от налога на прибыль организаций поступлениями по НДС. Чем большая доля налога на прибыль замещается поступлениями по НДС, тем устойчивее становится бюджетная система в долгосрочном периоде. Однако скорее всего представленное в *табл. 35 (строка 2.4)* замещение налога на прибыль поступлениями по НДС является предельно допустимым, так как дальнейшее снижение налога на прибыль может привести к дестабилизации региональных финансов, а также к тому, что поступления по данному налогу станут несущественными для бюджетной системы. Как показывает опыт развития налоговых систем в развитых странах, диверсификация налогов положительно влияет на устойчивость налоговой системы к внешним шокам и уклонению от налогов.

Заметим также, что снижение НДС в отличие от снижения налога на прибыль означает уменьшение эффективного уровня тарифной защиты отечественного производства. Дело в том, что при вполне естественных предпосылках, что кривая предложения импортных товаров горизонтальна (по данной цене может быть поставлено любое количество товара), а эластичность предложения отечественных товаров, конкурирующих с импортными, имеет отрицательный наклон (отлична от бесконечности), снижение ставки НДС приведет к большему снижению цен на импортные товары, чем на отечественные.

Налоговая реформа, связанная с изменением ставок основных налогов, осуществляется в настоящее время в Германии. Испытывая определенное давление со стороны стран Восточной Европы (в Польше ставка по налогу на прибыль организаций составляет 17,4%, в Словакии – 19, в Эстонии – 23%), ФРГ в 2008 г. снижает ставку по налогу на прибыль организаций с 25 до 15% при расширении налоговой базы за счет доходов, полученных от процентов по банковским вкладам, от аренды и лизинговых операций. Это дополняется снижением в 2007 г. социального налога, используемого для страхования от безработицы, и повышением налога на добавленную стоимость с 16 до 19%.

5. Приватизация, рост капитализации и увеличение доли прибыли, поступающей в федеральный бюджет от федеральных компаний, находящихся в государственной собственности, может являться одним из наиболее эффективных и социально приемлемых способов увеличения активов и соответственно доходов Пенсионного фонда Российской Федерации или Фонда национального благосостояния и одновременно способом ослабления роли государства в хозяйственной деятельности. Совокупная примерная оценка стоимости государственных компаний составляет величину, превышающую 55% ВВП. Исходя из объемов иностранных инвестиций в Россию в 2005–2007 гг. и максимального объема доходов федерального бюджета от приватизации имущества (1997 г. – 0,77% ВВП) представляется возможным ежегодно получать дополнительные доходы от государственного имущества (приватизация, рост капитализации, дивиденды, размещение средств, полученных от приватизации, на финансовых рынках и др.) на сумму около 1% ВВП без риска значительного снижения стоимости государственных активов.

Таблица 35

Профицит (дефицит) бюджета расширенного правительства при реализации различных сценариев реформирования расходной и доходной составляющей бюджета в 2010–2020 гг.*, % ВВП

	2010	2015	2020
1. Профицит/дефицит бюджета расширенного правительства при увеличении расходов согласно Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и поддержании коэффициента замещения на уровне 30%	+0,91	–4,38	–7,43
2. Увеличение профицита (снижение дефицита) бюджета расширенного правительства в следующих случаях:			
2.1. Сохранение расходов бюджета расширенного правительства на уровне 2006 г.	+0,5	+2,3	+2,7
2.2. Индексация шкалы ЕСН с 2010 г. 1 раз в 3 года с учетом темпа роста заработной платы	+0,39	+0,87	+1,22
2.3. Повышение НДПИ на газ природный	+0,66	+0,66	+0,43
2.4. Частичное замещение налога на прибыль налогом на добавленную стоимость (снижение налога на прибыль до 17%, отмена 4%-ной региональной льготы по налогу на прибыль, отмена льготной 10%-ной ставки НДС, повышение базовой ставки НДС до 20%)	+0,07	+0,27	+0,37
2.5. Дополнительная приватизация государственного имущества	+1,00	+1,00	+1,00
3. Профицит/дефицит бюджета расширенного правительства при реализации совокупности рассматриваемых сценариев реформирования расходной и доходной составляющей бюджета в 2008–2020 гг.**	**+3,53**	**+0,72**	**–1,71**
*4. Накопленный резерв бюджетной системы, % ВВП (с учетом 4% номинальной доходности в год)******	*22,70*	*23,07*	*19,43*

* При ценах на энергоносители согласно первоначальному прогнозу МЭРТа России.
** При поддержании коэффициента замещения на уровне 30%.
*** Под накопленным резервом бюджетной системы подразумеваются накопления превышения доходов бюджета расширенного правительства над расходами в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния. При этом переданные в Пенсионный фонд Российской Федерации или в Фонд национального благосостояния активы федеральных компаний в накопленном резерве бюджетной системы не учитываются. Учитываются только средства, полученные от реализации данных активов или от управления ими (дивиденды, прибыль и т.д.).

Таблица 36

Основные параметры федерального бюджета Российской Федерации в 2008–2020 гг. при реализации предложенных мер, % ВВП*

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы федерального бюджета (1)=(1.1)+(1.2)	22,62	22,60	19,40	17,77	16,80
(1.1) Нефтегазовые	9,11	9,31	6,69	5,21	4,14
(1.2) Ненефтегазовые	13,51	13,29	12,71	12,56	12,66
(2) Расходы федерального бюджета	16,41	16,37	16,51	16,57	17,27
(3) Ненефтегазовый дефицит бюджета (3)=(1.2)-(2)	-2,90	-3,09	-3,80	-4,01	-4,61
(4) Нефтегазовый трансферт	2,90	3,09	3,80	3,7	3,7
(5) Нефтегазовый дефицит федерального бюджета (5)=(3)+(4)	0,00	0,00	0,00	-0,31	-0,91
Справочно:					
Резервный Фонд	*10,00*	*10,00*	*10,00*	*10,00*	*9,85*
*Фонд национального благосостояния**	*6,93*	*11,71*	*12,70*	*13,07*	*9,58*

* При ценах на энергоносители согласно первоначальному прогнозу МЭРТа России.

В заключение следует еще раз повторить, что ответственная бюджетная политика требует высокого уровня консерватизма при оценке различных сценариев экономической динамики. Недоучет долгосрочных последствий принимаемых решений или переоценка вероятности благоприятного развития событий может привести к катастрофическим для страны последствиям.

2.5. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2.5.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня

Основные тенденции в области отношений между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. В *табл. 37* представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета.

Таблица 37

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2007 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5	43,4	48,3

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

Анализируя данные *табл. 37,* можно отметить следующее. За период 1998–2005 гг. произошла существенная централизация налоговых доходов: доля данного вида доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете снизилась с 56,6 до 30,9%. В то же

время в 2006–2007 гг. этот показатель начал несколько увеличиваться, что говорит о некоторой коррекции тенденции к централизации налоговых поступлений. Необходимо отметить, что данная коррекция произошла не из-за перераспределения налоговых источников между уровнями бюджетной системы, а из-за более быстрого роста поступлений по налогам, закрепленным за региональными бюджетами по сравнению с налоговыми поступлениями в федеральный бюджет. При этом в 2007 г. в отличие от 2006 г. доля региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации существенно возросла и приблизилась к показателям, характерным для 2002–2005 гг. В структуре налоговых доходов субъектов РФ не произошло существенных изменений. По-прежнему более половины налоговых поступлений обеспечивают два налога: налог на прибыль организаций (42%, т.е. доля осталась на уровне 2006 г.) и налог на доходы физических лиц (его доля в налоговых поступлениях в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации немного выросла – с 34% в 2006 г. до 35% в 2007 г.). Анализ поступлений основных налогов в долях ВВП позволяет отметить следующее. Поступления от налога на доходы физических лиц продолжили тенденцию к увеличению, составив 3,8% ВВП (3,5% в 2006 г.). Поступления по налогу на прибыль организаций, несколько снизившиеся в 2006 г. (в процентах к ВВП), по итогам прошлого года, напротив, продемонстрировали некоторое увеличение – с 4,4 до 4,6% ВВП. Доходы региональных бюджетов, формируемые за счет акцизов, в прошлом году (как и за последние несколько лет) снизились и составили 0,54% ВВП (0,6% в 2006 г.). Несколько увеличилась доля налогов на имущество (с 1,17 до 1,25% ВВП) и на малый бизнес (с 0,36 до 0,37% ВВП). В то же время было зафиксировано падение поступлений от платежей за пользование природными ресурсами – с 0,26 до 0,24% ВВП.

В 2007 г. продолжилась тенденция к некоторому снижению межрегиональной неравномерности налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения. Значение соответствующего коэффициента вариации несколько уменьшилось – с 98,1% в 2006 г. до 97,6% в 2007 г. Еще большее снижение межрегиональной неравномерности в распределении налоговых доходов можно наблюдать при корректировке налоговых поступлений на региональный масштаб цен (для измерения регионального масштаба цен использована стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений покупательной способности населения, используемая при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации). Значение соответствующего коэффициента вариации снизилось с 66,6% в 2006 г. до 61,8% в 2007 г. Следует отметить, что в 2006–2007 гг. не происходило серьезных изменений в распределении доходных источников между уровнями власти (в отличие от 2005 г., когда часть неравномерно распределенных налогов – налога на прибыль и НДПИ – была централизована в федеральном бюджете). Снижение неравномерности в распределении налоговых поступлений может быть объяснено следующими причинами. Во-первых, в налоговых доходах субъектов РФ несколько выросла доля налога на доходы физических лиц, который (в отличие от налога на прибыль) достаточно равномерно распределен по регионам. Во-вторых, полученные данные подтверждают гипотезу, выдвинутую в предыдущем обзоре ИЭПП[37]. Основная идея заключается в том, что после экономического кризиса оживление экономической

[37] Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007.

активности начинается в небольшом числе регионов (в России это нефтедобывающие регионы и крупнейшие экономические центры). В результате происходит расслоение регионов по различным показателям, в том числе и по показателям налоговых доходов. Такая тенденция прослеживалась в России в 1999–2004 гг. Дальнейший экономический рост захватывает новые районы страны и приводит к снижению неравномерности распределения налоговых доходов. В долгосрочной перспективе данная тенденция, скорее всего, продолжится. Снижению межрегиональной дифференциации основных социально-экономических показателей будет способствовать, с одной стороны, ускоренный экономический рост в ряде регионов, являющихся в настоящее время высокодотационными, а с другой стороны – миграция населения из неперспективных районов страны в быстро развивающиеся экономические центры. В результате взаимодействия данных процессов слаборазвитые в настоящее время регионы либо будут «догонять» своих экономически развитых соседей, либо практически полностью «потеряют» население. В обоих случаях коэффициент вариации среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ будет сокращаться. Единственным фактором, который сможет временно замедлить данные процессы, является увеличение финансовых ресурсов федерального центра, направляемых по сути на закрепление населения на территории неперспективных регионов.

В реальном выражении налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли на 17,4%. В то же время в 12 регионах произошло снижение данного вида доходов в реальном выражении[38]. Следует отметить, что в Магаданской области и Корякском АО снижение было незначительным – на 0,7 и 0,2% соответственно. Максимальное снижение в абсолютном выражении было достигнуто в Тюменской области, Агинском Бурятском АО, Ханты-Мансийском АО и в Липецкой области. В большинстве случаев снижение доходов региональных бюджетов связано с «уходом» крупного налогоплательщика и снижением платежей по налогу на прибыль[39]. Так, поступления по налогу на прибыль организаций снизились в реальном выражении: в Агинском Бурятском АО – на 98%, в Тюменской области – на 54, в Липецкой области – на 24 и в Ханты-Мансийском АО – на 16%. Необходимо также отметить, что в 2006 г. во всех этих регионах доля налога на прибыль в налоговых доходах бюджета значительно превышала аналогичный показатель по России. Эта доля составила 97% в Агинском Бурятском АО, 63% в Тюменской области, 62% в Липецкой области и 52% в Ханты-Мансийском АО. Очевидно, что при такой зависимости бюджетов данных субъектов РФ от платежей по налогу на прибыль «уход» крупного налогоплательщика не мог не вызвать значительного снижения бюджетных доходов. Максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москве, Московской облас-

[38] Тюменская область, Агинский Бурятский АО, Ханты-Мансийский АО, Липецкая область, Томская область, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО, Республика Коми, Ненецкий АО, Республика Калмыкия, Магаданская область, Корякский АО.

[39] «Миграция» поступлений по налогу на прибыль организаций возможна двумя способами: с помощью трансфертного ценообразования или путем перерегистрации команий, осуществляющих свою деятельность в нескольких регионах, но не имеющих в них обособленных подразделений. Например, холдинг, занимающийся транспортировкой энергоносителей, учитывает значительную часть своего имущества (трубопроводы) на балансе головной компании, зарегистрированной в столице. При распределении налога на прибыль регионы, где фактически находятся данное имущество (трубопроводы), но где отсутствует обособленное подразделение данной компании, теряют значительные доходы.

ти, г. Санкт-Петербурге и Красноярском крае, т.е. в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью и опять же с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов в 2006–2007 гг.

Сопоставление регионов, в которых наблюдались наибольшие колебания бюджетных доходов, позволяет сделать вывод о том, что эти колебания были вызваны в основном перерегистрацией крупных налогоплательщиков. Высокая зависимость региональных бюджетов от платежей по налогу на прибыль приводит к обострению борьбы между региональными властями за регистрацию на их территории крупных налогоплательщиков. В этой борьбе основной упор делается не столько на улучшение инвестиционного климата с целью привлечения налогоплательщика на свою территорию, сколько на использование административного ресурса или «подкупа» крупного налогоплательщика с помощью бюджетных субсидий на проекты, чья реализация выгодна конкретным компаниям.

В 2007 г. – четвертый год подряд – был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации. При этом необходимо отметить, что прервалась тенденция к постепенному увеличению профицита региональных бюджетов. В 2007 г. он снизился на 0,41 п.п. и составил 0,12% ВВП. Это произошло за счет существенного увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ – с 13,74 до 14,56% ВВП. При этом заметному снижению профицита не смогло помешать некоторое увеличение региональных доходов – с 14,27 до 14,68% ВВП. Можно говорить о том, что на уровне регионов (так же как и на федеральном) находит свое отражение тенденция к наращиванию государственных расходов темпами, опережающими рост экономики.

Рассмотрим количественные характеристики финансовой помощи региональным бюджетам из федерального центра. Как видно из представленных в *табл. 38* данных, в 2002–2006 гг. наблюдалась тенденция к постепенному снижению объема федеральных финансовых ресурсов, перечисляемых субнациональным бюджетам (с 3,03 до 2,17% ВВП). В 2007 г. эта тенденция была прервана, объем межбюджетных трансфертов существенно увеличился – до 2,6% ВВП.

Более подробный анализ структуры межбюджетных трансфертов позволяет отметить следующее. Как и прогнозировалось нами ранее[40], размер средств, выделяемых из федерального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), уменьшился с 0,94 до 0,79% ВВП. Это связано, прежде всего, с действовавшим в последние годы порядком ежегодной индексации ФФПР на индекс потребительских цен. Как и предполагалось, объемы федеральной финансовой помощи регионам (так же как и другие виды расходов) росли в 2007 г. темпами, превышающими темп роста ВВП. В результате доля ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов снизилась.

В 2007 г. продолжилась тенденция последних лет к увеличению финансирования из Фонда компенсаций (ФК). Общая сумма субвенций из этого фонда выросла по сравнению с 2006 г. с 0,30 до 0,43% ВВП. Данная тенденция объясняется разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением федерального центра финансировать федеральные мандаты в полном объеме. После резкого роста Фонда софинансирования социальных расходов – с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП – в

[40] Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 126.

2005 г., вызванного монетизацией льгот (значительную долю в расходах фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов и других категорий граждан), наблюдается постепенное снижение объема данного вида трансфертов. В 2007 г. доля Фонда софинансирования социальных расходов снизилась на 0,01 п.п. (как и в 2006 г.) и составила 0,1% ВВП. Финансирование из Фонда реформирования региональных финансов практически не изменилось и составило около 0,01% ВВП. Несколько увеличился объем Фонда развития регионов – с 0,01% ВВП в 2006 г. до 0,02% ВВП в 2007 г.

В качестве негативной тенденции следует отметить увеличение дотаций на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов с 0,16 до 0,17% ВВП. Активное использование этого механизма финансирования, безусловно, усиливает проблему «мягких бюджетных ограничений». В то же время нельзя не отметить, что в 2007 г. снизился объем средств, переданных по взаимным расчетам, с 0,05 до 0,02% ВВП. Данный инструмент межбюджетных отношений является одним из самых непрозрачных, поэтому уменьшение его доли можно оценить как положительную тенденцию.

Начиная с 2004 г. были предприняты попытки по увеличению прозрачности межбюджетных отношений. В настоящее время средства Фонда финансовой поддержки регионов, Фонда компенсаций, Фонда реформирования региональных финансов и Фонда регионального развития распределяются согласно методике, утвержденной постановлением Правительства РФ. На формализованной основе осуществляется формирование и использование Фонда софинансирования социальных расходов. Тем не менее значительная часть федеральной финансовой помощи регионам по-прежнему распределяется без каких-либо методологических и финансово-экономических обоснований. Доля межбюджетных трансфертов, распределяемых на формализованной основе, в 2007 г. составила около 59% всей суммы средств, переданных федеральным центром субъектам РФ.

В 2007 г. продолжилась практика пересмотра в течение года Закона о федеральном бюджете и увеличения объема изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам. Объем дополнительной (не предусмотренной в начале финансового года) помощи составил около 65 млрд руб., что в 2 раза превышает аналогичный показатель 2006 г. При этом в 2007 г. были выделены дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов в размере 54,8 млрд руб. В сумме эти два источника «мягких бюджетных ограничений» составили порядка 14% общего объема межбюджетных трансфертов, что ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

В качестве примеров существующего порядка и принципов распределения дополнительной финансовой помощи можно привести следующие решения: дотации на сбалансированность региональных бюджетов были увеличены в течение 2007 г. с 50 млрд до 55 млрд руб., т.е. на 10%, Республике Чечня было перечислено 19 млрд руб. дополнительных дотаций.

Таблица 38

Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992–2007 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1. Финансовая помощь бюджетам других уровней				1,8	2,3	2,5	1,6	1,18	1,43	1,79	2,2	1,94	1,7	1,65	1,52	1,79
1.1. Федеральные целевые программы, а также субсидии субъектам РФ на поддержку сельского хозяйства, водохозяйственные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей														0,05	0,15	0,39
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов											0,15	0,11	0,04	0,12	0,11	0,10
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов, в том числе:	0	0	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,79
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	0	0	0,36	0,86	0,68	0,86	1	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,79
государственная поддержка «северного завоза»									0,06	0,08	0,08	0,07	–	–	–	–
Трансферты за счет НДС	0	0	0	0,31	0,36	0,36	0,12	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1.4. Дотации и субвенции, в том числе:	0	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,1	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,36	0,21	0,31
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов													0,11	0,24	0,16	0,17
1.5. Средства Фонда реформирования региональных финансов										0	0,01	0,01	0,01	0	0,01	0,01
1.6. Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления (субсидии и субвенции)											0,01	0,01	0,01	0,01	0,08	0,17
1.7. Фонд финансирования развития регионов									0,03	0,05	0,1	0,1	0,15	0,01	0,01	0,02
1.8. Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,2	0,14	0,12	0,01	0,05	0,02

Продолжение таблицы 38

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.9. Ссуды и бюджетные кредиты за вычетом погашения другим уровням гос. управления*	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	–0,03	–0,1	–0,08	0,02	0,09	–0,01	–0,02	–0,03	–0,04	–0,01
2. Фонд компенсаций										0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,30	0,43
3. Другие межбюджетные трансферты, из них:								0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34	0,36
государственная поддержка дорожного хозяйства**								0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,13	0,15	0,17
Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,7	3,4	1,8	2,3	2,5	1,6	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,25	2,17	2,57

* С 2005 г. – только бюджетные кредиты.
** В настоящее время большая часть трансфертов на поддержку дорожного хозяйства входит в раздел 1.1.

2.5.2. Изменения в Бюджетном кодексе Российской Федерации

Принятый Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» существенно расширил возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления государственными и муниципальными финансами, а также создал законодательную базу, по-новому регулирующую наиболее важные аспекты финансовых взаимоотношений бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. К наиболее значительным изменениям бюджетного законодательства в сфере межбюджетных отношений относятся следующие.

1. Переход к трехлетнему федеральному бюджету позволил повысить предсказуемость межбюджетных трансфертов для субъектов Российской Федерации. Значительная доля межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации распределена между субъектами Российской Федерации на три года, что создает благоприятные условия для повышения качества финансового планирования в регионах.

2. Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предоставили субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям возможность выбора между трехлетним бюджетом и среднесрочным финансовым планом. Переход на трехлетний бюджет позволит субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в полной мере использовать возможность заключения среднесрочных контрактов, установить прозрачные и предсказуемые правила бюджетно-налоговой политики на среднесрочную перспективу.

3. В рамках решения задачи по укреплению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации обеспечена стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в целях осуществления достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования. В соответствии с бюджетным законодательст-

вом исключена возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

4. Изменение порядка определения объема средств Фонда финансовой поддержки регионов, в соответствии с которым объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, позволило обеспечить минимальный гарантированный уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

5. В целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты установлены различные условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня их дотационности.

Вместе с тем изменения в действующем бюджетном законодательстве практически не затронули межбюджетные отношения между регионами и муниципальными образованиями. В действующем бюджетном законодательстве можно выделить ряд норм, препятствующих эффективному управлению финансами на региональном и местном уровне:

- в настоящее время в Бюджетном кодексе Российской Федерации (п. 1 ст. 137) закреплена возможность выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности. Однако в п. 2 ст. 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя. Очевидно, что в одних субъектах Российской Федерации эффективнее использовать подушевую схему распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, тогда как в других регионах из-за значительной неравномерности распределения доходной базы необходимо использовать бюджетную обеспеченность поселений при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- в п. 3 ст. 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации записано, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением только налоговых доходов на одного жителя. Однако на муниципальном уровне неналоговые доходы (например, арендная плата) могут быть сравнимы с объемом налоговых доходов. Следовательно, в некоторых субъектах Российской Федерации при расчете бюджетной обеспеченности целесообразно использовать данные не только о налоговых, но и о неналоговых доходах муниципальных образований, имеющих постоянный характер;
- в п. 1 ст. 142.2. Бюджетного кодекса Российской Федерации зафиксирована возможность предоставления бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превы-

шали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. Однако в ряде субъектов Российской Федерации поселения и муниципальные районы (городские округа) могут существенно отличаться не только объемами налоговых доходов, но и объективными условиями, влияющими на удорожание бюджетных услуг. Следовательно, может возникнуть ситуация, когда муниципальные образования с относительно высоким уровнем среднедушевых расчетных налоговых доходов имеют не столь высокую бюджетную обеспеченность, но вынуждены отчислять субсидии бюджету Российской Федерации. Чтобы решить данную проблему, необходимо предоставить субъекту Российской Федерации право выбора между бюджетной обеспеченностью, налоговыми доходами и совокупностью налоговых и неналоговых доходов муниципального образования как критериев для предоставления субсидий из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации;

– согласно п. 3 ст. 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) с учетом указанных в настоящем пункте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом соответствующих дотаций иного муниципального района (городского округа), который до распределения указанных дотаций имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности. При всей логичности данного требования бюджетного законодательства необходимо отметить, что при переходе к бюджетной трехлетке и распределению выравнивающих трансфертов между муниципальными районами (городскими округами) на три года данный принцип выравнивания (так называемый «принцип монотонности») соблюсти достаточно проблематично. Не случайно аналогичное требование для федерального Фонда финансовой поддержки регионов было исключено из Бюджетного кодекса РФ. С целью недопущения возникновения дополнительных факторов, препятствующих переходу к бюджетной трехлетке на региональном уровне, представляется необходимым пересмотреть данное требование БК РФ.

В качестве общего правила представляется необходимым использовать следующий подход в регулировании финансовых взаимоотношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на федеральном уровне. В федеральном законодательстве должен быть предложен достаточно широкий набор схем организации межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях бюджетной системы. Причем каждая схема должна исключать возможность двойного толкования со стороны различных субъектов бюджетного процесса. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования смогут выбрать наиболее приемлемую для них схему организации межбюджетных отношений из предложенного перечня. Чтобы учесть различные детали в распределении межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях, которые не могут быть определены Бюджетным кодексом Российской Федерации, необходимо особое внимание уделить разработке Кодекса лучшей практики. Кодекс лучшей практики организации межбюджетных отношений и повышения качества управления региональными и муниципальными финансами на региональном и местном уровнях будет составляться Министерством финансов Российской Федерации с привлечением независимых экспертов и содержать, в том числе, подробное описание методик распределения межбюджетных трансфертов, которые соответст-

вуют набору общих схем распределения межбюджетных трансфертов, зафиксированному в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

2.5.3. Федеральный бюджет на 2008 г. и на период до 2010 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2008 г., составляет около 919 млрд руб. Это в 1,17 раза больше, чем объем средств, предусмотренный Законом о федеральном бюджете на 2007 г., при том, что общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,20 раза. В результате более медленного роста межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы их доля в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2007 г.: с 14,2 до 14%. В дальнейшем тенденция снижения доли межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета продолжится: 12,1% в 2009 г., 10,8% в 2010 г. Учитывая, что в конце 1990-х годов доля одних только дотаций из ФФПР составляла 14% расходов федерального бюджета, а основные доходные источники в настоящее время сосредоточены в федеральном бюджете, снижение доли межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета представляется небесспорным.

Необходимо также отметить, что система межбюджетных трансфертов становится все более сложной и запутанной. В развитых странах, имеющих федеративную форму государственного устройства, как правило, существует 2 канала предоставления межбюджетных трансфертов: выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и поддержание региональных расходов на приоритетных для всей федерации направлениях на социально приемлемом уровне. В результате в развитых федеративных государствах насчитывается, как правило, 1–3 крупнейших трансферта из федерального бюджета бюджетам территорий и 3–15 более мелких трансфертов. В Российской Федерации согласно проекту бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. насчитывается около сотни различных трансфертов (6 трансфертов в подразделе «дотации», 58 – в подразделе «субсидии», 31 – в подразделе «субвенции»). Возникает вопрос, эффективна ли такая система. По аналогии с налогообложением число трансфертов должно быть приемлемо для эффективного администрирования. По 24 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд руб., это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по оценке целевого использования данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Представляется необходимым провести тщательную ревизию разграничения полномочий между федеральным центром и регионами с тем, чтобы ряд полномочий целиком закрепить за регионами, а часть полномочий (например, финансирование социальной помощи труженикам тыла и репрессированным) вернуть на уровень Федерации.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов** – основной канал финансовой помощи региональным властям – вырастут в 2008 г. на 26,2% (по сравнению с 2007 г.) и составят 329 млрд руб. (0,94%

ВВП). Необходимо отметить, что в 2008–2010 гг. делается попытка преодолеть тенденцию сокращения доли этого фонда в межбюджетных трансфертах: согласно проекту Закона о федеральном бюджете на 2008 г. и на период до 2010 г. доля ФФПР в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы вырастет с 33,6% в 2007 г. до 35,6% в 2008 г., 38,8% в 2009 г. и 42,7% в 2010 г. Однако, учитывая то, что в 1999 г. доля этого фонда в межбюджетных трансфертах составляла 73%, а с 1999 г. неравномерность в бюджетной обеспеченности регионов России значительно возросла, предлагаемое увеличение объемов дотаций из ФФПР представляется недостаточным. Кроме того, достижению основной цели распределения дотаций из ФФПР (обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг) начинает препятствовать попытка достичь иных целей, изначально не присущих данному фонду: повысить финансовую дисциплину региональных властей, избежать резких колебаний в уровне дотаций, стимулировать региональные власти к самостоятельному наращиванию налогового потенциала. При всей важности этих побочных целей попытка решить их все вместе с помощью одного финансового инструмента может привести к тому, что ни одна из перечисленных целей не будет достигнута, а процедура распределения дотаций из ФФПР станет более запутанной и менее прозрачной (более подробно о новой методике распределения дотаций из ФФПР см. в разделе 2.5.4).

Начиная с 2005 г. **Фонд компенсаций** объединяет в себе средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Проект федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. предусматривает увеличение объема ФК со 153,9 млрд руб. в 2006 г. до 190,4 млрд в 2010 г. Доля субвенций в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы остается высокой – 18–22%. С одной стороны, стремление федерального центра финансировать расходные мандаты является безусловным плюсом для бюджетной системы в целом. С другой стороны, в среднесрочной перспективе целесообразно осуществить проверку эффективности существующего разграничения полномочий и при необходимости:

а) отказаться от делегирования регионам ряда федеральных полномочий, перейдя к их финансированию непосредственно из федерального бюджета;

б) передать ряд федеральных полномочий субъектам Федерации в полном объеме с соответствующим увеличением объема нецелевых трансфертов и трансфертов с нежесткими условиями расходования полученных средств и/или расширением собственных доходов региональных бюджетов;

в) рассмотреть возможность делегирования/централизации некоторых полномочий на договорной основе с четкими, законодательно закрепленными условиями таких договоров. Необходимо отметить, что Россия имеет значительный отрицательный опыт разграничения полномочий на договорной основе, хотя зарубежный опыт нередко свидетельствует в пользу эффективности этого механизма. Поэтому возвращение к данному вопросу целесообразно в долгосрочной перспективе и потребует тщательной юридической и экономической проработки.

В части **субсидий** в проекте бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. запланирован значительный рост: субсидии в 2008 г. вырастут в 1,84 раза по сравнению с объемом, запланированным в бюджете 2007 г., – до 311 млрд руб. Основными направлениями расходования данных средств в 2008 г. являются:

– Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» – 15,2% от общей суммы субсидий;
– субсидии на дорожное хозяйство – 11,3% от общей суммы субсидий;
– субсидии на поддержку сельскохозяйственного производства – 10,7% от общей суммы субсидий;
– социальная помощь – 10,5% от общей суммы субсидий.

Субсидии из федерального бюджета на дорожное хозяйство и Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» имеют высокую социальную значимость для поддержания единства территориального и экономического пространства страны, обеспечения пространственной мобильности населения. Соответствующие обязательства по реализации крупных автодорожных проектов достаточно велики и в большинстве случаев не могут быть профинансированы исключительно за счет территориальных (региональных и местных) бюджетов. В этой связи представляется целесообразным сохранить существующие механизмы распределения этих субсидий, которые в целом соответствуют требованиям к подобным инструментам.

Вместе с тем с целью повышения эффективности планирования и использования этих средств необходимо обратить внимание как минимум на две особенности выделения субсидий на дорожное хозяйство. Во-первых, необходимо усилить привязку финансируемых через субсидии проектов к общим направлениям и приоритетам территориального развития, развития федеральных и территориальных дорог в регионе, а также к другим механизмам и объемам выделяемой финансовой помощи (решение о выделении субсидий на дорожное хозяйство должно учитывать бюджетную обеспеченность и объемы финансовой помощи, которую регион получает по другим направлениям). Во-вторых, необходимо ужесточить формальный отбор проектов по критериям социальной и экономической эффективности при подаче заявок и получении финансирования за счет субсидий с учетом возможностей по софинансированию со стороны регионов.

Что касается субсидий на сельскохозяйственное производство, то здесь ситуация существенно иная. Передача на региональный уровень полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства приводит к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятные природно-климатические условия, а в тех, где б*о*льшие финансовые возможности для осуществления подобной политики. Выделение из федерального бюджета средств на сельскохозяйственное производство на принципах софинансирования может усилить данную тенденцию, в частности, привести к поддержке наиболее финансово сильных регионов в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с регионами более слабыми. Поэтому эффективность подобных субсидий вызывает серьезные сомнения. Решением данного вопроса является централизация на федеральном уровне субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства с минимизацией региональных расходов по данному направлению. Одновременно должна возрасти роль Федерации в софинансировании расходов на социальное развитие села.

Что касается Фонда софинансирования социальных расходов, то направления софинансирования из данного фонда требуют определенной корректировки. В частности, целесообразно постепенно отказываться от софинансирования социальной поддержки

ветеранов труда, установив, например, переходный период в 5 лет, по завершении которого софинансирование по данному направлению будет отменено. Звание «Ветеран труда» продолжают присваивать в регионах России, причем критерии его предоставления существенно разнятся от региона к региону (см. *Вставку*). Тем самым данное направление социальной поддержки не является объективно обусловленным и справедливым, поэтому софинансирование соответствующих расходов из федерального бюджета в долгосрочной перспективе нельзя признать целесообразным. Социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также тружеников тыла целесообразно осуществлять с федерального уровня. Действительно, данные категории льготников возникли в результате решений, принятых высшим руководством страны, а не региональными или местными властями. Поэтому предоставление им социальной помощи должно являться полномочием органов государственной власти Российской Федерации. Однако в соответствии с действующим разграничением полномочий социальная поддержка данных категорий населения относится к компетенции субъектов Российской Федерации, и для того, чтобы передать эти полномочия на федеральный уровень, потребуется внесение поправок в ряд федеральных законов[41].

В отношении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, представляется необходимым формализация как порядка распределения указанных субсидий, так и порядка определения общего объема средств, направляемых на эти цели.

Вставка

Изменение порядка присвоения звания «Ветеран труда» в Челябинской области

В Челябинской области руководством региона было принято решение изменить порядок присвоения звания «Ветеран труда». Право на это звание появится у всех пенсионеров по возрасту при наличии стажа 35 лет для женщин и 40 лет для мужчин. До сих пор ветеранами труда могли стать только пенсионеры, имеющие правительственные награды и грамоты. На сегодняшний день в Челябинской области звание «Ветеран труда» имеют 384 тыс. человек. С 1 января 2008 г. право на звание получат еще около 270 тыс. человек. Вместе со званием эта категория населения также получит право на льготы: это 50%-ная оплата услуг ЖКХ и твердого топлива, бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте, а также льготы на стоматологическую помощь, услуги связи и др. Сумма на финансирование льгот ветеранам труда из

[41] Закон РСФСР № 1107-1 от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов», Закон Российской Федерации № 1761-1 от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий», Федеральный закон № 5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах», № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

областного бюджета будет увеличена на 1 млрд 550 млн руб. В связи с данным решением руководства Челябинской области можно рассмотреть две группы проблем.

Во-первых, рассматриваемое решение в значительной мере противоречит логике реформы по монетизации льгот, так как происходит расширение льгот, предоставляемых в натуральной форме. Кроме того, снижается адресность социальной поддержки населения, так как данные средства выделяются пенсионерам вне зависимости от уровня их благосостояния.

Во-вторых, возникают определенные проблемы, связанные с софинансированием данного решения из федерального бюджета. В настоящее время согласно методике распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование отдельных видов социальных расходов субъектов Российской Федерации на 2008 г. и на период до 2010 г. размер субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на социальную поддержку ветеранов труда определяется исходя из следующих параметров: численности граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, в субъекте Российской Федерации, индекса бюджетных расходов в регионе, нормативно установленного объема затрат на предоставление льгот на одного получателя и уровня софинансирования, который, в свою очередь, зависит от бюджетной обеспеченности региона. Если в регионе увеличивается число ветеранов труда, возникает необходимость симметричного увеличения объема софинансирования. Уровень софинансирования данного вида социальных расходов для Челябинской области на 2008 г. установлен в размере 20,3% расчетной потребности на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда. Скорее всего, уровень софинансирования не претерпит значительных изменений. Так, на 2009 г. запланирован уровень софинансирования в 18,8% расчетной потребности на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда, а в 2010 г. – 19,1%. Это означает, что рассматриваемое решение руководства Челябинской области может привести к ежегодному увеличению расходов федерального бюджета в размере 138 млн руб. в ценах 2008 г.

Таким образом, возникают «региональные финансовые мандаты», т.е. региональные власти принимают решения, оказывающие непосредственное воздействие на расходы федерального бюджета. Такая ситуация представляется неприемлемой, так как создает прецедент для остальных регионов России по завышению своих расходных обязательств с целью получения дополнительных финансовых ресурсов из федерального бюджета.

В принципе вызывает сомнение целесообразность выделения незначительных сумм для софинансирования тех или иных региональных полномочий. Очевидно, что незначительные масштабы софинансирования не позволяют предоставить субъектам Федерации существенные дополнительные финансовые средства.

При этом можно использовать опыт зарубежных стран, применяющих блочные трансферты, которые выделяются на целые отрасли (здравоохранение, образование) с нежесткими условиями расходования предоставляемых средств[42].

[42] В России блочный трансферт используется в Пермском крае. Благодаря консервативному финансовому планированию бюджет края ежегодно получает значительные дополнительные доходы, которые используются на приоритетные региональные проекты. 42% дополнительных доходов приходится на блочный трансферт, распределяемый между муниципальными образованиями на подушевой основе. В рамках данного трансферта выделены направления софинансирования. При этом муниципалитет может самостоятельно выбрать из данного перечня одно или несколько направлений.

Кроме того, блочными трансфертами целесообразно заменить и большую часть финансирования по приоритетным национальным проектам. В 2005–2007 гг. с целью существенного повышения качества жизни граждан России были разработаны и в значительной мере реализованы четыре приоритетных национальных проекта. Осуществление данных проектов позволило решить многие проблемы в соответствующих отраслях, а, главное, привлечь к ним внимание общества и органов власти всех уровней.

Реализация национальных проектов привела к значительным вложениям средств федерального бюджета в сферы образования, здравоохранения, жилищного строительства. Однако в ходе реализации национальных проектов выявились определенные проблемы:

1) невозможность полностью учесть предпочтения местного населения при финансировании приоритетных направлений напрямую из федерального бюджета: в каком-то регионе необходимо увеличивать заработную плату врачам общей практики, другой же регион может больше нуждаться во врачах-специалистах или в строительстве медицинских центров;

2) сферы, выбранные в качестве общенациональных приоритетов в основном закреплены за региональными властями[43], что создает для них дополнительные расходные мандаты:

– в рамках проектов «Образование» и «Здоровье» дополнительное поощрение и увеличение зарплаты отдельных категорий работников бюджетных сфер происходит на фоне сохранения планового роста оплаты труда в целом по отраслям образования и здравоохранения. Следовательно, создаются предпосылки для увеличения дифференциации доходов между отмеченными работниками и всеми остальными. Как итог – переток кадров в более материально обеспеченные виды деятельности снижает обеспеченность населения другими специалистами в этих сферах. Необходимой реакцией на такое развитие ситуации со стороны региональных властей явилось вынужденное повышение зарплаты для прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения для пресечения перепрофилирования кадров;
– в рамках реализации национальных проектов предусмотрено не только финансирование текущих расходов, но и осуществление капиталовложений. Данные инвестиции также могут создать дополнительные расходные обязательства для региональных властей. Например, при поставках высокотехнологичной (а значит, и дорогостоящей) медицинской техники в медицинские учреждения не были

[43] См.: 1) ст. 11.1 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»”»;
2) гл. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
3) пп. 13 и 21 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
4) Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;
5) ст. 29 Федерального закона от 10 июля 1992 г. № 12-ФЗ «Об образовании».

решены вопросы с наличием необходимого числа специалистов для работы на этом оборудовании и с восполнением расходных материалов и быстро изнашивающихся частей и др. Это справедливо для закупки компьютеров для школ и для подключения их к Интернету: оборудование придется обновлять за счет субнациональных бюджетов, за доступ в Интернет придется платить. Очевидно, что это приведет к появлению дополнительных расходов для региональных бюджетов.

Поэтому нам представляется, что в дальнейшем необходимо выделять регионам блочные трансферты в виде субсидий на финансирование данных отраслей с нежесткими условиями расходования получаемых средств. В этом случае Федерация на условиях софинансирования выделяет регионам трансферт на развитие приоритетной сферы, а региональные власти сами решают, на какие конкретные программы и проекты в данной отрасли будут истрачены полученные средства.

Рассмотрим три варианта распределения субсидий: подушевое распределение, подушевое распределение с учетом индекса бюджетных расходов, подушевое распределение с учетом бюджетной обеспеченности регионов. Зарубежный опыт свидетельствует о желательности распределения блочных трансфертов по подушевому принципу, поскольку данные трансферты фактически выравнивают вертикальный бюджетный дисбаланс. В России при значительных региональных различиях в стоимости оказания бюджетных услуг и в налоговом потенциале регионов, скорее всего, целесообразно учитывать бюджетную обеспеченность регионов: степень софинансирования приоритетных направлений должна зависеть от уровня бюджетной обеспеченности. Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что блочные трансферты выравнивают вертикальный бюджетный дисбаланс: компенсируют регионам расходы, связанные с дальнейшей реализацией приоритетных национальных проектов, которые характерны для всех регионов России. В этой связи компромиссным вариантом является выделение блочных трансфертов с учетом бюджетной обеспеченности регионов. Однако прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из ФФПР. Можно предложить выделять блочные трансферты пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого богатого региона. В данном случае только самый богатый регион (самые богатые регионы) не получит блочных трансфертов.

Особенно актуальна подобная схема распределения блочных трансфертов при повышении прогрессивности ФФПР. Если б*о*льшая часть дотаций из ФФПР будет уходить на доведение уровня бюджетной обеспеченности высокодотационных регионов до некоторого гарантированного минимума (как это будет происходить, начиная с 2008 г.), то выделение блочных трансфертов на пропорциональной основе компенсирует потери регионов, у которых уровень бюджетной обеспеченности был изначально выше гарантированного минимума.

2.5.4. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2007 г. № 745 утверждены изменения, вносимые в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ из Фонда финансовой поддержки регионов. К важнейшим позитивным изменениям в данной методике относятся следующие.

1. Определение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных 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. В отличие от существовавшего ранее порядка определения объема ФФПР, исходя из индексации прошлогоднего объема данного фонда на заложенный в Законе о федеральном бюджете индекс потребительских цен, новый порядок позволяет в значительной степени учесть реальную потребность регионов в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности. Несмотря на некоторую искусственность исключения 10 самых богатых и 10 самых бедных регионов при определении объема ФФПР (это сделано для некоторого занижения объема фонда), изменение порядка определения объема фонда можно охарактеризовать как положительное.

2. Применение показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, вместо показателей добавленной стоимости различных отраслей народного хозяйства при расчете индекса налогового потенциала региона. Предыдущий способ оценки налогового потенциала с помощью оценки добавленной стоимости по отраслям народного хозяйства обладал рядом недостатков:

– *отсутствием данных по структуре добавленной стоимости.* В действовавшей ранее методике оценки налогового потенциала добавленная стоимость промышленности разделена на подотрасли пропорционально объемам валового выпуска. Такое разделение весьма приблизительно и могло не отражать реальной отраслевой структуры в регионе, поскольку валовой выпуск равен сумме промежуточного потребления и добавленной стоимости, а соотношение этих двух составляющих валового выпуска в разных отраслях существенно различается;

– *отсутствием разделения федеральных и региональных налогов при определении налоговой нагрузки*. В разных отраслях и регионах доля различных налогов в структуре добавленной стоимости может заметно различаться;

– *непропорциональностью величины налоговых доходов величине добавленной стоимости,* в том числе и из-за миграции налоговых баз (в основном по налогу на прибыль);

– *несоответствием налоговой и статистической информации.* Сопоставление данных о распределении добавленной стоимости по отраслям в соответствии с отчетами ФНС и ФСГС позволяет сделать вывод о том, что отраслевые разрезы налоговых поступлений и структуры добавленной стоимости не совпадают. Иными словами, возникают ситуации, когда созданная добавленная стоимость в отчетах статистики отражается в одной отрасли, а уплаченные с нее налоги отражаются в другой отрасли в формах ФНС. В таких условиях оценка налоговых нагрузок на отрасли экономики также может искажаться.

Использование показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации[44], позволило в значительной степени решить вышеназванные проблемы и более точно оценить налоговый потенциал региона.

3. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на три года, несмотря на значительные нераспределенные резервы (доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределенных в начале бюджетной трехлетки, в общем объеме ФФПР составляет 100%, на 2009 г. – 85%, на 2010 г. – 80%), способствует увеличению предсказуемости объемов межбюджетных трансфертов для региональных властей.

Несмотря на перечисленные достоинства новой методики распределения дотаций из ФФПР, можно отметить ряд технических недостатков формулы распределения дотаций из ФППР, которые в значительной степени нивелируют ее достоинства:

1. Попытка стимулировать регионы к самостоятельному расширению налоговой базы по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц с помощью дотаций из ФФПР привела к ситуации, когда регион, имевший б*о*льшую бюджетную обеспеченность до выравнивания, не сохраняет свое преимущество после выравнивания, т.е. ранг региона по бюджетной обеспеченности до выравнивания не совпадает с рангом региона после выравнивания. В результате попытка стимулировать регионы к самостоятельному увеличению налоговой базы оборачивается дестимулированием повышения уровня бюджетной обеспеченности для ряда регионов. В этой связи предлагается либо целиком отказаться от попыток стимулировать рост налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц при распределении дотаций из ФФПР[45], либо стимулировать только ускоренный рост налога на доходы физических лиц, так как стимулирование роста налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций усиливает борьбу регионов за размещение на их территории наиболее прибыльных предприятий. В результате предприятия используют трансфертное ценообразование, чтобы сформировать центр прибыли в том регионе, который предоставит наибольшие преференции в виде субсидий и льгот данному предприятию из регионального бюджета. Далеко не очевидно, что стимулирование подобной деятельности является целью распределения дотаций из ФФПР.

2. Налоговый потенциал по «прочим видам налогов» рассчитывается пропорционально сумме налоговых поступлений по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций и налогам на совокупный доход. Однако

[44] Объем прибыли крупных и средних организаций, фонд начисленной заработной платы работникам организаций, среднегодовая полная учетная стоимость основных фондов крупных и средних коммерческих организаций, розничный товарооборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации, объем отгруженной алкогольной продукции, спирта этилового, вина предприятиями, объемы производства пива, объем добычи нефти (включая газовый конденсат), стоимость добычи полезных ископаемых по общераспространенным полезным ископаемым, в виде природных алмазов и прочим полезным ископаемым.

[45] Регион и так заинтересован в увеличении платежей по данным налогам, так как они поступают в его бюджет, а возможное сокращение дотаций из ФФПР в результате роста налоговой базы произойдет с задержкой минимум в два года и будет существенно ниже, чем дополнительные налоговые поступления. Если же требуется дополнительное стимулирование усилий региона по увеличению налоговой базы, гораздо логичней добиваться этого с помощью увеличения доли региона в налоге на прибыль.

расчеты показывают, что целесообразно рассчитывать налоговый потенциал по «прочим налогам» пропорционально налоговому потенциалу по налогу на доходы физических лиц, поскольку он более равномерно распределен между регионами Российской Федерации, чем используемая в предлагаемой формуле распределения сумма четырех налогов, а платежи по НДФЛ лучше коррелируют с платежами по «прочим налогам».

3. При расчете налогового потенциала субъекта РФ по видам налогов используется прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по отдельным видам налогов на очередной финансовый год. Если налоговая база по всем налогам распределена равномерно между регионами, такой подход представляется оправданным. Однако в случае налога на добычу природных ископаемых, налога на прибыль и некоторых акцизов очевидно, что значительная доля налоговой базы сосредоточена в незначительном числе субъектов Федерации, и прогноз поступлений по ним является крайне значимым для данных субъектов при распределении дотаций из ФФПР. Кроме того, может значительно отличаться структура налоговых доходов в различных субъектах Российской Федерации, получающих выравнивающие дотации. В результате у отдельных субъектов и у федерального центра может возникнуть стремление по-разному прогнозировать поступления от данных видов налогов. Во избежание упреков со стороны регионов в завышении их налогового потенциала из-за прогноза налоговых доходов предлагается использовать в формуле расчета налогового потенциала не прогнозные данные о поступлении доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а фактические данные за последний отчетный период.

4. В результате применения нового способа расчета налогового потенциала бюджетная обеспеченность многих регионов претерпела значительные изменения. Чтобы не допустить резких отрицательных колебаний в размере выделяемых дотаций для субъектов Федерации, в новой методике распределения дотаций из ФФПР предусматривается создание определенного механизма компенсации. Степень компенсации регионам потерь при переходе на новую формулу зависит от достижения регионами некоторых показателей выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличения поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. При этом предлагается осуществлять распределение ассигнований на частичную компенсацию субъектам Российской Федерации снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности относительно уровня 2007 г. исходя из доведения уровня дотаций до 100% при выполнении двух или трех требований, до 90% – при выполнении одного требования, до 85% в случае невыполнения ни одного требования. Необходимо отметить, что данная зависимость размера компенсации потерь от снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности от выполнения определенных требований по снижению кредиторской задолженности и от повышения доходов бюджета субъекта Российской Федерации является небесспорной. Во-первых, это противоречит сути выравнивания уровня бюджетной обеспеченности – обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг при применении одинаковых налоговых ставок. Во-вторых, такого рода зависимость обязательно нарушит «принцип монотонности», согласно которому регион, имевший б*о*льшую обеспеченность до выравнивания, должен сохранить свое преимущество после выравнивания. В-третьих, б*о*льшую компенсацию получат наиболее обеспеченные субъекты

Российской Федерации (например, Белгородская область), что противоречит сути финансового выравнивания.

5. Для того чтобы обеспечить указанную выше частичную компенсацию регионам, у которых будут снижаться дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности относительно уровня 2007 г., было принято решение о пропорциональном снижении размера дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности у регионов, имеющих прирост размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к уровню 2007 г. выше 7%. Многие регионы критикуют данное положение, поскольку в методике это выглядит как отрицательные межбюджетные трансферты.

Обобщая все перечисленные изменения в методике распределения дотаций из ФФПР, можно сделать следующие выводы:

– формула распределения дотаций стала более сложной и менее логичной;
– при распределении дотаций из ФФПР все меньшее значение имеет собственно выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Таким образом, предлагается при распределении дотаций из ФФПР стремиться к достижению только одной цели: выравнять уровень бюджетной обеспеченности регионов, остальные же задачи (стимулирование регионов расширять налоговую базу, повышение финансовой дисциплины и др.) необходимо решать с помощью иных инструментов. Кроме того, изменение методики распределения дотаций из ФФПР каждые 1–2 года не увеличивает стабильности бюджетной системы.

2.5.5. Вопросы перераспределения налогов между уровнями власти

Выступая на Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, Президент России В.В. Путин в числе прочих затронул вопрос о распределении налоговых доходов между региональным и местным уровнями власти[46]. Несмотря на то, что в выступлении Президент РФ сделал акцент на необходимости «обеспечения муниципалитетов достаточной финансовой и материальной базой»[47], не уточнив, за счет каких источников можно достичь данной цели, в ряде средств массовой информации данное выступление было отражено как предложение вернуть муниципальным образованиям часть налога на прибыль.

В настоящее время, согласно ст. 284 Налогового кодекса Российской Федерации, налоговая ставка по налогу на прибыль организаций устанавливается в размере 24%. При этом сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 6,5%, зачисляется в федеральный бюджет, а сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5%, зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации. В 2002–2004 гг. сумма налога на прибыль, исчисленная по налоговой ставке 2%, зачислялась в местные бюджеты. Затем налог на прибыль организаций был перераспределен в пользу федерального центра и регионов из-за значительной неравномерности в размещении налоговой базы.

Стремление перераспределить налоги в пользу муниципальных образований может быть объяснено двумя причинами.

---

[46] Газета Business&FM «Налог на прибыль пошел по городам и весям» за 24 октября 2007 г.
[47] http://www.rosbalt.ru/print/424809.html.

Во-первых, может существовать вертикальный бюджетный дисбаланс между бюджетом субъекта Российской Федерации и консолидированным бюджетом муниципальных образований. Вертикальный бюджетный дисбаланс возникает, если расходные обязательства закреплены за уровнями власти непропорционально доходным источникам. Иными словами, если б*о*льшая часть доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации закреплена за региональным уровнем власти, а б*о*льшая часть расходов осуществляется на местном уровне, возникает вертикальный бюджетный дисбаланс. Такой вертикальный бюджетный дисбаланс существует между федеральным центром и регионами[48]. Однако анализ исполнения консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2006 г. показал, что между региональным и местным уровнями власти практически нет вертикальной бюджетной несбалансированности: доля доходов региональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации практически равна доли расходов региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (83,67 и 83,22% соответственно)[49]. Следовательно, необходимости изъятия значительных финансовых ресурсов у регионов в пользу муниципальных образований для увеличения сбалансированности бюджетной системы в общероссийском масштабе не существует. Косвенно[50] данный факт подтверждается схожими цифрами дефицитности региональных и местных бюджетов: в 2006 г. 36 регионов Российской Федерации исполнили бюджет с дефицитом, совокупный дефицит бюджетов городских округов был зафиксирован в 37 регионах, муниципальных районов – в 28 регионах, городских и сельских поселений – в 13 регионах[51].

Во-вторых, может стоять политико-экономическая задача увеличения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Местные власти имеют больше информации о местных условиях и предпочтениях, чем национальное правительство и даже региональные власти, а значит, имеют возможности для принятия лучших решений. Чем больше отличаются между собой предпочтения населения отдельных территорий, и чем менее способен центр и даже региональный уровень власти по сравнению с местным самоуправлением выявить приоритеты населения в области бюджетной политики, тем больший выигрыш можно получить от децентрализации[52]. В отличие от необходимости устранения вертикальной бюджетной несбалансированности увеличение финансовой самостоятельности местного самоуправления может быть важной при-

---

[48] Назаров В.С. Нужны ли региональные стабилизационные фонды // Банковское дело. 2007. № 2.

[49] *Источник*: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

[50] Необходимо отметить, что сравнительно низкая дефицитность бюджетов муниципальных образований может объясняться не только финансовым благополучием, но и жесткостью требований бюджетного законодательства. Согласно ст. 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации, размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10% от объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. Более точным измерителем вертикальной бюджетной несбалансированности служит разность между налоговым потенциалом и нормативными расходными обязательствами. Однако при определении величины нормативных расходных обязательств неизбежно возникают трудности оценки влияния множества факторов на стоимость бюджетных услуг в различных регионах. Поэтому в данном случае для характеристики вертикального бюджетного дисбаланса используется косвенный показатель – дефицитность бюджетов.

[51] http://www.roskazna.ru/reports/mb.html.

[52] Oates W.A., 1972, Fiscal Federalism, NY: Harcourt Brace Jovanovich. – 810 p.

чиной, обусловливающей эффективность передачи части налоговых источников от регионального уровня власти местному самоуправлению. Так, в 2006 г. собственные доходы муниципальных образований составили лишь 42% общих доходов муниципальных образований. Остальное пришлось на трансферты из региональных бюджетов, почти половина из которых носила обусловленный характер (субвенции и субсидии)[53]. Очевидно, что данные показатели не являются достаточными для обеспечения фискальной автономии выборного уровня власти, наиболее приближенного к населению.

В этой связи увеличение доли налогов в доходах органов местного самоуправления представляется оправданной задачей. Однако налог на прибыль, особенно в условиях современной России, не является тем источником, за счет которого можно увеличить финансовую самостоятельность местного самоуправления. Хотя ведутся споры на предмет набора критериев, которым должен удовлетворять налог, зачисляемый в местные бюджеты; важность соблюдения нижеследующих критериев, как правило, не вызывает разногласий[54]:

- налоговая база должна быть относительно немобильной;
- налоговая база должна быть равномерно распространена среди муниципальных образований;
- налоговый доход должен быть стабилен и предсказуем;
- налог не должен способствовать возникновению «вредной» конкуренции между муниципалитетами.

Налог на прибыль в случае его закрепления за местным уровнем власти не будет удовлетворять ни одному из описанных выше критериев:

- благодаря применению трансфертного ценообразования налог на прибыль крайне мобилен даже в масштабах регионов;
- налоговая база распределена крайне неравномерно. Например, в Красноярском крае коэффициент вариации среднедушевых доходов по муниципальным образованиям составил 234% для налога на прибыль по сравнению с 72% для налога на доходы физических лиц;
- налог на прибыль крайне нестабилен, в Российской Федерации он в значительной степени зависит от внешнеэкономической конъюнктуры;
- закрепление налога на прибыль за муниципалитетами приведет к возникновению вредной конкуренции между муниципалитетами, в том числе и с использованием субсидий предприятиям с целью привлечь их на свою территорию.

В этой связи возвращение к практике зачисления налога на прибыль организаций в местные бюджеты в общероссийском масштабе представляется нецелесообразным.

Альтернативными способами повышения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления являются следующие.

1. Введение налога на недвижимость. Из всех альтернативных вариантов, доступных для местных органов власти, налог на недвижимость удовлетворяет перечисленным выше критериям лучше всех прочих налогов. Его налоговая база практически не-

[53] http://www.roskazna.ru/reports/mb.html.
[54] МакКлюр-мл. Чарльз Е. (2001). Проблема делегирования налогов: размышления о том, как теория и практика зависят от истории (The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History), *National Tax Journal*, Iss. LIV, No. 2. P. 339–363.

мобильна. Поступления, как правило, предсказуемы и стабильны[55], поскольку они в меньшей степени, чем поступления от подоходного налога с физических лиц и налогов, основанных на потреблении, подвержены влиянию подъемов и спадов экономической активности. Часть налога, взимаемая с жилой недвижимости, едва ли может служить предметом экспорта. Он прозрачен и справедлив до тех пор, пока он покрывает издержки на предоставление услуг, которые приносят пользу всему местному сообществу. Если налог на недвижимость взимается исключительно на местном уровне (без участия вышестоящих органов власти), то проблемы гармонизации и вредной налоговой конкуренции возникать не должны. Хотя его, скорее всего, труднее администрировать, чем местный налог, встроенный в существующую налоговую систему федерального или регионального уровня, но данную относительно невысокую цену, возможно, следует заплатить в обмен на обретение муниципалитетами автономности и гибкости в сфере проведения налоговой политики – важнейших атрибутов ответственных, эффективных и подотчетных местных органов власти.

2. Возможно некоторое увеличение налога на доходы физических лиц, зачисляемого в бюджеты муниципальных образований, поскольку он является одним из наиболее равномерно распределенных налогов в России. Кроме того, это может увеличить заинтересованность местных органов власти в росте доходов населения, который возможен лишь при обеспечении благоприятного делового климата в муниципальном образовании. Возможно, было бы целесообразно закрепить дополнительные нормативы отчислений налога на доходы физических лиц за муниципальными образованиями и/или закрепить в бюджетном законодательстве обязанность региона по дополнительному распределению поступлений по НДФЛ между муниципальными образованиями в форме единых или дополнительных нормативов. При этом целесообразно расширять доходные источники на уровне муниципальных районов, поскольку в соответствии с проведенными расчетами закрепление доходных источников за поселениями близко к оптимальному. Как было отмечено выше, бюджеты муниципальных районов в значительной степени более дефицитны, чем бюджеты поселений.

Отдельно необходимо отметить существующие проблемы с заменой дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований на дополнительные отчисления по НДФЛ. В настоящее время Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 137, 138) предусматривается возможность полной или частичной замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований (поселений и муниципальных районов (городских округов)) дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Однако в настоящее время данная возможность региональными властями используется неполно[56]. Кроме того, действующая и вступающая в силу 1 января 2009 г. про-

[55] Даже в случае значительных колебаний цен на недвижимость в ряде экономически развитых стран местные власти обладают широкими возможностями по регулированию ставки налога. В результате налог на недвижимость по сути представляет собой налог на домохозяйства (подворная подать), дифференцируемый по уровню богатства, мерой которого является недвижимость. Иными словами, объем поступлений данного налога в ряде стран задается уровнем расходов местного бюджета, а не изменениями в стоимости имущества.

[56] Нами обследована законодательная база 32 субъектов Российской Федерации, из которых только в 22 субъектах предусматривается замена части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ.

цедура замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ представляется небезупречной. Методика прогноза поступлений по НДФЛ может быть составлена таким образом, что бы завысить прогнозные значения поступлений по НДФЛ. Это может привести к неэквивалентности замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ. Порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты утверждается законом субъекта Российской Федерации. При этом нигде не подразумевается (не прописывается) согласие муниципального образования на подобную замену начиная с 1 января 2009 г. Представляется необходимым получение согласия муниципального образования на замену дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ и после 1 января 2009 г., поскольку это непосредственно влияет на доходы муниципального образования.

Кроме того, согласно действующей редакции БК РФ изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений и муниципальных районов (городских округов) не допускается лишь на период в один финансовый год. Если целью замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ является создание стимулов у местных органов власти к принятию самостоятельных мер, направленных на увеличение налоговой базы, то закрепление дополнительных нормативов на один год представляется явно недостаточным. В течение финансового года местные власти в лучшем случае сумеют принять меры по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвесторов, созданию дополнительных рабочих мест, развитию инфраструктуры и т.д. Однако данные решения положительно скажутся на росте доходов населения в среднесрочной перспективе. Поэтому велика вероятность того, что местные власти просто не будут заинтересованы в росте налоговой базы по НДФЛ, так как в следующем финансовом году дополнительные нормативы по НДФЛ могут быть значительно сокращены при росте (при прогнозе роста) налоговой базы, и одновременно уменьшатся дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, поскольку налоговый потенциал муниципалитета возрастет. Таким образом, представляется правильным закреплять подобные дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ как минимум на 3 года в рамках трехлетнего бюджета. Оптимальным же является закрепление дополнительных нормативов отчислений по НДФЛ за муниципальными образованиями на 5 лет.

3. Передача муниципальным образованиям части налога на имущество организаций является менее желательной, нежели увеличение доли муниципалитетов в НДФЛ, в силу значительной неравномерности распределения данного налога. В качестве паллиатива можно предложить предоставить право решения данного вопроса субъекту Российской Федерации, в том числе и с помощью замены выравнивающих трансфертов поступлениями по данному налогу на среднесрочную перспективу 3–5 лет.

2.5.6. Распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований

Регулирование распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований (далее – дотации на сбалансированность) осуществляется на основе законов о федеральном бюджете и распоряжений Правительства Российской Федерации. Так, из п. 2 ст. 46 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 г.» от 19 декабря 2007 г. № 238 следует, что распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований в сумме 1 060 000,0 руб. утверждается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в Законе о федеральном бюджете прописывается только сумма данных трансфертов, а их распределение по отдельным ЗАТО осуществляется Правительством Российской Федерации в течение финансового года. Прежде всего, необходимо отметить, что из всех видов финансовой поддержки бюджетов закрытых административно-территориальных образований дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов являются самыми непрозрачными, так как их распределение осуществляется без использования объективных формул и закреплено не в Законе о федеральном бюджете, а в распоряжении Правительства. В результате дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов являются главным источником проблемы мягких бюджетных ограничений для ЗАТО.

Как показывает мировой опыт, мягкие бюджетные ограничения региональных и местных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов, которые сводятся как к превышению эффективного уровня бюджетных расходов, так и к эффектам более общего характера – созданию препятствий для роста частных инвестиций и увеличению неэффективных инвестиционных проектов повышенного риска. В случае с ЗАТО это может означать, в частности, искажение выбора между инвестициями в развитие инфраструктуры, увеличением текущих бюджетных расходов и переселением граждан в пользу инвестиций на развитие социальной и инженерной инфраструктуры и увеличения текущих бюджетных расходов.

На практике это означает, что в ситуации, когда власти ЗАТО имеют основания ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, может наблюдаться несколько видов негативных эффектов. Во-первых, власти ЗАТО могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении бюджетных программ. Во-вторых, вероятность получения дополнительного финансирования позволяет властям ЗАТО принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не предпринимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов. В-третьих, предполагая факторы, на основании которых федеральные власти будут распределять между ЗАТО дополнительную финансовую помощь, местные органы власти могут оказывать влияние на зна-

чение соответствующих показателей – например, уровень кредиторской задолженности ЗАТО, уровень задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, уровень задолженности бюджетных учреждений по коммунальным платежам, дефицит бюджета и т.д. В результате на первый взгляд благоприятное для населения ЗАТО решение о предоставлении дополнительной финансовой помощи может привести к последствиям, имеющим негативный эффект для жителей конкретных ЗАТО.

Необходимо отметить, что ситуация с мягкими бюджетными ограничениями для ЗАТО в последние годы немного улучшилась. До 2006 г. все межбюджетные трансферты ЗАТО могли быть перераспределены по решению Правительства. Начиная с 2006 г. ситуация несколько улучшилась: бо́льшая часть финансовой помощи ЗАТО распределялась согласно Закону о федеральном бюджете, а Правительство имеет право распределять лишь субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований. Доля этих средств в общем объеме межбюджетных трансфертов ЗАТО невелика и составляет согласно законам о федеральном бюджете немногим более 6% в 2006–2010 гг. (*табл. 39*).

Таблица 39

Финансовая помощь бюджетам ЗАТО на 2006–2010 гг.

Формы межбюджетных трансфертов ЗАТО	2006	2007	2008	2009	2010
1. Дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований, млрд руб.	8,62	9,14	9,78	10,44	11,12
В % от общего объема финансовой помощи бюджетам ЗАТО	54,4	54,3	52,7	54,4	54,4
2. Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований, млрд руб.	1,00	1,06	1,13	1,21	1,29
В % от общего объема финансовой помощи бюджетам ЗАТО	6,3	6,3	6,1	6,3	6,3
3. Развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры закрытых административно-территориальных образований, млрд руб.	5,13	5,47	6,40	6,21	6,62
В % от общего объема финансовой помощи бюджетам ЗАТО	32,4	32,5	34,5	32,4	32,4
4. Переселение граждан из закрытых административно-территориальных образований, млрд руб.	1,09	1,15	1,23	1,32	1,40
В % от общего объема финансовой помощи бюджетам ЗАТО	6,9	6,9	6,7	6,9	6,9
Итого финансовой помощи бюджетам ЗАТО, млрд руб.	15,84	17,37	18,54	19,18	20,43

Источник: законы о федеральном бюджете на 2006, 2007, 2008–2010 гг.

На основе представленных в *табл. 39* данных может сложиться впечатление, что дотации бюджетам ЗАТО на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов не играют ключевой роли в бюджетной политике ЗАТО, а проблема мягких бюджетных ограничений ЗАТО является практически решенной. Однако это не совсем так. Если в общем объеме финансовой помощи бюджетам ЗАТО доля дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов действительно невелика, то для отдельных ЗАТО эта доля может быть существенно выше. Согласно соответствующим распоряжениям Правительства РФ[57] дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований получили в 2006 г. 23, а в 2007 г. уже 30 из 42 ЗАТО (см. *табл. 40*).

[57] От 9 июня 2006 г. № 855-р, от 24 августа 2007 г. № 1121-р.

Таблица 40

Распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований в 2006–2007 гг.

Наименование ЗАТО	Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов ЗАТО			
	2006		2007	
	тыс. руб.	% от общей суммы финансовой помощи бюджетам ЗАТО	тыс. руб.	% от общей суммы финансовой помощи бюджетам ЗАТО
1	2	3	4	5
Радужный	7 408	2,70	0	–
Полярный	10 523	3,20	8 663	2,4
Межгорье	7 509	4,10	35 362	13,2
Видяево	10 008	4,20	28 451	15,2
Углегорск	5 938	5,00	42 394	32,5
Свободный	8 393	5,30	11 258	8,0
Северск	65 027	5,40	44 109	3,5
Знаменск	20 013	5,70	30 165	7,2
Озерск	58 499	6,80	5 695	0,6
Мирный	32 256	6,80	11 477	2,3
Североморск	81 547	7,50	63 278	5,3
Снежинск	60 465	8,50	9 959	1,5
Заозерск	27 510	10,70	0	–
Снежногорск	43 531	11,90	39 701	10,5
Молодежный	5 502	14,00	8 703	18,0
Зеленогорск	141 879	16,70	8 976	1,1
Заречный	152 237	18,00	108 955	11,9
Скалистый	52 484	18,50	34 012	11,2
Горный	5 609	19,40	0	–
Солнечный[58]	14 107	23,10	22 927	32,5
Первомайский	28 136	25,20	13 888	11,1
Солнечный[59]	56 672	30,40	21 829	14,5
Островной	104 747	34,60	105 627	30,9
Большой Камень	0	–	13 164	2,5
Вилючинск	0	–	129 481	20,2
Восход	0	–	5 678	19,0
Железногорск	0	–	87 674	6,4
Локомотивный	0	–	1 266	1,1

[58] Тверская область.
[59] Красноярский край.

Продолжение таблицы 40

1	2	3	4	5
Михайловский	0	–	9 695	35,2
Озерный	0	–	44 145	16,3
Сибирский	0	–	21 584	11,7
Фокино	0	–	82 301	16,4
Шиханы	0	–	9 583	13,5

Источник: распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2006 г. № 855-р, от 24 августа 2007 г. № 1121-р.

Из представленных в *табл. 40* данных видно, что для многих ЗАТО дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2006–2007 гг. стали значительным источником смягчения бюджетных ограничений: доля данного вида финансовой помощи в общем объеме межбюджетных трансфертов превысила 10% для 11 ЗАТО в 2006 г. и 18 ЗАТО в 2007 г. Таким образом, субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов для многих ЗАТО являются мощным источником смягчения бюджетных ограничений и способны привести к описанным выше негативным эффектам. Кроме того, сама возможность получения значительных дополнительных финансовых ресурсов способна вызвать проблему мягких бюджетных ограничений и в остальных ЗАТО.

Основной причиной столь неравномерного распределения дополнительных средств из федерального бюджета ЗАТО являются недостатки финансового планирования. Например, объемы субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций и субвенций бюджетам ЗАТО определяются путем умножения прошлогоднего объема данных трансфертов на индекс потребительских цен, значение которого значительно занижается. Так, в бюджете 2007 г. была заложена индексация данных трансфертов по сравнению с 2006 г. на 6%. В Законе же о федеральном бюджете на 2007 г. в ст. 1 уровень инфляции (потребительских цен) был определен в диапазоне 6,5–8,0%. При этом фактический уровень инфляции составил 11,9%. Следовательно, объем межбюджетных трансфертов бюджетам ЗАТО в реальном выражении уменьшился. Кроме того, темп роста потребительских цен в отдельно взятом ЗАТО (а также во всей совокупности ЗАТО) может превышать темп роста потребительских цен в целом по России. Столь жесткие ограничения на темп роста трансфертов бюджетам ЗАТО вынуждают правительство делать исключения для наиболее проблемных ЗАТО: выделять дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов ЗАТО, финансировать некоторые ЗАТО без учета данного порядка индексации[60].

Еще один недостаток планирования трансфертов ЗАТО – это неполный учет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, полу-

[60] Например, в 2007 г. в соответствии с поручением Президента Российской Федерации (от 11 сентября 2006 г. № Пр-1545) увеличены расчетные субвенции на развитие социальной и инженерной инфраструктуры для ЗАТО Вилючинск на 580 млн руб. в целях улучшения жилищно-бытовых условий военнослужащих (и их семей) базы подводных лодок Тихоокеанского флота (реконструкция жилых домов).

ченных в предыдущем году, при расчете субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО. Как правило, выделение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности означает, что фактические доходы и/или расходы ЗАТО существенно отклонились от запланированных, а заложенный в федеральном бюджете объем межбюджетных трансфертов на предоставление дотаций бюджетам ЗАТО явно недостаточен для достижения требуемого уровня бюджетной обеспеченности[61]. Тогда логично предположить, что в следующем году необходимо увеличить объем субвенций субъектам Российской Федерации на предоставление дотаций бюджетам ЗАТО на сумму, сравнимую с выделенными в текущем году дотациями на поддержку мер по обеспечению сбалансированности. Однако этого не происходит (*табл. 41*).

Таблица 41

Изменение дотаций ЗАТО в 2007 г. по сравнению с уровнем 2006 г. (для ЗАТО, получивших в 2006 г. дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов)

Наименование ЗАТО	Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО в 2006 г., тыс. руб.	Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2006 г., тыс. руб.	Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО в 2007 г., тыс. руб.	Темп роста дотаций бюджетам ЗАТО в 2007 г. по отношению к 2006 г. в номинальном выражении, %
1	2	3	4	5 (4/(2+3))
	1	2	3	4=3/(1+2)
Межгорье	80 934	7 509	128 191	145
Мирный	236 665	32 256	274 419	102
Заозерск	141 279	27 510	168 175	100
Радужный	130 300	7 408	135 359	98
Полярный	205 188	10 523	211 961	98
Североморск	695 515	81 547	761 658	98
Северск	798 930	65 027	841 509	97
Знаменск	145 983	20 013	161 453	97
Молодежный	9 069	5 502	13 873	95
Озерск	511 454	58 499	519 790	91
Заречный	475 870	152 237	565 057	90
Снежинск	365 272	60 465	371 921	87
Скалистый	142 031	52 484	169 299	87
Зеленогорск	387 593	141 879	456 163	86
Снежногорск	207 972	43 531	211 863	84
Свободный	47 788	8 393	45 682	81
Первомайский	46 957	28 136	58 999	79
Углегорск	69 425	5 938	58 822	78
Солнечный[62]	36 830	14 107	38 986	77

[61] В 2007 г. планируется обеспечить прогнозируемые расходные полномочия ЗАТО доходами не ниже 93,7% (Материалы к заседанию Рабочей (трехсторонней) группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации от 17 октября 2006 г.).
[62] Тверская область.

Продолжение таблицы 41

1	2	3	4	5
Горный	3 141	5 609	6 604	75
Островной	154 907	104 747	188 214	72
Видяево	112 873	10 008	79 228	64
Солнечный[63]	68 941	56 672	70 736	56

Источник: законы о федеральном бюджете на 2006, 2007 гг., распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2006 г. № 855-р.

Как видно из представленных в *табл. 41* данных, во многих ЗАТО, получивших в 2006 г. дотации на сбалансированность бюджета, объем дотаций в 2007 г. существенно уступает совокупному объему дотаций в 2006 г. Это означает, что если ситуация с доходами/расходами в данных ЗАТО радикально не меняется, то в 2007 г. им снова выделяются дотации на поддержание сбалансированности бюджетов. Что и подтверждают данные *табл. 40.* Следует отметить, что 20 из 30 ЗАТО, получивших данный вид дотаций в 2007 г., получали их и в 2006 г. Регулярное выделение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов определенному кругу ЗАТО еще больше усугубляет проблему мягких бюджетных ограничений, поскольку возникает «эффект привыкания» к дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета.

Данную проблему нецелесообразно решать с помощью ежегодного учета дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов при выделении «обычных» дотаций ЗАТО, распределяемых на формульной основе в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2005 г. № 232. Это вызовет лишь углубление проблемы мягких бюджетных ограничений: чем больше дефицит бюджета ЗАТО в текущем году, тем больше дотаций на сбалансированность, тем больше «обычных» дотаций в следующем году.

Скорее всего, данную проблему можно решить следующим образом: единовременный учет дотаций на сбалансированность для расчета дотаций, распределяемых по формулам, а затем полная отмена дотаций на сбалансированность. При этом целесообразно изменить порядок индексации общего объема межбюджетных трансфертов ЗАТО: необходимо проведение корректировки общего объема средств, выделяемых ЗАТО, в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный. Такая корректировка должна быть аналогична порядку индексации Фонда финансовой поддержки регионов.

Для полного отказа от дотаций на сбалансированность и для оздоровления финансов ЗАТО необходимо принять комплекс мер, направленных на оптимизацию доходов и расходов ЗАТО.

1. В области увеличения доходов ЗАТО предлагается отменить некоторые льготы по налогу на землю и налогу на имущество организаций. Согласно п. 2 ст. 389 Налогового кодекса Российской Федерации не признаются объектом налогообложения земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. Согласно п. 4 ст. 374 Налогового кодекса Российской Федерации не признаются объектами налогообложения: имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнитель-

[63] Красноярский край.

ной власти, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасности и охраны правопорядка в Российской Федерации. Учитывая, что практически все ЗАТО организованы на базе военно-производственных комплексов, отмена указанных льгот приведет к увеличению поступлений по налогу на землю и налогу на имущество организаций в бюджеты ЗАТО. Если увеличение поступлений по данным налогам будет значительным, целесообразно отказаться не только от субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, но и от субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО. Данная мера позволит повысить бюджетную обеспеченность ЗАТО и решить проблему мягких бюджетных ограничений.

2. В области снижения расходов ЗАТО предлагается выделить из федерального бюджета дополнительные средства на ускорение процесса переселения граждан, утративших производственную, служебную связь с организациями (объектами), расположенными на территории ЗАТО. На эти же цели можно использовать дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов ЗАТО[64]. По расчетам ИЭПП, снижение численности постоянных жителей ЗАТО на 7% позволило бы сэкономить для федерального бюджета около 1,4 млрд руб., т.е. свыше 7% дополнительных расходов. Учитывая нынешние объемы финансирования, проблема переселения граждан из ЗАТО будет решена не ранее чем к 2025 г.[65], то представляется целесообразным в течение нескольких ближайших лет потратить дополнительные финансовые ресурсы на переселение граждан из ЗАТО. Такое решение тем более целесообразно, так как оно направлено на сокращение будущих обязательств. При благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре необходимо наращивать в основном те расходы, которые приводят к снижению обязательств в будущем (выплачивать долги и т.д.). Переселение граждан из ЗАТО также сокращает будущие обязательства. Кроме того, это может привести к уменьшению расходов ЗАТО. Если последние сократятся пропорционально снижению численности населения, это приведет к экономии порядка 1,3 млрд руб. в год[66].

Такое снижение расходов ЗАТО при увеличении их налогового потенциалапозволит полностью отказаться от выделения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, существенно сократить субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований и наконец-то решить проблему мягких бюджетных ограничений для ЗАТО[67].

---

[64] Возможность использования дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов ЗАТО для ускорения процесса переселения граждан требует дополнительного юридического обоснования, так как нецелевой характер рассматриваемых дотаций не позволяет обязать власти ЗАТО использовать получаемые средства на переселение граждан.

[65] Потребность в средствах на переселение – свыше 21 млрд рублей по состоянию на 1 января 2007 г., средний уровень финансирования в 2007–2010 гг. – немногим более 1,2 млрд руб. в год.

[66] Расчетные расходные полномочия ЗАТО по Федеральному закону № 131-ФЗ на 2007 г. составили 18,9 млрд руб. (Материалы к заседанию Рабочей (трехсторонней) группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации от 17 октября 2006 г.).

[67] Если по каким-то причинам выделить значительные суммы на переселение граждан из ЗАТО в ближайшие годы не удастся, необходимо перераспределить средства на переселение, с тем чтобы в первую

2.6. Российские финансовые рынки

2.6.1. Рынок государственных ценных бумаг

По итогам 2007 г. объем государственного внутреннего долга РФ, выраженный в государственных ценных бумагах, вырос примерно на 21,5% – с 1028,04 до 1248,85 млрд руб. (в долях ВВП произошло незначительное снижение долга – с 3,86 до 3,79% ВВП) (*табл. 42*).

Таблица 42

Объем государственных ценных бумаг на внутреннем рынке, млрд руб.*

Виды ценных бумаг	На 01.01.2007	На 01.01.2008
ГКО	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
ОФЗ-ПК	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
ОФЗ-ПД	205,62 (0,77)	288,42 (0,87)
ОФЗ-ФК	94,83 (0,36)	51,43 (0,16)
ОФЗ-АД	675,16 (2,54)	807,59 (2,45)
ГСО-ППС	0,42 (0,002)	10,42 (0,03)
ГСО-ФПС	52,00 (0,19)	91,00 (0,28)
Всего	1028,04 (3,86)	1248,85 (3,79)

* В скобках даны значения в % ВВП.
Источник: Министерство финансов РФ.

За январь–сентябрь 2007 г. объем государственного внешнего долга РФ (органов государственной власти и органов денежно-кредитного регулирования) увеличился с 48,6 до 52,7 млрд долл. США (по данным ЦБ РФ). Таким образом, рост абсолютной суммы внешней задолженности органов власти РФ составил 8,4%. В то же время частный сектор (банки и прочие секторы) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период с 261,9 до 378,1 млрд долл. США (на 44,4%). Таким образом, суммарный внешний долг РФ по итогам 9 месяцев 2007 г. значительно вырос – с 310,6 до 430,9 млрд долл. США (на 38,7%).

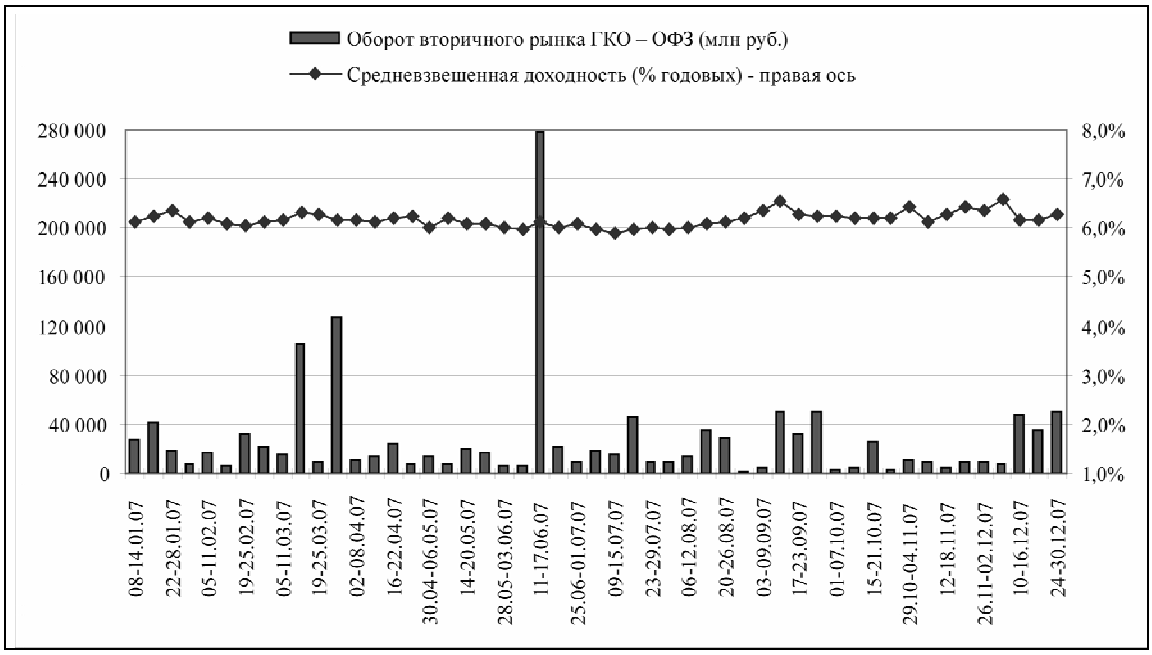
Рынок государственных ценных бумаг на внутреннем рынке

В 2007 г. на рынке рублевого государственного долга существенного падения средневзвешенной доходности не наблюдалось. Так, по данным на закрытие торгов 28 декабря 2007 г., средневзвешенная доходность несколько снизилась – до 6,14% годовых против 6,39% годовых на начало 2007 г. (*рис. 20*). На протяжении всего периода ситуация характеризовалась волатильностью, вместе с тем оставаясь достаточно стабильной, и средневзвешенная доходность находилась в пределах от 5,90 до 6,60% годовых. При этом, если вплоть до конца июля ситуация на рынке в 2007 г. характеризовалась незначительным периодическим снижением средневзвешенной доходности, которая

очередь переселять граждан из тех ЗАТО, в которых дотации из федерального бюджета на душу населения значительно превосходят среднее значение данного показателя по всем ЗАТО. Например, средний размер дотаций на жителя ЗАТО в 2007 г. составил 7,2 тыс. руб., значение же данного показателя для ЗАТО Островной составило 40,9 тыс. руб. Следовательно, граждане – очередники данного ЗАТО подлежат переселению в первую очередь с целью экономии бюджетных средств и дальнейшего использования сэкономленных финансовых ресурсов для переселения очередников из других ЗАТО, решения инфраструктурных проблем и т.д.

колебалась в среднем от 5,90 до 6,36% годовых, то в двух последних кварталах года наблюдалось периодическое увеличение средневзвешенной доходности, а диапазон изменения расширился и составлял 5,97–6,60% годовых.

Отдельно отметим, что активность инвесторов в 2007 г. существенно увеличилась по сравнению с показателями за 2006 г. Суммарный оборот торгов рынка ГКО–ОФЗ в 2007 г. составил около 1405,13 млрд руб. против 333,04 млрд руб. в 2006 г., таким образом, рынок вырос за период более чем в 4 раза. При этом на фоне существенного увеличения суммарного оборота по итогам 2007 г. соответственно наблюдался значительный рост и средненедельных показателей, которые составили около 27,5 млрд руб. против 6,5 млрд руб. в 2006 г. Максимальный недельный объем торгов в 2007 г. составил около 278,73 млрд руб. (около 32,36 млрд руб. в 2006 г.), минимальный – около 2,15 млрд руб. (около 993,8 млн руб. в 2006 г.). Таким образом, в прошедшем 2007 г. на рынке рублевых государственных облигаций наблюдалось значительное увеличение объемов торгов по сравнению с предыдущим годом, которое в том числе отразилось и на превышении показателей максимального оборота торгов.



Источник: ИА «Финмаркет», расчеты авторов.

Рис. 20. Динамика рынка ГКО–ОФЗ в 2007 г.

Анализируя динамику рынка, можно выделить несколько периодов, когда характер движения котировок различался. Так, в начале года после краткосрочного повышения до 6,36% годовых средневзвешенная доходность ГКО–ОФЗ показала умеренно негативную динамику с краткосрочными колебаниями в обе стороны. Это продолжалось вплоть до конца июля, после чего на рынке тренд сменился на постепенно растущую динамику доходности, к концу года стабилизировавшись на уровне около 6,1–6,6% годовых. Остановимся несколько подробнее на помесячной динамике рынка государственного рублевого долга.

Так, на протяжении первого месяца 2007 г. в основном наблюдалась тенденция роста котировок, но в конце января ситуация изменилась на противоположную, и динамика стала нисходящей, в результате чего по итогам месяца изменения доходности оказались незначительными. Аукционная активность Министерства финансов РФ на рынке государственных ценных бумаг в январе существенно выросла по сравнению с декабрем 2006 г. В течение месяца было проведено 3 аукциона на первичном рынке общим объемом 29 млрд руб. (против 13 млрд руб. в декабре 2006 г.). С учетом высокого спроса на государственные бумаги было размещено 28,5 млрд руб. номинального объема, что составило около 98% предложения. В начале января на рынке рублевого государственного долга наблюдалось заметное повышение активности инвесторов, связанное с тем, что в течение первой и второй недель января преобладали продажи в «длинных» выпусках – инвесторы высвобождали средства для участия в первичных размещениях. При этом избыток ликвидности способствовал частичному росту покупок в сегменте краткосрочных и среднесрочных облигаций. На протяжении третьей недели января котировки стабилизировались на фоне слабого нисходящего тренда, отражающего по-прежнему негативную конъюнктуру на внешних рынках, показывающих растущую неопределенность по поводу дальнейшей политики ФРС США и, таким образом, ориентира в динамике мирового долгового рынка, а также ожидания первичных размещений, которые в целом проходили на довольно выгодных для Минфина условиях, вследствие крайне благоприятной ситуации с ликвидностью в банковском секторе.

Месяцем позже, как и в январе, значительная часть операций инвесторов сместилась на первичный рынок, вследствие чего спрос на размещаемые бумаги в несколько раз превышал предложение, что способствовало размещению практически всего объема (26,9 млрд руб. из 27,0 млрд руб.). В то же время на рынке рублевых гособлигаций в течение февраля преобладал незначительный рост котировок, цены менялись в узком диапазоне. В целом поддержку рынку оказывали внешний фон, а также довольно благоприятная ситуация с ликвидностью. Вместе с тем в начале февраля Центральный банк РБ изменил состав бивалютной корзины, увеличив долю европейской валюты, что автоматически привело к заметному номинальному укреплению рубля по отношению к доллару США. После этого ситуация с ликвидностью заметно ухудшилась, что привело к краткосрочному снижению спроса на рублевые облигации. Далее, в середине месяца, котировки изменялись разнонаправленно, что объяснялось фиксацией прибыли частью инвесторов на фоне ухудшения ситуации с денежной ликвидностью. Благоприятная конъюнктура внешнего рынка поддерживала цены от более заметного снижения. Ближе к концу февраля дальнейший рост ставок на межбанковском рынке привел к снижению активности инвесторов на вторичном рынке госдолга.

В начале марта ситуация на рынке рублевого государственного долга оставалась умеренно-негативной. Заметные проблемы с ликвидностью в банковском секторе, а также ослабление курса рубля по отношению к доллару вкупе с предстоящими размещениями на первичном рынке стимулировали рост доходности государственных облигаций и активности на рынке. Высокая активность торгов объяснялась ожиданием первичных аукционов. Размещения ОФЗ прошли довольно успешно практически без премии к вторичному рынку. Относительно стабильными котировки оставались до середины месяца, что по-прежнему определялось проблемами с

ликвидностью. Лишь ближе к концу месяца ситуация несколько улучшилась и доходность госбумаг подросла.

Несмотря на прекращение роста котировок в начале апреля, рынок рублевого государственного долга оставался достаточно стабильным. Поддержку рынку оказывала и банковская ликвидность, заметно увеличившаяся в конце марта – начале апреля. Ставки межбанковского рынка снизились с 4–5% до 2–3% годовых. На протяжении второй недели месяца ликвидность в банковской системе заметно возросла, о чем свидетельствовал значительныйрост средств на корсчетах и депозитах в Центральном банке РФ. Это совместно с заметным укреплением рубля по отношению к доллару США оказывало значительную поддержку государственным облигациям. Вместе с тем спрос не носил агрессивного характера, а внешний сегмент начал реагировать на динамику базовых активов, что не способствовало дальнейшему снижению доходностей. В итоге котировки федеральных долговых инструментов оставались стабильными, а устойчивость рынка дополнительно была подтверждена результатами аукциона по размещению ОФЗ-ПД, где спрос намного превысил предложение (38 млрд руб. против 15 млрд руб.).

В начале мая рынок рублевого государственного долга находился в достаточно стабильном состоянии. Какие-либо факторы для значительной положительной динамики котировок отсутствовали, поэтому роста цен не наблюдалось. В то же время ликвидность в банковском секторе находилась на довольно высоком уровне, что оказывало заметную поддержку рублевым облигациям. Начиная со второй половины мая на рынке стали преобладать позитивные тенденции, связанные с высоким уровнем ликвидности в банковской сфере. По ряду выпусков ГКО–ОФЗ наблюдались покупки, которые отчасти были вызваны перетоком средств с первичного рынка, где спрос на прошедший аукцион по доразмещению ОФЗ значительно превысил предложение.

В первую неделю июня на рынке рублевого государственного долга преобладали негативные тенденции. После небольшого роста в конце мая цены плавно снижались в рамках технической коррекции. Рублевая ликвидность ограничивала темпы снижения. Однако к середине месяца скорость падения котировок увеличилась отчасти вследствие роста доходности на внешнем долговом рынке, отчасти вследствие сообщений Минфина РФ о намерении разместить в ближайшее время значительный объем облигаций. Во второй половине месяца на рынке преобладали разнонаправленные тенденции и была отмечена высокая активность. Если в начале третьей недели июня рынок продолжил снижение вслед за американскими облигациями и российскими еврооблигациями, то к концу месяца ситуация стабилизировалась и котировкам удалось частично восстановиться.

На рынке рублевого государственного долга в июле – августе преобладали положительные тенденции, что было обусловлено избытком средств в банковской системе и укреплением рубля по отношению к доллару США. При этом основным спросом пользовались наиболее ликвидные выпуски с длинной дюрацией. Активность на внутреннем рынке ценных бумаг увеличилась особенно заметно в течение второй недели июля, также на рынке наблюдался существенный рост аукционной активности эмитента (в августе объем размещения выпусков ОФЗ составил 30,6 млрд руб.).

В начале сентября давление внешних факторов вкупе со значительным ухудшением внутренней ликвидности ограничивало активность инвесторов на рынке, но вместе с тем в это время рынок характеризовался повышательной динамикой доходности. Более

того, с целью обеспечить себе необходимый уровень ликвидности российские банки также стремились продавать бумаги, что оказывало дополнительное давление на рынок. Начиная с середины месяца активность на рынке сократилась в ожидании решения ФРС по базовой процентной ставке, которая непосредственно возросла после решения ФРС о снижении ставки, и был зафиксирован значительный спрос на «длинные» выпуски гособлигаций, который стал причиной существенного роста цен и понижательной тенденции доходности на вторичном рынке. Аналогичные тенденции наблюдались на рынке рублевого долга и в течение октября. Действия Центрального банка РФ ближе ко второй половине октября привели к некоторому снижению ставок на межбанковском рынке, что оказало поддержку и государственным облигациям. Некоторое укрепление рубля к доллару также оказало поддержку котировкам российских рублевых облигаций.

В ноябре на рынке рублевых ценных бумаг наблюдались разнонаправленная динамика доходности и значительное сокращение общего оборота вторичных торгов. Основная причина слабой активности на долговом рынке связана с дефицитом ликвидности. В целях сглаживания ситуации Центральным банком РФ было объявлено о начале проведения сессии прямого РЕПО под фиксированную ставку 8% на 1 день, что позволило банкам привлекать средства не только на аукционах, но и в течение дня. Некоторое укрепление рубля к доллару также оказало поддержку котировкам российских рублевых облигаций. Принятые Центральным банком РФ меры по возможности привлечения банками дополнительных средств, предназначенных для покрытия дефицита ликвидности, способствовали увеличению активности на долговом рынке в несколько раз в течение декабря.

В течение 2007 г. Министерство финансов РФ успешно провело 25 аукционов по размещению ГКО–ОФЗ суммарным объемом около 280,7 млрд руб. (в 2006 г. было проведено 34 аукциона объемом около 208,1 млрд руб.). При этом фактический объем размещения составил 243,9 млрд руб. (против 188,6 млрд руб. в 2006 г.). Уровень доходности по средневзвешенной цене на аукционах варьировал от 5,93 до 7,06% годовых (в 2006 г. диапазон колебаний доходности составлял 6,08–7,06% годовых). То есть в 2007 г. наблюдался существенный рост объема государственных заимствований на внутреннем рынке, чем годом ранее, при этом доходность осталась почти на том же уровне. По состоянию на 29 декабря 2007 г. объем рынка ГКО–ОФЗ составлял 1047,4 млрд руб. по номиналу и 1056,5 млрд руб. по рыночной стоимости. Дюрация рыночного портфеля ГКО–ОФЗ составляла 5,77 года, увеличившись, таким образом, на 110,5 дня по сравнению с этим же показателем на начало года, в котором данное значение составляло 5,46 года.

Рынок государственных ценных бумаг на внешнем рынке

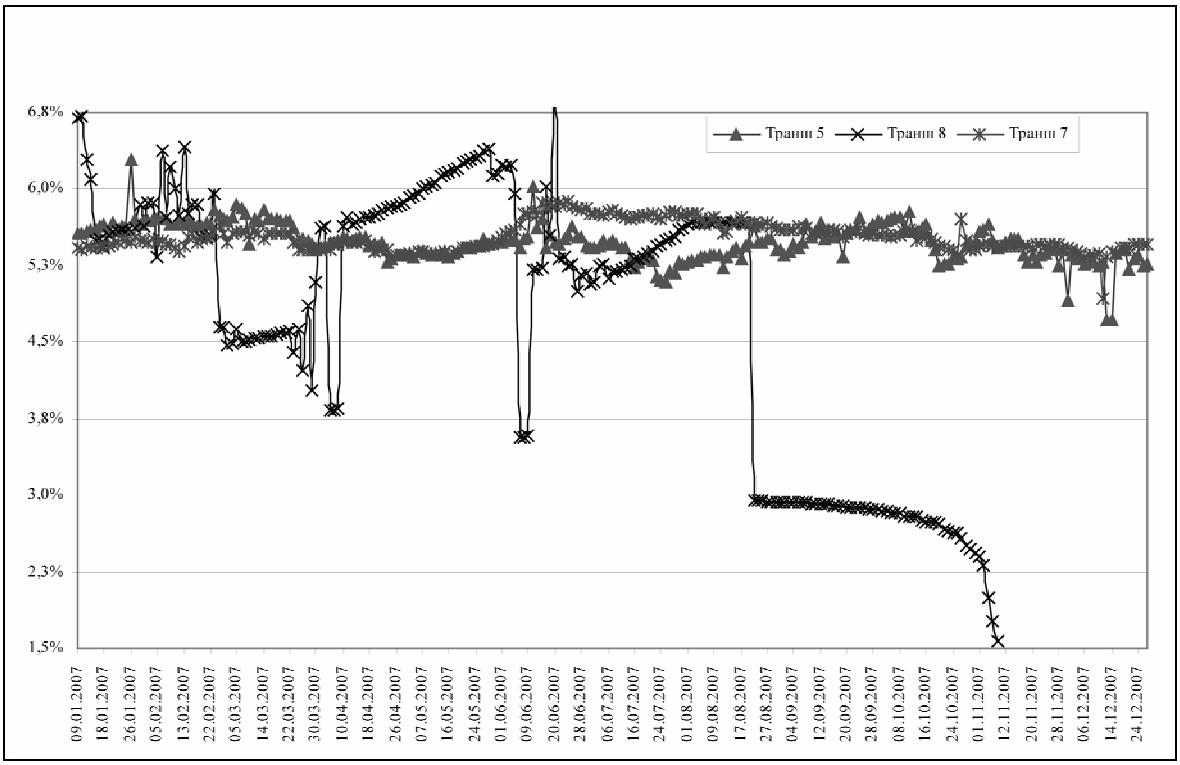
По результатам 2007 г. ситуация на рынке валютных облигаций по большинству торгуемых бумаг характеризовалась низкой волатильностью доходности по сравнению с уровнем доходности на начало года (*рис. 21, 22*). В частности, на конец декабря 2007 г. доходность бумаг 5-го транша ОВВЗ составила 5,27% годовых (5,47% на начало года), 7-го транша ОВВЗ – 5,46% годовых (5,48% годовых). Динамика доходности 8-го транша ОВВЗ, наоборот, показывала резкие колебания в разных направлениях до момента его погашения 14 ноября 2007 г. Внешэкономбанком (выступающим в качестве пла-

тежного агента и обслуживающего депозитария Министерства финансов РФ). В свою очередь, доходность RUS-30 за год изменилась незначительно – с 5,5 до 5,57% годовых, доходность RUS-28 уменьшилась с 5,96 до 5,88% годовых, доходность к погашению по бумаге RUS-10 на конец декабря установилась на уровне 4,93% против 5,16% на начало года, а RUS-18 торговались по ценам, соответствующим доходности 5,60% годовых (5,64% на начало года).

В 2007 г. можно выделить несколько наиболее значимых факторов динамики рынка российских еврооблигаций. Среди тех, которые оказывали положительное влияние на котировки бумаг, отметим влияние снижения учетной ставки ФРС на американском рынке, периодическое повышение цен на мировых рынках нефти и металлов, а также стабильную макроэкономическую ситуацию в стране. Основными негативными факторами для рынка на протяжении всего года были ухудшение состояния долгового рынка США, усиление инфляционных процессов в американской экономике, динамика доходности американских казначейских облигаций, которая реагировала на периодическое повышение учетной ставки ФРС США, а также периодическое снижение цен на нефть на мировом рынке, являющихся одним из основных факторов стабильности российской экономики, пересмотр агентствами Standard&Poor's и Moody's методики оценки рейтингов рисковых ипотечных облигаций.

Если проанализировать динамику российских бумаг на протяжении прошедшего года, то можно выделить несколько периодов, в течение которых рыночная конъюнктура несколько различалась. Так, до начала мая доходность плавно снижалась, лишь иногда сменяясь коррекцией. В период с начала мая по середину июня доходность устойчиво росла. Начиная же с середины июня и до конца года динамика доходности характеризовалась преобладанием плавной понижательной тенденцией, отыграв при этом часть роста на протяжении первой половины года. Остановимся теперь на основных факторах, обусловивших такую динамику цен на рынке российских еврооблигаций.

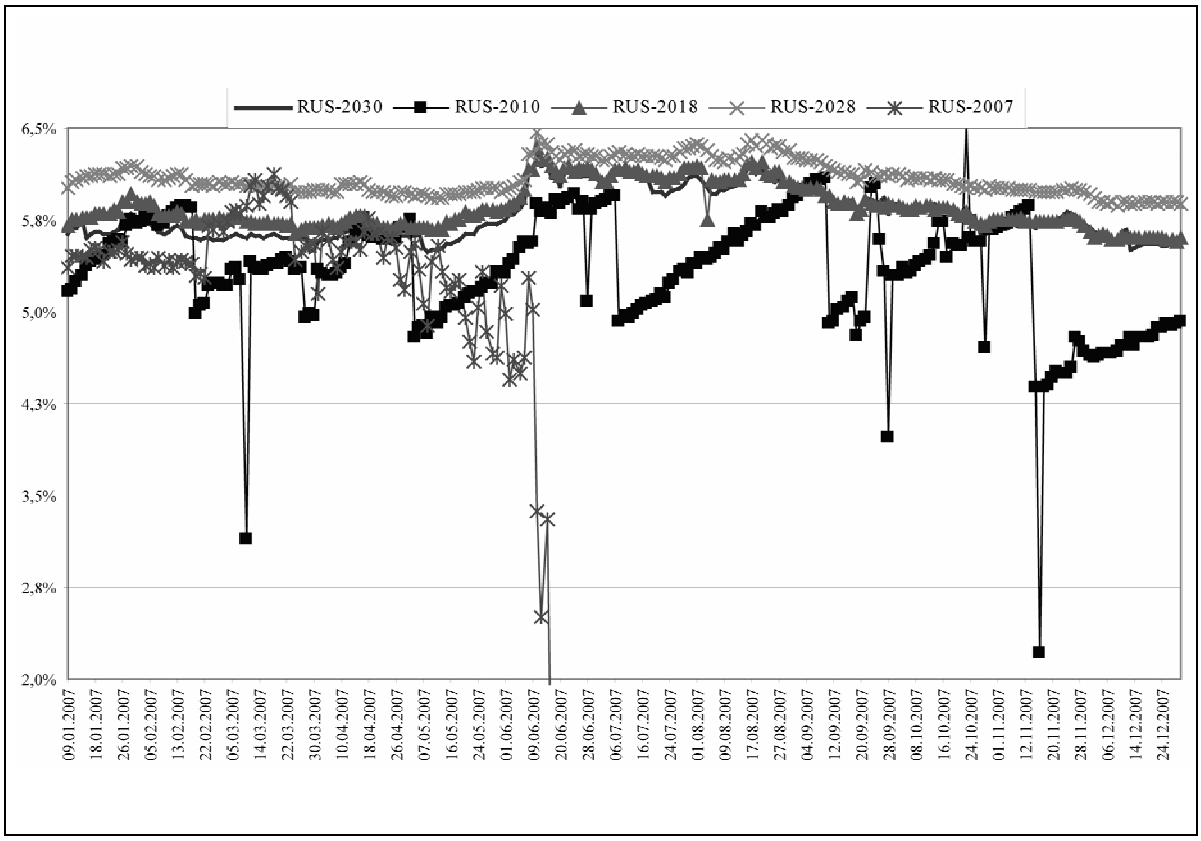
Рынок государственных еврооблигаций в январе – феврале характеризовался периодом нисходящей динамики в котировках российских еврооблигаций, которые наиболее чувствительно реагировали на информацию с долгового рынка США, где в начале января ряд публикаций макроэкономической статистики свидетельствовал о попрежнему высоких инфляционных рисках, приведших к заметному снижению цен облигаций Казначейства США. Цены российских облигаций снижались вслед за базовыми активами на этом фоне. Дополнительным негативным фактором для российских бумаг стало снижение цен на нефть на мировом рынке. Во второй половине января российские еврооблигации то снижались в стоимости вслед за базовыми активами, то консолидировались на достигнутых уровнях, чему отчасти способствовал рост мировых цен на нефть. В феврале продолжился некоторый рост базовых активов в цене. Причиной стала публикация макроэкономической статистики, свидетельствующей об устойчивых темпах экономического роста США в III квартале 2006 г. и стабильности инфляции. На этом фоне российские еврооблигации, в отличие от большинства развивающихся рынков, умеренно росли. В то же время рост сдерживался повышением инфляционных ожиданий после публикации данных по ИПЦ, который превысил ожидания на 0,1%. Кроме того, продолжали поступать сведения о проблемах на американском рынке ипотечного кредитования. На этом фоне российские облигации в целом показали снижение доходности по отношению к показателям конца января.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 21. Доходность к погашению ОВВЗ в 2007 г.

Аналогичные тенденции преобладали на рынке вплоть до начала мая, когда произошел разворот нисходящего тренда в динамике доходности российских еврооблигаций на противоположный. Основным фактором изменения рыночной конъюнктуры стали повышательная динамика американского долгового рынка и наличие публикаций ряда благоприятных макроэкономических показателей по рынку жилья и промышленному производству, на которые американские облигации отреагировали некоторым ростом доходности. Необходимость смягчения денежно-кредитной политики в США несколько спала, на что инвесторы отреагировали некоторым ростом предложения. Небольшая коррекция произошла и в российских еврооблигациях, однако ее масштабы оказались несколько меньше, чем в США. Ближе к концу мая рост доходности американских облигаций продолжился, поскольку в США был опубликован очередной блок позитивной макроэкономической статистики. Российские облигации снизились в цене несколько меньше. В начале июня доходность казначейских облигаций США заметно возросла на фоне достижения американским фондовым рынком максимальных значений, что определило направление перетока средств из менее рискованных активов в более рискованные. Такую динамику поддержал и российский рынок.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 22. Доходность к погашению российских еврооблигаций со сроками погашения в 2007, 2010, 2018, 2028 и 2030 гг. в 2007 г.

В начале июля американские государственные облигации начали снижаться в цене после публикации данных о количестве занятых в несельскохозяйственном секторе экономики, которое превысило ожидания инвесторов. Это было воспринято как подтверждение в пользу возможного повышения ставки в будущем, на что торгуемые инструменты и отреагировали ростом доходности. На протяжении июля появились негативные новости со стороны сектора ипотечного кредитования. Рейтинговые агентства Standard&Poor's и Moody's заявили о пересмотре методики оценки рейтингов рисковых ипотечных облигаций. В результате инвесторы выводили средства из рискового сегмента и вкладывали средства в государственные облигации, что привело к некоторому снижению доходности. Однако данный фактор не оказал долгосрочного влияния на котировки, и к концу недели доходность американских бумаг вновь несколько выросла. Российские еврооблигации в целом повторяли динамику базовых активов.

В августе и сентябре российский рынок демонстрировал снижение доходности вследствие вывода средств с российского рынка. Динамика долговых рынков на протяжении практически всего этого периода определялась новостями из США. В условиях сохраняющихся рисков в секторе ипотечного кредитования США глобальные инвесторы выводили средства с долговых рынков развивающихся стран, что оказывало соответствующее влияние на котировки и российских валютных облигаций. 18 сентября ФРС приняла решение понизить ставку сразу на 0,5 процентных пункта до 4,75% годо-

вых, что было позитивно воспринято инвесторами на долговом рынке – наблюдалось некоторое повышение спроса, в том числе и на облигации развивающихся стран, в частности России. Доходность торгуемых бумаг еще несколько сократилась, тем не менее заметного роста не произошло. Несмотря на более чем ожидаемое снижение ставки, значительного улучшения ситуации с ликвидностью на мировом рынке не произошло. Более того, один из крупнейших в Великобритании ипотечных банков – Nothern Rock – заявил о существенных убытках и обратился за помощью к денежным властям Англии. В условиях сохраняющейся неопределенности спрос на долговые инструменты был ограниченным.

В октябре – декабре российские еврооблигации продемонстрировали некоторое снижение доходностей вследствие повышательной динамики на американском долговом рынке. В начале месяца рост котировок американских Treasuries был вызван кардинальным пересмотром данных по числу новых рабочих мест в несельскохозяйственном секторе за август и его повышением в сентябре. Российские бумаги тем не менее не отреагировали на это существенным изменением доходностей, так как в целом инвесторы придерживались выжидательной позиции в отношении более рисковых инструментов, к которым относятся российские еврооблигации. Наибольшим образом котировки отреагировали на ухудшение показателей по рынку труда и заметное снижение продаж домов, что подтверждало возможность дальнейшего распространения негативных тенденций не только на сектор недвижимости, но и на другие сектора экономики. В результате американские бумаги заметно подешевели, за этим последовало понижение котировок российских еврооблигаций.

2.6.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

Динамика развития рынка

По итогам 2007 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с профицитом, составившим 38,5 млрд руб. (0,12% ВВП).

Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 25,2 млрд руб., бюджеты городских округов – с профицитом в 12,0 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом в 0,4 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 0,3 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 3,1 млрд руб.

В 2006 г. консолидированный региональный бюджет сводился с профицитом в 139,8 млрд руб., или 0,53% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 133,8 млрд руб., бюджеты городских округов, внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга – с профицитом в 0,3 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом в 9,8 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом 2,2 млрд руб.[68] (см. *табл. 43* и *44*).

[68] По пяти субъектам Российской Федерации (Московская область, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Корякский АО, Чукотский АО) бюджетная статистика по муниципальным образованиям в 2006 г. приводилась без разбивки на категории «городские округа», «муниципальные районы», «городские и сельские поселения». Бюджеты муниципальных образований этих регионов были сведены с дефицитом в 2,2 млрд руб.

Таким образом, за год профицит консолидированного регионального бюджета по отношению к ВВП сократился более чем в 4,4 раза.

Таблица 43

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам (в %)

Год	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты
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

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Таблица 44

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2007 г. (в %)

Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
5,34	1,23	–0,04	2,34

По состоянию на 1 января 2008 г. с профицитом был сведен консолидированный бюджет в 50 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 54 в 2006 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 126,1 млрд руб., или 4,1% от величины доходной части их бюджетов (в 2006 г. – 6,9%). Среднее значение бюджетного профицита составило 2,9% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Корякском АО – 18,0%, Красноярском крае – 13,5%, Чукотском АО – 11,4%, Сахалинской области – 10,3%, Ленинградской области – 8,3%, Хабаровском крае – 8,0%. Более половины (52,2%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили 3 субъекта Федерации: Москва – 22,3%, или 28,1 млрд руб., Красноярский край – 15,0%, или 18,9 млрд руб., и Санкт Петербург – 14,9%, или 18,8 млрд руб.

Высокий уровень профицитности бюджетов Москвы, Санкт-Петербурга, Красноярского края связывается, в первую очередь, со значительным ростом экспортных цен на энергоносители и на цветные металлы (с учетом перевода в Санкт-Петербург налоговых поступлений от предприятий Сибнефти, поглощенной ОАО «Газпром нефть», ранее приходившихся на Омскую область и Чукотский АО).

С дефицитом в 2007 г. был сведен консолидированный бюджет в 37 субъектах РФ (в 2006 г. – в 33 регионах)[69], суммарный объем которого составил 89,0 млрд руб., или 5,0% от доходной части их бюджетов (в 2005 г. – 4,9%).

[69] В публикуемой Минфином России (Федеральным казначейством) отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за 2005–2007 гг. данные по Эвенкийскому и Таймырскому (Долгано-Ненецкому) АО не выделяются.

Средний уровень бюджетного дефицита составил 4,0% к доходам соответствующего бюджета[70]. Дефицит консолидированного бюджета Тюменской области составил 14,3% от его доходной части, Московской области – 8,8%, Ханты-Мансийского АО – 7,1%.

Более половины (54,0%) суммарного дефицита пришлось на 3 субъекта Федерации: Московскую область – 24,0%, или 21,4 млрд руб., Тюменскую область – 18,7%, или 16,7 млрд руб., и Ханты-Мансийский АО – 11,3%, или 10,1 млрд руб. (*табл. 47*).

Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета увеличилась в 2007 г. до 54 814,0 млн руб., или 0,17% ВВП (*табл. 45*). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов увеличилась на 491,5 млн руб., внутренняя – возросла на 54 322,5 млн руб.

Таблица 45

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % ВВП)

Год	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Заимствования субфедеральных и местных органов власти, в т.ч.:	0,33	0,15	–0,29	–0,04	0,47	0,37	0,26	0,09	0,21	0,17
Возвратные ссуды из бюджетов других уровней	–0,09	–0,11	–0,03	0,04	0,12	–0,1	–0,02	–0,03	–0,04	–0,01
Субфедеральные (муниципальные) облигации	–0,01	–0,05	–0,27	–0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08
Прочие заимствования	0,43	0,31	0,01	–0,02	0,19	0,6	…	0,03	0,11	0,10
Уменьшение остатков бюджетных счетов	0,02	–0,19	–0,30	–0,05	–0,04	–0,18	–0,62	–0,48		
Финансирование дефицита, за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов	0,35	–0,04	–0,59	–0,09	0,38	0,19	–0,36	–0,38		

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2007 г. составил 263 544,3 млн руб., из них внешних – 1 141,1 млн руб. Единственным регионом – получателем внешних займов стала Республика Башкортостан.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 262 403,2 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Московская область – 59,9 млрд руб., Москва – 22,5 млрд руб., Омская область – 17,8 млрд руб., Иркутская область – 10,0 млрд руб. По сравнению с 2005 г. объем внутренних заимствований в номинальном выражении вырос на 13,2 млрд руб., или на 5,2%.

[70] Наибольшее отношение дефицита к бюджетным доходам наблюдалось в Агинском Бурятском АО (дефицит составил 107% к объему доходных поступлений, что связано с объединением округа с Читинской областью, включая использование ранее накопленных остатков на бюджетных счетах, рассматриваемое как дефицитное финансирование бюджетных расходов).

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 32,1%, на ссуды из вышестоящих бюджетов – 3,8%, на прочие заимствования (в первую очередь банковские кредиты) – 64,2%.

В условиях сокращения в реальном выражении объема субнациональных заимствований несколько повысился уровень секьюритизации заимствований консолидированного регионального бюджета – с 29,4% в 2006 г. до 32,1% в 2007 г., (хотя и не достиг уровня 2005 г. в 36,0%) (*табл. 46*).

Таблица 46

Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов (в %)

	2007			2006			2005		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Эмиссия ценных бумаг	32,1	39,5	7,1	29,4	37,1	9,7	36,0	45,5	10,2
Бюджетные ссуды	3,8	4,9	0,1	4,4	6,0	0,3	1,2	1,6	0,03
Иные заимствования	64,2	55,6	92,8	66,2	56,9	90,1	62,9	52,9	89,8

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Московская область – 12,3%, Костромская область – 8,1%, Новосибирская обл. – 7,0% (*табл. 47*).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Московская обл. – 29,7 млрд руб., Самарская область – 5,2 млрд руб., Иркутская область – 3,7 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Хабаровский край – на 7,1 млрд руб., Новосибирская область – на 5,0 млрд руб., Красноярский край – на 3,1 млрд руб., Санкт-Петербург – на 1,6 млрд руб.

Таблица 47

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 г.

	Доходы бюджета (тыс. руб.)	Профицит (дефицит) бюджета (тыс. руб.)	Отношение профицита (дефицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %	Чистые заимствования к профициту (дефициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный федеральный округ							
Белгородская область	41 516 675,79	–849 797,09	–2,05	0,00	–0,07	–0,07	3,29
Брянская область	22 268 644,70	–743 435,51	–3,34	12,32	3,06	–9,26	–91,55
Владимирская область	29 537 901,60	210 899,77	0,71	0,12	–0,08	–0,19	–11,15
Воронежская область	41 270 999,59	539 140,38	1,31	5,71	0,94	–4,78	71,62
Ивановская область	22 018 529,30	58 840,59	0,27	4,73	3,38	–1,35	1 264,63
Тверская область	32 338 589,03	–187 101,62	–0,58	8,97	5,06	–3,91	–875,00
Калужская область	25 679 425,90	–231 862,52	–0,90	8,74	5,49	–3,25	–608,04

Продолжение таблицы 47

1	2	3	4	5	6	7	8
Костромская область	13 678 918,13	–790 367,98	–5,78	21,99	8,08	–13,92	–139,77
Курская область	22 296 167,58	566 304,60	2,54	0,74	–0,55	–1,30	–21,69
Липецкая область	30 634 745,58	–1 681 032,39	–5,49	2,61	1,63	–0,98	–29,74
Московская область	242 477 456,25	–21 365 895,28	–8,81	24,69	12,25	–12,44	–138,99
Орловская область	14 191 047,90	717 296,81	5,05	0,78	–0,09	–0,88	–1,87
Рязанская область	22 393 664,50	–1 245 620,08	–5,56	13,83	7,05	–6,78	–126,72
Смоленская область	17 494 525,94	429 165,91	2,45	1,72	–0,12	–1,84	–4,71
Тамбовская область	19 860 720,49	–646 269,41	–3,25	6,00	4,34	–1,66	–133,23
Тульская область	32 769 990,30	889 561,24	2,71	13,20	0,09	–13,11	3,28
Ярославская область	34 708 715,25	–1 386 325,58	–3,99	16,18	5,81	–10,37	–145,54
г. Москва	957 876 008,33	28 126 052,57	2,94	2,34	–0,09	–2,44	–3,22
Итого	**1 623 012 726,16**	**2 409 554,41**	**0,15**	**6,92**	**2,44**	**–4,48**	**1 640,56**
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	20 116 286,28	–958 639,79	–4,77	17,67	6,65	–11,02	–139,62
Республика Коми	34 201 307,98	394 135,68	1,15	0,86	–1,17	–2,03	–101,61
Архангельская область	39 185 857,06	2 574 506,54	6,57	7,64	0,94	–6,70	14,31
Вологодская область	42 574 550,22	–34 464,78	–0,08	0,73	–0,63	–1,36	781,18
Калининградская область	27 634 456,08	744 517,21	2,69	15,96	3,62	–12,34	134,24
Ленинградская область	48 573 044,24	4 016 122,75	8,27	0,10	–0,05	–0,15	–0,66
Мурманская область	40 636 966,63	2 129 335,80	5,24	3,20	–0,65	–3,84	–12,35
Новгородская область	14 851 444,00	227 420,89	1,53	2,15	1,93	–0,23	125,77
Псковская область	14 381 736,29	818 364,02	5,69	0,35	–0,79	–1,14	–13,89
г. Санкт-Петербург	281 267 298,57	18 820 096,51	6,69	0,98	–0,58	–1,56	–8,64
Ненецкий АО	10 068 794,65	–315 664,03	–3,14	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	**573 491 742,02**	**28 415 730,80**	**4,95**	**2,79**	**0,05**	**–2,74**	**1,03**
Южный федеральный округ							
Республика Дагестан	38 735 327,65	795 200,81	2,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Кабардино-Балкарская Республика	15 003 340,58	436 049,44	2,91	6,19	–2,13	–8,32	–73,13
Республика Калмыкия	6 737 062,14	–154 635,94	–2,30	11,57	6,79	–4,78	–295,76
Республика Северная Осетия – Алания	14 218 358,28	–821 745,58	–5,78	8,47	3,85	–4,63	–66,57
Республика Ингушетия	9 245 258,78	336 525,76	3,64	0,00	0,00	0,00	0,00
Краснодарский край	106 475 691,51	1 925 320,78	1,81	2,12	0,84	–1,28	46,58
Ставропольский край	47 466 761,32	1 628 644,62	3,43	2,47	–0,36	–2,83	–10,48
Астраханская область	27 613 338,51	–235 955,84	–0,85	27,54	4,81	–22,73	–563,08
Волгоградская область	55 409 702,78	1 555 758,69	2,81	6,14	1,97	–4,17	70,07
Ростовская область	81 573 705,93	145 944,38	0,18	0,15	–0,25	–0,41	–142,26

Продолжение таблицы 47

1	2	3	4	5	6	7	8
Республика Адыгея (Адыгея)	8 048 619,05	106 407,85	1,32	1,24	1,24	0,00	93,98
Карачаево-Черкесская Республика	8 508 898,49	97 710,03	1,15	10,75	0,19	–10,56	16,40
Чеченская республика	63 540 510,39	2 934 414,27	4,62	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	**482 576 575,41**	**8 749 639,28**	**1,81**	**3,83**	**0,77**	**–3,06**	**42,73**
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	92 579 551,71	699 470,26	0,76	2,84	1,64	–1,20	216,59
Республика Марий Эл	13 128 022,11	–592 702,12	–4,51	7,00	4,80	–2,20	–106,31
Республика Мордовия	20 478 226,97	783 279,89	3,82	0,00	–0,49	–0,49	–12,80
Республика Татарстан	106 132 531,90	–2 385 471,72	–2,25	5,19	2,53	–2,66	–112,45
Удмуртская Республика	34 451 586,93	–914 877,78	–2,66	7,54	4,78	–2,76	–179,82
Чувашская Республика	28 244 757,03	–895 311,12	–3,17	4,99	2,17	–2,82	–68,45
Нижегородская область	80 358 704,38	468 145,91	0,58	5,43	0,95	–4,48	162,88
Кировская область	29 611 687,81	926 000,43	3,13	4,60	–1,17	–5,77	–37,31
Самарская область	82 157 224,34	–4 716 132,03	–5,74	8,74	6,38	–2,35	–111,18
Оренбургская область	49 898 389,27	2 881 990,01	5,78	0,07	–0,57	–0,64	–9,78
Пензенская область	27 879 268,45	–1 280 188,99	–4,59	7,61	6,14	–1,47	–133,71
Пермская область	78 652 551,17	1 076 649,20	1,37	2,39	–0,77	–3,16	–56,34
Саратовская область	42 816 991,64	–133 561,87	–0,31	13,72	4,16	–9,56	–1 333,37
Ульяновская область	27 924 513,67	1 334 045,68	4,78	0,00	–2,07	–2,07	–43,31
Коми-Пермяцкий АО	92 579 551,71	699 470,26	0,76	2,84	1,64	–1,20	216,59
Итого	**714 314 007,39**	**–2 748 664,24**	**–0,38**	**5,02**	**2,05**	**–2,97**	**–533,79**
Уральский федеральный округ							
Курганская область	19 031 588,33	571 480,95	3,00	0,11	–0,13	–0,24	–4,35
Свердловская область	128 361 459,90	–1 670 701,22	–1,30	0,33	–0,46	–0,79	35,67
Тюменская область	116 758 959,86	–16 672 404,11	–14,28	0,00	0,00	0,00	0,00
Челябинская область	87 362 398,03	6 763 652,90	7,74	0,93	–0,12	–1,06	–1,59
Ханты-Мансийский АО	142 436 701,77	–10 085 906,21	–7,08	0,32	0,10	–0,23	–1,34
Ямало-Ненецкий АО	70 970 620,06	–735 247,69	–1,04	1,59	–1,02	–2,62	98,57
Итого	**564 921 727,95**	**–21 829 125,38**	**–3,86**	**0,50**	**–0,23**	**–0,74**	**6,03**
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	28 166 969,65	279 499,78	0,99	10,89	1,50	–9,39	151,05
Республика Тыва	10 000 762,46	84 731,85	0,85	1,00	0,94	–0,06	110,75
Алтайский край	47 086 857,66	751 679,61	1,60	2,94	–0,44	–3,38	–27,59
Красноярский край	139 602 541,41	18 876 253,80	13,52	0,50	–2,23	–2,73	–16,50
Иркутская область	65 743 409,77	–3 363 547,68	–5,12	15,27	5,59	–9,68	–109,18
Кемеровская область	84 258 472,05	–384 086,34	–0,46	2,63	1,10	–1,53	–240,60

Продолжение таблицы 47

1	2	3	4	5	6	7	8
Новосибирская область	72 435 340,13	4 256 321,23	5,88	9,19	–6,96	–16,15	–118,37
Омская область	51 215 034,17	–3 146 814,32	–6,14	34,76	5,64	–29,11	–91,83
Томская область	29 412 047,63	–1 909 180,66	–6,49	28,83	6,81	–22,03	–104,84
Читинская область	25 489 357,94	–1 544 476,30	–6,06	6,75	6,67	–0,08	–110,08
Республика Алтай	8 990 361,28	–68 771,17	–0,76	3,39	0,90	–2,49	–117,38
Республика Хакасия	12 055 910,59	92 648,00	0,77	0,11	–0,06	–0,17	–7,56
Агинский Бурятский АО	3 725 405,08	–4 013 018,33	–107,72	0,00	0,00	0,00	0,00
Усть-Ордынский Бурятский АО	3 746 947,93	56 467,06	1,51	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	**581 929 417,74**	**9 967 706,53**	**1,71**	**9,02**	**0,59**	**–8,43**	**34,29**
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	65 343 148,94	–751 060,87	–1,15	9,41	0,85	–8,56	–73,54
Приморский край	51 175 077,83	1 967 008,04	3,84	1,34	–0,62	–1,95	–16,03
Хабаровский край	53 844 490,01	4 331 910,13	8,05	2,93	–13,31	–16,23	–165,39
Амурская область	28 129 335,38	235 319,21	0,84	9,52	3,08	–6,44	368,46
Камчатская область	22 469 025,07	1 325 675,00	5,90	27,62	1,51	–26,11	25,67
Магаданская область	11 837 588,15	–770 302,34	–6,51	13,47	6,33	–7,15	–97,23
Сахалинская область	37 418 492,61	3 861 515,71	10,32	10,67	–0,97	–11,64	–9,38
Еврейская АО	6 372 945,45	67 262,07	1,06	0,47	0,28	–0,19	26,76
Корякский АО	8 333 721,70	1 496 358,40	17,96	13,85	–1,01	–14,87	–5,64
Чукотский АО	14 946 804,60	1 708 345,49	11,43	10,04	–0,81	–10,84	–7,05
Итого	**299 870 629,73**	**13 472 030,85**	**4,49**	**8,53**	**–1,84**	**–10,37**	**–40,98**
Итого Федеральные округа	**4 840 116 826,41**	**38 436 872,27**	**0,79**	**5,44**	**1,13**	**–4,31**	**142,61**

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Внутренние облигационные займы

В 2007 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 26 субъектов Федерации и 13 муниципальных образований (по сравнению с 27 региональными и 16 муниципальными займами в 2005 г.).

Общий объем размещаемых облигаций составил в 2007 г. 84,2 млрд руб., по сравнению с 73,3 млрд руб. в 2006 г. (рост в номинальном выражении на 10,9 млрд руб., или 14,9%). Однако увеличение объемов эмиссии, опережая темпы инфляции, в то же время отставало от динамики экономического роста. За год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций снизился с 0,28 до 0,26% ВВП (*табл. 48*).

В целом объем рынка субфедеральных облигаций вырос в реальном выражении на 5,2%, увеличившись с 189,8 млрд руб. в 2006 г., до 223,6 млрд руб в 2007 г.

Проспекты эмиссии в Минфине РФ в 2007 г. зарегистрировали: Республика Чувашия, Республика Саха (Якутия), Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Калмыкия, Удмуртская республика, Красноярский край, Краснодарский край, Санкт-Петербург, Волгоградская, Томская, Иркутская, Московская, Ярославская, Липецкая, Нижегородская, Воронежская, Тверская, Самарская, Калужская, Иркутская, Пензенская, Новосибирская, Костромская, Ивановская, Ульяновская области, Екате-

ринбург, Казань, Томск, Благовещенск, Липецк, Магадан, Томск, Красноярск, Чебоксары, Электросталь, Балашиха, а также Клинский и Ногинский районы Московской области.

Таблица 48

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (в % к ВВП)

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47	0,37	0,28	0,26
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19	0,28	0,14	0,18
Чистое финансирование	0,16	0,22	–0,01	–0,05	–0,27	–0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Московская область, на которую пришлось 22,5 млрд руб., или 26,8% от объема суммарной эмиссии территорий, Москва – 22,4 млрд руб., или 26,6%, Иркутская область – 6,0 млрд руб., или 7,1%, Самарская область – 5,0 млрд руб., или 5,9%, Ярославская область – 3,6 млрд руб., или 4,3%, Санкт-Петербург – 2,8 млрд руб., или 3,3%. Таким образом, на 6 крупнейших эмитентов пришлось 74,0% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили Нижегородская область и Республика Саха (Якутия) – по 2,5 млрд руб., Томская область – 1,8 млрд руб., Краснодарский край, Удмуртская республика и Республика Башкортостан – по 1,5 млрд руб. (*табл. 49*).

Таблица 49

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2007 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (тыс. руб.)	Доля эмитента в общем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям (в %)
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Воронежская область	1 000 000,0	1,2	42,4
Ивановская область	1 000 000,0	1,2	96,0
Калужская область	872 132,0	1,0	38,9
Костромская область	100,0	…	…
Липецкая область	800 000,0	1,0	100,0
Московская область	22 535 327,5	26,8	37,6
Ярославская область	3 593 539,9	4,3	64,0
г. Москва	22 384 959,5	26,6	99,7
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	985 950,0	1,2	27,7
г. Санкт-Петербург	2 750 242,7	3,3	100,0
Южный федеральный округ			
Республика Калмыкия	78 344,0	0,1	10,1
Краснодарский край	1 500 000,0	1,8	66,5
Волгоградская область	1 040 753,2	1,2	30,6

Продолжение таблицы 49

1	2	3	4
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	1 488 150,0	1,8	100,0
Республика Татарстан (Татарстан)	1 000 000,0	1,2	18,2
Удмуртская Республика	1 500 000,0	1,8	57,8
Чувашская Республика – Чувашия	1 250 000,0	1,5	88,8
Нижегородская область	2 509 400,0	2,98	57,5
Самарская область	5 000 000,0	5,94	69,7
Пензенская область	1 000 000,0	1,2	47,2
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	39 175,4	0,1	9,3
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	150 000,0	0,2	21,6
Иркутская область	6 000 000,0	7,1	59,8
Новосибирская область	840 000,0	1,0	12,6
Томская область	1 891 603,0	2,3	22,3
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2 500 000,0	3,0	40,7
Амурская область	89 519,3	0,1	3,3
Магаданская область	360 000,0	0,4	22,6
Российская Федерация – итого:	**84 159 196,5**	**100,0**	**32,1**

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Москвы – 99,7% и Санкт-Петербурга – 100%. Исключительно в форме эмиссии ценных бумаг заимствования осуществляют Липецкая область и Республика Башкортостан.

Суммарный объем чистых заимствований на рынке субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, идущих как на финансирование дефицита бюджета, так и на рефинансирование задолженности по банковским кредитам, составил в 2007 г. 25,9 млрд руб., сократившись по сравнению с 2006 г. (36,5 млрд руб.) почти на 1/3 (*табл. 50*).

Таблица 50

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, тыс. руб.

	Консолидированный региональный бюджет	**Региональные бюджеты**	**Муниципальные бюджеты**
1	2	3	4
	2007		
Чистые заимствования	25 867 011	23 691 970	2 175 041
Привлечение средств	84 159 197	79 889 761	4 269 436
Погашение основной суммы задолженности	58 292 185	56 197 791	2 094 394
	2006		
Чистые заимствования	36 489 742	35 161 627	1 328 115
Привлечение средств	73 288 653	66 524 832	6 763 820
Погашение основной суммы задолженности	36 798 911	31 363 205	5 435 706

Продолжение таблицы 50

1	2	3	4
	2005		
Чистые заимствования	20 887 596	16 939 894	3 947 703
Привлечение средств	81 220 540	75 016 756	6 203 783
Погашение основной суммы задолженности	60 332 944	58 076 863	2 256 081
	2004		
Чистые заимствования	47 880 300	44 470 128	3 410 172
Привлечение средств	79 436 708	74 995 965	4 440 743
Погашение основной суммы задолженности	31 556 408	30 525 837	1 030 571
	2003		
Чистые заимствования	41 908 199	40 043 511	1 864 688
Привлечение средств	61 712 635	59 012 901	2 699 734
Погашение основной суммы задолженности	19 804 436	18 969 390	835 046
	2002		
Чистые заимствования	17 696 530	17 153 760	542 770
Привлечение средств	29 141 777	28 169 158	972 619
Погашение основной суммы задолженности	11 445 247	11 015 398	429 849
	2001		
Чистые заимствования	6 601 447	6 667 592	–66 145
Привлечение средств	15 123 785	14 226 931	896 854
Погашение основной суммы задолженности	8 522 338	7 559 339	962 999
	2000		
Чистые заимствования	–1 877 328	–2 286 175	408 847
Привлечение средств	13 042 220	10 090 208	2 952 012
Погашение основной суммы задолженности	14 919 548	12 376 383	2 543 165

Источник: Минфин РФ.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2007 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская обл, с 2000 г. – Томская обл., Екатеринбург, с 2001 г. – Иркутская область (*табл. 51*).

Таблица 51

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2007 гг.

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Субъекты Федерации									
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская обл.		*	*	*	*	*	*	*	*
Иркутская обл.			*	*	*	*	*	*	*
Московская обл.				*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*	*
Ярославская обл.					*	*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*	*
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*	*
Республика Карелия						*	*	*	*
Липецкая область						*	*	*	*

Продолжение таблицы 51

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Нижегородская область						*	*	*	*
Воронежская область						*	*	*	*
Тверская обл.				*	*		*	*	*
Самарская обл.					*		*	*	*
Калужская обл.						*		*	*
Иркутская обл.								*	*
Пензенская обл.								*	*
Новосибирская обл.	*				*	*	*		*
Костромская обл.				*	*		*		*
Удмуртская республика							*		*
Краснодарский край						*			*
Ивановская обл.									*
Республика Калмыкия									*
Ульяновская обл.									*
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*	
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*	
Белгородская обл.				*	*		*	*	
Кировская обл.							*	*	
Республика Марий Эл		*			*	*		*	
Тамбовская обл.					*			*	
Курганская обл.								*	
Тульская обл.								*	
Хабаровский край				*	*	*	*		
Кабардино-Балкарская республика		*					*		
Ленинградская обл.			*	*	*	*			
Ямало-Ненецкий АО					*	*			
Брянская обл.						*			
Ханты-Мансийский АО				*	*				
Мурманская обл.				*	*				
Республика Мордовия				*					
Сахалинская обл.				*					
Курская обл.				*					
Ставропольский край			*						
Приморский край		*							
Муниципалитеты									
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*	*
Казань							*	*	*
Клинский район Московской области							*	*	*
Томск					*	*		*	*
Ногинский район Московской области						*		*	*
Благовещенск								*	*
Липецк								*	*
Магадан								*	*
Томск								*	*
Красноярск					*	*	*		*
Чебоксары	*						*		*
г. Электросталь Московской области									*
г. Балашиха Московской области									*
Новосибирск					*	*	*	*	

Продолжение таблицы 51

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Волгоград	*	*	*	*	*		*	*	
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							*		
Уфа				*	*	*			
Барнаул						*			
Пермь						*			
Нижний Новгород				*					
Кострома	*	*							
Архангельск	*								
Дзержинский	*								

Источник: Минфин РФ.

Кредитоспособность территориальных органов власти

Кредитный рейтинг

Несмотря на продолжающееся сокращение отношения накопленного суверенного долга к ВВП, в 2007 г. страновой кредитный рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте не был повышен международными кредитными рейтинговыми агентствами, оставаясь на уровне 2006 г.: «BBB+» по шкале агентств Standard&Poor's и Fitch. С 2005 г. не изменялась оценка суверенного международного кредитного рейтинга «Baa2» – по шкале агентства Moody’s.

При этом продолжился процесс повышения кредитного рейтинга территориальных органов власти. Так по шкале Fitch был повышен на одну ступень до уровня «BBB» рейтинг Санкт-Петербурга. Кроме того, впервые кредитный рейтинг инвестиционного уровня «BBB–» был присвоен агентством Standard&Poor's Ханты-Мансийскому автономному округу.

Тремя рейтинговыми агентствами был оценен на уровне странового кредитный риск по международным обязательствам г. Москвы. Остальные российские регионы и муниципальные образования не смогли получить кредитного рейтинга инвестиционного уровня ни от одного из рейтинговых агентств (*табл. 52*).

Таблица 52

Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's на начало 2008 г.

Название эмитента	В иностранной валюте / Прогноз	В национальной валюте / Прогноз
Суверенные рейтинги		
Российская Федерация	«BBB+»/Стабильный/	«A–»/Стабильный/
Рейтинги региональных и местных органов власти		
Балашихинский район	«B»/Позитивный/	«B»/Позитивный/
Башкортостан	«BB»/Позитивный/	«BB»/Позитивный/
Братск	«B»/Позитивный/	«B»/Позитивный/
Волгоградская область	«BB–»/Стабильный/	«BB–»/Стабильный/
Вологодская область	«BB–»/Стабильный/	«BB–»/Стабильный/
Иркутская область	«B+»/Стабильный/	«B+»/Стабильный/
Клинский район	«B–»/Позитивный/	«B–»/Позитивный/
Краснодарский край	«BB–»/Позитивный/	«BB–»/Позитивный/
Красноярский край	«BB+»/Стабильный/	«BB+»/Стабильный/
Ленинградская область	«BB–»/Позитивный/	«BB–»/Позитивный/
Москва	«BBB+»/Стабильный/	«BBB+»/Стабильный/
Московская область	«BB»/Позитивный/	«BB»/Позитивный/
Нижний Новгород	«BB–»/Позитивный/	«BB–»/Позитивный/
Новосибирск	«B+»/Позитивный/	«B+»/Позитивный/
Омск	«B»/Стабильный/	--/--/--
Самарская область	«BB»/Позитивный/	«BB»/Позитивный/
Санкт-Петербург	«BBB»/Стабильный/	«BBB»/Стабильный/
Саха (Якутия)	«B+»/Стабильный/	«B+»/Стабильный/
Свердловская область	«BB»/Позитивный/	«BB»/Позитивный/
Ставропольский край	«B+»/Стабильный/	«B+»/Стабильный/
Сургут	«BB–»/Стабильный/	«BB–»/Стабильный/
Татарстан	«BB–»/Позитивный/	«BB–»/Позитивный/
Тверская область	«BB–»/Стабильный/	--/--/--
Уфа	«B+»/Позитивный/	«B+»/Позитивный/
Ханты-Мансийский автономный округ	«BBB–»/Стабильный/	«BBB–»/Стабильный/
Ямало-Ненецкий автономный округ	«BB+»/Позитивный/	«BB+»/Позитивный/

Источник: Standard&Poor's.

Следует отметить, что в соответствии с новой редакцией статьи 104 Бюджетного Кодекса РФ[71] субъектам Федерации, для которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение 2-х из 3-х последних отчетных лет не превышала 5% объема собственных доходов консолидированного бюджета, с 1 января 2011 г. предоставлено право осуществлять внешние заимствования не только в целях обеспечения погашения внешнего долга, но и для финансирования бюджетного дефицита, т.е. осуществления новых заимствований в иностранной валюте.

[71] Предусмотрена Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

Урегулирование просроченного долга региональных бюджетов

На фоне стабильного улучшения бюджетной ситуации в большинстве субъектов Российской Федерации продолжился процесс урегулирования просроченной задолженности.

По данным Минфина России (*табл. 53*) объем просроченной (неурегулированной) задолженности регионов по долговым обязательствам по состоянию на октябрь 2007 г. снизился по сравнению с октябрем 2006 г. на 2,0 млрд руб. в номинальном выражении – с 7,0 до 5,0 млрд руб. По сравнению с октябрем 2005 г. (14,2 млрд руб.) просроченная задолженность в номинальном выражении сократилась почти в 3 раза, составив лишь 0,12% от доходной части бюджетов субъектов Федерации, или менее 0,02% ВВП.

Наиболее серьезно наличие неурегулированной задолженности по долговым обязательствам в следующих регионах: Тюменской области – 2,4 млрд руб., что составляет 2,5% доходной части бюджета, Костромской области – 0,6 млрд руб., или 6,0% доходной части бюджета, Новгородской области – 0,6 млрд руб., или 5,4% доходной части бюджета, Республике Северная Осетия-Алания – 0,6 млрд руб., или 4,9% доходной части бюджета, Оренбургской области – 0,5 млрд руб., или 1,4% доходной части бюджета.

Таблица 53

Просроченная (неурегулированная) задолженность по долговым обязательствам субъектов Федерации

Субъекты Федерации	Объем просроченной (неурегулированной) задолженности (тыс. руб.)[72]	Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности к доходам бюджета (в %)[73]
1	2	3
Центральный федеральный округ		
Костромская область	631 449	6,01
Курская область	77 982	0,44
Московская область	8 675	0,01
Северо-Западный федеральный округ		
Калининградская область	7 220	0,04
Новгородская область	626 078	5,40
Псковская область	26 538	0,23
Санкт-Петербург	10 690	…
Южный федеральный округ		
Республика Северная Осетия-Алания	612 987	4,87
Приволжский федеральный округ		
Республика Башкортостан	10 883	0,01
Нижегородская область	2 190	…
Оренбургская область	537 872	1,37
Самарская область	8 765	0,01
Саратовская область	1 170	…
Уральский федеральный округ		
Свердловская область	2 262	…

[72] По данным на 1 октября 2007 г.

[73] Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности на 1 октября 2007 г. к доходам регионального (неконсолидированного) бюджета за 2007 г.

Продолжение таблицы 53

1	2	3
Тюменская область	2 398 298	2,53
Сибирский федеральный округ		
Новосибирская область	1 020	…
Дальневосточный федеральный округ		
Республика Саха (Якутия)	4 276	0,01

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Также продолжился процесс сокращения объемов накопленной просроченной кредиторской задолженности региональных бюджетов. По данным Экспертной экономической группы, в целом за 2007 г. общий объем просроченной кредиторской задолженности регионов сократился на 16,3 млрд руб. (или на 28,1% от объема на конец 2006 г.).

2.6.3. Фондовый рынок

В течение 2007 г. российский фондовый рынок, в отличие от предыдущего года, продемонстрировал разнонаправленную динамику. В числе основных факторов, формирующих такой тренд российского фондового рынка, необходимо отметить негативную ситуацию на ипотечном рынке США и динамику американских облигаций, являющихся ориентиром для всего мирового долгового рынка, сильную волатильность цен на мировом рынке нефти и металлов в течение года, а также укрепление рубля, связанное с ослаблением позиций доллара США. Причиной некоторого спада на рынке акций в начале года стало снижение фондового рынка Китая после заявления официальных властей этой страны о возможности введения контроля за операциями с акциями китайских компаний, что послужило началом вывода средств инвесторами с китайского рынка, а затем и с других рынков развитых и развивающихся стран, в том числе России. Кроме того, в 2007 г. наблюдалось снижение ликвидности в банковской сфере, для увеличения которой Центральным банком Российской Федерации были предприняты некоторые шаги, что положительно отразилось на динамике российского рынка. Дополнительную поддержку мировым рынкам оказали решения ФРС США по снижению уровня процентной ставки в несколько раз в течение года вследствие экономических проблем США, на основании которых мировые рынки продемонстрировали рост, который способствовал восстановлению и российского рынка. Достаточно благоприятно складывалась ситуация и в макроэкономической сфере.

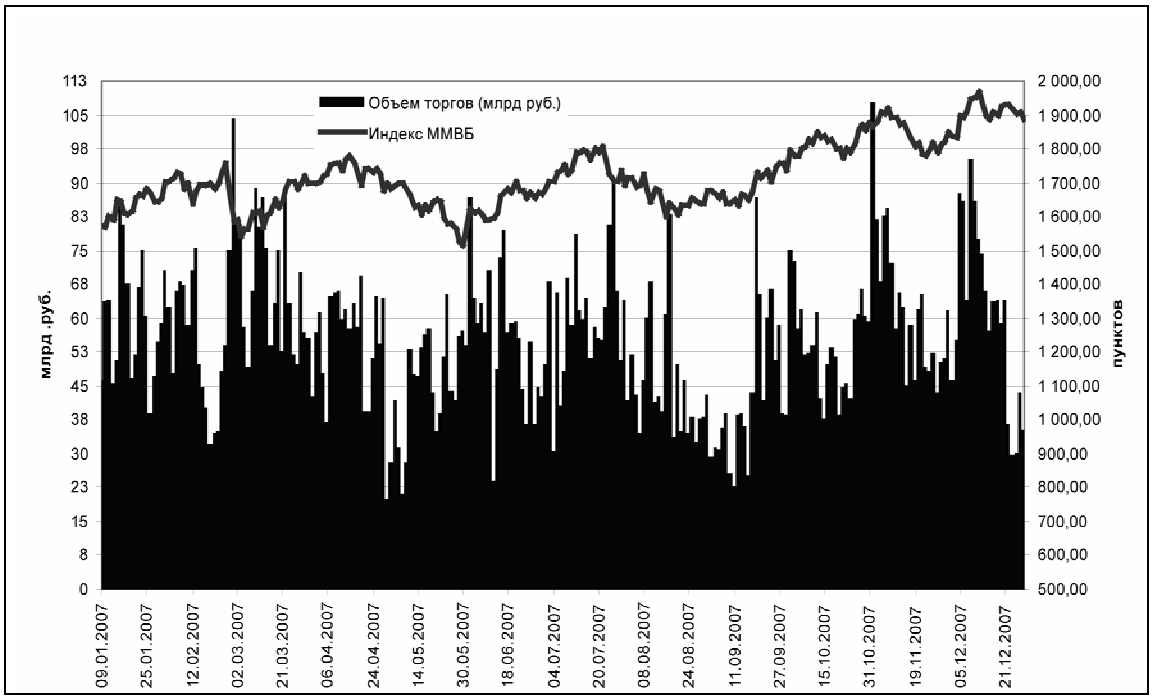
Немаловажное значение сыграли и внутренние корпоративные новости. Так, результаты финансовой деятельности большинства компаний сырьевой, телекоммуникационной и ряда других отраслей промышленности по итогам первых двух-трех кварталов 2007 г. заметно превысили аналогичные показатели за 2006 г., что повышало привлекательность этих компаний в глазах инвесторов. Также немаловажным для рынка фактором стало повышение рейтингов некоторых компаний, активно торгующих акциями.

За прошедший 2007 г. российский фондовый индекс ММВБ вырос на 316,93 пункта – с 1571,93 до 1888,86 пункта, что в процентном отношении к значению индекса на момент закрытия торгов 9 января 2007 г. составляет 20,16% (в 2006 г. рост составил 59,03%). Таким образом, в минувшем году фондовый рынок вновь продемонстрировал

довольно внушительные показатели роста, хотя и заметно меньшие в относительных величинах, чем годом ранее. Минимальное значение индекса ММВБ в 2007 г. – 1516,09 пункта – было зафиксировано 30 мая 2007 г., а 12 декабря был достигнут исторический максимум – 1969,91 пункта. Что касается активности инвесторов, то в 2007 г. она заметно выросла по сравнению с предыдущим, 2006 г. В частности, оборот на рынке акций, входящих в базу индекса ММВБ, на бирже ММВБ в 2007 г. составил около 13611,71 млрд руб. при среднедневном обороте на уровне 55,33 млрд руб., заметно превысив показатели 2006 г. (суммарный объем торгов – около 9907,32 млрд руб. при среднедневном обороте на уровне 40,27 млрд руб.). Таким образом, объем торгов в 2007 г. по отношению к соответствующему показателю 2006 г. вырос более чем на 35%.

При этом динамика рынка характеризовалась довольно сильной волатильностью и выделялось несколько характерных периодов спада и подъема котировок индекса ММВБ. Так, на протяжении января – августа отмечалось три периода спада и роста. Растущий тренд наблюдался с января прошедшего года до февраля, потом с середины марта до середины апреля и с начала июня до середины июля. Вместе с тем в эти периоды изменения происходили с периодическими коррекциями в сторону снижения. В остальные периоды (до конца августа) наблюдалось снижение индекса ММВБ. Наибольшего значения за первые 8 месяцев до уровня 1807,28 пункта по индексу ММВБ рынок достиг 23 июля 2007 г., наименьший уровень индекса ММВБ в 1516,09 пункта наблюдался 30 мая 2007 г. Как видно из *рис. 23*, несмотря на свою непродолжительность, коррекционное движение сопровождалось значительным увеличением оборотов торгов. Следующий период – с сентября по декабрь 2007 г. – характеризовался устойчивым ростом до очередных исторических максимумов, которые индекс ММВБ достиг 12 декабря (1969,91 пункта). При этом с середины сентября рынок рос на относительно более высоких объемах торгов, нежели в середине года, когда он характеризовался довольно сильной волатильностью. За 2007 г. суммарный объем торгов на рынке акций ММВБ составил около 13 611,7 млрд руб.

Анализируя помесячную динамику российского фондового рынка, отметим, что с началом торгов в январе 2007 г. рынок акций продемонстрировал заметное снижение, вызванное падением мировых цен на сырьевых рынках, наблюдавшимся в первых числах января, когда торги на российских торговых площадках не проводились. Также прослеживалось заметное падение цен на нефть, вызвавшее значительное снижение и на российском рынке акций. Наиболее устойчивыми к падению стали акции банковского сектора, в первую очередь Сбербанка России, под влиянием новостей о доразмещении акций банка в I квартале текущего года, электроэнергетики (РАО «ЕЭС России»), а также «Норильского никеля» в ожидании восстановления растущего тренда в ценах на никель на мировом рынке. Дополнительным негативным фактором стало снижение рынка акций США. Однако с началом третьей недели месяца расстановка факторов ценообразования заметно изменилась. Так, цены на нефть приостановили снижение и начали расти, что автоматически сказалось на котировках российских нефтегазовых компаний. Кроме того, ряд положительных корпоративных новостей (о РАО «ЕЭС России», «Северстали» и «Роснефти») оказали дополнительную поддержку акциям соответствующих компаний и рынку в целом.



Источник: Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ).

Рис. 23. Динамика фондового индекса ММВБ и объема торгов в 2007 г.

На протяжении февраля основным фактором динамики российских акций оставались цены на нефть на мировом рынке. Так, в начале февраля стоимость нефти колебалась в пределах от 58 до 60 долл. за баррель, что вызывало нестабильность цен на российские акции. Относительно благоприятная ситуация складывалась в сегменте электроэнергетики, где повышенный спрос инвесторов способствовал уверенному росту котировок. В частности, акции РАО «ЕЭС России» стабильно дорожали, что объяснялось повышением ее кредитного рейтинга с «B+» до «BB» по шкале рейтингового агентства S&P's. Далее, вплоть до начала последней недели месяца, российский рынок акций уверенно рос под действием ряда факторов, продемонстрировав в середине месяца краткосрочную коррекцию.

В начале марта российские акции резко упали. Основной причиной столь заметного спада на рынке стало снижение китайского фондового рынка после заявления официальных властей КНР о возможности введения контроля за операциями с акциями китайских компаний, что стало началом вывода инвесторами средств с китайского рынка, а затем и с других рынков развитых и развивающихся стран, в том числе России. В результате индекс ММВБ несколько снизился за первую неделю марта. На следующей неделе падение приостановилось, и рынку удалось немного компенсировать падение. Поддержку котировкам оказывали нефтяные котировки, которые держались на достаточно высоких уровнях, а также восстановление мировых рынков. Однако положительная коррекция была недолгой, и уже в начале второй половины месяца главную роль на рынке играли внешние факторы, которые не способствовали росту рынка. Мировые рынки вновь снижались, как и мировые цены на нефть. Рост стоимости никеля и ряда других металлов оказывал поддержку лишь металлургическим компаниям.

Наличие неопределенности на рынке, связанной с ожиданием решения ФРС США по уровню процентной ставки, оказывало сдерживающее влияние на цены активов. Из внутрикорпоративных новостей следует отметить крайне удачное размещение допэмиссии акций ОГК-3, которые были выкуплены «Норникелем» по цене выше рыночной. Это привело к заметному росту акций РАО «ЕЭС России», которые оказали значительное влияние на динамику фондовых индексов.

Ситуация на рынке акций в начале апреля оставалась достаточно благоприятной. Основные фондовые индикаторы плавно росли, наиболее ликвидные бумаги консолидировались на достигнутых уровнях. Консолидация рынка наблюдалась вследствие приближения индексов к историческим максимумам, когда часть инвесторов может фиксировать прибыль, а также снижения мировых цен на нефть после уменьшения напряженности вокруг захвата британских моряков иранскими властями. Лишь акции энергетического и банковского секторов российского рынка демонстрировали уверенный рост, что объяснялось повышением интереса инвесторов на фоне продвижения реформы электроэнергетики и предстоящего IPO Внешторгбанка, призванного дополнить перечень «голубых фишек» и расширить число бумаг банковского сектора, интерес к которым довольно высок в последнее время. Третья неделя марта прошла под знаком коррекции. После некоторого роста российский фондовый рынок начал снижаться. Несмотря на относительную стабильность мировых фондовых рынков, акции дешевели, что можно было объяснить снижением стоимости нефти на мировых рынках вследствие спада напряженности вокруг иранской ядерной проблемы и, следовательно, уменьшением вероятности начала военного конфликта со стороны США. Лишь в начале последней недели апреля котировки вновь несколько выросли.

В начале мая снижение фондового рынка было обусловлено как техническими и сезонными факторами, связанными с праздничными выходными, так и рядом фундаментальных факторов, среди которых основным стало некоторое падение мировых цен на нефть. Даже позитивная динамика на мировых фондовых площадках не смогла оказать достаточную поддержку котировкам. Положительную динамику по итогам первой недели мая показали акции Сбербанка России после публикации финансовой отчетности по МСФО, а также акции «Норникеля» вследствие заметного роста мировых цен на никель. Со второй недели мая курсовая стоимость целого ряда «голубых фишек» выросла в пределах 1,5–5,5%. Рост был вызван заметным повышением стоимости нефти на мировых рынках, а также довольно благоприятной конъюнктурой основных фондовых площадок мира. Определенное влияние на динамику всего рынка оказал рост стоимости акций РАО «ЕЭС России». Вместе с тем акции нефтегазового сектора либо оставались на достигнутых уровнях, либо даже снижались, что было обусловлено ожиданием снижения финансовых показателей нефтяных компаний по итогам первой половины текущего года. Дополнительным негативным фактором влияния на динамику стало выступление бывшего главы ФРС США А. Гринспена, в котором он высказал опасения по поводу быстрого роста китайского фондового рынка и отметил высокую вероятность его заметного снижения в будущем. Совокупность указанных факторов способствовала дальнейшему ухудшению конъюнктуры на российском рынке и падению индексов до уровней начала текущего года.

В июне на российском рынке акций наблюдалось заметное улучшение рыночной конъюнктуры. Начало месяца российский рынок акций начал плавным повышением.

Нефтяные котировки находились на достаточно привлекательных уровнях, что способствовало росту спроса на бумаги нефтегазового сектора. Кроме того, благоприятной оставалась и внешнеэкономическая конъюнктура: основные фондовые площадки развитых и развивающихся стран демонстрировали рост. Начало второй половины месяца ознаменовалось повышением основных фондовых индикаторов. А в конце июня индексы двигались разнонаправленно. Снижение цен на нефть в конце месяца способствовало понижению котировок акций нефтегазового сектора, тогда как ожидание положительных корпоративных новостей о результатах деятельности в начале 2007 г. оказывало поддержку котировкам. Из числа бумаг, оказавших положительное влияние на котировки, необходимо отметить ОАО «ГМК «Норильский никель», стоимость акций которого росла вслед за повышением цен на основные металлы на мировом рынке. В целом же отсутствие ярко выраженного тренда могло быть обусловлено ожиданием инвесторами заседания ФРС США, назначенного на 28 июня.

Рост на рынке начался с самых первых дней июля, что в основном было определено повышением спроса на акции нефтегазового и металлургического секторов. В условиях цен на нефть, близких к историческим максимумам, повышенный спрос инвесторов мог быть следствием фундаментальной переоценки инвестиций в нефтегазовый сектор РФ. Положительным оставался и внутренний новостной фон. Так, в июле рейтинговое агентство Moody`s повысило кредитный рейтинг «Роснефти» с «Baa2» до «Baa1». Динамика основных фондовых рынков развитых и развивающихся стран также оказывала поддержку российскому фондовому рынку. В начале второй половины месяца рост приостановился, и на рынке преобладала разнонаправленная динамика котировок. Отчасти это было обусловлено техническими факторами, поскольку основные фондовые индексы достигли максимальных за всю историю расчета значений, и дальнейшая динамика требовала появления фундаментальных факторов. Кроме того, смешанная динамика наблюдалась на мировых фондовых рынках, где внутринедельный рост сменялся падением. Нефть в целом оказывала поддержку российскому рынку, поскольку после непродолжительного снижения рост котировок возобновился на данных из США.

Август стал месяцем ухудшения ситуации на российском рынке акций при заметном росте рыночной волатильности. Снижение рынка акций в начале месяца было спровоцировано снижением мировых цен на нефть при отсутствии значимых внутренних факторов поддержки. К этому добавилось ухудшение ситуации на мировых фондовых площадках (вследствие негативных новостей из финансового и ипотечного секторов США, а также ряда публикаций российских компаний о слабых финансовых результатах за I квартал 2007 г.) и с рублевой ликвидностью в российском банковском секторе. На протяжении второй половины месяца негативная динамика российских фондовых индексов сменилась их ростом, чему отчасти способствовали рост мировых цен на нефть и восстановление мировых фондовых индексов.

Несмотря на глобальную финансовую нестабильность и значительное ухудшение ситуации с рублевой ликвидностью в отечественном банковском секторе, российский фондовый рынок по итогам сентября значительно вырос. Безусловно, основными факторами роста отечественных акций в сентябре стало понижение базовой процентной ставки в США, достижение исторических максимумов ценами на нефть, а также ряд позитивных корпоративных новостей. При том что на протяжении первой половины

месяца активность инвесторов на рынке акций была достаточно низкой, после решения ФРС акции заметно выросли в цене. В то же время восходящий тренд в котировках продолжался вплоть до конца месяца.

В начале октября на рынке акций продолжился рост. Российский рынок чутко отслеживал новости с мировых рынков, растущих в основном под влиянием корпоративных новостей: несмотря на то что некоторые из европейских банков подтвердили списание убытков от ипотечного кризиса в США, рост американских индексов позволил переломить негативную тенденцию. В середине месяца рост продолжился на фоне уверенного повышения мировых цен на нефть, решений Центрального банка Российской Федерации по поддержанию рублевой ликвидности, а также ряда позитивных корпоративных новостей. Заметное влияние на общую динамику рынка оказывал нефтегазовый сектор, на который инвесторы вновь обратили свое внимание. После небольшой коррекции в середине месяца ближе к концу октября индексы продолжили рост, что в значительной степени было обусловлено рекордно высокими ценами на нефть, а также заметно усилившимися ожиданиями дальнейшего снижения ставки ФРС.

В ноябре рынок находился под влиянием плохих результатов крупнейших американских ипотечных компаний, поскольку усилились опасения возможного увеличения потерь по ипотечному кредитованию в США и стагнации экономического роста. На протяжении ноября наблюдалась отчетливо выраженная нисходящая ценовая динамика на российском рынке акций. Вместе с тем положительное влияние на общую динамику рынка оказывали увеличивающийся интерес к нефтегазовому сектору в связи с ростом мировых цен на нефть, решение Центрального банка Российской Федерации по поддержанию рублевой ликвидности, а также ряд позитивных корпоративных новостей. В результате индекс ММВБ достиг нового исторического максимума – 1917,29 пункта – 8 ноября, что соответствует росту индекса на 13,22% с начала 2007 г.

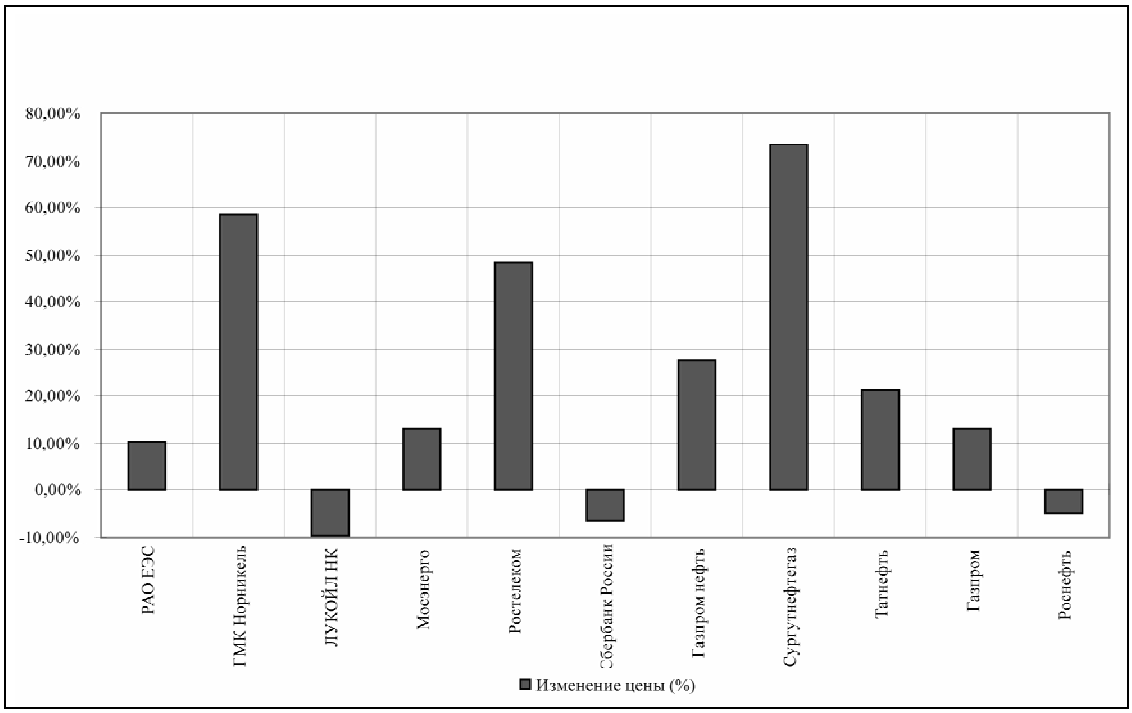
В декабре снижение Федеральной резервной системой США ключевой процентной ставки на 1/4 процентного пункта роста сказалось на позитивных настроениях участников российских фондовых бирж. На протяжении декабря наблюдалась отчетливо выраженная растущая ценовая динамика на российском рынке акций. Вместе с тем положительное влияние на общую динамику рынка оказывали активность в нефтегазовой отрасли, решение Центрального банка Российской Федерации по поддержанию рублевой ликвидности, а также ряд позитивных политических и макроэкономических факторов. В результате индекс ММВБ в декабре обновил исторический максимум, достигнув уровня в 1969,91 пункта по итогам торгов 12 декабря, что соответствует росту индекса на 16,42% с начала 2007 г. Повышение индекса ММВБ в декабре отразило общую тенденцию роста котировок акций российских компаний.

В 2007 г., как и годом ранее, стоимость наиболее ликвидных российских акций в основном заметно возросла (*рис. 24*). Так, наиболее прибыльными в прошедшем году стали инвестиции в акции ОАО «Сургутнефтегаз», курсовой доход по которым составил 73,5%. Несколько меньшей доходностью характеризовались акции ОАО «ГМК «Норильский никель», подорожавшие на 58,3%, и ОАО «Ростелеком» (на 48,2%).

Вслед за ними в рейтинге наиболее прибыльных акций расположились бумаги ОАО «Газпром нефть», которые за год подорожали на 27,5%. Достаточно высокий темп прироста курсовой стоимости продемонстрировали бумаги ОАО «Татнефть», подорожавшие в 2007 г. на 21,2%. Что касается остальных акций, то их стоимость выросла в

несколько меньшей степени: ОАО «Газпром» – на 13,2%, ОАО «Мосэнерго» – на 13,1% и ОАО «РАО «ЕЭС России» – на 10,5%. Вместе с тем стоимость некоторых российских акций показала обратную динамику. Так, самый сильный спад котировок из всех «голубых фишек» был зафиксирован по акциям ОАО «ЛУКОЙЛ», стоимость которых в 2007 г. упала на 9,6%. Акции ОАО «Сбербанк России» и ОАО «НК «Роснефть» обесценились за год на 6,3 и 4,8% соответственно.

Лидером по обороту на ММВБ в 2007 г. стали акции ОАО «Газпром», на долю которых пришлось более 35% суммарного оборота на рынке акций ММВБ. Несомненно, столь заметный скачок был во многом обусловлен началом свободного обращения акций «Газпрома». Следом за ними следуют акции ОАО «ГМК «Норникель», доля которых в суммарном объеме торгов составила немногим более 15%. Далее идут акции ОАО «ЛУКОЙЛ» с показателем на уровне около 10%. На четвертом и пятом местах со значительным отставанием находятся акции ОАО «РАО «ЕЭС России» и ОАО «Сбербанк России» (по сравнению с уровнем на дату начала торгов на ММВБ в 2007 г.), суммарная доля которых в общем объеме торгов на ММВБ в 2007 г. составила около 15%. Таким образом, в 2007 г. доля операций с акциями «голубых фишек» на ММВБ достигла около 90%.



Источник: Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ).

Рис. 24. Динамика курсовой стоимости российских «голубых фишек» по итогам 2007 г.

По данным ММВБ на 28 декабря 2007 г., пятерка компаний – лидеров по размеру капитализации выглядела следующим образом: «Газпром» – 7448,4 млрд руб. (6960,7 млрд руб. в 2006 г.), Сбербанк России – 2160,9 млрд руб., «Роснефть» – 2067,0 млрд руб. (2269,9 млрд руб. в 2006 г.), «ЛУКОЙЛ» – 1883,3 млрд руб. (1926,3 млрд руб. в 2006 г.), «Норникель» – 1362,1 млрд руб. (780,8 млрд руб. в 2006 г.). Рейтинг компаний

по уровню капитализации в 2007 г. по сравнению с 2006 г. изменился незначительно. Важно отметить, что по результатам прошедшего года 4 из 5 наиболее капитализированных компаний России представляют нефтегазовый и сырьевой сектор, что является следствием крайне благоприятной конъюнктуры сырьевых рынков в 2007 г. Среди компаний несырьевого сектора экономики наибольшую капитализацию, как и в прошлом году, имеет Сбербанк России.

Рынок срочных контрактов

С каждым годом оборот рынка срочных контрактов существенно увеличивается, и 2007 г. не стал исключением. Так, по результатам прошедшего года суммарный оборот торгов фьючерсами и опционами на этом сегменте финансового рынка России составил на срочном рынке РТС около 7531,2 млрд руб. против почти 2708,5 млрд руб. в 2006 г. Иными словами, оборот рынка срочных контрактов FORTS в 2007 г. вырос практически в 3,5 раза по сравнению с предыдущим годом. Участниками торгов было заключено более 11,7 млн сделок и 145,1 млн контрактов (около 5 млн сделок и 89,6 млн контрактов в 2006 г.). В сегменте срочных контрактов в 2007 г., как и годом ранее, основную долю составляли операции с фьючерсами: на них приходилось около 82,8% суммарного объема торгов, или 6207,3 млрд руб. (2397 млрд руб. в 2006 г.), тогда как по опционам было заключено сделок всего лишь на 1323,9 млрд руб. (311,4 млрд руб. в 2006 г.). Таким образом, в прошедшем году доля операций с опционами по обороту по сравнению с 2006 г. практически не изменилась.

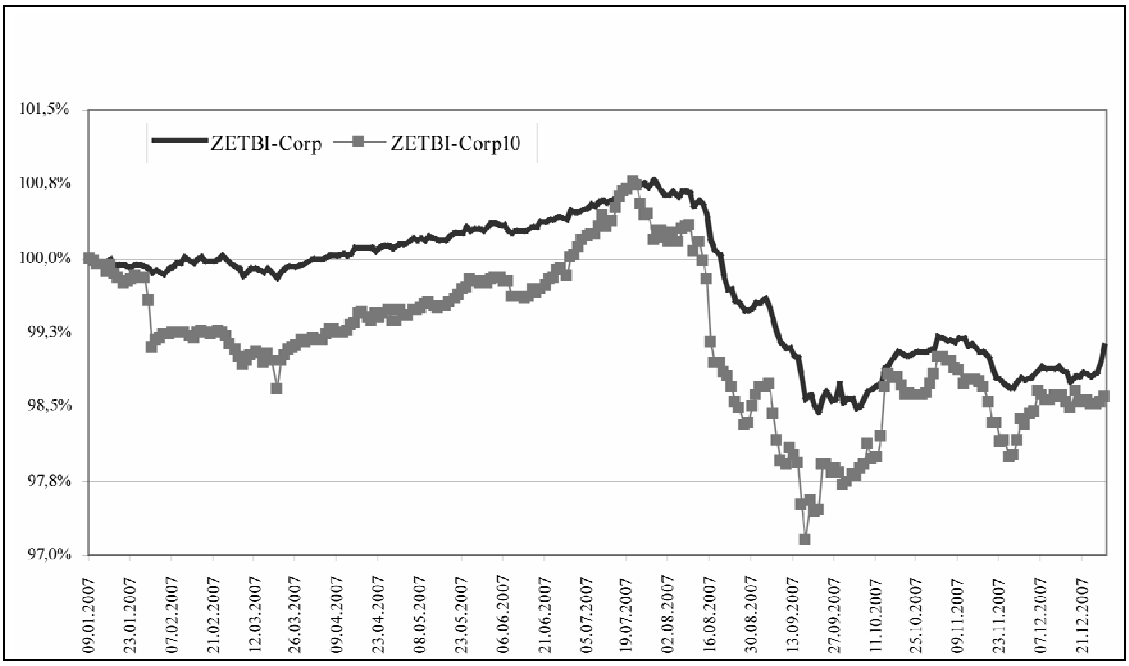
Что касается рейтинга, то наиболее популярным инструментом среди инвесторов на срочном рынке РТС является фьючерс на индекс РТС, за ним – контракты на акции ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России» и «ЛУКОЙЛа».

Рынок корпоративных облигаций

В 2007 г. на рынке корпоративных и региональных облигаций наблюдалась в целом нисходящая динамика. Об этом, в частности, свидетельствует динамика индексов корпоративных облигаций, рассчитываемых банком «Зенит» на основе рыночных котировок облигаций, торгуемых на ММВБ. Так, по итогам 2007 г. индекс ZETBI-Corp снизился на 0,97 пункта (–0,87%) – со 111,01 до 110,04 пункта.

При этом индекс ZETBI-Corp10, рассчитываемый на основе котировок наиболее ликвидных корпоративных облигаций, за прошедший 2007 г. уменьшился еще больше – со 119,01 до 117,35 пункта (–1,39%).

По сравнению с рынком государственных облигаций котировки корпоративного долга на протяжении 2007 г. характеризовались несколько более высокой волатильностью. При этом для всего года можно выделить несколько периодов, на протяжении которых цены вели себя по-разному (*рис. 25*). Периоды, когда на рынке в целом преобладал нисходящий тренд спада – с января по март, с август по сентябрь (более резкий, чем первый), а также в ноябре. В остальные периоды динамика на рынке сменялась на более позитивную.



Источник: Банк «Зенит».

Рис. 25. Динамика ценовых индексов корпоративных облигаций в 2007 г. (9 января 2007 г. = 100%)

Переходя к анализу ежемесячной динамики котировок, отметим, что в январе рынок корпоративного долга характеризовался разнонаправленной динамикой котировок торгуемых выпусков и слабой активностью участников на первичном и вторичном рынке. Так, если в начале января котировки менялись незначительно в обе стороны, то во второй половине месяца нисходящий тренд проявлялся более отчетливо. Фактором поддержки являлась достаточно благоприятная ситуация с ликвидностью в банковском секторе, а также отсутствие крупных размещений. Вместе с тем достаточно низкая активность инвесторов на фоне ухудшения ситуации на внешнем долговом рынке, снижения мировых цен на нефть и падения фондового рынка не способствовала росту котировок.

По итогам февраля на рынке рублевого корпоративного долга наблюдалось некоторое улучшение конъюнктуры, связанное со значительным ростом активности инвесторов. В начале месяца котировки несколько выросли, поддерживаемые достаточно благоприятной ситуацией с ликвидностью в банковском секторе и относительной стабильностью российских еврооблигаций, следующих за базовыми активами – государственными облигациями Казначейства США. Но в конце февраля вследствие влияния ухудшающейся ситуации с ликвидностью в банковском секторе котировки корпоративных облигаций в большинстве своем умеренно снизились, поддерживаемые лишь позитивными сигналами с внешнего рынка.

Котировки корпоративных облигаций по итогам марта практически не изменились, хотя внутримесячная динамика в значительной степени различалась. Так, с начала до середины месяца доходность корпоративных облигаций колебалась разнонаправленно, что происходило на фоне резкого снижения котировок на рынке акций, проблем

с ликвидностью в банковском секторе, а также с динамикой внутреннего валютного рынка. Со второй половины месяца доходность стала повышаться.

Ситуация на рынке корпоративного долга в апреле – первой половине июля 2007 г. складывалась достаточно благоприятно на фоне повышения котировок корпоративных облигаций и роста активности инвесторов. Стабилизация ситуации с ликвидностью, а также рост курса рубля по отношению к доллару способствовали спросу на корпоративные долговые инструменты. Итоги прошедших аукционов подтвердили интерес инвесторов к облигациям: многие выпуски размещались без существенной премии к вторичному рынку.

Но начиная со второй половины июля по сентябрь ситуация поменялась, и рынок корпоративного долга, как и остальные сегменты российского финансового рынка, продемонстрировал заметное снижение. Это главным образом было связано с появлением все более негативных новостей из США. Таким образом, российский рынок начал масштабное снижение вследствие активизации влияния негативных факторов. Кризис в ипотечном секторе США стимулировал вывод средств нерезидентов из российских облигаций. Этот же процесс стимулировал ослабление рубля, что дополнительно снижало привлекательность инвестиций в рублевые активы. Кроме того, существенное негативное влияние на котировки рублевого корпоративного долга оказывало ухудшение ситуации на внутреннем долговом рынке, где ставки на финансовые ресурсы резко возросли и банки сокращали объемы взаимного кредитования. В итоге большинство факторов в данном периоде способствовали снижению российского долгового рынка.

По итогам октября наблюдалось некоторое улучшение рыночной конъюнктуры на рынке рублевых корпоративных облигаций, связанное с принятым решением ФРС США о снижении базовой процентной ставки. Динамика котировок вновь сменилась на повышательную. Тем не менее на протяжении первой декады месяца облигации дешевели, что было в основном обусловлено продолжающимися проблемами с денежной ликвидностью. Однако временное снижение нормы обязательных резервов и процентной ставки по валютным свопам Банком России, расширение ломбардного списка ЦБ РФ и перечня инструментов, принимаемых в качестве обеспечения по операциям РЕПО, частично улучшило ситуацию с ликвидностью, что способствовало росту котировок корпоративных облигаций. Однако ставки на рынке межбанковского кредитования к концу месяца так и не смогли опуститься ниже 5–6% годовых, отражая не только потребность банков в ликвидности для осуществления налоговых платежей, но и неполное восстановление денежного рынка на фоне повышения неопределенности на внешних рынках. В результате эти факторы оказали сдерживающее влияние на котировки облигаций ближе к концу месяца.

В ноябре 2007 г. наблюдалось значительное снижение суммарного объема торгов по корпоративным облигациям (около 30%) по сравнению с предыдущим месяцем. Суммарный объем платежей по купонам также уменьшился приблизительно на 20%, в то время как в декабре на рынке, наоборот, наблюдался значительный рост суммарного объема торгов по корпоративным облигациям (более 30%) по сравнению с ноябрем.

В целом за 2007 г. суммарный объем сделок на рынке корпоративных облигаций составил около 570,7 млрд руб. против приблизительно 515,4 млрд руб. в 2006 г. Таким образом, можно констатировать заметное увеличение (на 10,7%) предложения на рынке корпоративного долга. Так, максимальный объем оборота секции корпоративных обли-

гаций на рынке был зафиксирован в декабре и составил около 58,6 млрд руб. (около 85,8 млрд руб. в декабре 2006 г.), тогда как минимальный составил 23,5 млрд руб. и наблюдался в январе (13,9 млрд руб. в мае 2006 г.).

Факторы динамики российского фондового рынка

Динамика российского фондового рынка в 2007 г. определялась целым рядом факторов, которые для удобства можно условно подразделить на следующие группы:

- внутриполитическая ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми институтами и организациями;
- ситуация на международных финансовых рынках;
- ситуация на мировых рынках сырья (в частности, нефти)[74];
- корпоративные новости.

Каждая из представленных групп факторов на протяжении 2007 г. оказывала неодинаковое влияние на динамику различных сегментов российского финансового рынка. Большая часть из них уже была упомянута при анализе динамики различных сегментов российского финансового рынка. Здесь более подробно остановимся на следующих группах факторов.

Взаимоотношения с международными финансовыми институтами и организациями

В сентябре международное рейтинговое агентство Standard&Poor's оставило суверенный рейтинг России в 2007 г. на уровне стабильного прогноза. С этой оценкой согласилось и другое ведущее рейтинговое агентство – Fitch. Для инвесторов она означает активизацию операций на российских рынках. Однако в докладе Standard&Poor's предполагается возможность того, что в скором времени экономическая стабильность нашей страны может пошатнуться.

Ситуация на международных финансовых рынках

Прошедший 2007 г. характеризовался некоторым улучшением конъюнктуры мировых фондовых рынков (см. *табл. 54*), но не настолько заметным по сравнению с состоянием по итогам предыдущего года.

В частности, американские фондовые индикаторы по итогам 2007 г. продемонстрировали достаточно уверенный рост. Так, по итогам года американский фондовый индекс Dow Jones Industrial вырос на 1208 пунктов (7,24%), индекс NASDAQ Composite – на 208,45 пункта (10,73%) (см. *рис. 26*). Для динамики американских фондовых индикаторов можно также выделить несколько периодов роста и спадов (*рис. 25*). Периоды резкого снижения показателей индексов можно было наблюдать в апреле, июле и октябре. Такое разнонаправленное движение характеризовало сильную волатильность фондовых индексов. Впрочем, такие тенденции наблюдались по всем мировым фондовым индексам.

Анализируя факторы динамики, отметим, что среди них основными для 2007 г. стали негативная ситуация на долговом рынке США, связанном с ипотечным кризисом, макроэкономические новости, динамика мировых цен на нефть, корпоративные новости, а также колебания курса евро и доллара к рублю.

[74] О ситуации на мировых рынках сырья см. разделы 3.1.3 и 3.4.

Таблица 54

Динамика мировых фондовых индексов в 2007 г.

Данные на 29 декабря 2007 г.	Код	Значение	Изменение за 2007 г. (%)
ММВБ (Россия)	MICEXINDEXCF	1888,86	11,54
РТС (Россия)	RTSI	2290,51	19,18
Dow Jones Industrial Average (США)	DJI	13365,87	7,24
NASDAQ Composite (США)	NASD	2674,46	10,73
S&P 500 (США)	SPX	1478,49	4,24
FTSE 100 (Великобритания)	FTSE	6476,9	4,12
DAX-30 (Германия)	DAX	8067,32	22,29
CAC-40 (Франция)	CAC	5627,25	1,54
Swiss Market (Швейцария)	SSMI	8484,46	–3,43
Nikkei-225 (Япония)	NIKKEI	15307,78	–11,13
Bovespa (Бразилия)	BUSP	63886,1	43,65
IPC (Мексика)	IPC	29700,19	12,30
IPSA (Чили)	IPSA	3051,83	13,31
Straits Times (Сингапур)	STI	3445,82	15,41
Seoul Composite (Южная Корея)	KS11	1897,13	32,25
ISE National-100 (Турция)	XU100	55698,42	42,39
Morgan Stanley Emerging Markets Free Index	EFM	1005,66	10,19

Отметим, что значимость первого из факторов в 2007 г. была одной из определяющих. В течение года ФРС США несколько раз принимала решение о понижении базовой процентной ставки, что сказывалось на котировках американских акций. Решение о понижении процентной ставки принималось исходя из макроэкономической статистики, которая в 2007 г. свидетельствовала о замедлении экономического роста США и об усилении инфляционных рисков. Дополнительным фактором повышения инфляции являлся значительный рост мировых цен на энергоносители, который в конце года сменился на снижение. Ряд крупных международных компаний в середине – конце года опубликовал негативные финансовые результаты, связанные с потерями по ипотечным облигациям, что стало дополнительным барьером для котировок. Кроме того, определенное негативное влияние оказывало развитие ситуации вокруг ядерной программы Ирана.

Что касается фондовых рынков других стран, то они также в основном выросли по итогам 2007 г. Так, некоторые фондовые индикаторы стран Европы выросли несколько сильнее американских индексов. Немецкий DAX-30 прибавил за год 22,29%, в то время как французский CAC-40 – всего 1,54%. Однако фондовый индекс Японии Nikkei-225 показал обратную тенденцию, сократившись на 11,13% по сравнению с началом года.

Более благоприятная ситуация складывалась на рынках развивающихся стран, фондовые рынки которых в 2007 г. продемонстрировали рост, который в большинстве случаев измерялся несколькими десятками процентов в год. В результате рост агрегированного фондового индекса развивающихся стран, рассчитываемого компанией Morgan Stanley по итогам года, составил около 10,19%.

В целом на российский фондовый рынок в 2007 г. оказывали влияние рынки и развитых, и развивающихся стран, что в большей степени проявлялось в период отсутствия важных внутренних новостей и стабилизации цен на нефтяном рынке. Напротив, в периоды появления на рынке достаточно большого количества внутренних новостей – как из корпоративного, так и из государственного сектора – их влияние на котировки было существенно более весомым, чем колебания конъюнктуры мировых рынков. Единственным фактором, которому инвесторы уделяли большое внимание независимо от страны, была политика ФРС США в результате ипотечного кризиса на рынке недвижимости США, что в среднесрочной перспективе могло сказаться на уровне ликвидности этих рынков из-за оттока средств крупных американских фондов и других институциональных инвесторов.

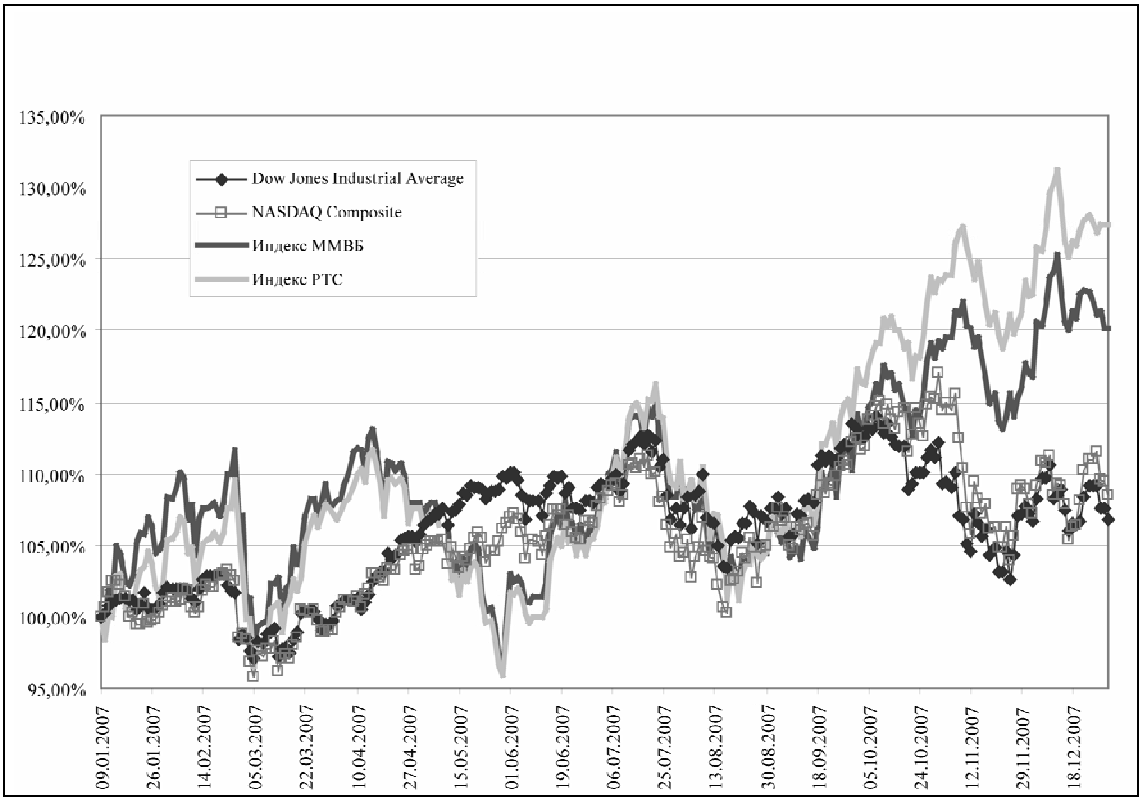


Рис. 26. Динамика основных американских и российских фондовых индексов в 2007 г. (9 января 2007 г.=100%)

Корпоративные новости

Изменение кредитных рейтингов

Заметные улучшения в функционировании некоторых российских корпораций выразились в присвоении им долгосрочных кредитных рейтингов или пересмотре уже существующих.

Так, в мае 2007 г. международное рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило долгосрочный кредитный рейтинг ОАО «ЛУКОЙЛ» и рейтинги всех его долговых обязательств с «BB+» до «BBB–» со стабильным прогнозом. По мнению Standard&Poor's, рейтинг отражает положение «ЛУКОЙЛа» как крупнейшей российской вертикально-интегрированной нефтяной компании, высокую долю экспортной выручки, международную диверсификацию и устойчивые финансовые показатели. Таким образом, в настоящий момент ОАО «ЛУКОЙЛ» имеет инвестиционный рейтинг от всех трех ведущих рейтинговых агентств: Moody's («Baa2»), Standard&Poor's («BBB–») и Fitch («BBB–»).

В августе 2007 г. международное агентство Fitch Ratings подтвердило высокие рейтинги ОАО «Норильский никель»: долгосрочный рейтинг дефолта эмитента («РДЭ») и приоритетный необеспеченный рейтинг «BBB–» («BBB минус»), краткосрочный РДЭ «F3». Прогноз по долгосрочному РДЭ – «стабильный». Рейтинги отражают позиции ГМК «Норильский никель» как ведущего производителя никеля и палладия в мире, а также крупного производителя меди и платины.

5 февраля 2007 г. международное рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило кредитный рейтинг РАО «ЕЭС России» с «B+» до «BB». Кредитный рейтинг по российской шкале повышен с «ruA+» до «ruAA». Прогноз – «стабильный». Кроме того, РАО «ЕЭС России», согласно исследованию, подготовленному международным рейтинговым агентством Standard&Poor`s, заняло 5-е место в перечне самых информационно прозрачных российских компаний (в прошлом году по результатам аналогичного исследования РАО «ЕЭС России» занимало 33-е место). При этом, согласно исследованию, индекс транспарентности российских компаний практически не изменился. В исследовании Standard&Poor`s отмечается, что значительное повышение прозрачности энергохолдинга объясняется стремлением привлечь широкий круг миноритарных акционеров к участию в процессе второй (завершающей) реорганизации компании. Кроме того, РАО «ЕЭС России» принимает меры по повышению информационной прозрачности дочерних предприятий холдинга.

В июле 2007 г. международное рейтинговое агентство Moody's повысило рейтинг ОАО «НК «Роснефть» с уровня «Baa2» до «Baa1». Кроме того, рейтинг «Baa1» присвоен программе компании по выпуску еврооблигаций. Изменение рейтинга следует за повышением базовой кредитной оценки с уровня «13» (эквивалентного «Ba3») до уровня «11» (эквивалент «Ba1») по 21-балльной шкале. По оценкам Moody's, приобретение НК «Роснефть» новых перерабатывающих активов в значительной мере отражает стратегические цели компании на среднесрочную перспективу. По прогнозу агентства, это приведет к существенной диверсификации производства, росту чистой прибыли и увеличению потока свободных денежных средств. Повышение базовой кредитной оценки поддерживается и другими факторами. В частности, растет операционная и производственная эффективность компании, достигаемая за счет высокого коэффициента замещения запасов, низких эксплуатационных расходов, а также наличия крупнейшей в России ресурсной базы. Кроме того, руководство НК «Роснефть» наращивает усилия,

направленные на повышение прозрачности компании и совершенствование системы корпоративного управления.

7 декабря 2007 г. международное рейтинговое агентство Fitch Ratings подтвердило рейтинги Сбербанка России: долгосрочный рейтинг дефолта эмитента на уровне «BBB+» со «стабильным» прогнозом, краткосрочный рейтинг дефолта эмитента «F2», индивидуальный рейтинг «C», рейтинг поддержки «2», уровень поддержки долгосрочного рейтинга дефолта эмитента «BBB+».

Результаты финансовой деятельности

В августе – декабре 2007 г. многие компании опубликовали финансовые результаты своей деятельности в текущем году, среди которых отметим следующие.

5 декабря 2007 г. ОАО «Газпром» представило не прошедшую аудит консолидированную промежуточную сокращенную финансовую отчетность за первое полугодие 2007 г., подготовленную в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности 34 «Промежуточная финансовая отчетность» (МСФО (IAS) 34). За 6 месяцев 2007 г. выручка от продаж (за вычетом акциза, НДС и таможенных платежей) увеличилась на 52 470 млн руб., или на 5% по сравнению с аналогичным периодом 2006 г., и составила 1 143 894 млн руб. За тот же период чистая выручка от продаж газа увеличилась на 36 408 млн руб., или на 5% по сравнению с аналогичным периодом 2006 г., и составила 758 293 млн руб.

21 декабря 2007 г. ОАО «Газпром нефть» впервые опубликовало консолидированную финансовую отчетность за III квартал и 9 месяцев 2007 г., подготовленную в соответствии со стандартами ОПБУ США (US GAAP). Согласно опубликованным финансовым результатам, выручка ОАО «Газпром нефть» за III квартал 2007 г. по сравнению с аналогичным показателем прошлого года выросла на 0,5% и составила 5 434 млн долл. Прибыль до уплаты процентов, налога на прибыль и амортизации (EBITDA) составила 1 449 млн долл., что на 7,2% больше, чем в III квартале 2006 г. Выручка ОАО «Газпром нефть» за 9 месяцев 2007 г. составила 14 677 млн долл., что на 5,5% меньше аналогичного показателя прошлого года. Чистая прибыль за 9 месяцев 2007 г. составила 2 819 млн долл., что соответствует уровню аналогичного периода прошлого года.

12 декабря 2007 г. ОАО «ЛУКОЙЛ» также опубликовало консолидированную финансовую отчетность за III квартал и 9 месяцев 2007 г., подготовленную в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета США (US GAAP). Чистая прибыль компании в III квартале 2007 г. составила 2 482 млн долл., что на 2,1% больше по сравнению с III кварталом 2006 г. При этом чистая прибыль за 9 месяцев 2007 г. составила 6 298 млн долл., показатель EBITDA (прибыль до вычета процентов, налога на прибыль, износа и амортизации) – 10 370 млн долл. (на 1,9% больше, чем за 9 месяцев 2006 г.), выручка от реализации – 57 096 млн долл., что на 11,0% больше по сравнению с 9 месяцами 2006 г. Общий объем реализации нефти и нефтепродуктов достиг 98,8 млн т, что на 4,6%, чем за 9 месяцев 2006 г.

27 декабря 2007 г. РАО «ЕЭС России» опубликовало промежуточную консолидированную финансовую отчетность Группы РАО «ЕЭС России» за первое полугодие 2007 г., подготовленную в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Прибыль от основной деятельности Группы РАО «ЕЭС России» за первые 6 месяцев 2007 г. увеличилась по сравнению с аналогичным периодом 2006 г. в 2 раза (на 51,1 млрд руб.) и составила 103,8 млрд руб. Основное влияние на динамику

данного показателя оказал рост доходов от продажи акций дочерних компаний. Прибыль до налогообложения составила 93,5 млрд руб., увеличившись также в 2 раза (на 47 млрд руб.).

1 ноября 2007 г. ОАО «Ростелеком» объявило неаудированные результаты деятельности за первые 9 месяцев 2007 г. в соответствии с российским бухгалтерским законодательством (РСБУ). Выручка ОАО «Ростелеком» за первые 9 месяцев 2007 г. по РСБУ составила 46 541,4 млн руб., увеличившись по сравнению с соответствующим периодом 2006 г. на 6,4%. Показатель EBITDA по сравнению с аналогичным периодом 2006 г. вырос на 21,8% до 11 044,7 млн руб., рентабельность по EBITDA составила 23,7%. Чистая прибыль ОАО «Ростелеком» по итогам первых 9 месяцев 2007 г. увеличилась на 76,7% и составила 8 844,8 млн руб. по сравнению с 5 004,6 млн руб. за первые 9 месяцев 2006 г.

В октябре Сбербанк России опубликовал финансовую отчетность в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) за 6 месяцев 2007 г., содержащую отчет аудитора ЗАО «ПрайсвотерхаусКуперс Аудит» по результатам обзорной проверки отчетности. Согласно отчетности, активы Сбербанка по МСФО на 1 июля 2007 г. составили 4 282,7 млрд руб., а темп роста активов за полугодие – 47,1% годовых. Собственные средства акционеров увеличились за полугодие на 87,3%, достигнув уровня 577,9 млрд руб. Чистая прибыль банка по МСФО за 6 месяцев 2007 г. достигла 48,0 млрд руб., что на 29,6% выше соответствующего показателя за 1-е полугодие прошлого года. Рентабельность активов банка (ROAA) в 1-м полугодии 2007 г. составила 2,5%.

21 декабря 2007 г. ОАО «Татнефть» опубликовало основные результаты операционной и финансовой деятельности по ОПБУ США за 9 месяцев, закончившихся 30 сентября 2007 г. За указанный срок выручка от реализации составила 258 436 млн руб., а чистая прибыль – 29 531 млн руб.

Слияния, поглощения и партнерства

В 2007 г. некоторые российские компании продолжили процесс приобретения новых, в том числе зарубежных, активов и установления долгосрочных связей, позволяющих расширить и укрупнить бизнес и повысить его эффективность. Кроме того, некоторые компании провели процесс реорганизации и реструктуризации бизнеса.

18 апреля 2007 г. акционеры компании Sakhalin Energy Investment Company Ltd. («Сахалин Энерджи»), являющейся оператором проекта «Сахалин-2», подписали с ОАО «Газпром» Соглашение о купле-продаже, в соответствии с которым будет завершен процесс передачи акций «Сахалин Энерджи». Данная сделка совершена согласно протоколу, подписанному компаниями 21 декабря 2006 г. в Москве. По условиям протокола «Газпром» приобретает 50% плюс 1 акцию «Сахалин Энерджи» за общую сумму 7,45 млрд долл. Каждый из трех других акционеров «Сахалин Энерджи» – Royal Dutch Shell plc (Shell), Mitsui & Co. Ltd (Mitsui) и Mitsubishi Corporation (Mitsubishi) – сокращает свой пакет акций на 50% и получает пропорциональную долю от цены продажи. Теперь доли в «Сахалин Энерджи» распределятся следующим образом: ОАО «Газпром» – 50% плюс 1 акция, Shell – 27,5%, Mitsui – 12,5%, Mitsubishi – 10%.

В мае 2007 г. ОАО «Газпром» и Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь подписали договор купли-продажи акций ОАО «Белтрансгаз». В соответствии с условиями договора ОАО «Газпром» приобретет 50% акций ОАО «Бел-

трансгаз» за 2,5 млрд долл. Оплата акций будет осуществляться равными долями в 4 этапа на протяжении 2007–2010 гг. На каждом этапе ОАО «Газпром» будет приобретать 12,5% акций ОАО «Белтрансгаз». До завершения сделки акции ОАО «Белтрансгаз», подлежащие продаже ОАО «Газпром», не должны быть отчуждены, обременены или переданы в залог. ОАО «Газпром» и Правительство Республики Беларусь также подписали Дополнение к Протоколу по вопросам создания совместной белорусско-российской газотранспортной организации и поставок, а также транзита природного газа через Республику Беларусь от 31 декабря 2006 г. Дополнение предусматривает, в частности, поэтапное (в течение 2008–2010 гг.) повышение уровня оптовой наценки к цене газа, реализуемого ОАО «Белтрансгаз» конечным потребителям республики, а также обязательство белорусской стороны не вводить особое право государства («золотую акцию») на участие в управлении ОАО «Белтрансгаз».

13 июля 2007 г. ОАО «Газпром» приняло решение о выборе иностранного партнера для реализации первой фазы освоения Штокмановского месторождения, которым стала французская компания Total. Первая фаза освоения месторождения предусматривает добычу 23,7 млрд куб. м природного газа и начало его поставок по газопроводу в 2013 г., сжиженного природного газа – в 2014 г. Для организации проектирования, финансирования и строительства в рамках проекта создается компания специального назначения, которая впоследствии будет собственником инфраструктуры первой фазы освоения. Доля «Газпрома» в уставном капитале создаваемой компании составит 75%, доля Total – 25%. Было также объявлено, что рассматривается возможность привлечения еще одного или нескольких иностранных партнеров на долю до 24% за счет сокращения участия «Газпрома». В любом случае «Газпром» сохранит за собой не менее 51% акций в компании специального назначения, 100% акций компании – владельца лицензии на месторождение и будет собственником всего объема добываемых углеводородов.

В марте 2007 г. ОАО «Горно-металлургическая компания «Норильский никель» закрыла сделку по приобретению никелевого бизнеса OM Group, Inc. («Никелевый бизнес»). В результате сделки ГМК «Норильский никель» приобрела завод по рафинированию никеля в Harjavalta (Финляндия), предприятие по добыче и переработке никелевой руды Cawse (Западная Австралия), 20% акций компании MPI Nickel Pty. Ltd., разрабатывающей никелевые рудники в Западной Австралии и развивающей проект Honeymoon Well, а также 11,1% участия в компании Talvivaaran Kaivososakeyhtiö в виде обыкновенных акций и конвертируемых долговых обязательств. Данная сделка позволит ГМК «Норильский никель» продолжить расширение своей производственной деятельности на международном уровне путем добавления площадок в Австралии и Финляндии и укрепить позиции компании в мировой горно-металлургической отрасли. ГМК «Норильский никель» увеличит никелерафинировочные мощности на 60 тыс. т никеля в год, при этом собственное производство рафинированного никеля (за исключением материалов, перерабатываемых по толлингу) увеличится на 35–40 тыс. т в год.

26 июня 2007 г. ОАО «ГМК «Норильский никель» объявило о получении всех необходимых разрешений регулирующих органов на осуществление сделки по приобретению контроля над компанией LionOre Mining International Ltd. в связи с получением 25 июня 2007 г. согласования на осуществление данной сделки от канадского правительственного органа по инвестициям.

4 сентября 2007 г. завершился первый этап реорганизации Головного общества РАО «ЕЭС России»: из него были выделены первые 2 генерирующие компании – ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5», ставшие первыми в России частными генерирующими компаниями, созданными в процессе реформирования электроэнергетической отрасли. Обе компании до выделения успешно разместили эмиссии дополнительных акций и привлекли 12,28 млрд и 11,63 млрд руб. инвестиций соответственно. На сегодняшний день совокупная капитализация ОГК-5 и ТГК-5 превышает 170 млрд руб.

Государственная нефтегазовая корпорация КНР Sinopec и российское ОАО «Роснефть» в 2008 г. начнут совместные работы по бурению нефти в шельфовом нефтеносном районе «Сахалин-3». «Роснефть» и Sinopec планируют завершить сейсмическую разведку на Венинском блоке до конца 2007 г. По данным китайской компании, объем добычи нефти на Сахалине к 2010 г. достигнет 21 млн т в год, а добыча природного газа на месторождениях острова составит к тому времени 31 млрд кубометров ежегодно.

27 декабря 2007 г. ОАО «Сбербанк России» приобрело 100% ЗАО «Банк НРБ» на Украине, на базе которого будет создан дочерний банк ОАО «Сбербанк России».

Кроме того, 28 декабря 2007 г. ОАО «Газпром нефть» и ОАО «ЛУКОЙЛ» создали совместное предприятие ООО «Нефтегазовая компания «Развитие регионов». Доля ОАО «Газпром нефть» в уставном капитале совместного предприятия составляет 51%, доля ОАО «ЛУКОЙЛ» – 49%, при этом уставный капитал предприятия будет формироваться денежными средствами. Управление совместным предприятием осуществляется на паритетных началах. Предприятие будет заниматься реализацией различных нефтегазовых проектов.

Привлечение капитала

В завершившемся году отечественные компании довольно активно проводили политику по привлечению дополнительного объема инвестиций, в том числе на зарубежных финансовых рынках, а также укрепляли свои позиции на мировых рынках капитала.

21 февраля 2007 г. ОАО «Газпром» разместило рублевые облигации серии А9 в объеме 5 млрд руб. номинальной стоимостью 1000 руб., со сроком обращения 7 лет. Ставка купона по облигациям серии А9, выплачиваемого каждые 182 дня, по итогам конкурса на фондовой бирже ММВБ была определена в размере 7,23% годовых. Инвесторами было подано заявок на сумму свыше 9 млрд руб. Организаторами займа выступили инвестиционная группа «Ренессанс Капитал» и ОАО «Росбанк», соорганизатором – инвестиционная компания «Горизонт», финансовым консультантом – ОАО «Федеральная фондовая корпорация». Привлеченные средства будут направлены на финансирование капиталовложений, реализацию новых перспективных проектов «Газпрома», рефинансирование части задолженности компании, оптимизацию структуры ее долгового портфеля.

19 сентября 2007 г. ОАО «Газпром нефть» образовало синдикат международных банков в составе ABN AMRO Bank N.V., Calyon, Citigroup Global Markets Ltd. и Commerzbank Aktiengesellschaft для привлечения нового синдицированного кредита в размере до 2,2 млрд долл. сроком на 3 года. Привлеченные средства планируется использовать для финансирования планов по расширению бизнеса компании в сегментах добычи и переработки. Кредит является амортизируемым и предоставлен по ставке LIBOR + 0,75%.

В апреле 2007 г. ОАО «ЛУКОЙЛ» успешно привлекло необеспеченный синдицированный кредит в размере 250 млн долл. Организаторами кредита выступили банки ABN AMRO и Calyon. К кредитному синдикату также присоединились другие крупные международные банки. Кредит сроком на 5 лет под годовую ставку LIBOR + 0,4% был авансирован компании 23 апреля банками ABN AMRO и Calyon и в тот же день был использован для рефинансирования оставшейся части задолженности по синдицированному кредиту на 765 млн долл., привлеченному в 2003 г. под залог экспортных контрактов. Сумма заявок на участие в синдицированном кредите в 2 раза превысила объем требуемого финансирования, что свидетельствует об уверенности участников рынка в кредитоспособности ОАО «ЛУКОЙЛ». Между тем «ЛУКОЙЛ» принял решение не увеличивать сумму кредита и пропорционально снизил величину заявок банков.

Кроме того, в июне 2007 г. ОАО «ЛУКОЙЛ» разместило еврооблигации на общую сумму 1 млрд долл. Бумаги разделены на 2 равных транша со сроком обращения 10 и 15 лет соответственно. Ставка купона 10-летнего транша на 500 млн долл. составляет 6,356% со спредом +145 базисных пунктов к казначейским облигациям США, 15-летнего транша такого же объема – 6,656% со спредом +175 базисных пунктов к казначейским облигациям США. Организаторами размещения еврооблигаций выступили банки Credit Suisse и Deutsche Bank. Облигации компании имеют наивысший рейтинг среди ценных бумаг, когда-либо выпущенных частной российской компанией. ОАО «ЛУКОЙЛ» намерено использовать привлекаемые средства на общие корпоративные нужды, включая рефинансирование существующей задолженности и капитальные вложения.

22 февраля 2007 г. ОАО «ГМК «Норильский никель» и группа западных финансовых учреждений подписали договор о предоставлении кредитной линии на сумму 450 млн долл. Эта кредитная линия была организована, полностью подписана и синдицирована Barclays Capital (инвестиционное банковское подразделение Barclays Bank PLC), ING Bank N.V. и инвестиционным банковским подразделением Société Générale. Последнее также выступает в качестве агента в отношении кредита и агента в отношении документации. Общее число заявок на участие в синдикате значительно превысило первоначальную сумму в 300 млн долл., и компания «Норильский никель» решила увеличить размер кредитной линии до 450 млн долл. Компания выплачивает маржу в размере 42,5 базисных пункта над ставкой LIBOR в первые 3 года с увеличением до 50 базисных пунктов в 4-й и 5-й годы.

29 января 2007 г. ОАО «Сбербанк России» объявило о начале размещения дополнительного выпуска обыкновенных акций (3,5 млн акций) для проведения на территории Российской Федерации среди юридических и физических лиц. Размещение акций осуществлялось с привлечением ЗАО «Банк Кредит Свисс (Москва)» и Коммерческого банка «Дж. П. Морган Банк Интернешнл» (ООО), выполняющих функции брокеров и букраннеров.

А 18 декабря 2007 г. ОАО «Сбербанк России» подписало соглашение о синдицированном кредите в размере 750 млн долл. Организаторами кредита выступили The Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Ltd., Barclays Capital, Deutsche Bank AG, DZ BANK AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank, ING Bank N.V., J.P. Morgan Plc и Sumitomo Mitsui Banking Corporation Europe Limited. В кредите приняли участие 18 ведущих зарубежных банков с широкой географией представительства, включая Commerzbank AG, Intesa

Sanpaolo Bank, Nordea Bank Finland, The Bank of New York, которые предоставили наиболее крупные суммы заявок. Стоимость заимствования составила LIBOR +0,45% годовых. Синдицированный кредит привлечен на 3 года с единовременным погашением в конце срока. Предусмотрена также возможность пролонгации кредита еще на 2 года без изменения стоимости привлеченных ресурсов. Полученные кредитные ресурсы будут использованы для общих корпоративных целей. Данный кредит является уже третьей синдицированной сделкой ОАО «Сбербанк России» за последние 3 года.

Дивидендная политика

Известно, что одним из способов повышения привлекательности акций является грамотная дивидендная политика.

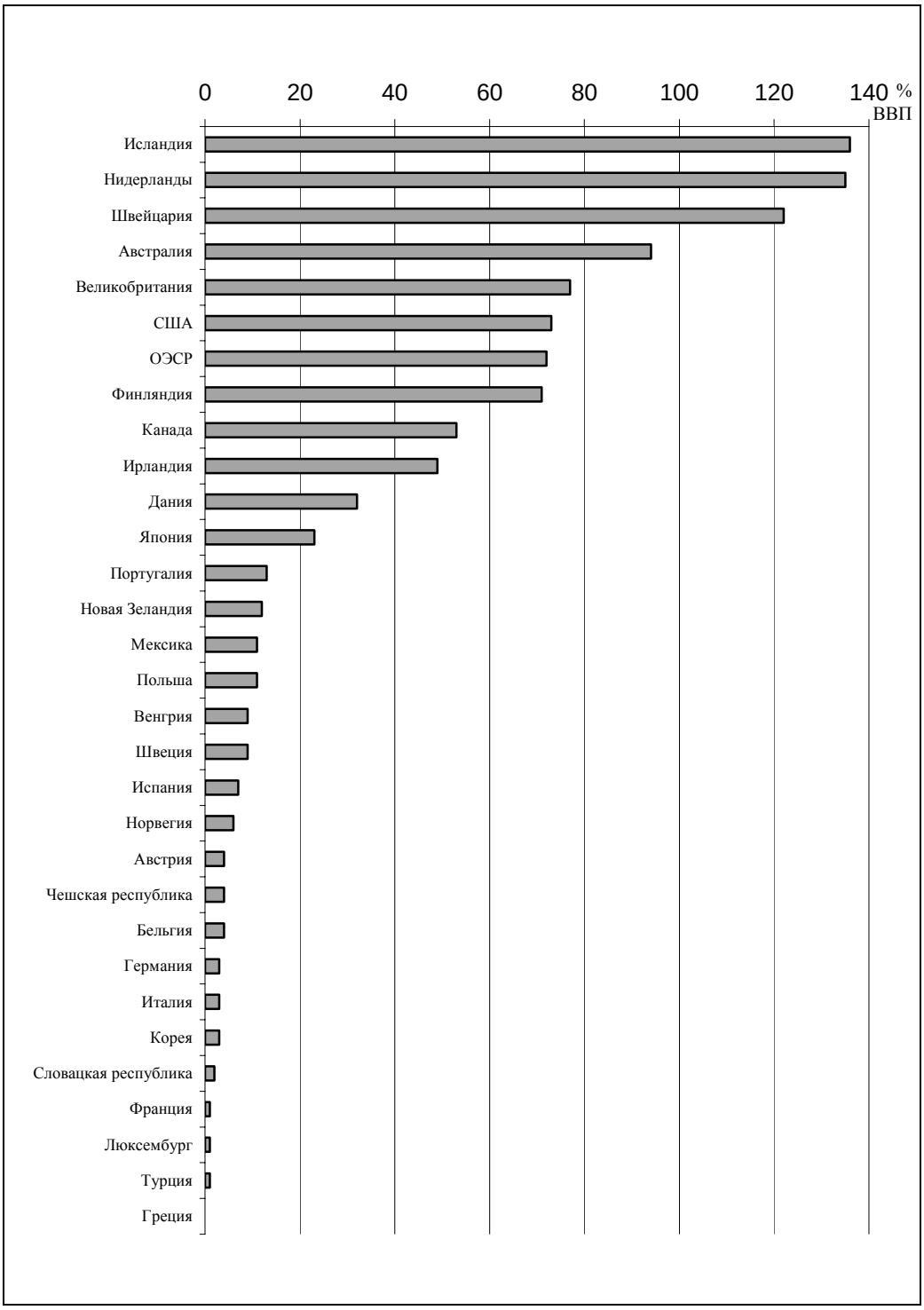
22 июля 2007 г. акционеры ОАО «Газпром нефть» на годовом собрании утвердили выплату дивидендов компании по итогам 2006 г. в размере 8,0822 руб. на 1 обыкновенную акцию. Таким образом, на выплату дивидендов будет направлено 38 млрд 320 млн руб. Дивиденды должны быть выплачены до 31 мая 2008 г.

В соответствии с предварительными результатами голосования 21 декабря 2007 г. внеочередное общее собрание акционеров ОАО «ГМК «Норильский никель» приняло решение утвердить промежуточные дивиденды в размере 108 руб. на 1 обыкновенную акцию. Промежуточные дивиденды выплачиваются по рекомендации совета директоров с учетом успешных результатов деятельности ОАО «ГМК «Норильский никель» по итогам работы за 9 месяцев 2007 г. Общая сумма промежуточных дивидендов, которую планируется выплатить акционерам ОАО «ГМК «Норильский никель», составит около 19,8 млрд руб.

2.6.4. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования

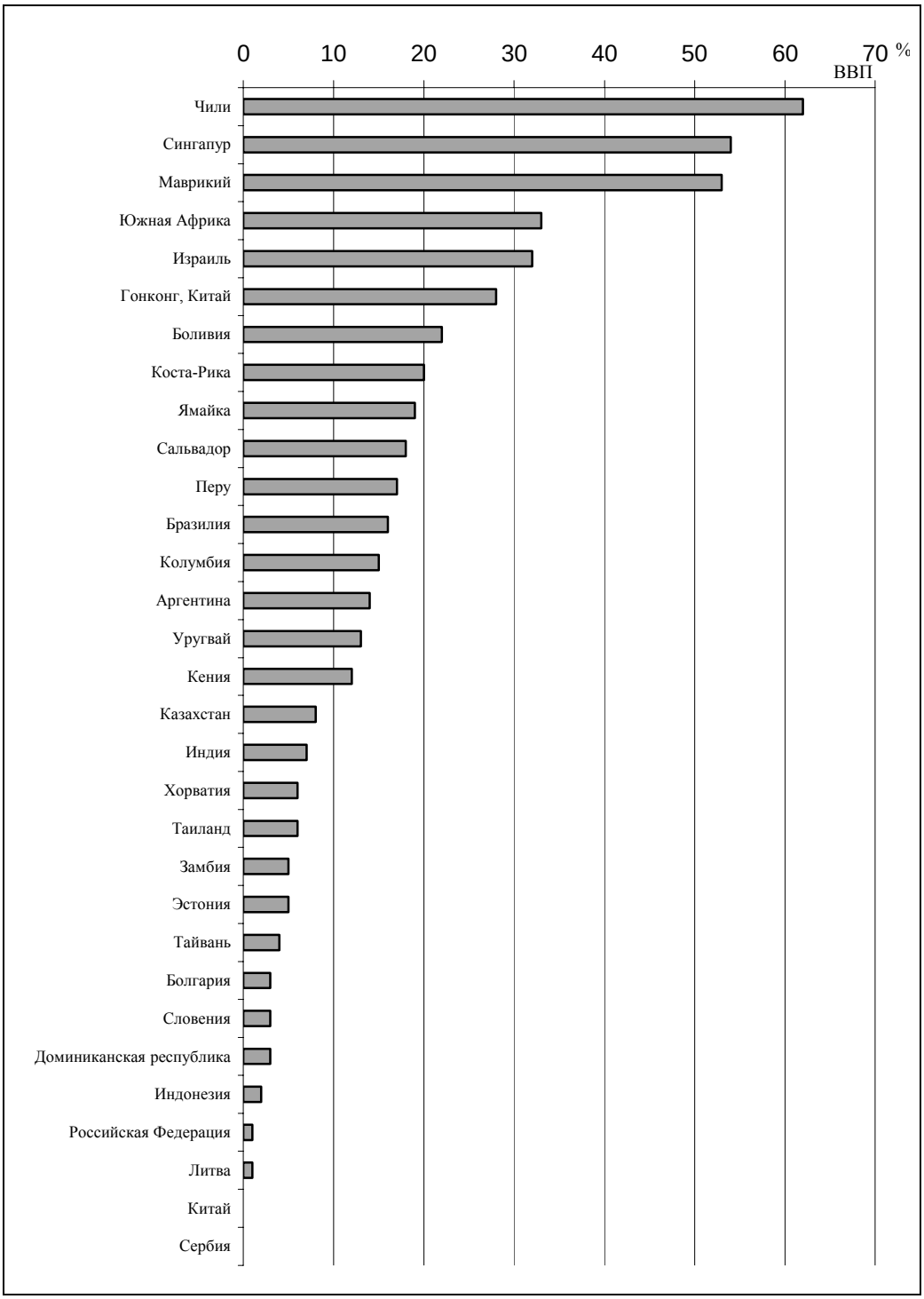
Стоимость активов накопительной составляющей обязательной пенсионной системы

Средства накопительной составляющей обязательной пенсионной системы увеличиваются весьма динамично, что естественно для ранней стадии развития системы. За 2006 г. сумма средств накопительной составляющей обязательной пенсионной системы увеличилась более чем на четверть, приблизившись к началу 2007 г. к величине 350 млрд руб. Но пока российская накопительная система находится на ранней стадии развития, и по международным меркам ее размеры относительно невелики. В 2006 г. средства накопительной составляющей обязательной пенсионной системы составляли около 1,4% ВВП, что значительно ниже уровня развитых стран (см. *рис. 27*) и отстает от показателей многих стран, не входящих в ОЭСР (*рис. 28*).



Источник: Pension Markets in Focus No. 4. OECD, November 2007.

Рис. 27. Активы пенсионных фондов относительно размера ВВП в странах ОЭСР, 2006 г. (в % ВВП)



Источник: Pension Markets in Focus No. 4. OECD, November 2007.

Рис. 28. Активы пенсионных фондов относительно размера ВВП в странах, не входящих в ОЭСР, 2006 г. (в % ВВП)

К началу 2007 г. стоимость активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений управляющими компаниями (УК), включая государственную управляющую компанию (ГУК) и негосударственные пенсионные фонды (НПФ), составляла 286,2 млрд руб. (см. *табл. 55*)[75]. В первом квартале 2007 г. ПФР осуществлял перевод пенсионных накоплений по заявлениям застрахованных лиц, направленным в 2006 г.[76] При общей невысокой активности граждан как в 2005 г., так и в 2006 г. подавляющая часть застрахованных лиц, реализовавших право выбора между управляющей компанией и НПФ, отдала предпочтение НПФ. Из 924 тыс. заявлений, принятых ПФР в 2006 г., 796 тыс. были о переходе из ПФР в НПФ.

Таблица 55

Стоимость активов в обязательной накопительной пенсионной системе, млрд руб.

	01.01.2007	01.04.2007	01.07.2007	01.10.2007
Стоимость активов, в которые инвестированы пенсионные накопления, переданные УК	276,2	270	274,5	340,1
в т. ч. в государственной управляющей компании	267,1	260,7	265,1	329
в т. ч. в частных управляющих компаниях	9,2	9,4	9,4	11,1
Пенсионные накопления в НПФ	9,96	19,85	19,25	25,55
Итого	286,2	289,85	293,75	365,65

Приток средств пенсионных накоплений в НПФ по заявлениям застрахованных лиц, направленным в 2006 г., обусловил рост средств обязательного пенсионного страхования в НПФ в первом квартале 2007 г. более чем в 2 раза (за квартал пенсионные накопления в НПФ увеличились с 9,96 до 19,85 млрд руб.).

В течение двух следующих кварталов сумма пенсионных накоплений в НПФ выросла еще на 28%, составив на 01.10.2007 г. 25,55 млрд руб. Рост в третьем квартале также был, прежде всего, обусловлен сезонным фактором – передачей страховых взносов из ПФР. В итоге по состоянию на конец третьего квартала на долю НПФ, осуществляющих обязательное пенсионное страхование, приходилось 7% от общей суммы активов под управлением государственной и частных управляющих компаний (ЧУК), а также НПФ.

Следует также отметить, что при переходе из ПФР в НПФ речь не обязательно идет об уменьшении рядов так называемых «молчунов» – застрахованных лиц, не выбравших инвестиционной стратегии (т.е. управляющую компанию) или негосударственного страховщика (НПФ). Часть застрахованных лиц НПФ привлекли из числа тех

[75] Здесь и далее использованы данные Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), Федеральной службы по финансовым рынкам России (ФСФР).

[76] В связи с изменениями в законодательстве, график перевода пенсионных накоплений по заявлениям застрахованных лиц в выбранные ими УК и НПФ несколько сместился и осуществлялся ПФР не в конце года, а в течение первого квартала года, следующего за годом направления застрахованным лицом соответствующего заявления в ПФР.

застрахованных лиц, которые ранее выбрали управляющую компанию. В результате частные управляющие компании, осуществляющие договор доверительного управления пенсионными накоплениями по договорам с ПФР, в первом квартале 2007 г. тоже пережили чистый отток средств в размере 0,2 млрд руб., хотя он был и не таким значительным, как из ГУК (Внешэкономбанка).

Рыночная стоимость активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений ЧУК, по состоянию на конец первого квартала 2007 г. составили 9,4 млрд руб. К концу третьего квартала этот показатель достиг 11,1 млрд руб., а доля пенсионных накоплений, управляемых ЧУК, составила 3% от суммы пенсионных накоплений, переданных ПФР управляющим компаниям и НПФ.

Общая доля пенсионных накоплений, инвестируемых ЧУК, и находящихся в НПФ, к концу третьего квартала 2007 г. составила 10% против 6,7% в начале года.

В связи с передачей пенсионных накоплений по заявлениям застрахованных лиц объем средств под управлением Внешэкономбанка в первом квартале 2007 г. несколько сократился. По состоянию на конец 2006 г. стоимость пенсионных накоплений, инвестированных Внешэкономбанком, превысила 267 млрд руб. В порядке реализации заявлений граждан о выборе управляющих компаний и НПФ Внешэкономбанк передал в ПФР 9,6 млрд руб. В результате стоимость активов ГУК на конец первого квартала 2007 г. составила 260,6 млрд руб. В течение следующего квартала рост стоимости активов ГУК определялся результатами инвестирования и составил 1,7%. К концу третьего квартала рыночная стоимость активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений ГУК, достигла 320 млрд руб., в основном, в силу сезонного перевода взносов на накопительную часть трудовой пенсии из ПФР. Общее увеличение стоимости активов ГУК за квартал составило 63,8 млрд руб., из которых чистый приток средств из ПФР составил 59,9 млрд руб.

Примерно половина средств пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении ЧУК, сконцентрирована в 5 компаниях (53% по состоянию на конец 3 квартала 2007 г.). На долю лидеров – УК Росбанка и УК «Пенсионный резерв» – приходилось соответственно 15 и 12% общей суммы пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении ЧУК.

Структура инвестиций

Инвестиции государственной управляющей компании

Структура инвестиций Внешэкономбанка в 2007 г. и агрегированного инвестиционного портфеля всех частных управляющих компаний по состоянию на конец 2006 г., а также на конец третьего квартала 2007 г. приведена на *рис. 29–34*.

В течение первого квартала в инвестиционном портфеле ГУК уменьшилась доля неинвестированных в ценные бумаги денежных средств (средства в кредитных организациях в рублях снизились с 7,7 до 2,5%). За счет этого повысилась доля государственных ценных бумаг в рублях (с 78 до 82%). Доля государственных ценных бумаг РФ в иностранной валюте в инвестиционном портфеле государственной управляющей компании составляла порядка 10% как на начало, так и на конец первого квартала.

Во втором квартале можно отметить некоторое снижение доли государственных ценных бумаг РФ в иностранной валюте в инвестиционном портфеле ГУК (с 10,6% до 6,7%). Кроме того, ПФР впервые раскрыл вложения пенсионных накоплений, передан-

ных в доверительное управление в государственные сберегательные облигации (ГСО) – нерыночные ценные бумаги, выпускаемые Министерством финансов РФ для институциональных инвесторов. Их сумма в инвестиционном портфеле ГУК на середину 2007 г. составила 66,2 млрд руб.[77] (41% от общих инвестиций в рублевые государственные ценные бумаги), что соответствует 24,1% от общей стоимости активов, находящихся в доверительном управлении управляющих компаний (274,5 млрд руб.), или 25% от стоимости активов под управлением Внешэкономбанка (265,1 млрд руб.).

В третьем квартале доля инвестиций в ГСО в инвестиционном портфеле ГУК повысилась до 29,2% на фоне снижения в инвестиционном портфеле ГУК общей доли ценных бумаг (с 85,6 до 82,8%) и повышения средств на счетах в кредитных организациях (с 5,7 до 11%).

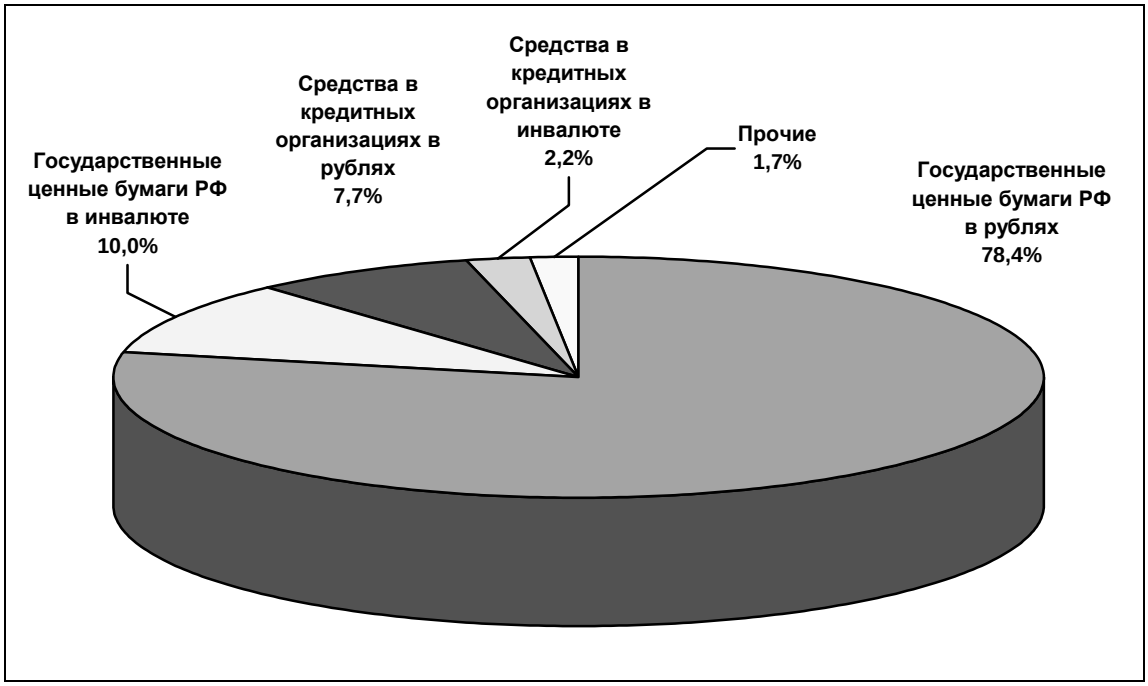


Рис. 29. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (Внешэкономбанка) по состоянию на конец 2006 г.

[77] В портфелях ЧУК эти бумаги отсутствуют.

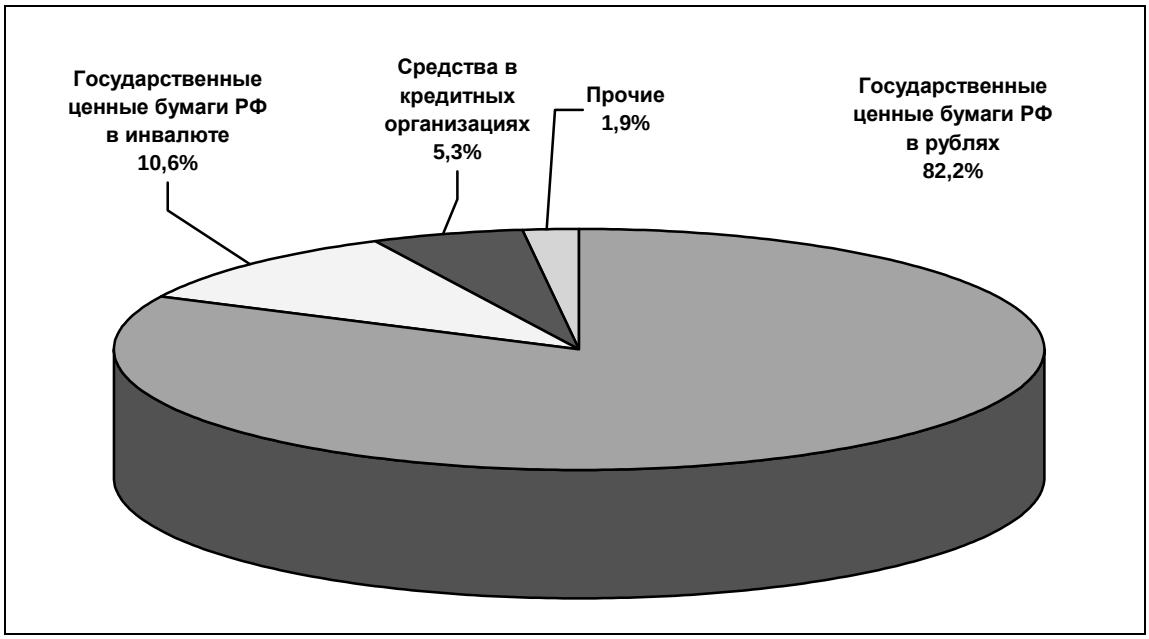


Рис. 30. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (Внешэкономбанка) по состоянию на конец первого квартала 2007 г.

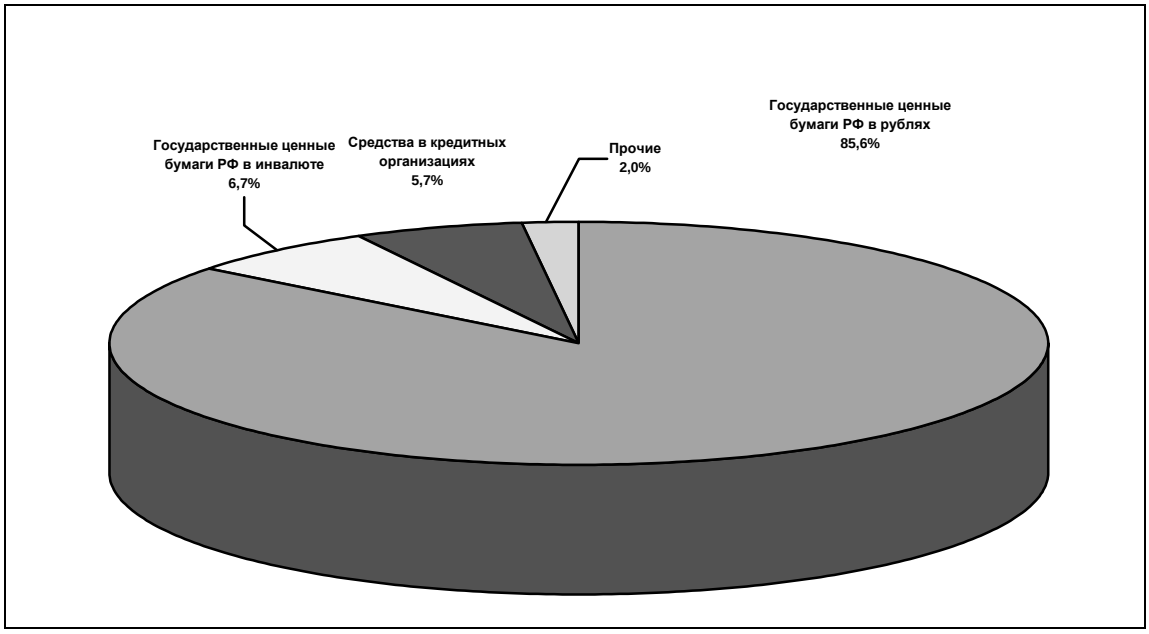


Рис. 31. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (Внешэкономбанка) по состоянию на конец второго квартала 2007 г.

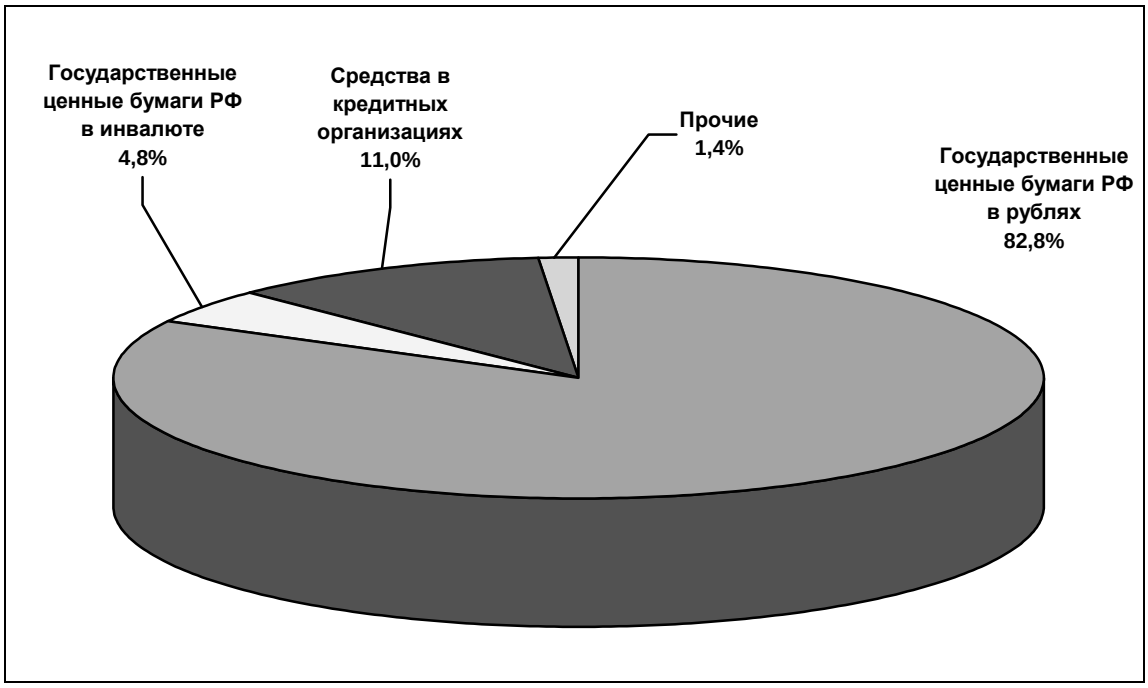


Рис. 32. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (Внешэкономбанка) по состоянию на конец третьего квартала 2007 г.

Инвестиции частных управляющих компаний

В структуре инвестиций частных управляющих компаний обращают на себя внимание заметное понижение доли государственных ценных бумаг и повышение доли корпоративных облигаций. Доля федеральных долговых обязательств сократилась с 10,4% по состоянию на конец 2006 г. до 5,9% по состоянию на конец третьего квартала 2007 г. (см. *рис. 31–32*). Доля субфедеральных долговых обязательств сократилась за тот же период с 23% до 13,8%. Одновременно доля корпоративных облигаций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК повысилась с 21,8% до 33,8%.

Доля акций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК была минимальной на конец первого квартала 2007 г. (26,6%), максимальной – на конец второго квартала (30%). На конец третьего квартала доля акций составила 28,2%. В течение всего рассматриваемого периода динамика российских фондовых индексов характеризовалась высокой волатильностью, что не могло не отразиться на инвестиционной политике ЧУК. Но если в первом квартале доля акций сократилась вслед за падением индексов (см. *рис. 35*), то в третьем квартале такой связи не наблюдалось: уменьшение доли акций на конец третьего квартала на 1,8 п.п. произошло на фоне хотя и неустойчивого, но все же роста российского рынка акций.

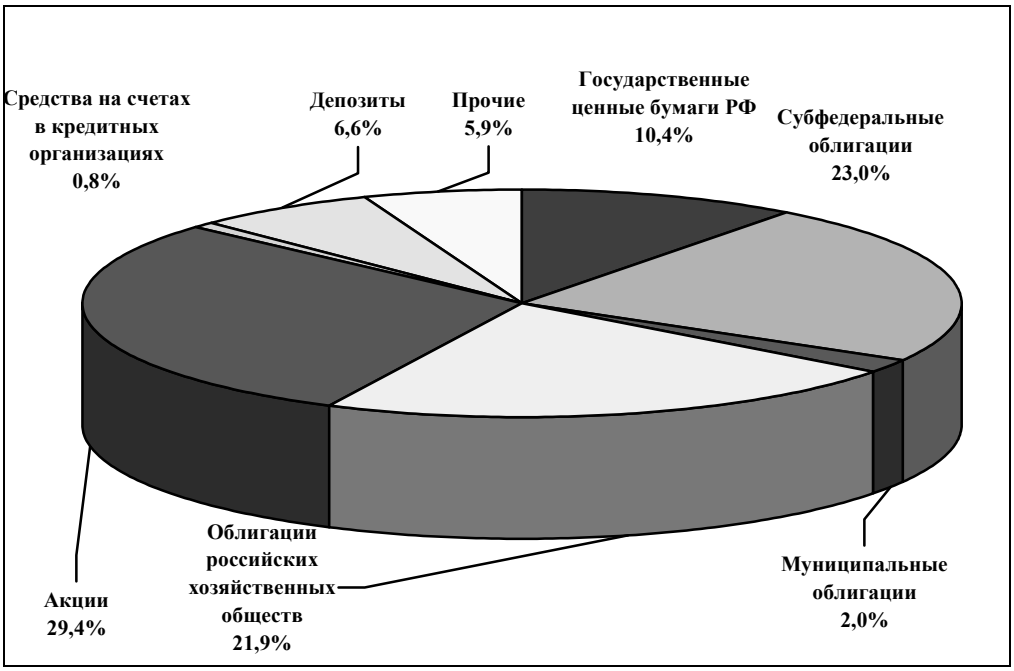


Рис. 33. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец 2006 г.

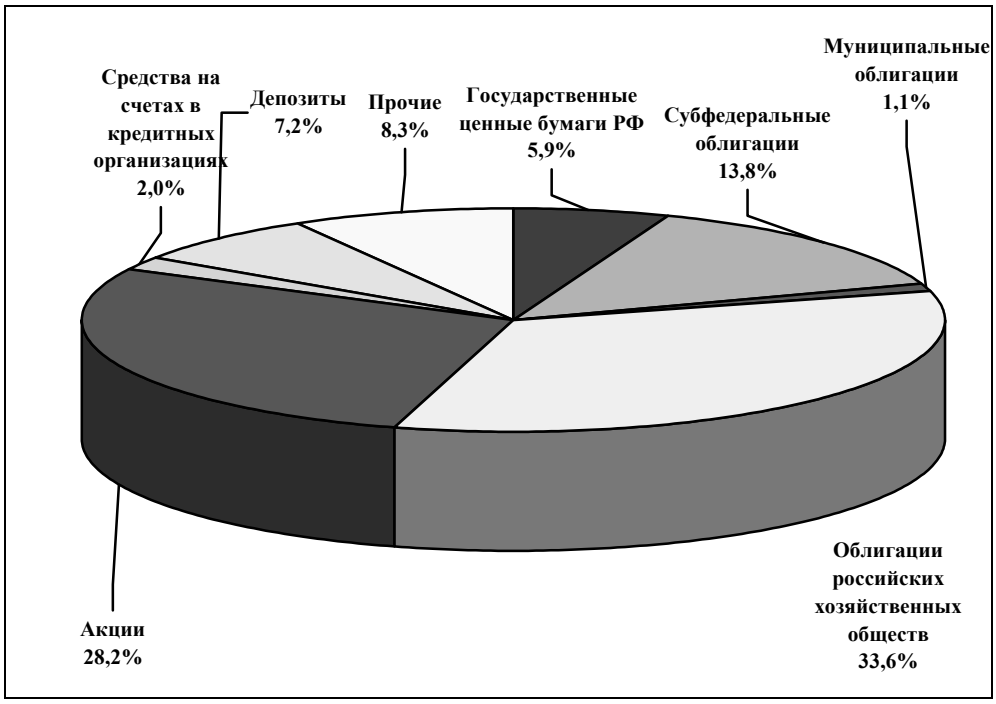


Рис. 34. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец третьего квартала 2007 г.

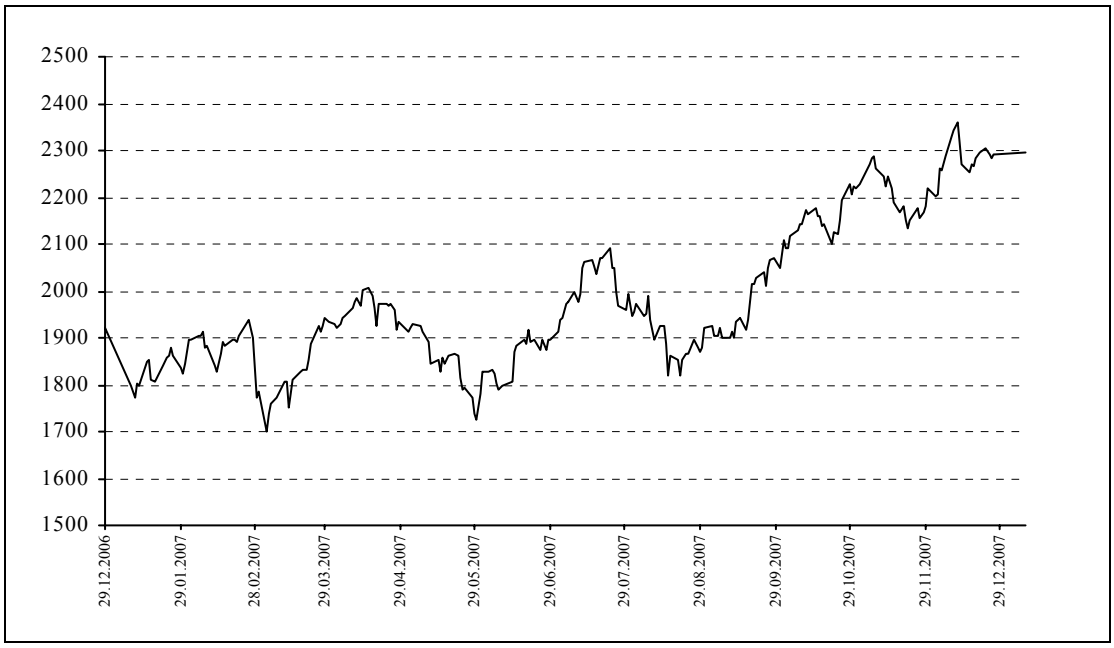


Рис. 35. Индекс РТС в 2007 г.

Структура инвестиционных портфелей ЧУК – лидеров по объему управляемых средств пенсионных накоплений – приведена в *табл. 56*. Как видно из таблицы, доля акций в инвестиционных портфелях этих ЧУК колебалась на конец третьего квартала от 24,6 до 39,6%.

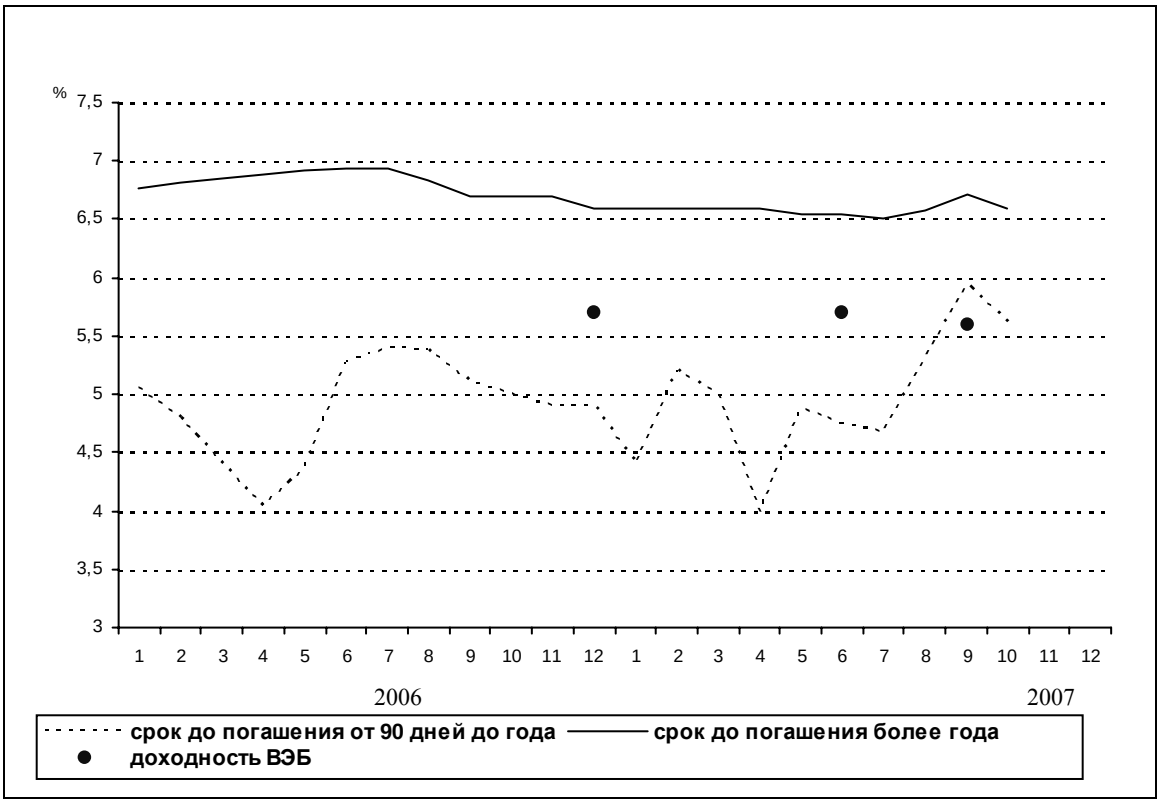
Таблица 56

Структура инвестиционных портфелей ЧУК – лидеров по объему управляемых средств пенсионных накоплений (в % от активов)

Виды активов	Управляющие компании				
	РОСБАНК	ПЕНСИОН-НЫЙ РЕЗЕРВ	СОЛИД МЕ-НЕДЖМЕНТ	УРАЛСИБ	АК БАРС КАПИТАЛ
Ценные бумаги, всего	74,5	75,9	76,8	92,5	90,7
в том числе:					
государственные ценные бумаги РФ	0,0	0,0	9,7	0,0	12,5
ценные бумаги субъектов РФ	10,5	22,0	1,7	5,0	17,6
муниципальные облигации	0,0	3,0	0,0	0,8	1,5
облигации российских хозяйственных обществ	33,2	26,3	25,8	47,4	33,6
акции российских эмитентов	30,8	24,6	39,6	39,3	25,5
Денежные средства на счетах в кредитных организациях	4,1	4,5	0,0	0,0	0,1
Депозиты в рублях в кредитных организациях	17,5	16,9	8,1	0,0	3,2
Дебиторская задолженность, в том числе:	3,9	2,7	15,1	7,5	6,0
средства на специальных брокерских счетах	3,0	1,6	14,5	6,4	4,8
дебиторская задолженность по процентному доходу по облигациям	0,9	1,0	0,6	1,1	1,2
прочая дебиторская задолженность	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Итого рыночная стоимость портфеля	100	100	100	100	100

Доходность инвестиций

Доходность пенсионных накоплений, инвестированных ГУК, по результатам как первого полугодия, так и 3 кварталов оказалась на уровне, близком к итогам 2006 г. (см. *рис. 36*). Но если в 2006 г. и в первой половине 2007 г. доходность инвестиционного портфеля ГУК оставалась на уровне выше, чем ставки доходностей по рублевым облигациям Федерального Правительства (ОФЗ) со сроком погашения до одного года, но ниже чем ставки по бумагам со сроком обращения свыше года, то по итогам 3 кварталов 2007 г. этот показатель оказался ниже доходностей ОФЗ, которые имели тенденцию к повышению в августе-сентябре.



Источник: ЦБР, Внешэкономбанк.

Рис. 36. Средневзвешенные процентные ставки рынка ГКО-ОФЗ и доходность ГУК за 2006 и первую половину 2007 г.

Для ЧУК третий квартал оказался весьма неудачным с точки зрения результатов инвестирования. Уже по итогам полугодия средняя доходность инвестиционных портфелей ЧУК составила 2,9%, в третьем квартале 14 инвестиционных портфелей под управлением ЧУК показали отрицательные результаты инвестирования и только 2 инвестиционных портфеля показали доходность на уровне или выше ГУК (под управлением УК «Универ-менеджмент» и «Регион эссет менеджмент»). Однако инвестиционные портфели этих УК не относятся к крупным (24,7 и 19,3 млн руб. соответственно). Результаты лидеров по абсолютному размеру инвестиционных портфелей по состоянию на середину 2007 г. и на конец третьего квартала приведены в *табл. 57–58*. Как видно из таблиц, трудная ситуация на фондовом рынке отразилась на результатах инвести-

рования всех лидеров. У всех этих УК реальная доходность оказалась отрицательной, у двух УК за первое полугодие и у трех за три квартала номинальная доходность тоже отрицательная. Но за более длительный, трехлетний период все они показали доходность, превышающую среднегодовую доходность инвестиций ГУК (которая составила 7,98% на середину 2007 г. и 8,11% на конец третьего квартала 2007 г.).

Таблица 57

Доходность инвестирования ЧУК с наиболее значительными по размеру инвестиционными портфелями по состоянию на конец июня 2007 г.

Управляющая компания	Стоимость чистых активов (СЧА) на середину 2007, млн руб.	Доходность, в процентах годовых		
		За 6 мес.	За 12 мес.	За 3 года
УК РОСБАНКА	1 408,6	3,04	15,65	9,94
ПЕНСИОННЫЙ РЕЗЕРВ	1 071,7	3,90	14,89	16,92
СОЛИД МЕНЕДЖМЕНТ	884,0	–0,48	23,27	19,15
УРАЛСИБ УК	799,3	–2,14	16,61	23,48
АК БАРС КАПИТАЛ	787,9	4,15	15,58	13,33

Таблица 58

Доходность инвестирования ЧУК с наиболее значительными по размеру инвестиционными портфелями по состоянию на конец сентября 2007 г.

Управляющая компания	СЧА, млн руб. на конец III кв. 2007 г.	Доходность, в процентах годовых		
		За 9 мес. 2007 г.	За 12 мес.	За 3 года
УК РОСБАНКА	1 656,7	–0,47	9,95	11,24
ПЕНСИОННЫЙ РЕЗЕРВ	1 322,2	3,94	11,46	17,26
СОЛИД МЕНЕДЖМЕНТ	987,2	–3,09	13,83	16,43
УРАЛСИБ УК	946,2	–4,03	9,06	21,15
АК БАРС КАПИТАЛ	923,3	0,51	8,09	10,47

Раздел 3. Реальный сектор экономики

3.1. Макроструктура производства

3.1.1. Тенденции и факторы изменения конечного спроса

Отличительной особенностью 2006–2007 гг. явилось ускорение темпов экономического роста при позитивном воздействии факторов внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней экономической активности. Повышение деловой активности опиралось на опережающий рост инвестиций относительно динамики конечного потребления и оказало наиболее существенное влияние на характер структурных сдвигов произведенного и использованного ВВП. При увеличении ВВП в 2007 г. на 8,1% фактическое конечное потребление домашних хозяйств выросло на 13,1% и инвестиций в основной капитал – на 21,1%.

Таблица 1

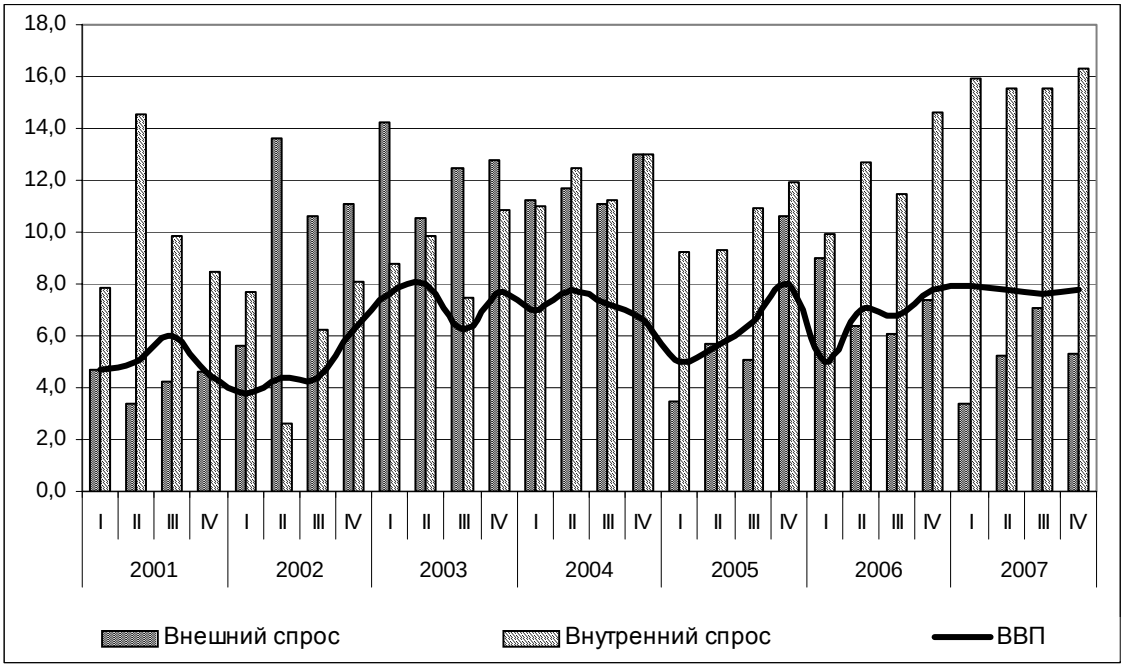
Индексы основных макроэкономических показателей в 1999–2007 гг., в % к предыдущему году

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Валовой внутренний продукт	106,4	110	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,4	108,1
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	97,1	107,3	109,5	108,5	107,6.	112,1	112,7	111,3	113,1
Инвестиции в основной капитал	105,3	117,4	110	102,8	112,5	111,7	110,7	113,7	121,1
Ввод в действие жилой площади	–	94,6	104,6	106,7	107,7	112,6	106,1	116,1	119,4
Объем промышленной продукции	111	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104	103,9	106,3
Продукция сельского хозяйства	104,1	107,7	107,5	101,7	101,3	103	102,4	102,8	103,3
Грузооборот транспорта	105,8	105	103,2	105,8	108	106,5	102,7	102,5	102,2
Объем услуг связи	133,1	113,8	119,1	115,6	127,5	129	115,7	124,0	120,1
Оборот розничной торговли	93,9	109	111	109,3	108,8	113,3	112,8	113	115,2
Платные услуги населению	107	104,7	101,6	103,7	106,6	108,4	106,8	107,9	107,1
Внешнеторговый оборот	86,7	130,2	103,8	108,1	126	132,4	131,5	127,0	123,4
Реальные располагаемые денежные доходы	87,7	112	108,7	111,1	115	110,4	111,1	110,2	110,4
Реальная заработная плата	78	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,4	116,2
Реальный размер назначенных пенсий	60,6	128	121,4	116,3	104,5	105,5	109,6	105,1	103,8
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,6	100,3	100,7	100,9	100,6	100,6	100,6	100,3	102,4
Численность официально зарегистрированных безработных	102,1	77	89,1	99,7	92,3	101,6	90,2	95,6	88,3
Индексы потребительских цен	–	120,2	118,6	115,1	112,0	111,7	110,9	109,0	111,9
Индексы цен производителей промышленной продукции	–	131,9	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4	110,4	125,1

Источник: Росстат.

Фактором устойчивого экономического развития в последние годы являлось одновременное расширение и внешнего, и внутреннего рынков. Соотношение внешнего и внутреннего спроса на протяжении 2001–2007 гг. довольно существенно изменялось. При исключительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре со II квартала 2003 г. наблюдалось замедление темпов роста физического объема экспорта, и именно с этого периода фиксировалось постепенное усиление влияния внутреннего спроса на

динамику экономического развития. В 2005–2007 гг. замедление темпов роста внешнего спроса протекало в более острой форме. Прирост внешнего спроса в 2003–2004 гг. в среднем составлял 12,1% против 6,9% в 2005–2006 гг., а в 2007 г. оценивается на уровне 7,4%.



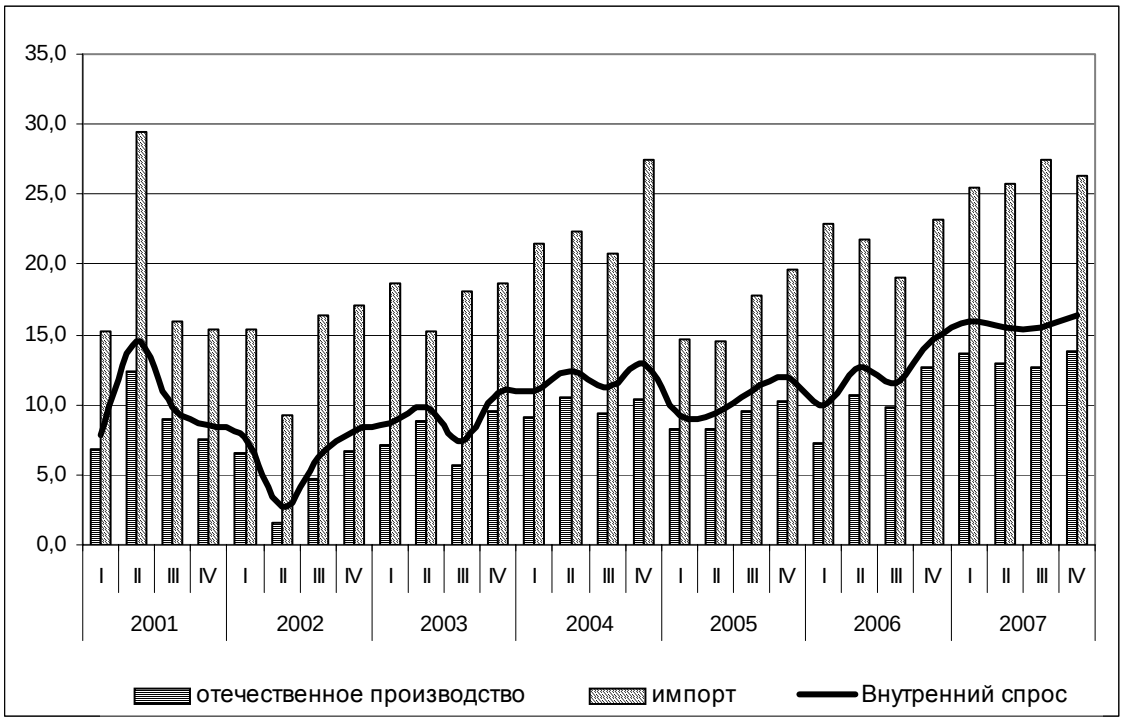
Источник: Росстат.

Рис. 1. Темпы прироста внутреннего и внешнего спроса за 2001–2007 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Совокупное влияние внутренних факторов, регулирующих уровень деловой активности, оказалось вполне достаточным, чтобы компенсировать ослабление воздействия внешнего спроса на темпы экономического роста. В 2007 г. прирост внутреннего спроса достиг 17,0% против 12,9% в 2006 г. и 10,5% в 2005 г.

Положительная динамика внутреннего рынка определялась как ростом объемов отечественного производства, так и расширением масштабов импорта. После кратковременного сужения импорта как результата девальвации 1998 г. с IV квартала 1999 г. темпы роста импорта устойчиво находятся в области положительных значений. При этом если на волне девальвации отечественное производство характеризовалось опережающим ростом, в том числе и за счет процессов импортозамещения, то с начала 2000 г. при восстановлении параметров уровня жизни, спроса населения и активизации инвестиционной деятельности сбалансированность рынка поддерживалась более интенсивным ростом объемов поставок по импорту относительно динамики отечественного производства. Ситуация на внутреннем рынке в 2006–2007 гг. формировалась под воздействием постепенного ускорения темпов отечественного производства. По итогам 2007 г. прирост промышленного производства составил 6,3% (против 3,9% в предыдущем году), работ строительства – 18,2%, сельского хозяйства – 3,3. В результате прирост производства товаров отечественного производства для потребления на внутреннем рынке увеличился на 10,8% против 8,9% в 2006 г. и 8,0% в 2003–2005 гг. Однако

это пока не позволило изменить тенденцию к опережающему росту импорта в формировании ресурсов внутреннего рынка, особенно ярко проявившуюся в 2007 г. Прирост импортных поставок товаров в 2007 г. составил 35,4% и на 4,1 п.п. превысил уровень предыдущего года. Отметим, что специфической особенностью 2006–2007 гг. явился опережающий рост импорта относительно экспорта и по физическому, и по стоимостному объему, что, в конечном счете, привело к абсолютному сокращению объемов чистого экспорта в ВВП.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Изменение темпов роста внутреннего спроса по компонентам в 2001–2007 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Анализ формирования ресурсов розничной торговли показывает, что в 2005–2007 гг. восстановилась тенденция к росту доли поступлений по импорту как продовольственных, так и непродовольственных товаров. В структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импорта в 2007 г. повысилась до 47%, в том числе по продовольственным товарам – до 37% против 34,8% в предыдущем году и по непродовольственным товарам – до 54,4% против 51,7% в 2006 г. Высокая доля товаров импортного производства обеспечивала сбалансированность спроса и предложения и на инвестиционном рынке. Расходы на приобретение импортного оборудования в 2007 г. составили 17,8% объема инвестиций в машины и оборудование.

При прочих равных условиях динамичный рост импорта способствовал созданию конкурентной среды. Однако высокая доля импорта в обороте розничной торговли и в объеме инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства усилила зависимость баланса товарных ресурсов внутреннего рынка от изменений внешнеэкономической конъюнктуры.

Со 2-го полугодия 2007 г. растущие цены мирового рынка на зерновые, молочные и ряд других продуктов питания, сокращение поставок по импорту социально значимых продовольственных товаров стали одними из факторов развития инфляционных процессов в российской экономике. На изменение пропорций спроса и предложения и уровня мировых цен на продовольствие внутренний рынок отреагировал повышением цен как на импортные, так и на отечественные товары.

Цены производителей сельскохозяйственной продукции увеличились на 30,2% против 10,4% в 2006 г., в том числе на зерновые культуры – на 45,5%, на подсолнечник – в 2,06 раза и на молоко – в 1,56 раза. С удорожанием сырья цены производителей пищевых продуктов с начала года выросли на 20,0% против 8,3% 2006 г., при этом основной скачок цен пришелся на 2-е полугодие 2007 г. Традиционное сезонное снижение/замедление темпов цен на продовольственные товары в осенний период, которое фиксировалось с 2004 г., в III квартале 2007 г. сменилось повышением цен на 1,8%. В октябре прирост цен на продовольственном рынке достиг максимального уровня за последние три года и составил 3,3%, превысив на 0,3 п.п. уровень цен февраля 2006 г.

Отметим, что принятые меры по сдерживанию роста цен на продовольствие за счет снижения ввозных пошлин на молоко и молочную продукции и сыры; подписание соглашений между производителями продовольственных товаров и торговыми сетевыми компаниями о замораживании цен на отдельные виды социально значимых продуктов, проведение товарных интервенций на рынке зерна не оказали существенного влияния на текущую ситуацию. В результате цены на продовольственные товары в IV квартале 2007 г. выросли на 7,0%, а с начала года – на 15,6%, превысив показатель 2006 г. на 6,9 п.п.

Решение фундаментальных проблем равновесия на рынке продовольственных товаров в соответствии с программой Минэкономразвития предполагает включение таких инструментов, как снижение ввозных пошлин на отдельные группы товаров (в частности, на растительные масла), повышение вывозных пошлин на зерновые, разработка мер нормативно-правового характера, направленных на рост производства и предложения сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров, сокращение монополизма и развитие конкуренции в сфере производства и реализации продукции. Однако первые результаты от реализации декларируемой системы мероприятий могут проявиться только в первой половине 2008 г.

Следует отметить, что изменение ценовых пропорций пока не отразилось на потребительском рынке в целом. Прирост оборота розничной торговли в 2007 г. составил 15,2% против 13,9% в предыдущем году, а объем платных услуг населению – 7,1%.

Фактором, частично компенсирующим рост цен на продукты питания, оставалась относительно низкая динамика цен на непродовольственные товары, высококачественные продукты и услуги. В 2007 г. цены на непродовольственные товары увеличились на 6,5%, на платные услуги – на 13,3%.

Потребительский рынок поддерживался ускорением темпов роста реальных доходов населения и продолжающимся расширением потребительского кредитования. Прирост реальных денежных доходов населения в 2007 г. составил 10,4% против 10,2% в предыдущем году, реальной заработной платы – 16,2% против 13,4% в 2006 г. В структуре доходов населения в 2007 г. доля оплаты туда составила 70,3% и на 5,4 п.п. превы-

сила показатель предыдущего года. На фоне растущих доходов населения в 2007 г. фиксировалось усиление тенденции к снижению склонности населения к сбережению. За 2007 г. доля сбережения в доходах населения снизилась на 1,4 п.п. и составила 8,9%. На динамику сбережения населения существенное влияние оказывали такие факторы, как ускорение инфляции, изменение ситуации на рынке недвижимости и периодически возникающие проблемы с ликвидностью банков.

Динамика и доля валового сбережения и валового накопления в ВВП

Благоприятное сочетание факторов деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры цен мирового рынка сырьевых ресурсов обусловило интенсивное наращивание масштабов валового сбережения. Доля валового сбережения в последние 7 лет находилась в интервале 31,1–38,7% ВВП против 24,0% в предкризисном 1997 г. В 2007 г. под влиянием, с одной стороны, сокращения доли экспорта в ВВП, а с другой – повышения расходов домашних хозяйств валовое национальное сбережение составило 34,2%.

Таблица 2

Структура использования ВВП на валовое сбережение и накопление в 2000–2007 гг., % к итогу

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100
Из него:								
валовое сбережение	38,7	34,2	31,1	31,9	33,6	33,6	34,5	34,2
В том числе:								
валовое накопление	18,7	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	21,3	24,5
валовое накопление основного капитала	16,9	18,9	17,9	18,4	18,4	17,7	18,4	21,0
изменение запасов материальных оборотных средств	1,8	3,1	2,1	2,4	2,5	2,3	2,9	3,5
Справочно:								
Доля инвестиций в основной капитал в ВВП	15,9	16,8	16,3	16,5	16,8	16,7	17,0	17,3

Источник: Росстат.

Как показал опыт последних лет, именно соотношение инвестиционного спроса и конечного потребления наиболее остро реагировало на изменение доходов от экспорта и определяло особенности функционирования внутреннего рынка. Резкие флуктуации инвестиционных расходов на воспроизводство основного капитала компенсировались плавным изменением динамики конечного потребления. При этом со II квартала 2006 г. наблюдалось усиление влияния инвестиционной составляющей на динамику экономического роста. Темпы роста инвестиций в основной капитал в 2007 г. достигли максимального уровня после финансового кризиса 1998 г. – 121,1% при 113,7% в 2006 г. и 109,5% в среднем за период 2000–2005 гг. Однако отметим, что если в 2007 г. объем ВВП на 10% превысил дореформенный уровень 1991 г., то инвестиции в основной капитал почти на 1/3 меньше соответствующего показателя того года.

Конечное потребление домашних хозяйств и изменение параметров уровня жизни населения

Положительная динамика конечного потребления явилась одним из основных факторов развития внутреннего рынка в 2001–2007 гг. – реальные доходы населения, реальная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий вышли на траекторию устойчивого роста. Рост масштабов конечного потребления протекал на фоне довольно устойчивого сохранения соотношения между потреблением домашних хозяйств и величиной социальных трансфертов, получаемых от государственных учреждений и некоммерческих организаций. В 2007 г. в структуре использования ВВП по сравнению с предшествующим годом доля расходов на конечное потребление составила 65,8% и на 0,1 п.п. превысила показатель аналогичного периода предыдущего года.

Таблица 3

Структура использования валового внутреннего продукта в 2001–2007 гг., % к итогу

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
В том числе							
Расходы на конечное потребление	65,8	68,9	68,1	66,9	66,2	65,6	65,8
В том числе:							
домашних хозяйств	48,3	50	49,4	49,3	49,0	47,9	47,9
государственных учреждений	16,4	17,7	17,6	16,7	16,6	17,0	17,3
Валовое накопление	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	21,3	24,5
Чистый экспорт товаров и услуг	12,7	10,8	11,3	12,2	13,7	12,7	8,5

Источник: Росстат.

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств в 2000 г. восстановились на докризисном уровне 1997 г., а за последующие 7 лет увеличилось вдвое. Рост потребления домашних хозяйств обеспечивался устойчивым повышением денежных доходов населения. За 2001–2007 гг. реальные доходы населения увеличились в 2,1 раза, реальная заработная плата – в 2,5 раза и реальный размер назначенных пенсий – в 1,9 раза.

Доминирующее влияние на динамику доходов населения оказывал опережающий рост заработной платы по сравнению с другими источниками доходов. С повышением доходов населения наблюдалось устойчивое сокращение уровня бедности. Доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2007 г. сократилась до 21,5 млн человек, что составило 15,2% общей численности населения против 25,2 млн человек (17,7%) в 2005 г. и 42,3 млн человек (29,0%) в 2000 г.

Структурные сдвиги в формировании денежных доходов населения сопровождались изменением распределения населения по величине среднедушевых доходов. В 2007 г. при росте среднедушевых доходов по сравнению с предыдущим годом на 22,7% и номинального размера заработной платы на 26,7% доля населения со среднедушевыми доходами свыше 12 000 руб. повысилась почти на 9,1 п.п., а с доходами до 6000 руб. сократилась почти на 8,8 п.п. Однако это не ослабило социально-экономическую дифференциацию населения по доходам. По оценке, коэффициент фондов, характеризующий соотношение средних значений самых высоких и самых низких доходов соответствующих децильных групп населения, в 2007 г. составил 16,8 против 16,0 в 2006 г., а

коэффициент Джини, характеризующий концентрацию доходов, повысился до 0,422 против 0,416 годом ранее.

Таблица 4

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации

	Млн человек	В % от общей численности населения
	2005 г.	
I квартал	34,9	24,5
1-е полугодие	31,4	22,1
Год	25,2	17,7
	2006 г.	
I квартал	31,7	22,4
1-е полугодие	27,0	19,1
Год	21,6	15,3
	2007 г.	
I квартал	25,8	18,3
1-е полугодие	22,3	15,8
Год	21,5	15,2

Источник: Росстат.

Специфика распределения доходов определила и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережения в секторе домашних хозяйств. В 2007 г. объем денежных доходов населения сложился в размере 21 138,9 млрд руб. и увеличился на 22,4% за год. Население израсходовало средств на покупку товаров и оплату услуг в сумме 14 707,8 млрд руб., что на 23,5% превысило уровень 2006 г., а сбережения составили 2 981,4 млрд руб., что на 0,5% больше, чем за предыдущий год. Фактором, сдерживающим использование сбережений на текущее потребление, оставалась высокая инвестиционная активность населения в строительстве жилья. Населением за счет собственных и заемных средств в 2007 г. построено почти на 1/3 больше площади жилых домов, чем в предшествующий год.

Для последних 7 лет изменение структуры потребительских расходов определялось повышением удельного веса расходов на непродовольственные товары и услуги при сокращении доли расходов на продукты питания. Заметим, что статистическими наблюдениями фиксировалось постепенное смещение ассортиментной структуры продаж продовольственных товаров в сторону более дорогих продуктов питания, а непродовольственных – в сторону более качественных импортных товаров. Изменение структуры спроса населения и увеличение доли продаж непродовольственных товаров длительного пользования и домоустройства активизировало развитие потребительского кредитования. Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, вырос по сравнению с началом 2007 г. в 1,52 раза.

3.1.2. Особенности формирования ВВП по доходам

Динамичный рост доходов населения является одной из характерных черт экономического роста российской экономики. Поддержание динамики внутреннего рынка базировалось на росте реальной заработной платы и сопровождалось перераспределением доходов от предприятий к населению. В 2007 г. доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП составила примерно 44,8% и оставалась выше показателей в 2005–2006 гг. Сохранялась высокая дифференциация средней заработной платы по видам экономической деятельности. В промышленности степень дифференциация заработной платы оп-

ределялась увеличением разрыва в темпах оплаты труда в добывающих и обрабатывающих производствах. Номинальная начисленная заработная плата в добыче полезных ископаемых в 2,1 раза превышала средний уровень по экономике, в том числе в добыче топливно-энергетических ископаемых – в 2,5 раза. В обрабатывающих производствах уровень заработной платы составлял 97% средней по экономике и 42% показателя в добывающих производствах. Превышение среднего показателя начисленной зарплаты по экономике в 2,3 и 2,2 раза фиксировалось в производствах, связанных с производством нефтепродуктов и с транспортировкой топливно-энергетических полезных ископаемых соответственно. В образовании, здравоохранении средняя заработная плата составила 75–77% среднего по экономике уровня, в государственном управлении и обеспечении военной безопасности – 120% и в финансовой деятельности – 260%. Особенности вознаграждения за труд по видам экономической деятельности оказывали существенное влияние на характер занятости и распределение трудовых ресурсов в экономике.

Таблица 5

Структура образования ВВП по доходам в 2001–2007 гг., % к итогу

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
оплата труда наемных работников (включая скрытую)	43,0	46,7	47,1	46,0	43,8	44,1	44,8
чистые налоги на производство и импорт	15,7	17,0	16,0	16,8	19,7	20,0	18,9
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	41,3	36,3	36,9	37,2	36,5	35,9	36,3

Источник: Росстат.

В структуре занятого населения только 8% приходится на работающих не по найму – это работодатели, привлекающие для работы на собственных предприятиях наемных работников на постоянной основе, самостоятельно занятые работники. Соответственно, это определило особенности формирования структуры доходов населения и структуры образования ВВП по доходам. Более 70% доходов населения приходилось на долю оплаты труда наемных рабочих при сокращении удельного веса доходов от предпринимательской деятельности и собственности.

Уровень и доля оплаты труда наемных рабочих в структуре ВВП оказывали доминирующее влияние на социальные параметры, в том числе на рынок труда. Характерной для 2001–2007 гг. явилась тенденция к повышению спроса на рабочую силу. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2007 г., по предварительным данным, составила 70,5 млн чел. и увеличилась на 2,4% по сравнению с предыдущим годом. Отметим, что изменение спроса на рабочую силу определялось смещением занятости в виды деятельности, оказывающие рыночные услуги. Формирование этой тенденции на начальной стадии восстановления экономического роста оказало мощное позитивное воздействие на качество жизни и дало импульс к развитию сектора услуг. В последние четыре года практически по всем отраслям промышленности фиксировалось сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшалось число рабочих мест в обрабатывающих производствах. В 2006 г. по сравнению с 2004 г. численность

занятых в обрабатывающих производствах сократилась на 532 тыс. человек, в добыче полезных ископаемых – на 52 тыс. человек. Формирование этой тенденции протекает на фоне ослабления тенденции к росту производительности труда в промышленности.

Таблица 6

Динамика производительности труда, % к предыдущему году

	2003	2004	2005	2006	2007*
Экономика – в целом	107,0	106,5	105,5	106,0	106,0
По видам экономической деятельности:					
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	106,0	103,6	102,4	104,1	105,0
рыболовство, рыбоводство	102,1	104,3	100,1	111,2	102,0
добыча полезных ископаемых	109,2	107,3	106,2	102,2	102,3
обрабатывающие производства	108,8	106,3	107,1	105,5	109,1
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,7	100,4	103,7	102,3	100,0
строительство	105,3	106,9	105,9	113,3	114,7
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	109,8	110,5	105,1	106,9	107,8
гостиницы и рестораны	100,3	103,1	106,5	109,5	Н/д
транспорт и связь	107,5	108,7	102,1	107,9	106,8
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	102,5	101,3	112,7	104,8	Н/д

* Предварительные данные.
Источник: Росстат.

Низкая эффективность использования факторов производства является одной из основных причин снижения конкурентных преимуществ российских товаров. Негативное влияние на качественные показатели экономической динамики оказывало усиление разрыва в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней. Однако возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда стали ограничиваться изменениями конкурентной среды на товарных рынках вследствие укрепления рубля и повышения давления со стороны импорта.

Анализ экономического роста в 2004–2007 гг. позволяет выделить три фактора, определивших особенности и динамику этого роста: во-первых, сокращение занятости в промышленном производстве при общем увеличении занятости в экономике в целом и перераспределение занятых в пользу сектора услуг; во-вторых, замедление темпов роста производительности труда в промышленности и, в-третьих, динамичный рост инвестиций в основной капитал.

В целом по экономике рост выпуска за счет затрат основных факторов в 2007 г. в большей степени (на 37,5%) обусловлен интенсивным ростом инвестиций и объема вовлеченного в производство капитала в отличие от предыдущих периодов, когда наращивание затрат капитала определялось главным образом вовлечением в производство. В 2007 г. данная составляющая определяла 21,5% темпов роста выпуска, что обеспечивалось повышением темпов роста инвестиций (21,1% в 2007 г. против 13,7% в 2006 г. и 10,9% – в 2005 г.) и, как следствие, интенсификации процессов обновления имеющихся мощностей.

Увеличение трудовых затрат также обусловлено изменением «запасов», т.е. численности занятых. В 2007 г. повышение спроса на рабочую силу привело к превышению среднего значения показателя занятости за последние 7 лет. Следует отметить, что рост численности занятых в основном обеспечивается за счет сектора услуг, в то время как в секторе, производящем товары, занятость сокращалась. Вместе с тем в 2007 г. время, отработанное одним работником в год, сократилось, что внесло отрицательный вклад в темпы роста ВВП.

Декомпозиция роста показателя выпуска (ВВП и добавленной стоимости промышленного производства) показывает, что ускорение темпов экономического развития в 2007 г. обусловлено увеличением темпов роста совокупной факторной производительности (СФП) на фоне усиления дифференциации темпов роста основных факторов. В основе декомпозиции[1] лежит разложение экономического роста на экстенсивные и интенсивные составляющие, позволяющее оценить качество роста, спрогнозировать дальнейшие тенденции экономического развития.

Темп роста СФП в 2007 г. составил 4,35%, что более чем в 3 раза выше уровня 2006 г., в котором соответствующее значение равно 1,31%, практически достигнув уровня 2004–2005 гг. (4,4%). В среднем за период 2004–2007 гг. ежегодное увеличение темпов роста СФП составляло 0,05 п.п. (хотя в соответствии с линейным трендом темпы роста снижаются ежегодно на 0,29 п.п.). В 2007 г. вклад СФП в темпы роста выпуска увеличился до 53,8% по сравнению с 2006 г., для которого значение показателя равнялось 19,6%. Стоимостная природа используемых при оценке показателей ставит оценки СФП в зависимость от конъюнктурных факторов и, в частности, от цен на нефть. При исключении из показателя СФП составляющей роста цен на нефть рост производительности, не обусловленный конъюнктурой на мировых рынках сырья, мало меняется. Вклад «технологической» составляющей[2] в рост ВВП в 2007 г. составил 51,8%. Полученное значение существенно превышает среднюю за последние годы величину вклада данного фактора в темпы роста ВВП.

Следует отметить, что динамика темпов роста «технологической» составляющей СФП является запаздывающим отражением изменений в динамике темпов роста инвестиций. Данный факт характеризует период, необходимый для внедрения и освоения накопленных вложений. Замедление темпов роста СФП в 2004–2006 гг. соответствует периоду умеренной инвестиционной активности 2001–2003 гг. Вместе с тем в качестве одной из причин ускорения темпов «технологической» составляющей в 2007 г. можно рассматривать интенсификацию инвестиционных процессов в стране, начавшуюся в 2004 г.

---

[1] Декомпозиции роста показателя выпуска ВВП и добавленной стоимости промышленного производства выполнена в соответствии с методикой, изложенной в работе ИЭПП («Факторы экономического роста». Серия Научные труды. № 70. М.: ИЭПП, 2003). Под СФП понимается не объясненный основными факторами, трудом и капиталом остаток, характеризующий влияние НТП, инноваций, повышения эффективности организации производства, качества менеджмента, а также изменения ценовой конъюнктуры.

[2] Под «технологической» составляющей понимается окончательный остаток, полученный после исключения из оценки производительности составляющей, обусловленной динамикой мировых цен на нефть.

Таблица 7

Декомпозиция годовых темпов роста ВВП и валовой добавленной стоимости промышленного производства в 2004–2007 гг.[3]

	ВВП	Затраты факторов	В том числе:						СФП
			Труд	Из них:		Капитал	Из них:		
				Численность занятых	Отработанное время*		Объем основных фондов**	Степень загрузки мощностей***	
Всего по экономике	7,2	2,99	1,03	0,43	0,60	1,96	0,54	1,42	4,21
	6,4	1,82	0,02	0,22	–0,20	1,79	0,68	1,11	4,58
	6,7	5,39	0,28	0,13	0,15	5,11	1,44	3,67	1,31[4]
	8,1	3,75	0,71	0,84	–0,14[5]	3,04	1,74[6]	1,30[7]	4,35
Добыча полезных ископаемых	8,60	2,34	–4,22	–4,22	–	6,56	3,60	2,96	6,26
	0,90	3,40	–0,66	–0,66	–	4,06	3,71	0,35	–2,50
	2,10	–0,49	–0,09	–0,23	0,14	–0,40	4,36	–4,76	2,59
	0,3	2,04	–0,55	–0,61	0,06	2,59	2,59	–	–1,74[8]
Обрабатывающие производства	6,7	0,27	–3,61	–3,61	–	3,88	1,95	1,92	6,43
	5,7	5,17	–0,94	–0,94	–	6,11	2,31	3,80	0,53
	4,9	5,53	–0,54	–0,75	0,21	6,07	2,82	3,25	–0,63
	7,9	1,35	–0,52	–0,66	0,14	1,87	1,87	–	6,55
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2	–3,63	–3,84	–3,84	–	0,21	0,21	0,00	5,63
	1,3	0,67	0,30	0,30	–	0,37	0,37	0,00	0,63
	2,6	0,62	0,26	0,13	0,13	0,36	0,36	0,00	1,98
	–0,3	–1,32	–1,60	–0,85	–0,75	0,28	0,28	0,00	1,02

* На одного рабочего.

** Для 2004–2006 гг. на основе данных о физическом объеме основных фондов.

*** Оценка изменения степени загрузки мощностей по экономике в целом строится по данным об объеме потребляемой электроэнергии, в промышленном производстве – по данным об уровне использования среднегодовой производственной мощности организаций по выпуску отдельных видов продукции.

[3] По каждому виду экономической деятельности в первой строке приведена декомпозиция роста в 2004 г., во второй строке – в 2005 г., в третьей строке – в 2006 г., в четвертой строке – в 2007 г. Расхождения с ранее опубликованными результатами объясняются изменением данных, предоставляемых Росстатом.

[4] В 2006 г. оценка темпов роста СФП может быть занижена по причине смещения вверх оценки темпов роста выпуска, обусловленного изменением степени загрузки мощностей, вызванного изменением методологии измерения показателя объема потребляемой электроэнергии.

[5] Оценка за год строится по данным за январь–сентябрь 2006 г.

[6] Предварительные данные – оценка роста физического объема основных фондов в 2007 г. строится в предположении о постоянстве коэффициента выбытия основных фондов и постоянстве доли инвестиций, направляемых на их обновление.

[7] Предварительные данные – оценка изменения степени загрузки мощностей строится в предположении о постоянстве доли потребляемой электроэнергии в объеме произведенной.

[8] В 2007 г. оценка темпов роста СФП в промышленном производстве может быть смещена, так как при расчетах на основе предварительных данных не учитывалась степень загрузки производственных мощностей.

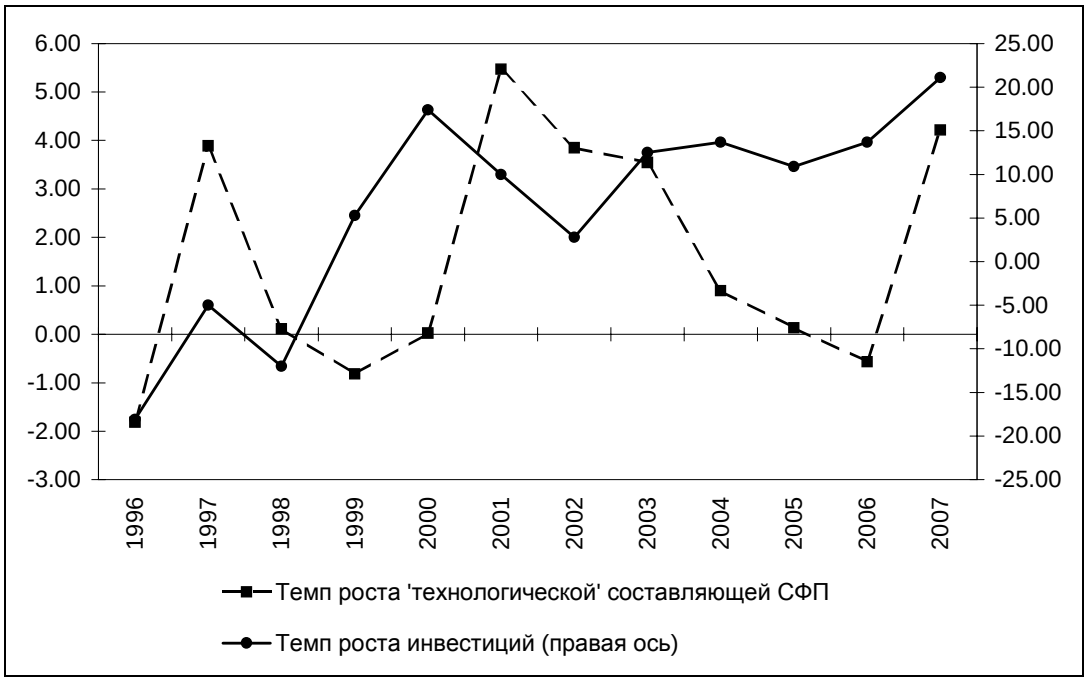


Рис. 3. Динамика темпов роста «технологической» составляющей СФП и темпов роста инвестиций в 1996–2007 гг.

В отличие от экономики в целом, в добыче полезных ископаемых наблюдается замедление темпов роста валовой добавленной стоимости (ВДС) в 2007 г. по сравнению с 2006 г.; в 2004–2007 гг., предприятия, занимающиеся добычей полезных ископаемых, характеризуются наибольшим в промышленном секторе замедлением темпов роста выпуска: в среднем за период темпы роста ВДС уменьшаются на 2,77 п.п. (в соответствии с линейным трендом – на 2,37 п.п.).

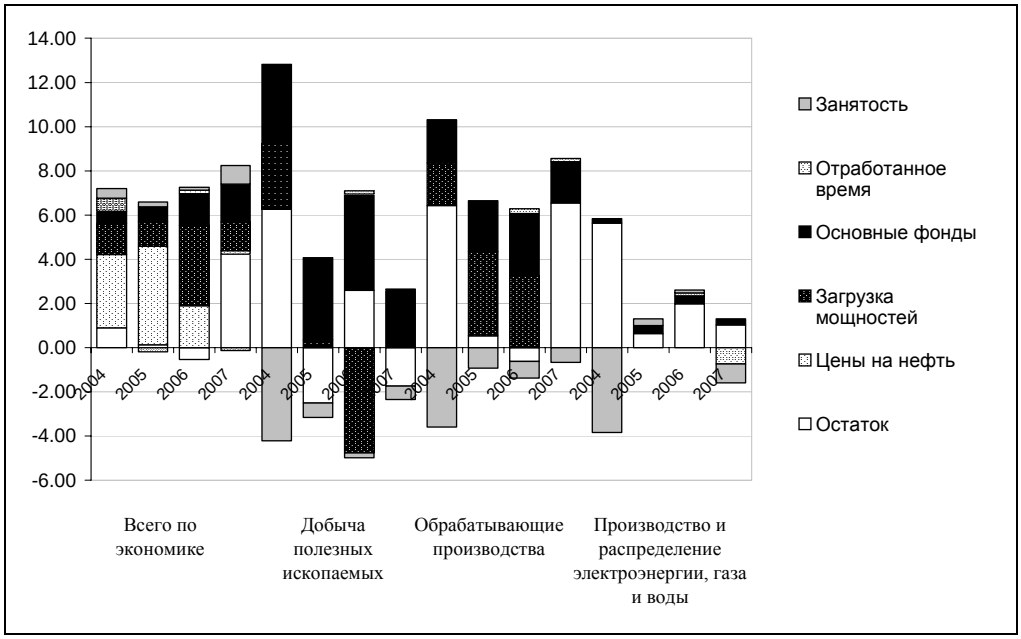
В соответствии с результатами декомпозиции вклад трудовых затрат в темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности остается отрицательным на протяжении всего периода 2004–2007 гг., что определяется сокращением численности занятых на добывающих предприятиях при незначительном увеличении отработанного времени. Затраты капитала, напротив, увеличиваются (исключение составляет 2006 г.), и это увеличение обеспечивается в основном за счет наращивания производственных мощностей на фоне существенных колебаний интенсивности их использования.

Динамика СФП добывающего сектора неоднозначна: добывающие предприятия демонстрируют отрицательные темпы роста производительности в 2005 г.; противоположная ситуация наблюдается в 2004 и 2006 гг., когда увеличение выпуска обеспечивалось ростом совокупной производительности основных факторов на фоне снижения их затрат. В 2007 г. СФП данного вида экономической деятельности вновь перешла в область отрицательных значений, что стало основной причиной неустойчивости темпов роста добавленной стоимости. В среднем за период темпы роста СФП добывающих предприятий замедлялись на 2,67 п.п. (в соответствии с линейным трендом – на 1,89 п.п.).

Динамика СФП добывающего сектора в большей степени по сравнению с остальным промышленным производством зависит от ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья. Необходимо отметить, что выделение из показателя СФП данного вида экономической деятельности составляющей, определяемой ростом цен на нефть, свидетельствует о снижении темпов роста «технологической производительности» сектора начиная с 2005 г. На фоне благоприятной ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья это свидетельствует об ухудшении технологических характеристик функционирования добывающих предприятий, что может быть связано как с тем, что в производство вводятся месторождения, характеризующиеся меньшей эффективностью, так и со снижением качества управления в условиях значительного роста ценовой конъюнктуры. Замедление темпов роста цен на нефть в 2007 г. явилось причиной снижения вклада «ценового» фактора в СФП добывающего сектора и, как следствие, при отрицательной динамике «технологической производительности» отрицательной динамики СФП.

В 2007 г., как и в 2005–2006 гг., в промышленности наибольший темп роста ВДС демонстрируют обрабатывающие производства. В соответствии с результатами декомпозиции, на протяжении всего периода 2004–2007 гг. сокращение численности занятых на обрабатывающих предприятиях определяет отрицательный вклад трудовых затрат в темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности, но абсолютная величина этого вклада сокращается. Рост физического объема основных фондов обеспечивал устойчивый положительный вклад запасов капитала в темпы роста выпуска, что вместе с увеличением интенсивности загрузки производственных мощностей определило доминирующую роль капитала как фактора экономического роста обрабатывающих производств в 2005–2006 гг. В 2007 г. наблюдались изменения в структуре роста добавленной стоимости данного вида экономической деятельности: доля выпуска, обусловленная изменениями затрат капитала, сократилась до 23,7%; а наиболее значимым фактором роста выпуска предприятий обрабатывающего сектора становится СФП, вклад которой, по предварительным данным, составляет 82,9%, хотя эта оценка, скорее всего, завышена, так как не учитывает изменения степени загрузки производственных мощностей.

Единственным видом деятельности в промышленности, в котором наблюдается сокращение ВДС в 2007 г. (темпы роста ВДС составляют –99,7%), является производство и распределение электроэнергии, газа и воды. Следует отметить, что в 2004–2006 гг. темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности демонстрировали наиболее благополучную динамику, характеризовавшуюся. Сокращение добавленной стоимости этого промышленного сектора связано, главным образом, со снижением затрат основных факторов. На фоне небольшого роста объема основных фондов отрицательная динамика затрат основных факторов определялась сокращением численности занятых на предприятиях данного вида экономической деятельности и отработанного ими времени, так что в 2007 г. трудовые затраты определили снижение темпов роста ВДС предприятий по производству и распределению электроэнергии, газа и воды.



Примечание. Для промышленного производства в 2004–2005 гг. разложение проводилось без учета отработанных часов вследствие отсутствия данных.

Рис. 4. Структура роста валовой добавленной стоимости в целом по экономике и в промышленном производстве в 2004–2007 гг.

В 2007 г. влияние затрат основных факторов (накопления труда и капитала с учетом интенсивности их использования) и СФП на наблюдаемый рост ВВП практически одинаково. Вклад производительности в рост ВВП составляет около 54% без учета цен на нефть и 52% после исключения оценки вклада ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья.

В промышленном секторе структура темпов роста СФП неравномерна: в продолжение наметившейся в 2004–2006 гг. тенденции к замедлению темпов роста производительности в 2007 г. предприятия добывающего сектора демонстрируют уменьшение СФП; снижаются темпы роста СФП предприятий по производству и распределению электроэнергии, газа и воды; на обрабатывающих производствах, напротив, наблюдается увеличение темпов роста СФП, которая в 2007 г. является доминирующим фактором, определяющим рост данного промышленного сектора.

Представленные результаты характеризуют трансформацию структуры экономического роста, позволяют выделить наиболее значимые факторы, определявшие изменения в динамике темпов роста выпуска.

По итогам января – сентября 2007 г. рентабельность экономики составила 13,9% против 14,9% в аналогичный период предыдущего года. Наиболее высокий уровень рентабельности сохраняется в производствах, связанных с добычей и переработкой полезных ископаемых. На соотношение темпов производительности труда и заработной платы в обрабатывающих производствах существенное влияние оказывает сложившаяся дифференциация оплаты труда по видам экономической деятельности. В обрабатывающих производствах среднемесячная начисленная зарплата почти в 1,5 раза ниже,

чем в добывающих производствах, и ее динамичный рост является фактором привлечения квалифицированной рабочей силы.

Диспропорции в оплате труда приводят к перераспределению сокращающихся трудовых ресурсов в высокодоходные сектора экономики, способствуют возникновению дефицита специалистов и квалифицированных рабочих в большинстве обрабатывающих отраслей промышленности, что является сдерживающим фактором развития обрабатывающих производств, диверсификации и повышения эффективности экономики.

Таблица 8

Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг организаций по видам экономической деятельности в 2003–2007 гг., %

	2003	2004	2005	2006	Январь–сентябрь	
					2006	2007
Всего в экономике	10,2	13,2	13,5	13,2	14,9	13,9
Добыча полезных ископаемых	19,2	32,5	35,6	30,6	35,3	27,9
Обрабатывающие производства	12,4	14,9	15,3	16,6	16,8	18,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	6,4	5,4	5,3	3,2	2,7	4,2
Строительство	5,7	4,2	3,9	5,1	4,5	5,2
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств и др.	8,9	11,3	9,7	10,1	11,3	8,6
Транспорт и связь	15,3	13,4	14,4	15,1	16,4	17,7
Из них связь	35,8	32,7	33,6	33	36,9	41,4

Источник: Росстат.

Рентабельность проданных товаров и услуг в целом по экономике составила, по предварительной оценке, в январе – сентябре 2007 г. 13,9% против 14,9% в 2006 г. Анализ образования прибыли по видам деятельности показывает, что сальдированный финансовый результат примерно на 3/5 формировался за счет экономических видов деятельности по производству товаров и на 2/5 – за счет предоставления услуг. Однако внутри секторов выделяются производства, оказывающие доминирующее воздействие на процесс образования и использования прибыли в национальной экономике.

Замедление роста финансовых результатов промышленности инициировалось сдержанной динамикой доходов добывающих производств. Сальдированный финансовый результат предприятий добычи топливно-энергетических ископаемых в январе – сентябре 2007 г. снизился на 0,2% по сравнению с аналогичным периодом 2006 г. Рост цен на сырье и промежуточные товары привел к замедлению темпов роста прибыли в целом по обрабатывающим производствам при сохранении разнонаправленных тенденций по видам деятельности.

3.1.3. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

Основные тенденции и факторы изменения произведенного ВВП

Развитие российской экономики в 2007 г. формировалось под влиянием следующих наиболее существенных факторов: повышение влияния внутреннего спроса; опережающий рост обрабатывающих производств по сравнению с добывающими; опережающий рост инвестиций в основной капитал относительно динамики ВВП и

конечного потребления; ускорение импорта товаров конечного спроса относительно внутреннего производства; интенсивный рост сектора услуг; опережающий рост заработной платы по сравнению с производительностью труда; ускорение темпов роста цен производителей промышленной продукции и тарифов на услуги.

Таблица 9

Структура произведенного ВВП по видам экономической деятельности в 2002–2007 гг., % в текущих ценах

Раздел		2002	2003	2004	2005	2006	2007*
	Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
A	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	5,7	5,5	5,0	4,5	4,1	3,9
B	Рыболовство, рыбоводство	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
C	Добыча полезных ископаемых	6,0	5,9	8,4	9,6	9,5	9,0
D	Обрабатывающие производства	15,6	14,9	15,8	16,3	15,6	16,4
E	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,3	3,2	3,3	2,9	2,8	2,7
F	Строительство	4,8	5,4	5,1	4,8	4,5	5,1
G	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	20,4	19,6	17,8	16,9	17,7	17,7
H	Гостиницы и рестораны	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8
I	Транспорт и связь	9,2	9,5	9,7	8,9	8,5	8,1
J	Финансовая деятельность	2,8	3,0	3,0	3,5	3,9	4,1
K	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	9,5	9,5	8,3	8,5	8,7	8,9
L	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	4,5	4,9	4,7	4,4	4,4	4,4
M	Образование	2,6	2,4	2,4	2,3	2,3	2,4
N	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3,0	2,8	2,8	2,6	2,9	2,9
O	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,7
	Косвенно измеряемые услуги финансового посредничества	–1,7	–1,6	–1,8	–2,0	–2,2	–2,3
	Итого добавленная стоимость по видам экономической деятельности	88,5	88,0	87,3	85,7	85,4	85,8
	Чистые налоги на продукты	11,5	12,0	12,7	14,3	14,6	14,2

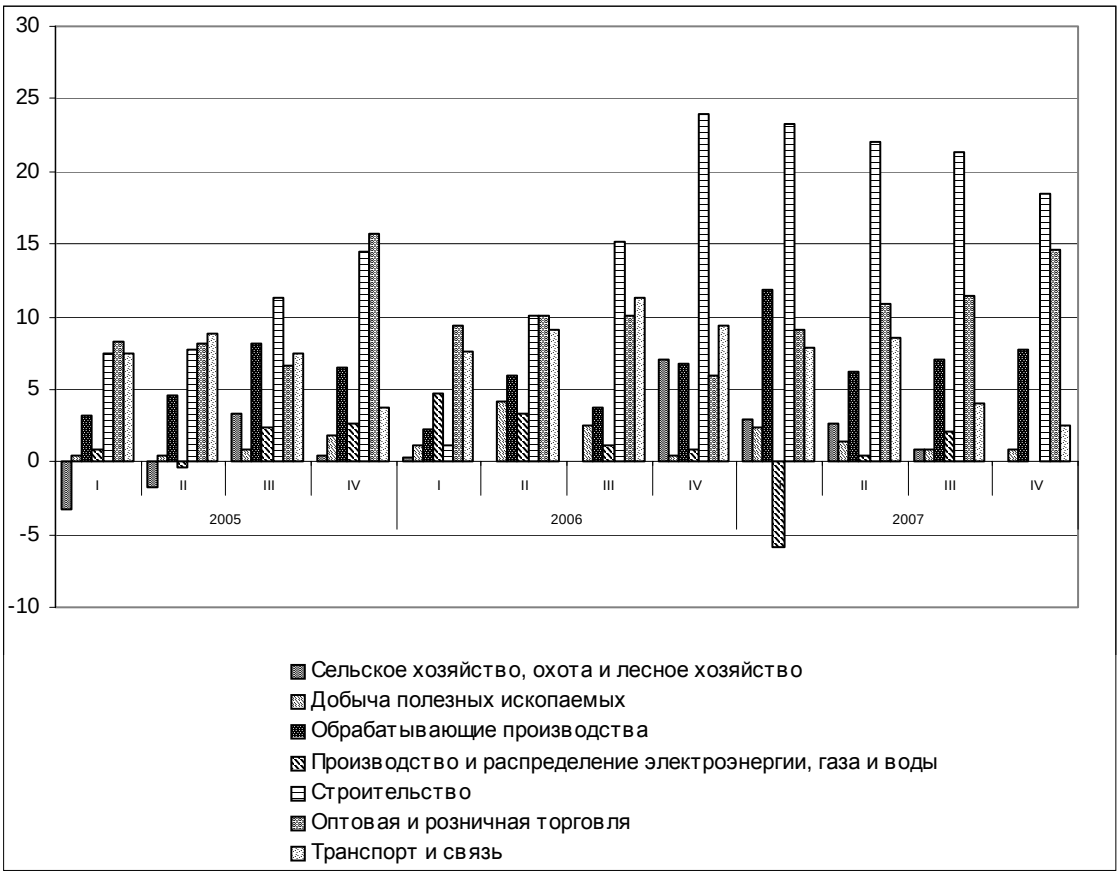
* Предварительные данные.
Источник: Росстат.

Сравнительный анализ динамики российской экономики по основным видам деятельности показывает, что наиболее существенное влияние на характер и структуру развития в 2002–2007 гг. оказывало соотношение темпов роста промышленности, строительства и торговли.

Со второй половины 2005 г. с повышением инвестиционной активности в национальной экономике торговля уступила лидирующие позиции строительству. В произведенном ВВП в 2007 г. наибольшая доля принадлежит оптовой и розничной торговле – 17,7%. Заметим, что характерными для развития этого вида деятельности явились динамичные структурные сдвиги. Изменение спроса на мировом рынке обусловило опережающий рост и повышение удельного веса внешней торговли в структуре оборота торговли. Интенсивный рост оптовой торговли поддерживался за счет расширения

спроса внутреннего рынка на материально-технические ресурсы. Произошло более чем двукратное превышение объемов оптовой торговли относительно оборота розничной торговли.

Расширение объемов торговли внутри страны и на мировом рынке в значительной степени определило рост масштабов деятельности транспорта. Коммерческий грузооборот транспорта в 2007 г. увеличился на 2,2% при росте промышленного выпуска на 6,3%. Состояние транспортной системы России является барьером для экономического роста, поскольку ее неэффективность ведет к повышенным транспортным издержкам и потере доходов от транзитных перевозок.



Источник: Росстат.

Рис. 5. Изменение темпов производства по видам экономической деятельности в 2005–2007 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Наиболее перспективным и быстро развивающимся видом деятельности оставалась связь. Объем услуг связи за 2007 г. увеличился на 20,1%. На долю новых операторов связи приходится почти 3/5 общего объема услуг связи и более половины услуг связи населению. Телефонная связь приносит почти 4/5 всех доходов, получаемых от услуг отрасли.

Промышленность: темпы и структура производства

Анализ динамики промышленности в классификации видов экономической деятельности (ОКВЭД) позволяет оценить влияние добывающих и обрабатывающих производств на характер роста российской экономики. Сопоставление динамики показателей промышленности показывает, что если кризис российской промышленности инициировался глубоким спадом обрабатывающих производств при относительно сдержанном сокращении добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, то экономический рост опирался на увеличение выпуска в обрабатывающем производстве и восстановление объемов добычи топливно-энергетических ископаемых в 2003 г. на дореформенном уровне. С этого момента структурные сдвиги в промышленности определялись опережающим развитием обрабатывающих производств в российской экономике при сдержанной динамике добычи полезных ископаемых. Основные тенденции развития производств по добыче полезных ископаемых складывались под влиянием таких факторов, как сокращение эффективных резервных мощностей, низкие темпы освоения и ввода в действие новых месторождений, ограничение со стороны транспортной и экспортно-экспедиционной инфраструктуры. Недоиспользование потенциала роста добывающих производств определялось и сдержанными темпами переработки ископаемого сырья в металлургии и нефтехимии. При сложившейся структуре основных фондов дальнейшее повышение загрузки мощностей сопровождалось повышением капиталоемкости производства и снижением эффективности использования трудовых и финансовых ресурсов. Это обусловливало существенное влияние динамики объемов выпуска отраслей экспортоориентированного комплекса на структуру промышленного производства и спроса на внутреннем рынке.

Заметим, что на динамику добывающих производств в 2005–2007 гг. наиболее существенное влияние оказало замедление темпов добычи топливно-энергетических ископаемых. Индекс производства в добыче топливно-энергетических ископаемых в 2006 г. замедлился до 102,5% против 107,5% в 2003 г., а металлических руд – до 101,8% против 108,5%.

Структурные сдвиги в промышленности в 2007 г. определялись опережающим ростом обрабатывающих производств. Прирост промышленного производства в 2007 г. составил 6,3% и на 2,4 п.п. превысил уровень предыдущего года. Увеличение объемов продукции обрабатывающих производств составило 9,3% при росте добывающих производств на 1,9% и сокращении производства и распределения электроэнергии газа и воды на 0,2%. При исчерпании потенциала незагруженных мощностей одним из основных факторов ускорения темпов роста промышленности стал рост масштабов инвестиций в основной капитал. В результате наиболее существенное влияние на сохранение устойчивой динамики развития обрабатывающих производств оказали виды деятельности, ориентированные на выпуск товаров инвестиционного спроса, в частности, производство машин и оборудования (индекс роста 119,3%), производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования (112,8%), производство транспортных средств и оборудования (115,9%), производство неметаллических минеральных продуктов (110,8%).

Таблица 10

Индексы промышленного производства по видам экономической деятельности в 2000–2007 гг., % к предыдущему году

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Промышленность	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104	103,9	106,3
Добыча полезных ископаемых	106,4	106	106,8	108,7	106,8	101,3	102,3	101,9
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	104,9	106,1	107,3	110,3	107,7	101,8	102,5	101,9
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических ископаемых	118,2	96,2	99,1	102,5	108,5	96,8	101,8	101,6
Обрабатывающие производства	110,9	102	101,1	110,3	110,5	105,7	104,4	109,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	104	101,4	104,8	103,3	101,3	101,2	104,2	99,8

Источник: Росстат.

Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс является базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. Определяющее влияние на положение нефтегазового сектора российской экономики в 2007 г. оказывала ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку почти 75% производимой в стране нефти экспортируется в сыром или переработанном виде, уровень мировых цен на нефть фактически является основным фактором, определяющим доходы и финансовое положение российской нефтяной промышленности.

Мировые цены на нефть в 2007 г. находились на чрезвычайно высоком уровне. В ноябре 2007 г. цены на нефть достигли исторического максимума в номинальном выражении: средняя цена нефти сорта Brent составила 92,6 долл./барр., Urals – 90,0 долл./барр. Основными причинами такой ситуации явились рост мировой экономики, обусловивший повышенный спрос на нефть, и консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами – членами организации. За пределами ОПЕК существенное влияние на динамику производства нефти оказывало снижение темпов роста добычи нефти в России. Можно также отметить существование в 2007 г. достаточно значительных геополитических рисков, которые способствовали поддержанию высоких мировых цен на нефть.

Как результат, цена нефти сорта Brent в 2007 г. составила в среднем 72,5 долл./барр., а цена российской нефти Urals – 69,4 долл./барр. Средняя цена российской нефти Urals на мировом (европейском) рынке в 2007 г. была на 13,3% выше среднего уровня предыдущего года (*табл. 11*).

Таблица 11

Мировые цены на нефть в 2000–2007 гг., долл./барр.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Цена нефти Brent, Великобритания	28,50	24,44	25,02	28,83	38,21	54,38
Цена нефти Urals, Россия	26,63	22,97	23,73	27,04	34,45	50,75
Цена корзины нефти стран - членов ОПЕК	27,60	23,12	24,34	28,13	36,05	50,64

Продолжение таблицы 11

	2006	2007 1 кв.	2007 2 кв.	2007 3 кв.	2007 4 кв.	2007
Цена нефти Brent, Великобритания	65,16	57,75	68,76	74,87	88,69	72,52
Цена нефти Urals, Россия	61,24	54,30	65,16	72,19	85,91	69,39
Цена корзины нефти стран-членов ОПЕК	61,08	54,65	64,97	71,59	85,18	69,10

Источник: OECD International Energy Agency, OPEC.

Уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2007 г., является чрезвычайно высоким не только для периода пореформенного развития российской экономики, но и с точки зрения всей исторической ретроспективы. За период с 1900 г. более высокий уровень мировых цен на нефть в реальном выражении наблюдался лишь в 1979-1981 гг. Например, в 1980 г. среднегодовая мировая цена на нефть в реальном выражении (ценах 2006 г.) составила 90,5 долл./барр. при номинальном значении 36,8 долл./барр. Для сравнения можно отметить, что в 1998 г. среднегодовая цена нефти Brent в реальном выражении (ценах 2006 г.) составляла лишь 16,2 долл./барр. (12,7 долл./барр. в номинальном выражении), а в среднем в 1990-е годы – 25,2 долл./барр.

Данные о помесячной динамике мировых цен на нефть в 2007 г. приведены в *табл. 12*.

Таблица 12

Цены на нефть сортов Brent и Urals в 2007 г., долл./барр.

	2007 январь	2007 февраль	2007 март	2007 апрель	2007 май	2007 июнь
Цена нефти Brent, Великобритания	53,68	57,43	62,15	67,51	67,23	71,54
Цена нефти Urals, Россия	50,00	54,06	58,84	63,81	64,02	67,66

Продолжение таблицы 12

	2007 июль	2007 август	2007 сентябрь	2007 октябрь	2007 ноябрь	2007 декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	77,01	70,73	76,87	82,50	92,61	90,97
Цена нефти Urals, Россия	73,88	69,04	73,65	79,47	89,98	88,28

Источник: OECD/IEA, OPEC.

Развитие нефтегазового сектора экономики России в 2007 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти и нефтепродуктов. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 2007 г. достигла 491 млн т. Данный показатель на 13,8% ниже предкризисного максимума, достигнутого в 1987 г., когда добыча нефти составила 569,4 млн т, и на 63% выше минимального уровня 1996 г., когда добыча упала до 301,3 млн т. Причинами значительного роста добычи нефти в последние годы стали расширение возможностей экспорта, в частности, благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы и более широкому использованию железнодорожного транспорта, рост внутреннего спроса на нефть, интенсификация разработки действующих месторождений.

В то же время темпы роста добычи нефти в 2005-2007 гг. существенно снизились. Если в 2002–2004 гг. прирост добычи нефти, включая газовый конденсат, достигал 8,9–11% в год, то в 2007 г. прирост добычи составил лишь 2,1% (*табл. 13*). Это является признаком исчерпания резервов быстрого увеличения добычи нефти в стране за счет

интенсификации разработки действующих месторождений и свидетельствует о необходимости активных действий по освоению новых нефтяных месторождений (в частности, в восточной части страны).

Объем первичной переработки нефти в 2007 г. увеличился на 3,8%, глубина же переработки нефти несколько снизилась по сравнению с уровнем 2006 г. и составила 71,7% (в 2006 г. данный показатель составил 72,0%).

Впервые за последние годы наблюдалось снижение добычи природного газа (на 0,8% по сравнению с 2006 г.). Основной причиной этого явилось снижение внешнего спроса на газ и, соответственно, его экспорта под влиянием теплых зим, а также повышения цен на газ, поставляемый в страны СНГ.

Таблица 13

Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000-2007 гг., в % к предыдущему году

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9	102,2	102,1	102,1
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6	106,2	105,7	103,8
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8	104,8	107,4	102,1
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7	108,5	107,0	103,4
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8	105,8	104,5	105,2
Газ естественный	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6	100,5	102,4	99,2

Источник: Росстат.

Наибольшие объемы нефти в 2007 г. были произведены нефтяными компаниями Роснефть, ЛУКОЙЛ, ТНК-ВР, Сургутнефтегаз и Газпром. На долю этих пяти компаний пришлось 77,6% общей добычи нефти в стране. Операторами соглашений о разделе продукции в 2007 г. было добыто 2,8% российской нефти. На долю прочих производителей, к которым относятся около 150 мелких нефтедобывающих организаций, пришлось лишь 4,2% добычи нефти в стране (*табл. 14*).

Повышение роли государственных компаний в нефтяном секторе является характерной тенденцией последних лет. Существенное усиление позиций госкомпаний в нефтяном секторе произошло за счет приобретения ими активов частных компаний (в 2004 г. – Юганскнефтегаза, в 2005 г. – Сибнефти). В декабре 2006 г. Газпром приобрел контрольный пакет акций в проекте «Сахалин-2», который реализуется зарубежными инвесторами на условиях соглашения о разделе продукции. В 2007 г. доля госкомпаний на нефтяном рынке увеличилась за счет приобретения компанией «Роснефть» оставшихся нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих активов компании ЮКОС, которая в 2006 г. была признана банкротом.

В результате произошедшего перераспределения активов в нефтяном секторе «Роснефть» стала крупнейшей нефтяной компанией страны, а доля государственных компаний в общероссийской добыче нефти повысилась с 26,6% в 2006 г. до 31,9% в 2007 г.

В производстве газа традиционно доминировал Газпром, доля которого в общероссийской добыче в 2007 г. составила 84,4% (*табл. 15*). В то же время росла добыча газа в нефтяных компаниях. Доля нефтяных компаний в добыче газа остается, однако, достаточно низкой (8,7% в 2007 г.). Наибольшие объемы газа среди нефтяных компаний добывают Роснефть (2,6%), Сургутнефтегаз (2,2%) и ЛУКОЙЛ (2,1%).

Таблица 14

Структура производства нефти в 2006-2007 гг.*

	Добыча нефти, в 2006 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2007 г., млн т	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	480,5	100,0	491,3	100,0
Роснефть	81,7	17,0	110,7	22,5
ЛУКОЙЛ	90,4	18,8	91,4	18,6
ТНК-ВР	72,4	15,1	69,4	14,1
Сургутнефтегаз	65,6	13,7	64,5	13,1
Газпром + Газпром нефть	46,1	9,6	45,8	9,3
в том числе:				
Газпром	13,4	2,8	13,2	2,7
Газпром нефть	32,7	6,8	32,6	6,6
Татнефть	25,4	5,3	25,7	5,2
Славнефть	23,3	4,8	20,9	4,3
ЮКОС	21,5	4,5	–	–
РуссНефть	14,8	3,1	14,2	2,9
Башнефть	11,7	2,4	11,6	2,4
НОВАТЭК	2,6	0,5	2,6	0,5
Операторы СРП	5,1	1,1	13,8	2,8
Прочие производители	19,9	4,1	20,7	4,2
Госкомпании, всего: Роснефть+Газпром+ +Газпром нефть	127,8	26,6	156,5	31,9

* По организационной структуре сектора на 31.12.2007.
Источник: Минпромэнерго России, расчеты ИЭПП.

Таблица 15

Структура производства газа в 2007 г.

	Добыча газа, млрд куб. м	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	654,1	100,0
Газпром + Газпром нефть	551,9	84,4
в том числе:		
Газпром	550,1	84,1
Нефтяные компании	56,9	8,7
НОВАТЭК	28,5	4,4
Операторы СРП	6,7	1,0
Прочие производители	10,1	1,5
Госкомпании, всего: Роснефть+Газпром+Газпром нефть	568,9	87,0

Источник: Минпромэнерго России, расчеты ИЭПП.

Данные о добыче нефти по нефтяным компаниям свидетельствуют о том, что прирост добычи нефти в России в 2007 г. был обеспечен в основном значительным ростом добычи нефти по проектам, реализуемым на условиях соглашений о разделе продукции («Сахалин-1», «Сахалин-2», Харьягинское месторождение). Общий прирост добычи нефти в 2007 г. составил 10,8 млн т, прирост добычи нефти по проектам СРП – 8,7 млн т, или 80,6% всего прироста. Добыча нефти в России без учета добычи по проектам СРП увеличилась в 2007 г. лишь на 0,4% (*табл. 16*).

Таблица 16

Структура прироста добычи нефти в России в 2007 г. по сравнению с 2006 г.

	2006 млн т	2007 млн т	Прирост, млн т	Прирост, %
Добыча нефти в России, всего	480,5	491,3	10,8	2,2
Добыча нефти по проектам СРП	5,1	13,8	8,7	170,6
Добыча нефти в России без добычи по проектам СРП	475,4	477,5	2,1	0,4

Источник: Минпромэнерго России, расчеты ИЭПП.

Также следует отметить заметное снижение в 2007 г. ввода новых производственных мощностей по добыче нефти. Ввод в действие новых нефтяных скважин в 2007 г. составил 2,7 тыс. единиц, то есть сократился на 21% по сравнению с предыдущим годом и был самым низким за последние годы, если не считать 2005 г. Заметное снижение данного показателя в 2005 г. (на 29% по сравнению с предыдущим годом) объяснялось резким сокращением производственных инвестиций в компаниях ЮКОС и Сибнефть (деятельность ЮКОСа в этот период была подчинена задаче ускоренной выплаты начисленных ей налогов; падение инвестиций в Сибнефти было связано с продажей компании).

В отличие от ситуации 2005 г., в 2007 г. падение инвестиционной активности в секторе произошло в условиях чрезвычайно высоких мировых цен на нефть и отсутствия каких-либо серьезных дестабилизирующих событий. На наш взгляд, это является признаком заметного снижения стимулов к инвестициям в нефтедобычу, которое может объясняться двумя факторами.

Во-первых, в условиях объективного ухудшения условий добычи нефти и негибкости действующей налоговой системы произошло снижение ожидаемой доходности инвестиций в новые проекты. Новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. В то же время действующая налоговая система не обеспечивает необходимого снижения налоговой нагрузки при разработке новых месторождений с повышенными затратами, что сдерживает инвестиции в новые проекты.

Во-вторых, государственная экспансия в нефтяном секторе и опасения по поводу дальнейшего поглощения частного бизнеса, по-видимому, заметно снизили стимулы к долгосрочным инвестициям у частных нефтяных компаний.

В результате, если не учитывать аномальный 2005 г., ввод в действие новых нефтяных скважин в 2007 г., несмотря на чрезвычайно благоприятную внешнеэкономическую конъюнктуру, был самым низким за последние годы (*табл. 17*).

Таблица 17

Ввод в действие новых нефтяных скважин в 2000-2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ввод скважин, тыс. ед.	2,8	3,8	3,1	3,0	3,1	2,2	3,4	2,7

Источник: Росстат.

Такая динамика ввода новых производственных мощностей означает неустойчивость даже наблюдающихся в настоящее время низких темпов роста добычи нефти. Результатом отмеченных тенденций уже в ближайшие годы может стать снижение добычи нефти в стране.

Под влиянием роста мировых цен на нефть в 2007 г. наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты и на внутреннем рынке. Цены производителей на нефть, автобензин, дизельное топливо и топочный мазут в 2007 г. достигли максимальных значений за весь пореформенный период. В декабре 2007 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 288,2 долл. за тонну, а средняя цена на автомобильный бензин – 581,2 долл. за тонну, что является максимальным уровнем цен на нефть и автобензин за весь пореформенный период (*табл.18*).

Возросли также внутренние цены на природный газ. В сентябре 2007 г. цены производителей на газ достигли 19,2 долл. за 1 тыс. куб. м. Средняя цена приобретения газа в промышленности, включающая в себя как стоимость производства газа, так и затраты на его транспортировку и торгово-сбытовую надбавку, в декабре 2007 г. достигла 75,6 долл. за 1 тыс. куб. м.

Таблица 18

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 2000-2007 гг. (средние цены производителей, долл./т)

	2000 декабрь	2001 декабрь	2002 декабрь	2003 декабрь	2004 декабрь
Нефть	54,9	49,9	60,7	70,1	123,5
Автомобильный бензин	199,3	151,5	168,8	236,9	333,1
Дизельное топливо	185,0	158,5	153,8	214,3	364,3
Топочный мазут	79,7	47,1	66,1	66,0	69,4
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	4,8	5,9	4,4	10,5

Продолжение таблицы 18

	2005 декабрь	2006 декабрь	2007 июнь	2007 сентябрь	2007 декабрь
Нефть	167,2	168,4	230,3	240,9	288,2
Автомобильный бензин	318,2	416,5	491,7	493,6	581,2
Дизельное топливо	417,0	426,1	442,0	467,1	692,5
Топочный мазут	142,7	148,8	181,6	210,1	276,5
Газ, долл./тыс. куб. м	11,5	14,4	15,6	19,2	17,6

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Экспорт нефти в натуральном выражении в январе-ноябре 2007 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года увеличился на 4,3%, а нефтепродуктов – на 8,0% (*табл. 19*). Доля экспорта в производстве мазута в январе-ноябре 2007 г. составила 83,3%, дизельного топлива – 55,7%, автомобильного бензина – 17,7% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%, в 2005 г. – 18,5%, в 2006 г. – 18,3%). При объемах экспорта светлых нефтепродуктов, близких к уровню предыдущего года, в 2007 г. наблюдалось увеличение их импорта. В январе-ноябре 2007 г. импорт автомобильного бензина увеличился почти в 2 раза по сравнению с предыдущим годом, в то же время доля импорта в ресурсах бензина составила лишь 0,04% (для сравнения: в I полугодии 1998 г., то есть до девальвации рубля,

удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2005 г. – 0,03%, в 2006 г. – 0,02%). Заметно сократился экспорт газа (на 6,2% по сравнению с предыдущим годом).

Таблица 19

Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России, в % к предыдущему году

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (11 мес.)*
Нефть, всего	113,9	117,8	115,0	98,4	98,0	104,3
в том числе:						
в страны - не члены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0	104,9
в страны СНГ	137,3	112,4	108,3	94,9	98,0	100,5
Нефтепродукты, всего	118,5	103,6	105,5	117,9	106,3	108,0
в том числе:						
в страны - не члены СНГ	119,1	102,6	104,9	119,1	104,5	107,4
в страны СНГ	102,8	132,3	117,9	94,6	148,8	120,1
Газ, всего	102,4	102,0	105,5	103,7	97,6	93,8

* В % к январю–ноябрю 2006 г.
Источник: Росстат.

Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2007 г. достиг 367,7 млн т, то есть увеличился на 18,4 млн т по сравнению с предыдущим годом. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 74,8%, при этом чистый экспорт нефти составил 52,2% ее производства. Удельный вес чистого экспорта в производстве газа в 2007 г. составил 28,1% (*табл. 20*).

Таблица 20

Соотношение производства, потребления и экспорта энергоресурсов в 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нефть, млн т								
Производство	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470.0	480.5	491,3
Экспорт, всего:	144,5	159,7	187,5	223,5	257,4	252,5	248,4	259,1
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	137,1	154,8	186,4	217,3	214,4	211,2	221,5
Экспорт в страны СНГ	16,9	22,7	32,7	37,1	40,1	38,0	37,3	37,6
Чистый экспорт	138,7	154,7	181,3	213,4	253,2	250,1	246,1	256,3
Внутреннее потребление	123,0	122,9	123,5	129,8	124,2	123,1	131,2	123,6
Чистый экспорт в % к производству	42,9	44,4	47,8	50,6	55,2	53,2	51,2	52,2
Нефтепродукты, млн т								
Экспорт, всего:	61,9	70,8	75,0	78,4	82,1	97,0	103,5	111,8
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	68,3	72,5	74,9	78,0	93,1	97,7	104,9
Экспорт в страны СНГ	3,5	2,5	2,6	3,5	4,1	3,9	5,8	6,9
Чистый экспорт	61,5	70,5	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,4
Нефть и нефтепродукты, млн т								
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	225,2	256,1	291,6	334,6	346,9	349,3	367,7
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	61,9	64,7	67,5	69,2	72,9	73,8	72,7	74,8

Продолжение таблицы 20

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Природный газ, млрд куб. м								
Производство	584,2	581,5	594,5	620,3	634,0	636,0	656,2	651,0
Экспорт, всего	193,8	180,9	185,5	189,3	200,4	207,3	202,8	190,2
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	131,9	134,2	142,0	145,3	159,8	161,8	153,2
Экспорт в страны СНГ	60,0	48,9	51,3	47,3	55,1	47,5	41,0	37,0
Чистый экспорт	189,7	176,8	178,3	180,5	193,5	199,6	195,3	182,7
Внутреннее потребление	394,5	404,7	416,2	439,8	440,5	436,4	460,9	468,3
Чистый экспорт в % к производству	32,5	30,4	30,0	29,1	30,5	31,4	29,8	28,1

Источник: Росстат, Минпромэнерго России, ФТС, расчеты ИЭПП.

При некотором повышении доли нефтепродуктов, в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший около 70% 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 (85% нефти, 94% нефтепродуктов и 81% газа) была экспортирована за пределы СНГ.

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2007 г. достиг исторического максимума и на 76,1 млн т (на 26,1%) превысил уровень 1988 г., когда был достигнут предкризисный максимум нефтяного экспорта (291,6 млн т). В то же время в нефтяном экспорте наблюдалось увеличение доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 30,3% в 2007 г. (*табл. 21*). В условиях резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 123,6 млн т в 2007 г., то есть более чем в два раза) удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 74,8%. В отличие от экспорта нефти и нефтепродуктов, чистый экспорт газа и его доля в производстве в последние годы не превышают уровня конца девяностых годов, а удельный вес чистого экспорта газа в его производстве близок к предреформенному уровню (28,1% в 2007 г., 28% в 1990 г.).

Таблица 21

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002–2007 гг.

	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007 (оценка)**
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,3	111,4
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,6	30,3

Источник: Росстат, ФТС, расчеты ИЭПП.

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.

Высокий уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2007 г., обусловил значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики. Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в январе-ноябре 2007 г. достигли 147,4 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь пореформенный период (*табл. 22*). 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 22

Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2000–2007 гг., млрд долл.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (11мес.)
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	33,4	38,7	51,1	74,6	112,4	140,0	147,4

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2007 г. составила 64%, в том числе сырая нефть – 34,4%. Данные по структуре российского экспорта энергоресурсов приведены в *табл. 23*.

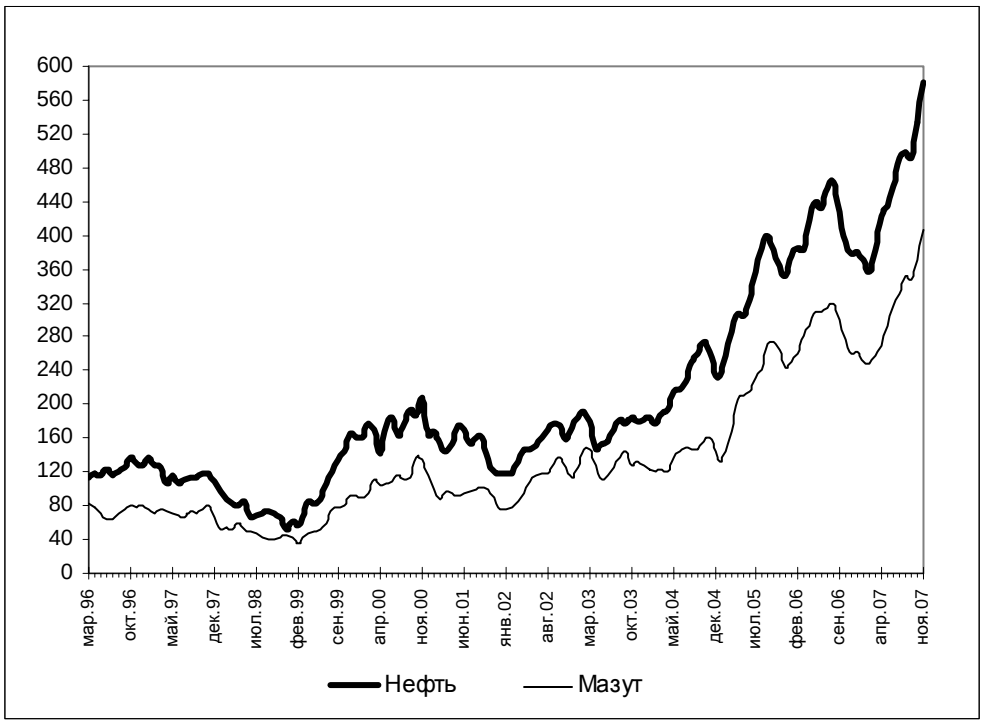
Таблица 23

Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2005–2007 гг.

	2005		2006		2007	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливно-энергетические товары, всего	154,7	64,1	196,9	65,4	225,6	64,0
в том числе:	83,8	34,7	102,3	34,0	121,4	34,4
нефть						
газ природный	31,4	13,0	43,9	14,6	44,8	12,7

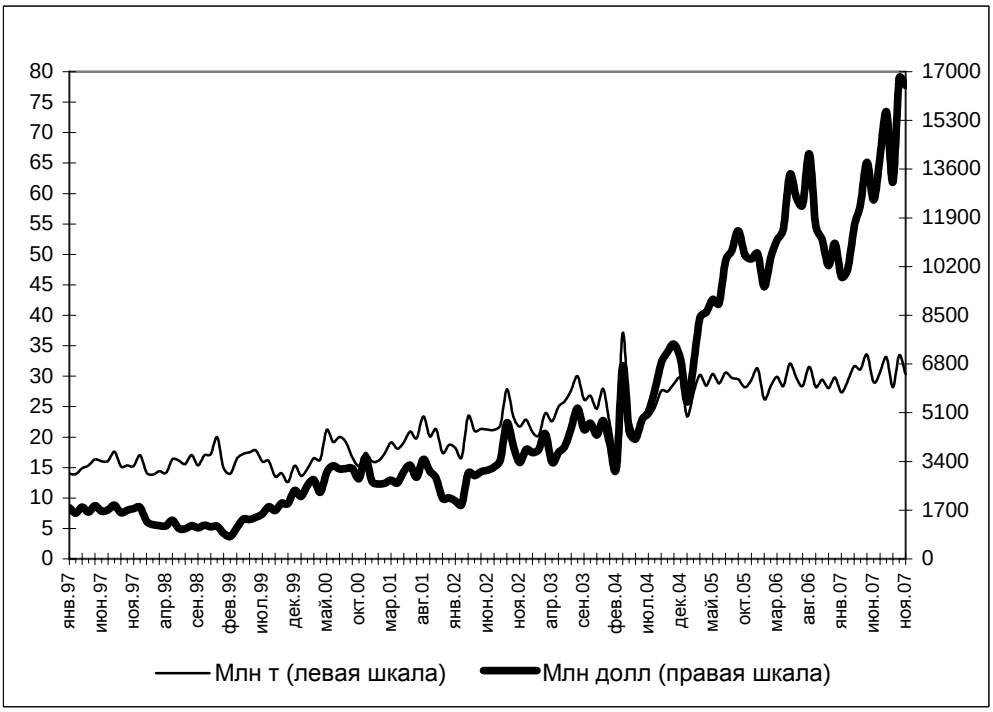
* В % к общему объему российского экспорта.
Источник: Росстат.

Динамика отдельных показателей развития нефтегазового сектора отражена на *рис. 6–9* (стоимостные показатели – в текущих ценах).



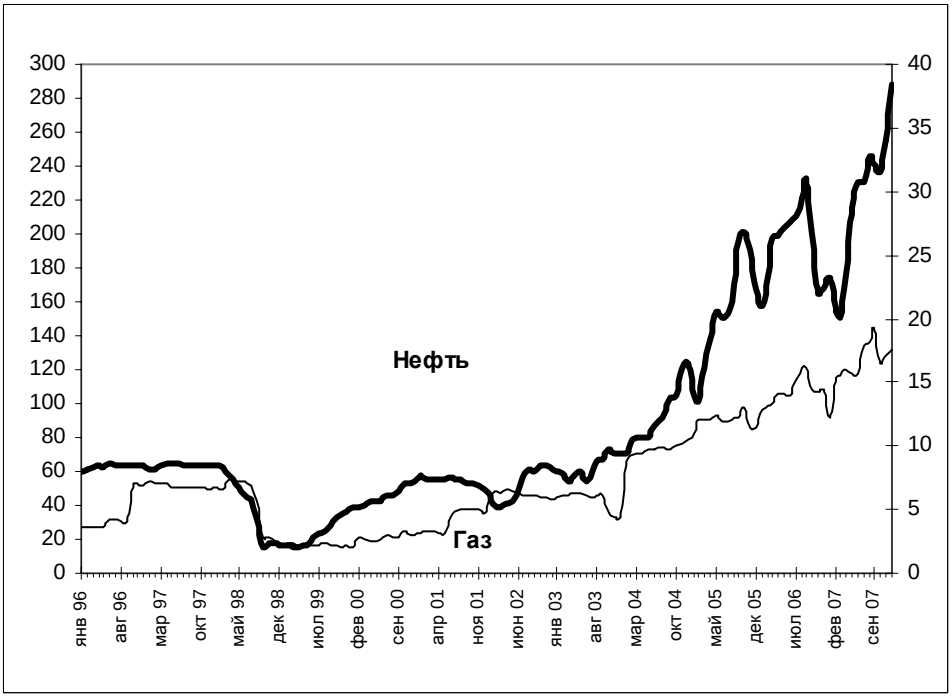
Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 6. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 1996–2007 гг., долл./т



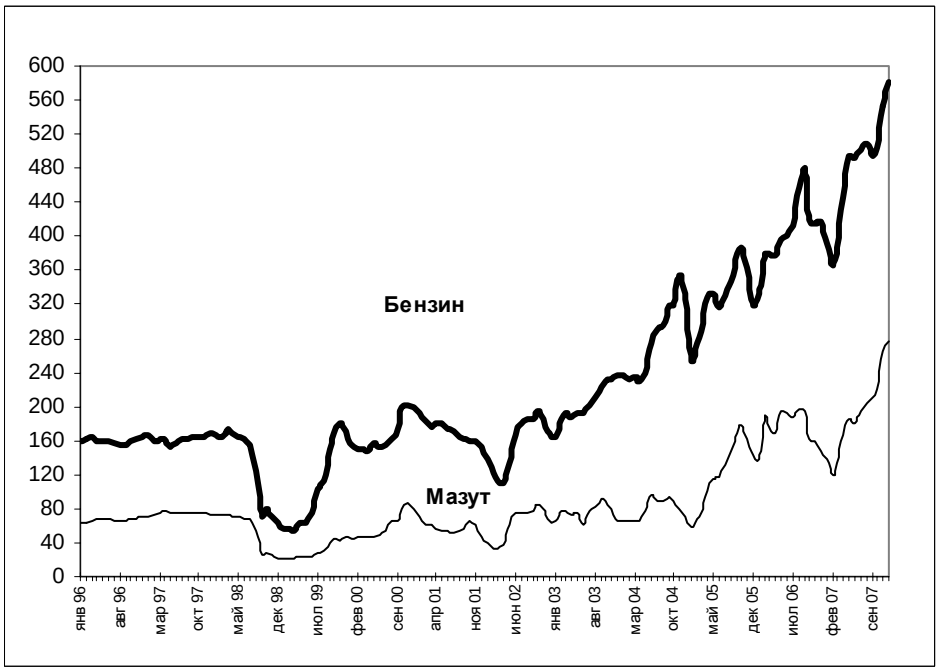
Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 7. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 1997–2007 гг., млн т, млн долл.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 8. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 1996–2007 гг., долл./т, долл./тыс. куб. м



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 9. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 1996–2007 гг., долл./т

Ряд факторов создают для России благоприятные спросовые и ценовые предпосылки для дальнейшего развития нефтяного сектора. По мере роста спроса на нефть в странах Западной и Восточной Европы и падения добычи нефти в Северном море будут расширяться возможности экспорта российской нефти в европейские страны. В то же время рост спроса на нефть в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, прежде всего в Китае, а также прогнозируемое значительное усиление их импортной зависимости создают чрезвычайно благоприятные возможности для выхода России на рынки стран этого региона и значительного увеличения экспорта нефти в этом направлении.

Осуществляемые в настоящее время и планируемые к осуществлению новые нефтепроводные проекты, в частности, строительство нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» с ответвлением в Китай, позволят создать необходимую транспортную инфраструктуру для увеличения поставок российской нефти на мировой рынок. В то же время возможности увеличения российского экспорта нефти во все большей степени будут ограничиваться возможностями расширения ее производства, объективным ухудшением условий добычи.

Увеличение производства и экспорта нефти в перспективе возможно лишь при условии освоения новых нефтяных месторождений, разработка которых в большинстве случаев сопряжена с повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами. Вовлечение таких месторождений в разработку требует совершенствования действующей системы налогообложения нефтяного сектора, проведения специальной налоговой политики, обеспечивающей необходимые стимулы для инвестиций в добычу нефти.

Ухудшение условий добычи обусловливает необходимость снижения налоговой нагрузки при освоении новых нефтяных месторождений с повышенными затратами, применения на них льготных либо более гибких налоговых режимов. Это позволит вовлечь такие месторождения в промышленную разработку, что обеспечит дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

В целях стимулирования разработки новых месторождений, на наш взгляд, предпочтительнее использовать не механизм налоговых каникул, введенный с 2007 г. для месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, а территориальные понижающие коэффициенты к ставке НДПИ, применяемые при разработке новых месторождений определенных регионов в течение всего периода разработки. Значения таких коэффициентов могут быть определены расчетным путем исходя из требования обеспечения необходимой доходности инвестиций в освоение нефтяных месторождений соответствующей территории (зоны шельфа). Освоение месторождений континентального шельфа требует установления наиболее низких ставок налога (вплоть до нулевых).

Применение территориальных понижающих коэффициентов к ставке НДПИ имеет ряд существенных преимуществ по сравнению со схемой налоговых каникул, в большей степени ориентировано на соблюдение интересов государства. В отличие от налоговых каникул, такой подход не создает стимулов к форсированию добычи нефти в первые годы разработки месторождений с целью освобождения от налогообложения максимального количества добытой нефти, то есть не оказывает искажающего влияния на поведение недропользователей, профиль добычи и уровень нефтеизвлечения. Уплата НДПИ при таком подходе осуществляется с самого начала добычи, а не носит отложенный характер. При этом стимулируется более углубленная разработка месторожде-

ний, поскольку величина НДПИ на поздних стадиях добычи здесь оказывается меньше, чем при применении налоговых каникул.

Более совершенной формой налогообложения добычи нефти является налогообложение определяемого тем или иным образом чистого дохода. Такой подход может быть реализован в разных формах, например, на основе применения налога на дополнительный доход от добычи углеводородов, ресурсно-рентного налога или дополнительного налога на прибыль. По сравнению со схемой НДПИ налогообложение чистого дохода является, однако, существенно более сложным с точки зрения налогового администрирования.

Принятие тех или иных решений по налоговому стимулированию инвестиций в освоение новых месторождений должно соответствовать реальным возможностям правительства по администрированию вводимых налоговых режимов. В ближайшей перспективе предпочтительно применение более простых неидивидуализированных налоговых режимов, например, применение территориальных понижающих коэффициентов к ставке НДПИ (при этом в условиях высоких мировых цен на нефть и положительной динамики добычи нефти применение льготных налоговых режимов целесообразно ограничить регионами Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и континентального шельфа).

В перспективе, после создания необходимых предпосылок, целесообразен переход к более совершенным формам налогообложения добычи нефти, основанным на показателях получаемого дохода и учитывающим реальные затраты на разработку конкретных месторождений.

Обрабатывающие производства

Устойчивый рост экономики, обусловленный и увеличением емкости внутреннего рынка, придал дополнительный импульс развитию обрабатывающих производств. Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров. При довольно существенных колебаниях темпов роста по видам деятельности обрабатывающих производств опережающий рост выпуска продукции машиностроения явился доминирующей тенденцией восстановительного периода, которая оказала позитивное влияние на уровень деловой активности сопряженных производств по выпуску конструкционных материалов и других видов промежуточных товаров. Соотношение темпов роста по видам экономической деятельности в 2000–2007 гг. иллюстрирует постепенный поворот от роста ориентированного на эксплуатацию природно-сырьевого потенциала к формированию системы ресурсов инвестиционного развития. В условиях подъема производства динамично растет спрос на отечественное и импортное оборудование.

Анализ динамики рынка капитальных товаров в последние годы указывает на существенную зависимость уровня деловой активности от доходов экономики от внешнеэкономической деятельности. Дополнительным фактором роста машиностроения явилось улучшение условий торговли высокотехнологичной продукцией отечественного производства на внешних рынках, а также позитивные изменения инвестиционной среды, связанные с постепенным снижением пошлин на импортные комплектующие и оборудование и режимы промышленной сборки в автомобилестроении.

Вместе с тем следует отметить, что выпуск продукции по отдельным отраслям машиностроения подвержен довольно существенным колебаниям.

Таблица 24

Изменение темпов производства по видам деятельности обрабатывающих производств в 2000–2007 гг., % к предыдущему году

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Обрабатывающие производства	10,9	2	1,1	10,3	10,5	5,7	4,4	9,3
Производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	5,3	8	7,2	6,9	4,4	4,4	5,4	6,1
Текстильное и швейное производство	24,9	7,8	–2,5	1,2	–4	–1,5	7,3	–0,3
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	7,6	13,7	11,4	11,5	–0,6	–2,7	16,7	–0,1
Обработка древесины и производство изделий из дерева	14,1	–2,5	4,2	9,7	8,7	4,5	0,5	6,2
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	18	9,6	4,1	7,8	5,1	1,2	6,4	9,0
Производство кокса и нефтепродуктов	2,4	2,8	4,6	2,2	2,4	5,4	6,1	2,7
Химическое производство	15,2	0,3	0,2	5,4	6,6	2,6	1,9	6,1
Производство резиновых и пластмассовых изделий	26,1	1,6	0,2	5,5	13,5	5,5	11,7	23,0
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	10,6	3,8	1,2	7,3	8,4	3,5	10,8	10,8
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	15,3	4,6	5,1	7,2	3,9	5,7	8,8	2,0
Производство машин и оборудования	5,7	6,4	–8,8	19	21,1	–0,1	3,3	19,3
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	25	8,4	–7,7	43,2	34,5	20,7	–5,5	12,8
Производство транспортных средств и оборудования	10,7	–26,4	–1	14	11,5	6	3,3	15,9
Прочие производства	11,5	8,5	3,9	10,8	10,5	0,7	7,2	5,0

Источник: Росстат.

Отечественное производство машин и оборудования в январе 2007 г. увеличилось на 19,3%. Динамика выпуска машин и оборудования определялась главным образом расширением спроса на продукцию подъемно-транспортного, железнодорожного, энергетического, сельскохозяйственного машиностроения, приборостроения, средств связи. Кроме того, на протяжении последних лет сохранялось устойчивое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса.

Существенное влияние на динамику и на характер развития машиностроения продолжали оказывать и опережающие темпы роста импорта относительно отечественного производства. Это связано с тем, что неконкурентоспособность многих видов машин и оборудования по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество», а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники существенно ограничивают рынок для отечественного машиностроения.

Влияние импорта значительно дифференцируется по различным секторам экономики и товарным рынкам. Например, на рынке промежуточных товаров ввоз отдельных видов сырья, комплектующих для бытовой техники, компонентов для автосборки в рамках автосборочных проектов оказывает позитивное воздействие на процессы реструктуризации и уровень деловой активности отечественных производителей. На рынке товаров инвестиционного машиностроения наращивание импорта выступает одним из основных факторов реализации инвестиционных проектов, модернизации производства

и внедрения технологических инноваций. Вместе с тем отмечается обострение конкуренции с импортом, в частности, в таких машиностроительных производствах, как станкостроение, сельскохозяйственное машиностроение, производство строительно-дорожной техники, автомобилестроение. Для этих производств характерным оставались низкая инвестиционная активность, высокий износ основных фондов, отсталые технологии. Одним из перспективных направлений развития для этих сфер деятельности является активное внедрение механизма промышленной сборки и создание условий, которые стимулировали бы иностранные компании к переносу их деятельности на российскую территорию. Опережающий рост выпуска продукции на предприятиях с участием иностранного капитала изменяет условия конкуренции и способствует повышению эффективности деятельности традиционных структур.

Изменение преимущественно экстенсивной модели развития российской экономики на интенсивную предполагает существенные структурные преобразования, связанные с диверсификацией направлений инвестиционной деятельности, развитием человеческого капитала и проведением глубоких институциональных реформ, обеспечивающих благоприятные условия для деятельности экономических агентов.

3.2. Конъюнктура промышленности

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭПП 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%.

Конъюнктурные опросы (далее – КО) руководителей предприятий – быстрый способ сбора сведений об оценках руководителями положения дел на своих предприятиях и об ожидаемых (планируемых) изменениях основных показателей работы предприятия. КО – относительно новый инструмент экономического анализа. Первый опрос был проведен ИФО институтом (Мюнхен, Германия) в 1949 г. Вскоре такие опросы появились в Великобритании, во Франции и в Италии. С 1962 г. ЕС предпринимает шаги по гармонизации (сопоставимости) опросов в странах континента.

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. В 2007 г. 30% анкет было получено от директоров предприятий, 35% – от заместителей директоров, 24% – от руководителей экономических подразделений.

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 (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.

3.2.1. Динамика спроса и запасов готовой продукции в российской промышленности

2007 г. начался для российской промышленности относительно благополучно. Восстановление привычных погодных условий и уже накопленный опыт сглаживания негативных последствий длительных новогодних праздников позволили большинству российских предприятий достичь в январе существенных положительных результатов. Спрос на промышленную продукцию «просел» в январе очень незначительно. По исходным (т.е. не очищенным от сезонного фактора) данным, темп снижения спроса составил только –7 балансовых пунктов. Тогда как в январе 2006 г. этот показатель достигал –24 б.п., а в январе 2005 г. – –26 б.п. После исключения сезонности динамика спроса продемонстрировала впечатляющий рост – +21 б.п., что являлось абсолютным рекордом всего предыдущего периода мониторинга этого показателя с 1993 г. (см. *рис. 10*). В результате в январе 68% российских промышленных предприятий оценили объемы своих продаж как нормальные. Аномально благоприятная для января динамика спроса избавила промышленность от необходимости резкого сокращения производства.

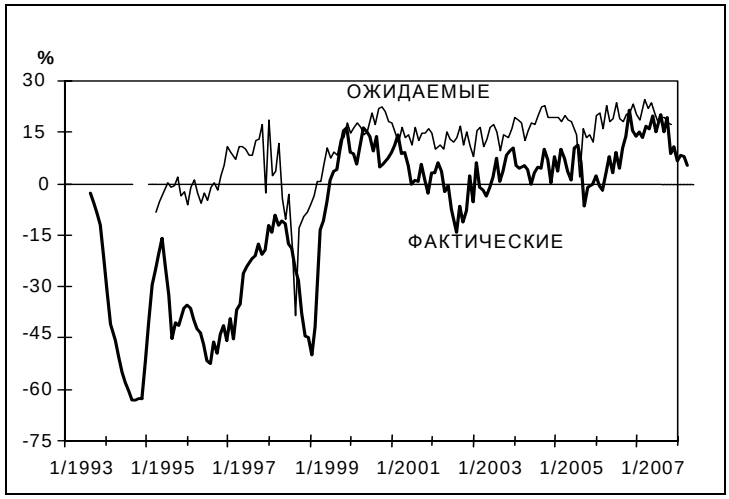


Рис. 10. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности (баланс = % роста – % снижения)

В феврале динамика спроса стала более традиционной. Темпы роста продаж (до очистки от сезонности) составили 16 б.п., что на 1 пункт выше среднего значения 2-го полугодия 2006 г. и на 2 пункта выше среднегодового значения. Очистка от сезонного фактора не изменила темп роста спроса в феврале и его соотношение с аналогичными средними показателями прошлого года. Оценки спроса (выше – ниже нормы) подтвердили замедление роста продаж относительно января и улучшение динамики относительно прошлого года.

В марте спрос стал набирать темпы роста. Исходные (не очищенные от сезонности) данные показали увеличение интенсивности роста спроса до 38 б.п., что стало очередным абсолютным рекордом всего периода мониторинга и вдвое превзошло результаты марта 2006 г. Исключение сезонного фактора показало рост с интенсивностью 24 б.п., что также является абсолютным максимумом и на 3 пункта превосходит предыдущий рекорд, зарегистрированный в январе 2007 г. Объемы продаж стали устраивать 2/3 российских промышленных предприятий (см. *рис. 11*). Хорошие темпы роста спроса и снижение запасов готовой продукции позволяли предприятиям поддерживать высокие темпы роста выпуска.

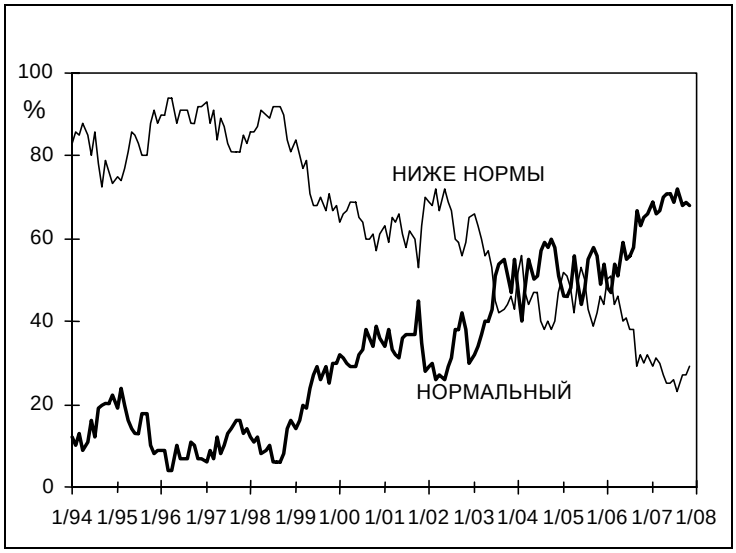


Рис. 11. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

Стали более оптимистичными и прогнозы изменения спроса. Ожидаемые темпы роста продаж (после очистки от сезонности) достигли абсолютного максимума за период 1992–2007 гг. Как следствие, планы изменения выпуска в марте тоже были пересмотрены в сторону повышения. Планируемые темпы роста производства превысили планы февраля на 4 пункта и достигли абсолютного рекорда последних 15 лет. Промышленность явно не намерена была тормозить.

В апреле положительная динамика в российской промышленности сохранилась, но с некоторыми незначительными отрицательными коррективами. Замедлились темпы роста спроса на промышленную продукцию. После рекордных значений марта в апреле этот показатель снизился на 10 балансовых пунктов. Но очистка от сезонности показала снижение только на 3 б.п., а исключение еще и случайных факторов продемонстрировало уже сохранение мартовских (рекордных) темпов. Однако замедление роста про-

даж не смутило производителей – скорее, наоборот. Удовлетворенность спросом в российской промышленности выросла до 70%. Такого уровня оценок «нормальный» не регистрировалось ни разу за все предыдущие 179 опросов. Замедление роста спроса не сказалось в апреле и на темпах роста выпуска. Хотя исходные данные о динамке выпуска показали снижение интенсивности роста с 52 до 46 б.п., но «десезоноализация» продемонстрировала уже небольшое увеличение темпов. Исключение случайных колебаний подтвердило этот вывод: промышленность продолжала и в апреле наращивать интенсивность производства.

Сохранение высоких темпов роста выпуска при замедлении роста спроса позволило предприятиям немного пополнить склады готовой продукции. В апреле баланс оценок («выше – ниже нормы») увеличился до +4 пунктов, тогда как в I кв. 2007 г. он составлял +2 ... +3 пункта (см. *рис. 12*). Но в машиностроении, цветной металлургии и лесопромышленном комплексе склады по-прежнему были заполнены недостаточно – там балансы оставались отрицательными уже не первый месяц (т.е. преобладают предприятия с запасами «ниже нормы»).

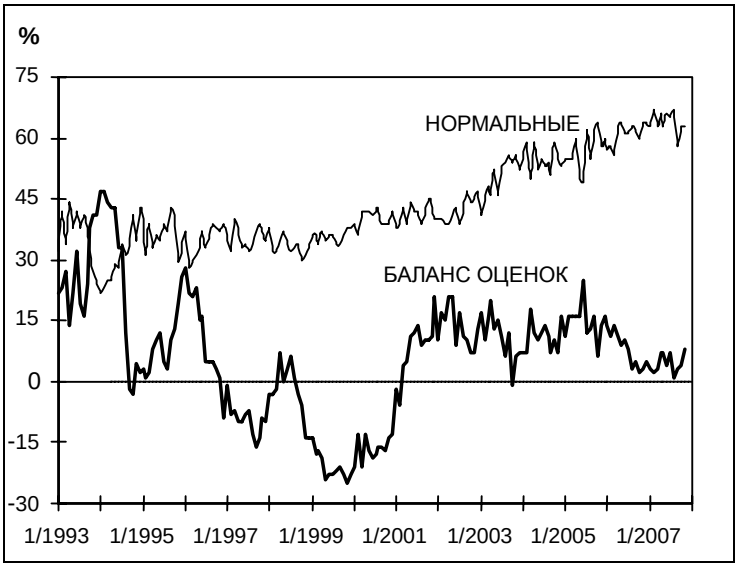


Рис. 12. Балансы оценок запасов готовой продукции
(баланс = % выше – % ниже нормы)

Хотя официальные данные Росстата показали в апреле существенное замедление роста производства, результаты опроса в мае сохранили оптимистичную картину динамики основных конъюнктурных индикаторов российской промышленности. Во-первых, снижение темпов роста выпуска в мае показали только «сырые» (до очистки от сезонных и случайных колебаний) данные. Исключение сезонного фактора демонстрировало постепенное увеличение темпов роста производства. В результате в мае был достигнут очередной абсолютный рекорд – 36 б.п. после 34 в апреле. Во-вторых, интенсивный промышленный рост основывался на сохраняющемся увеличении темпов роста платежеспособного спроса. Продолжала расти и удовлетворенность объемами продаж. В-третьих, динамику промышленного выпуска поддерживала и необходимость пополнения запасов готовой продукции. С августа 2006 г. по март 2007 г. балансы оценок запасов находились в интервале от +2 до +5 б.п., что является крайне низким зна-

чением после +10 ... +15 б.п. в предыдущие 12 месяцев. В мае этот показатель увеличился до +9.

Официальные данные Росстата позже подтвердили рост промышленного производства в мае (6,7% по сравнению с маем 2006 г., результат в апреле – 4,6%).

Однако июнь не стал продолжением относительно благополучного мая. В июне предприятия ощутили замедление темпов роста продаж произведенной продукции. Снижение темпов роста спроса показали все индикаторы: и исходные, и очищенные от сезонного фактора, и очищенные еще и от случайных колебаний. В результате июньские показатели оказались худшими из предыдущих 12 месяцев. Однако тогда этот процесс не стал критичным для российских предприятий. Вслед за продажами подверглась корректировке и динамика выпуска. Снижение темпов роста также продемонстрировали все показатели производства. В результате доля предприятий, «следующих» за спросом, достигла 69%, тогда как обычно этот показатель составляет 63–65%.

Поддержать темпы роста выпуска могла только необходимость пополнения складов готовой продукции. В июне баланс оценок этих запасов в целом по промышленности вновь снизился до минимальных положительных значений (+2 балансовых пункта). Заметим, что в крупных европейских странах балансы оценок запасов (по данным аналогичных опросов) находятся обычно в интервале +10 ... +20 пунктов.

Июльская динамика основных конъюнктурных индикаторов российской промышленности имела как негативные оттенки, так и позитивные. Во-первых, в июле не произошло дальнейшего очевидного замедления темпов промышленного роста, как ранее прогнозировали предприятия. Исходные данные продемонстрировали, правда, снижение темпов роста выпуска с 24 до 17 б.п. Но очистка от сезонности уже показала стабилизацию этого показателя, не сохранившуюся, однако, после исключения случайных колебаний. Такая ситуация была вполне адекватной реакцией на динамику спроса.

Во-вторых, спрос в июле тоже замедлил свой рост по исходным данным, прекратил замедление после очистки от сезонности и продолжил замедляться с учетом исключения еще и случайных колебаний. Хотя темп роста спроса и потерял за предыдущие 3 месяца около 10 б.п., но это не сказалось тогда на оценках его объемов по шкале «выше – ниже нормы». В июле доля ответов «нормальный» сохранилась на рекордном уровне.

В-третьих, в июле выросла обеспеченность предприятий запасами готовой продукции. Баланс оценок увеличился до +9 б.п., а доля ответов «нормальные» возросла до 67% (последнее является абсолютным рекордом). Средние значения этих показателей в первом полугодии 2007 г. составляли +4 б.п. и 65% соответственно. Пополнение складов готовой продукции поддержало динамику выпуска в июле, поскольку расчеты показали увеличение доли предприятий, изменение выпуска которых опережало динамику продаж, и снижение доли предприятий, у которых изменения выпуска и спроса совпадали.

В августе темпы роста продаж промышленной продукции почти не изменились по сравнению с июлем: исходные данные показали сохранение прежнего темпа, очистка от сезонности – его снижение на 3 б.п., исключение еще и случайных колебаний – снижение на 1 б.п. Иными словами, если темп роста спроса и снизился, то крайне незначительно. При этом удовлетворенность предприятий объемами продаж оставалась на уровне абсолютного рекорда. Нормальные, по мнению предприятий, объемы продаж

обеспечивали в 2007 г. загрузку мощностей на уровне 77%, в прошлом году этот показатель составлял 73%, а в 1999 г. – только 59%. При недостаточном («ниже нормы») спросе мощности в российской промышленности в 2007 г. использовались только на 61% (в 2006 г. – на 63%, в 1999 г. – на 44%).

Темпы роста выпуска в августе увеличились по сравнению с результатами за июль по всем показателям: исходные данные продемонстрировали рост на 9 б.п., очищенные от сезонности – на 3 б.п., очищенные и от случайных колебаний – на 2 б.п. В результате производство росло опережающими по отношению к спросу темпами у 30% предприятий, тогда как в первом полугодии 2007 г. такое соотношение выпуска и спроса регистрировалось в среднем у 23% предприятий, а в 2006 г. – у 22%.

Однако более высокие по отношению к спросу темпы роста выпуска не привели к росту избыточности запасов готовой продукции. Наоборот, навес избыточных запасов исчез в результате роста доли ответов «ниже нормы» до 16% (максимум предыдущих 10 месяцев) и снижения доли ответов «выше нормы» до 15% (абсолютный минимум всех предыдущих опросов). Это могло стать результатом неспособности производства регулярно и гарантированно пополнять склады готовой продукции и/или достижения таких объемов продаж, что их дальнейшее увеличение не может быть надежно обеспечено (покрыто) за счет выпуска и имеющихся запасов.

Сентябрь не добавил оптимизма российской промышленности – скорее, наоборот. Во-первых, продолжилось снижение темпов роста платежеспособного спроса на промышленную продукцию: по исходным данным, он потерял в сентябре еще 4 пункта, за III кв. – 8 пунктов, за предыдущие 6 месяцев – 29 пунктов. Очистка от сезонности показала сохранение темпа роста спроса на августовском уровне, самом низком для последних 18 месяцев. Исключение случайных колебаний дало снижение показателя по сравнению с августом на 1 пункт до худшего для последних 18 месяцев значения. Период относительно высоких и стабильных темпов роста спроса, начавшийся во II кв. 2006 г., закончился.

Во-вторых, оценки предприятиями объемов спроса подтвердили предыдущий вывод. В сентябре доля ответов «нормальный» снизилась сразу на 6 пунктов и стала самой низкой за истекшие 6 месяцев. Только 66% российских промышленных предприятий были удовлетворены спросом на свою продукцию, 28% считали его объемы «ниже нормы». За этот месяц 14% предприятий, участвовавших и в августовском, и в сентябрьском опросах, пересмотрели свои оценки объемов спроса в сторону понижения («выше нормы» → «нормальный», «нормальный» → «ниже нормы»).

Динамика выпуска за октябрь оказалась более оптимистичной, но только на первый взгляд. В октябре темпы роста выпуска увеличились по всем рассчитываемым по результатам опросов показателям. Исходные данные показали рост баланса (темпа роста) с 8 до 21 б.п. По очищенным от сезонности данным темп роста увеличился с 15 до 25 пунктов, после исключения еще и случайных колебаний темп увеличился с 20 до 22 балансовых пунктов.

Однако октябрьское увеличение интенсивности промышленного производства не опиралось на адекватное увеличение темпов роста спроса. Первичные данные за этот месяц показали дальнейшее падение темпов роста продаж. В итоге за II и III кв. 2007 г. этот показатель снизился с 36 до 4 б.п. Последнее значение является (если не учитывать цифры за январь) худшим с начала 2006 г. После очистки от сезонных особенностей

темп роста спроса в октябре составляет 8 б.п. Такой же результат получен после исключения еще и случайных колебаний. Обе цифры оказались худшими для своих рядов с апреля 2006 г. В результате доля предприятий, у которых динамика выпуска совпадает с динамикой продаж, сократилась до 66% после 73% в сентябре, а доля предприятий с опережающей относительно спроса динамикой выпуска увеличилась до 25% после 15% в сентябре. Промышленность в октябре определенно рискнула «забыть о спросе». Но спрос не давал для этого никаких оснований. Его объемы по-прежнему не устраивали 29% предприятий, что стало максимумом этого показателя с начала II кв. 2007 г. В августе неудовлетворенность спросом в российской промышленности составляла только 23% (абсолютный минимум всего периода мониторинга 1992–2007 гг.).

Не позволяли забыть о спросе и запасы готовой продукции. По сравнению с сентябрем их оценки немного улучшились (возросла на 3 пункта доля предприятий с нормальными объемами, снизилась на 1 пункт доля предприятий с избыточными запасами). Но в целом октябрьские оценки не вернулись к уровням, которые преобладали в российской промышленности до сентября, когда произошел резкий пересмотр в негативную сторону оценок складских накоплений. Однако баланс оценок запасов составляет на момент последнего опроса только 4 пункта. Это дает основание говорить и о том, что в промышленности продолжали действовать факторы, не позволявшие предприятиям увеличивать выпуск адекватно складывающейся ситуации и пополнять запасы готовой продукции до традиционного уровня избыточности.

Ноябрь подтвердил пессимизм октябрьского анализа. Во-первых, рост платежеспособного спроса на промышленную продукцию продолжал замедляться. В ноябре баланс (темп роста), по исходным данным, составлял всего +1 балансовый пункт, очистка от сезонного фактора увеличила его значение до +5, исключение еще и случайных колебаний дало +6 б.п. Но все полученные значения были не только хуже октябрьских и сентябрьских результатов, они оказались худшими с начала 2006 г.

Во-вторых, удовлетворенность продажами оставалась в промышленности на самом низком за предыдущие 9 месяцев уровне. Только 68% предприятий считают объемы спроса нормальными для себя. Неудовлетворенность спросом возросла в промышленности до 29%. В машиностроении объемы продаж не устраивали уже 35% заводов (хотя в августе таковых было только 22%), в легкой промышленности – 43% (в апреле – 28%), в пищевой промышленности – 25% (в июле – 13%).

В-третьих, замедление роста спроса все-таки заставило предприятия сдержать рост выпуска. В ноябре баланс (темп роста) исходных данных показал замедление роста с +20 до +14 б.п. Очистка от сезонности продемонстрировала темп +20 б.п. (после +23 б.п. в октябре), исключение случайных колебаний показало +21 б.п. (после +20 б.п. в октябре). Эти данные дают достаточно оснований для вывода о замедлении темпов роста выпуска продукции в ноябре 2007 г.

В-четвертых, спрос «требовал» более существенной корректировки объемов выпуска, поскольку в ноябре динамика выпуска существенно оторвалась от динамки спроса. Совпадение изменений производства и спроса зарегистрировано в ноябре только у 59% предприятий. Такого низкого значения этого показателя не было уже 2 года. А доля предприятий, у которых выпуск опережает спрос, наоборот, возросла до 28%. Это – максимум предыдущих 5 месяцев. Возросла до 13% и доля предприятий, у которых выпуск отстает от спроса. В итоге 41% предприятий имели в ноябре динамику выпуска,

отличную от динамики спроса. Производители явно перестали воспринимать спрос в качестве основного ориентира для своего выпуска.

В-пятых, существенно вырос баланс оценок запасов готовой продукции. За месяц этот показатель увеличился на 5 пунктов и стал худшим для последних 17 месяцев. Иными словами, такого избытка складских накоплений не было в российской промышленности с июля 2006 г. Это тоже признак неадекватной реакции динамики выпуска на текущий спрос. Произведено оказалось больше, чем удалось продать, и излишки отправили на склад. В результате на складах оказалось больше продукции, чем было обычно в предыдущие месяцы. В нормальных же условиях склады пополняют, если в ближайшие месяцы ожидается рост спроса, который предприятие готовится удовлетворить, не перегружая производство. У нас же ожидаемый спрос не давал достаточных оснований для пополнения запасов с целью их интенсивного использования в следующие месяцы.

2007 г. российская промышленность закончила, по оценкам руководителей предприятий, не на мажорной ноте. Во-первых, сравнение показателей за декабрь прошедших лет показывает, что конец 2007 г. выглядит (с точки зрения динамики спроса) хуже, чем финалы 3 предыдущих лет. Темп роста спроса на промышленную продукцию (после очистки результатов опросов от сезонного фактора) остается на самом низком с марта 2006 г. уровне, а по сравнению с мартом 2007 г. (лучший результат истекшего года) он снизился в 4 раза. В результате удовлетворенность объемами продаж снижается. На момент последнего опроса только 66% предприятий считают спрос на свою продукцию нормальным.

Во-вторых, динамика выпуска также не радует производителей. По оценкам руководителей предприятий, рост выпуска в промышленности продолжает замедляться. В декабре темп роста показателя оказался худшим для аналогичных месяцев последних 5 лет. Очистка от сезонного фактора показала почти самый низкий результат года (хуже было только в сентябре).

В-третьих, изменение оценок запасов готовой продукции тоже не внушает оптимизма с учетом динамики других конъюнктурных индикаторов. В декабре баланс оценок вырос до +14 пунктов после +8 в ноябре и +4 в октябре. В результате уровень избыточности складских накоплений вернулся к значениям, регистрировавшимся опросами до середины 2006 г., когда хватало и мощностей, и кадров. В 2007 г. промышленности не хватает ни того, ни другого. Т.е. задействовано все, что способно производить более или менее конкурентоспособную продукцию. Останавливать выпуск и вновь консервировать мощности никому не хочется. В этих условиях замедление роста спроса заставляет предприятия работать на склад в надежде, что в ближайшие месяцы продажи вновь начнут расти и складские накопления «рассосутся». Однако прогнозы в отношении спроса остаются малоутешительными и заставляют предприятия чаще считать свои запасы избыточными, чем нормальными или недостаточными.

3.2.2. Помехи росту промышленного производства

В 2007 г. сформировалась новая структура помех росту производства в российской промышленности (см. *рис. 13*).

В начале истекшего года основной помехой росту выпуска традиционно считался низкий платежеспособный спрос. Распространенность этой помехи в российской промышленности в конце 2006 г. – начале 2007 г. стабилизировалась на уровне 37%. Не-

достаток оборотных средств, имевший ранее такое же сдерживающее влияние, стал мешать только 30% предприятий. Почти столько же предприятий назвали помехой нехватку квалифицированных кадров, но ее упоминание снизилось в начале года до 31% после 36–37% во второй половине 2006 г. Конкурирующий импорт мешал только 23% предприятий, что стало минимум предыдущих восьми кварталов.

Примечание. 2007 г. – только I кв.

Рис. 13. Помехи росту производства (среднегодовые данные)

«Кадровый вопрос» достиг к концу 2006 г. максимальной с 1993 г. остроты. В 2006 г. в среднем 1/3 российских промышленных предприятий считали его помехой росту выпуска. И это при том, что динамика занятости и прогнозы ее изменения были более благоприятны, чем когда бы то ни было раньше. В течение трех кварталов 2006 г. предприятиям удавалось увеличивать численность персонала. Единственным исключением стало начало года, когда промышленность традиционно теряет много работников, решивших сменить работодателя с началом нового календарного года. Аналогичная ситуация сложилась и в начале 2007 г. Баланс ответов о фактическом изменении занятых опять стал отрицательным (т.е. с предприятий уволилось больше работников, чем поступило на работу), но величина баланса (–3) выглядит незначительной по сравнению с началом 2006 г. (–19) или 2005 г. (–15). В результате промышленности удалось снизить дефицит рабочей силы. Баланс оценок достаточности персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса увеличился с –13 б.п. во втором полугодии 2006 г. до –5 б.п. в начале 2007 г. Иными словами, промышленности в начале 2007 г. по-прежнему не хватало кадров, но меньше чем в предыдущем полугодии.

Как показал анализ оценок конкурентоспособности выпускаемой продукции, российские обрабатывающие предприятия считают, что конкурентоспособно (по отношению к импорту) около 78% производимой ими продукции, в которые входят рынки, где просто нет импорта, где импорт неконкурентоспособен по соотношению «цена–

качество» и где конкуренция с импортом идет на равных. По отраслям доля этих рынков составляла в 2007 г. от 97% в стройиндустрии до 69% в легкой. В таких условиях нет ничего удивительного в том, что конкурирующий импорт считается российскими промышленными предприятиями далеко не самой сильной помехой увеличению выпуска. Во II кв. 2007 г. конкурирующий импорт находился лишь на пятом месте по частоте упоминания. На первом месте впервые оказался недостаток квалифицированных кадров, что выглядело «нормальным» в условиях высоких темпов роста спроса и выпуска. Этот фактор оттеснил на второе и третье места две некогда самые тяжелые проблемы российской промышленности: нехватку оборотных средств и низкий внутренний спрос. На четвертое место вышел недостаток производственных мощностей. Во II кв. 2007 г. нехватка оборудования сдерживала рост производства уже 1/4 предприятий (абсолютный рекорд 1993 г. – начала 2007 г.).

Подтверждается тезис об обострившемся кадровом голоде при интенсивном росте спроса и выпуска в 1-м полугодии и оценке фактической численности персонала в связи с ожидаемыми изменениями продаж. В начале II кв. 2007 г. недостаток кадров (в связи с ожидаемыми изменениями спроса) достиг максимума. Работников стало не хватать у 23% предприятий (абсолютный максимум), а избыток остался только у 11% (почти абсолютный минимум). То есть баланс оказался равен –12 пунктов, хуже было только в III кв. 2006 г. Достаточную численность персонала имели 66% предприятий – минимальное значение предыдущих 17 кварталов.

В III кв. 2007 г. недостаточный спрос (он считался помехой уже только у 26% предприятий) оказался на четвертом по распространенности месте среди 10 помех. Более часто тогда упоминались недостаток оборотных средств (40%), нехватка кадров (40%) и недостаток оборудования (32%). Частота упоминания нехватки оборудования за 4 квартала возросла почти в 2 раза (июль 2006 г. – 17%). Поскольку быстро найти нужные кадры и/или создать новые мощности (резерв лишних работников и простаивающих мощностей уже исчерпан) в нашей экономики крайне сложно, производители могли чувствовать себя все более комфортно в условиях все-таки растущего спроса и ограниченного предложения.

В конце 2007 г. недостаток кадров упрочил свои лидирующие позиции в рейтинге помех росту выпуска. В IV кв. его упоминание достигло в целом по промышленности уже 39%. Особенно сильный кадровый голод испытывают предприятия легкой промышленности (частота упоминания – 67%), машиностроения (49%) и лесопромышленного комплекса (47%). Второе место занимает нехватка оборотных средств, которую считают барьером роста выпуска 33% производителей (в химии и нефтехимии – 53%, в легкой промышленности – 51%, в ЛПК – 45%). Третье место делят низкий спрос (29%) и недостаток оборудования (28%). Конкурирующий импорт поставлен российскими предприятиями на четвертое место. На момент последнего опроса его называют помехой росту выпуска только 19% производителей, что является минимумом последних 3 лет. За 2007 г. этот фактор «потерял» в глазах предприятий 8 процентных пунктов.

Однако при найме новых работников предприятия сталкиваются со значительными помехами (см. *табл. 25*). Сложнее всего найти квалифицированных рабочих. Эту категорию работников без особых помех в случае возникновения потребности могут найти на рынке труда только 29% предприятий, а такой резерв имеют лишь 9%. Но ситуация с привлечением рабочих неодинакова по отраслям. Меньше всего проблем

испытывают предприятия черной (у 58% из которых нет сложностей при найме рабочих) и цветной металлургии (46%), а также пищевой промышленности (40%). В химии, нефтехимии и легкой промышленности ситуация противоположная: там могут найти квалифицированных рабочих только 17 и 18% предприятий соответственно. У них же остались и минимальные резервы этих работников – 7 и 4%.

Таблица 25

Помехи найму основных категорий работников в промышленности (в % к числу ответивших)

Помехи	Рабочие		ИТР и служащие	Руководители цехов, подразделений
	неквалифицированные	квалифицированные		
Особых помех нет	70	29	40	30
На предприятии есть резерв нужных работников	7	9	25	32
Невозможность сократить ненужных работников	4	1	8	2
Недостаток «свободных рук» в регионе	7	31	8	12
Нет выпуска специалистов из средних и высших учебных заведений	1	30	19	12
Соискатели не обращаются на наше предприятие	1	5	4	6
Низкая зарплата на предприятии	17	45	32	24
Тяжелые условия труда на предприятии	12	13	5	4
Предприятие не устраивают квалификация, стаж, возраст соискателей	13	26	22	16
Налогообложение предприятия и налоговые преимущества соседей	2	5	4	3
Другое	0	3	1	1

Источник: Мартовский (2007 г.) опрос ИЭПП.

С другими категориями персонала ситуация (в сумме – по возможности найма и наличию резерва) принципиально лучше. Неквалифицированных рабочих без проблем могут найти 70% предприятий, но их резерв (что, наверное, нормально) в промышленности минимален. Руководителей цехов и подразделений могут нанять «со стороны» тоже только 30% предприятий, однако резерв этих работников на предприятиях максимален (он есть у 32%). ИТР и служащих способны найти на рынке труда 40% предприятий, а заполнить вакансии «своими» есть возможность у 25% предприятий.

Основной помехой при поиске всех категорий работников остается уровень зарплаты. Почти половина предприятий страдает от этого при поиске квалифицированных рабочих. Соискателей других вакансий уровень зарплаты не устраивает реже, но все равно чаще, чем другие причины. Но и предприятия проявляют разборчивость при наборе персонала. Особенно в случае не самых дефицитных категорий. Больше всего предприятий не устраивают стаж, квалификация и возраст приходящих к ним ИТР, служащих и руководителей среднего звена. Хотя эти проблемы при найме квалифицированных рабочих упоминаются не реже, но здесь предприятия больше волнуют нехватка «свободных рук» такого типа в их регионе и недостаточные масштабы подготовки кадров в специальных заведениях.

Ненужные работники практически уже не мешают предприятиям проводить кадровую политику: только балласт ИТР и служащих создает проблемы для 8% производителей, избыток других категорий уже не является помехой. Также не являются про-

блемой для промышленности и неконкурентные преимущества соседей в области налогообложения и организации выплаты зарплат. Среди соискателей рабочих мест российская промышленность, похоже, пользуется спросом. По крайней мере, предприятия вполне удовлетворены числом обращений к ним в поисках работы и не считают, что потенциальные работники обходят их стороной.

В условиях устойчивого кадрового голода и невозможности расширенного рекрутирования кадров из «съежившейся» системы профессионально-технического образования предприятия могут попробовать найти недостающих работников среди иммигрантов, поток которых в Россию не иссякает. Однако и этот источник, похоже, не спасет отечественную промышленность от кадрового голода.

Во-первых, иммигранты нанимаются в подавляющем числе случаев на неквалифицированную работу (такова была позиция 88% предприятий в марте 2006 г., в 2007 г. этот вопрос не задавался, но вряд ли здесь произошли принципиальные изменения). Только 4% предприятий сообщили тогда, что они используют иммигрантов на работах, требующих средней квалификации. Мартовский опрос 2007 г. показал, что проблем с наймом неквалифицированных рабочих нет у 77% предприятий. Хотя, возможно, предприятия стали «прицениваться» к иммигрантам как к квалифицированным работникам и … разочаровались. Уровень квалификации иммигрантов на момент последнего опроса не устраивает 15% (см. *рис. 14*), год назад неудовлетворенность их подготовкой составляла только 7%. При этом российские предприятия достаточно политкорректны: на «культуру, мышление, стиль работы» как помехи найму указывают только 1–2% опрошенных.

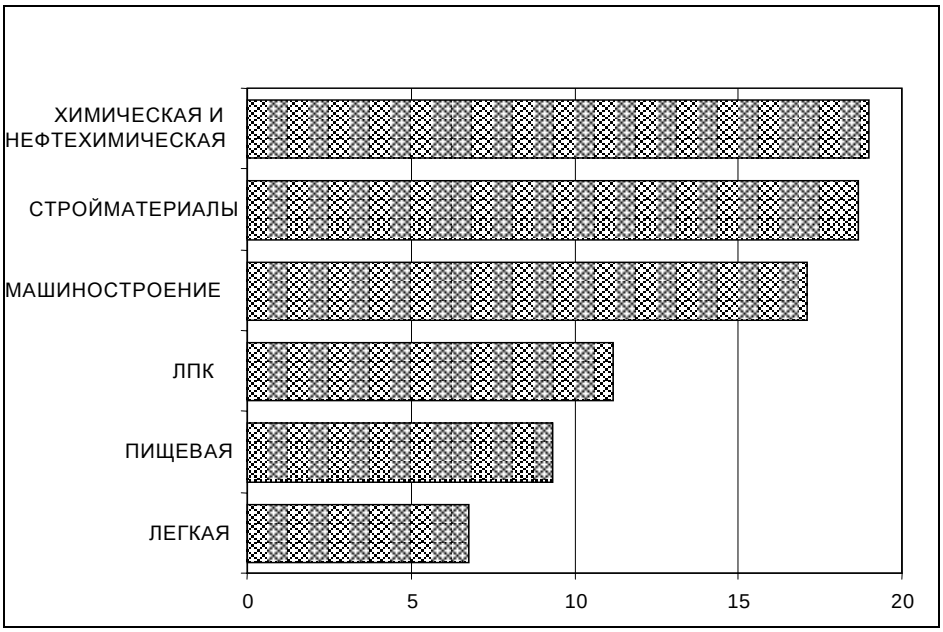


Рис. 14. Неудовлетворенность квалификацией иммигрантов при их наличии в регионе, 2007 г., %

Во-вторых, предприятия стали «замечать» меньше иммигрантов в своих регионах. Если в 2006 г. на отсутствие значительного числа иммигрантов «в окрестностях» как на помеху их привлечения на работу указывали 27% предприятий, то в 2007 г. – 37%.

Особенно не хватает близко живущих иммигрантов предприятиям химии и нефтехимии (в 2006 г. – 52%, в 2007 г. – 62%), лесопромышленного комплекса (39 и 38% соответственно), машиностроения (28 и 32%), легкой промышленности (24 и 59%). Но иммигранты стали чуть чаще обращаться на промышленные предприятия в поисках работы. В 2006 г. отсутствие соискателей среди них не устраивало 23% предприятий, в 2007 г. – 20%. Особенно волнует сложившаяся ситуация такие отрасли, как машиностроение (27 и 25% соответственно), пищевая (32 и 16%) и легкая (22 и 24%) промышленность. Если иммигранты «имеются в наличии» и обращаются на предприятия в поисках работы, то неудовлетворенность их квалификацией различается по отраслям следующим образом (см. *рис. 14).*

В-третьих, некоторые предприятия придерживаются достаточно жесткой позиции («мы предпочитаем не брать на работу иммигрантов независимо от их качеств»). В 2007 г. их доля достигла 10%. Наиболее распространена такая позиция в ЛПК (15%), в машиностроении (14%) и в пищевой отрасли (13%). Эти цифры несколько принижают положительные впечатления от политкорректности.

В-четвертых, сложность оформления иммигрантов на работу не сильно изменилась для предприятий. Если в 2006 г. это было помехой для 23% предприятий, то в 2007 г. – для 19%. Сравнительно чаще (53 и 39%) на это препятствие указывают в промышленности строительных материалов.

В-пятых, более чем на 1/4 предприятий иммигранты конкурируют при найме с местными жителями и проигрывают последним. Достаточно соискателей из местных жителей имеют (и считают это обстоятельство помехой найму иммигрантов) 26–28% предприятий. По отраслям этот показатель варьирует очень значительно (см. *табл. 26*).

Таблица 26

Доля предприятий в отраслях с достаточным количеством соискателей из местных жителей в 2006 и 2007 гг., %

Отрасль промышленности	2006	2007
Химия и нефтехимия	27	16
Машиностроение	23	35
ЛПК	8	20
Стройиндустрия	22	39
Легкая	21	15
Пищевая	38	50

Источники: Мартовские (2006 и 2007 гг.) опросы ИЭПП.

Зарплата вообще не является проблемой при найме иммигрантов на российские предприятия: только 1% предприятий посчитали представления приезжих работников о зарплате завышенными. В 2006 г., по мнению 82% руководителей предприятий, зарплаты местного жителя и иммигранта при одинаковой квалификации должны быть равными.

Больше всего шансов стать работником российского промышленного предприятия на момент последнего опроса у иммигрантов в промышленности строительных материалов (16% ответов «ничего не мешает»), ЛПК (14%) и легкой промышленности (11%). В машиностроении их готовы принять на работу только 2% заводов.

3.2.3. Динамика конкурентных отношений в российской промышленности

В данном разделе описывается динамика конкуренции в российской промышленности в 1995–2007 гг. Этот период охватывает как время преддефолтного спада промышленного производства и преобладания импорта, так и дефолт 1998 г., обесценение рубля и последующее импортозамещение. Последние годы мониторинга дают представление о том, как предприятия оценивают конкуренцию на своих рынках сбыта в условиях промышленного роста, укрепления рубля и масштабного роста импорта.

Основными индикаторами мониторинга конкуренции являются ответы на вопросы об уровне конкуренции на рыках сбыта: «Как Вы оцениваете уровень конкуренции на рынках сбыта своего предприятия: а) со стороны российских предприятий, б) со стороны предприятий ближнего зарубежья, в) со стороны предприятий дальнего зарубежья?». Респондентам предлагается дать ответы по шкале: «высокая – умеренная – слабая – никакой – сложно оценить». Эти вопросы задаются всем предприятиям панели в апреле и в октябре. Для статистической обработки пяти вариантам ответов присваиваются ранги – 5, 4, 3, 2, 1. Затем эти ранги взвешиваются по числу полученных ответов, подсчитывается средний ранг в целом по промышленности или по отраслям.

Используемая шкала ответов позволяет ввести понятие конкурентных рынков. Будем называть рынки конкурентными, если предприятия ощущают там хотя бы минимальный уровень конкуренции. Доля конкурентных рынков оценивается как отношение суммы ответов «высокая», «умеренная», «слабая» к сумме всех ответов. Заметим, что доля конкурентных рынков ничего не говорит об интенсивности конкуренции на этих рынках, она лишь показывает, что там предприятия «ощущают» какой-то уровень конкуренции.

Конкурентные рынки в российской промышленности

Как показывают опросы, за время мониторинга конкуренции в 1995–2007 гг. максимум конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией был зарегистрирован в российской промышленности в 2005 г. Тогда 94% предприятий ощущали хоть какую-то конкуренцию со стороны других российских производителей на своих рынках сбыта (см. *рис. 15*). Максимальная доля рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья пришлась на 2006 г. и составила 73%.

С 2005 г. в российской промышленности доля конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией снижается. В 2006 г. этот показатель потерял 2 п.п., в 2007 г. – еще 3 п.п., т.е. за последние 2 года потери составили уже 5 пунктов. Возможно, тенденция роста доли конкурентных рынков в российской промышленности, которая с небольшими заминками прослеживалась в течение всего периода мониторинга, исчерпала себя. В 2007 г. в среднем за год по всем отраслям доля таких рынков составляет 89%.

По отраслям доля конкурентных рынков в 2007 г. различается не сильно (см. *табл. 27*). Только металлургия выделяется по этому показателю: там доля конкурентных рынков упала в 2007 г. до 79%, что является отраслевым минимумом года. Заметим, что металлургия практически всегда замыкала отраслевые рейтинги по доле конкурентных рынков, особенно в последефолтные годы. Лидером по этому показателю в 2007 г., как и в предыдущем, оказалась легкая промышленность: там конкуренция ощущается предприятиями на 98% рынков. Это значение является почти абсолютным отраслевым

максимумом (если не учитывать 100%-ный результат в химии и нефтехимии в 2005 г.). Но учитывая, что доля конкурентных рынков в легкой промышленности стабильно высока в последние 6 лет, вполне можно считать эту отрасль лидером по развитию конкуренции. Очень высока и стабильна доля конкурентных рынков в промышленности строительных материалов: в последефолтные годы этот показатель не опускался в отрасли ниже 90%, в 2001 и 2005 гг. он достигал 95%, а в последнее время составляет только 91%. Сказывается, вероятно, строительный бум, позволяющий производителям без помех со стороны конкурентов сбывать всю произведенную продукцию почти по любым ценам.

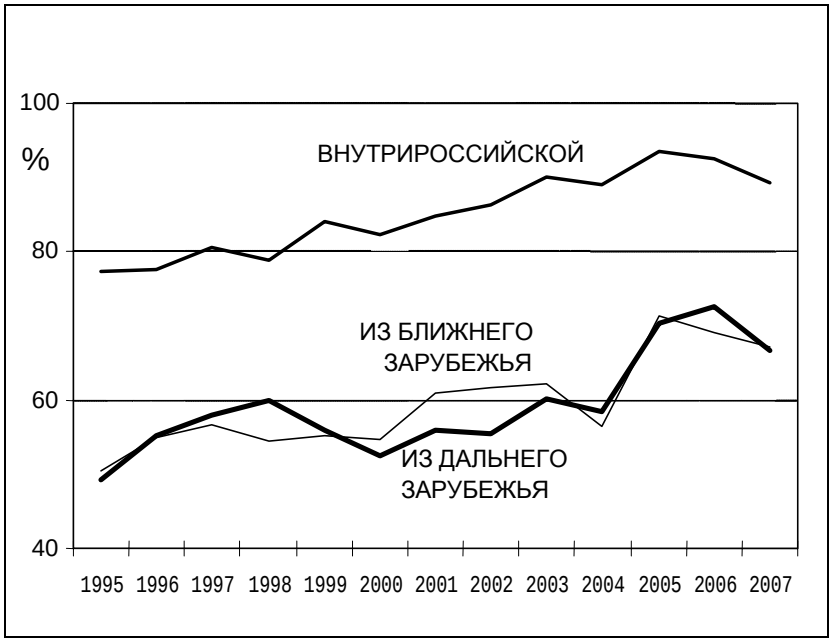


Рис. 15. Динамика доли конкурентных рынков в российской промышленности с конкуренцией

Таблица 27

Среднегодовая доля конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией в отраслях, %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Металлургия	54	78	80	74	86	75	84	89	85	82	90	80	79
Химия и нефтехимия	72	86	89	83	90	86	94	90	96	86	100	94	88
Машиностроение	79	80	79	79	83	90	91	89	92	93	95	97	95
ЛПК	80	81	78	90	83	84	85	91	95	94	95	96	89
Стройиндустрия	85	73	90	94	91	94	95	94	93	94	95	91	91
Легкая	72	75	81	85	84	87	85	96	94	97	96	97	98
Пищевая	90	90	96	79	90	88	92	97	95	93	90	93	96

Источник: расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Существенно меньшей однородностью характеризуются данные о доле конкурентных рынков с конкуренцией с предприятиями из дальнего зарубежья (см. *табл. 28*). Так, в 2007 г. минимальное отраслевое значение составляло 38% и было получено для

промышленности строительных материалов. В металлургии же этот показатель в истекшем году равен 75% – почти двукратное превосходство. Предприятия промышленности строительных материалов реже предприятий других отраслей сталкиваются с конкурирующей продукцией из дальнего зарубежья. В среднем за 1995–2007 гг. конкурентными (по зарубежной конкуренции) были только 25% рынков сбыта этой отрасли. В 2000 и 2003 гг. рассматриваемый показатель падал до 10%. Но в 2006 г. он поднялся до 46%, что является следствием российского строительного бума, привлекшего на рынок максимально возможное для этой специфической отрасли количество конкурентов из-за рубежа. На втором месте по защищенности (точнее – по нераспространенности) от импорта находится пищевая отрасль. Ее предприятия в среднем за время мониторинга сталкивались с импортом только на 49% своих рынков. Максимальная доля конкурентных рынков в отрасли была зарегистрирована в преддефолтном 1997 г. Чуть чаще сталкиваются с конкурентами из дальнего зарубежья предприятия лесопромышленного комплекса. В среднем их рынки были конкурентны на 51%. Однако в последние 3 года присутствие конкурирующего импорта на отраслевых рынках сбыта стало увеличиваться и достигло в 2006 г. 81% – отраслевой максимум того года.

Таблица 28

Среднегодовая доля конкурентных рынков с конкуренцией с предприятиями из дальнего зарубежья в отраслях, %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Металлургия	18	48	54	70	65	59	76	61	63	59	84	79	75
Химия и нефтехимия	50	68	65	68	65	72	78	68	58	55	81	75	64
Машиностроение	51	57	63	60	60	61	63	65	70	67	73	79	71
ЛПК	55	58	50	55	31	42	32	37	44	47	61	81	68
Стройиндустрия	25	20	36	23	27	10	16	32	10	12	24	46	38
Легкая	65	66	58	60	50	47	50	70	66	63	75	65	66
Пищевая	60	58	64	45	43	43	37	32	41	43	56	49	62

Источник: расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Наиболее распространенным присутствие конкурирующего импорта в период 1995–2007 гг. было на рынках химии и нефтехимии. Средний уровень конкурентности таких рынков в отрасли составил 67%, а в период 2000–2007 гг. – 69%. Максимум был зарегистрирован в 2005 г. и составлял 81%. На втором месте в общем (для периода 1995–2007 гг.) рейтинге конкурентности рынков находится машиностроение. Конкурирующий импорт на рынках сбыта предприятий этой отрасли в течение всего периода мониторинга расширял свое присутствие, достигнув к 2006 г. 79%, и только в последний год потерял 8 пунктов, снизив соприкосновение с отечественной машиностроительной продукцией до 71%. Но даже после такого снижения рынки машиностроения сохранили второе место по рассматриваемому показателю. В 2007 г. на первое место по присутствию конкурирующего импорта вышла металлургия. Но и ее результат в 2007 г. был не самым высоким для отрасли: импорт снижает свое присутствие в этой отрасли с 2005 г., когда он достиг абсолютного максимума в 84%. И только пищевая промышленность ощутила в 2007 г. большее присутствие конкурирующего импорта, чем в предыдущие годы. Сейчас импорт конкурирует с отечественными «пищевиками» на 62% рынков. По сравнению с другими отраслями это достаточно низкий для 2007 г. резуль-

тат. Но при этом надо иметь в виду, что присутствие конкурирующего импорта в отрасли с 2002 г. выросло почти в 2 раза – с 32 до 62%. До этого (в 1997–2002 гг.) присутствие импорта на рынках отрасли снизилось ровно в 2 раза (с 64 до 32%). Таких четких тенденций не зарегистрировано ни в одной отрасли отечественной промышленности.

Рис. 16. Динамика доли конкурентных рынков в легкой промышленности с конкуренцией

Соприкосновение предприятий легкой промышленности с конкурирующим импортом не так велико, как может показаться по некоторым экспертным заключениям (см. *рис. 16*). В 2007 г. предприятия отрасли конкурировали с импортом только на 66% своих рынков, 1/3 рынков продукции отрасли была свободна от конкурирующего импорта. Причем заметим: как от белого, так и от «серого», поскольку сами предприятия при оценке конкуренции учитывают все ввезенные и присутствующие на своих рынках сбыта товары независимо от «чистоты» их таможенной очистки. Чуть больше в легкой промышленности конкурентных рынков, где отечественная продукция конкурирует с товарами из ближнего зарубежья, – 65% в 2007 г. Снижение доли конкурентных рынков с конкуренцией с импортом (как из ближнего, так и из дальнего зарубежья) в 2006 г. на 11 и 10 п.п. связано, скорее всего, с улучшением таможенного контроля и со снижением вследствие этого конкурентных преимуществ «серого» импорта на внутрироссийском рынке. И почти все рынки сбыта в легкой промышленности являются конкурентными по отношению к другим российским производителям: 98% предприятий легкой промышленности ощущают конкуренцию со стороны других российских производителей. Причем последний показатель относительно стабилен (находится в интервале 94–98%) с 2002 г.

Интенсивность конкуренции в российской промышленности

В 2007 г. тенденция снижения интенсивности трех видов конкуренции, начавшаяся в 2006 г., стала более очевидной (см. *табл. 29*). Основные индикаторы конкуренции, отслеживаемые ИЭПП с 1995 г., показали снижение уровня конкурентной борьбы по

всем трем «направлениям» (внутрироссийская конкуренция, конкуренция с ближним зарубежьем, конкуренция с дальним зарубежьем). Самым значительным было снижение годового индекса внутрироссийской конкуренции: за последний год он потерял 0,15 пункта. Особенно сильным было снижение интенсивности конкуренции в 1-м полугодии 2007 г., когда значение индекса составляло всего 3,88. Это оказалось минимумом 2003–2007 гг. Обострение сбытовых проблем во 2-м полугодии обострило конкурентную борьбу и подняло значение индекса до 4,07. Последнее предотвратило более резкое падение годового индекса вутрироссийской конкуренции в 2007 г. Минимальные изменения за 2005–2007 гг. зарегистрированы в динамике конкуренции с импортом: здесь снижение составило всего 0,07 пункта, поэтому более корректно будет говорить о неизменности этого показателя. Таким образом, максимальная интенсивность конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий за 13 лет мониторинга была зарегистрирована в 2005 г., когда все три индекса достигли абсолютных рекордов.

Таблица 29

Значения годовых индексов конкуренции с разными производителями

Год	С российскими	Из ближнего зарубежья	Из дальнего зарубежья	Общий индекс
1995	3,39	2,65	2,79	2,94
1996	3,46	2,82	3,01	3,10
1997	3,55	2,81	3,02	3,13
1998	3,52	2,79	3,09	3,13
1999	3,61	2,73	2,87	3,07
2000	3,60	2,70	2,80	3,03
2001	3,73	2,89	2,90	3,17
2002	3,87	2,93	2,96	3,25
2003	3,95	2,92	3,08	3,32
2004	3,94	2,82	3,03	3,27
2005	4,21	3,27	3,49	3,66
2006	4,12	3,20	3,47	3,60
2007	3,97	3,14	3,42	3,51

Источник: расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Уровень внутрироссийской конкуренции снизился в 2006–2007 гг. почти во всех отраслях российской промышленности. Особенно сильным было падение показателя в металлургии: индекс конкуренции потерял там 0,59 пункта и составляет в 2007 г. только 3,51, т.е. находится посередине между категориями «умеренная» и «слабая». Значения этого показателя в других отраслях промышленности не опустилось ниже уровня «умеренная». Минимальные «потери» понесла внутрироссийская конкуренция в легкой промышленности, где индекс конкуренции, достигнув абсолютного максимума в 2006 г., снизился за следующий год на 0,01, т.е. остался практически на прежнем уровне. В результате отрасль «укрепила» лидирующие позиции по накалу внутрироссийской конкуренции, завоеванные год назад. Тогда индекс внутрироссийской конкуренции в этой отрасли вырос за год на 0,2 пункта и достиг 4,47 балла (из 5 возможных баллов), т.е. находился примерно посередине между оценками «умеренная» и «сильная» (см. *рис. 17*).

Это является самым высоким результатом 13-летнего мониторинга конкуренции на отраслевом уровне.

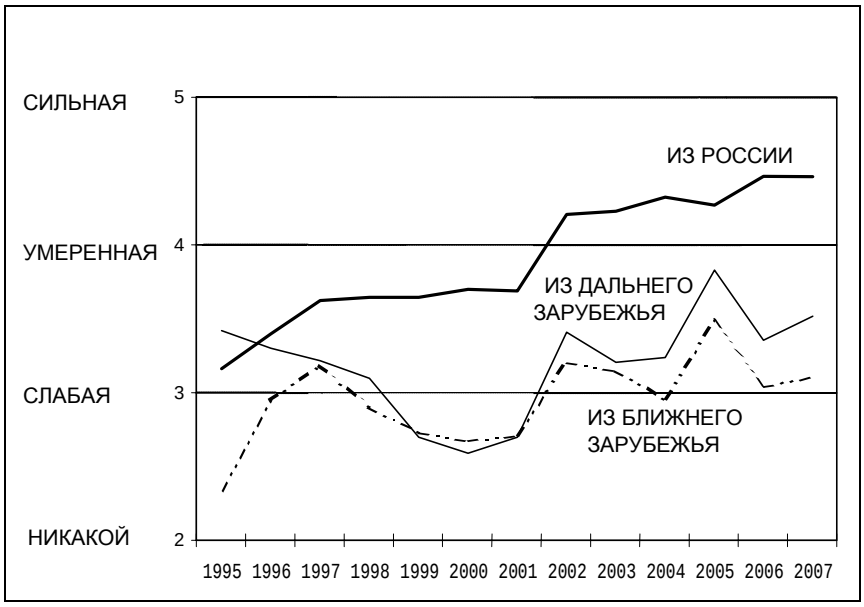


Рис. 17. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в легкой промышленности

А конкуренция с импортом в отрасли после 2005 г. ослабла. В 2006 г. она потеряла сразу 0,48 пункта, потом, правда, возросла на 0,16. Но 2005 г. пока остается периодом самого высокого накала борьбы с импортом, который потребовал не только мобилизации усилий предприятий по отстаиванию своих позиций на рынке, но и действий государства по «обелению» импорта. Результат этих шагов пока не виден предприятиям отрасли.

Пищевая отрасль, традиционно считающаяся наиболее защищенной от импорта из дальнего зарубежья, подтвердила свою репутацию и в 2007 г. Хотя доля конкурентных с импортом рынков почти достигла преддефолтного максимума, уровень конкуренции в отрасли остался на прежнем, крайне низком, уровне (см. *рис. 18*). Уровень конкуренции с импортом оценивался в 2007 г. в среднем в 2,92 балла, т.е. был ниже уровня «слабая». В 2002 г. ситуация на рынках сбыта в части конкуренции с импортом была экстремально комфортной для российских производителей продуктов питания: они конкурировали с импортом на минимальном числе рынков, а интенсивность конкуренции там мало отличалась от уровня «никакой». За 5 лет интенсивность выросла на 0,77 – невысокий прирост для такого срока, да и результат далек от идеала. Более низкий уровень конкуренции в 2007 г. получен только в промышленности строительных материалов. Конкуренция пищевых предприятий с производителями из ближнего зарубежья в последние годы становится все более интенсивной и все больше превосходит конкуренцию с продуктами из дальнего зарубежья. Но и здесь абсолютные уровни конкуренции лишь в 2005 г. превзошли уровень «слабая», но, достигнув в 2006 г. интенсивности в 3,29 балла, снизились в 2007 г. до 3,11. Иными словами, никакой импорт не страшен нашей пищевой промышленности.

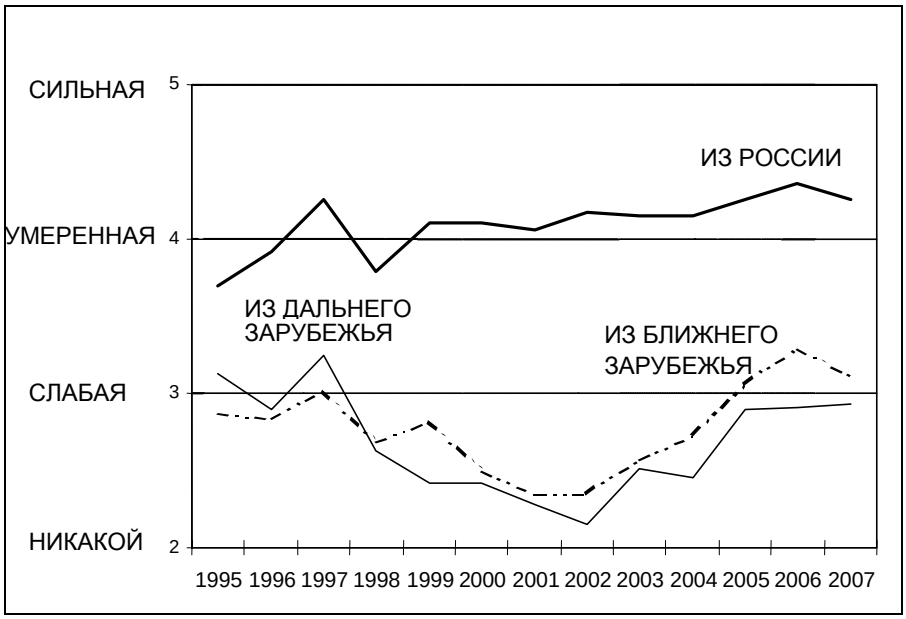


Рис. 18. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в пищевой промышленности

А вот внутрироссийская конкуренция в отрасли отличается не только повсеместной (наибольшей) распространенностью, но и самым высоким накалом. Средние индексы конкуренции для любого периода мониторинга (1995–2007 гг., преддефолтного, последефолтного) выводят отрасль на абсолютное первое место по сравнению с другими отраслями. В 2007 г. накал конкурентной борьбы в отрасли уступает только результатам внутрироссийской конкуренции в легкой промышленности. Но если в последней отрасли речь идет о борьбе «не на жизнь, а на смерть» (слабые будут в прямом смысле выброшены с рынков), то «пищевики» все-таки воюют за более «жирный кусок» расходов на питание в потребительских расходах населения. В 2006 г. в отрасли был достигнут исторический максимум интенсивности внутрироссийской конкуренции – 4,36 балла, т.е. этот вид конкуренции на рынках сбыта пищевых предприятий постепенно смещается от уровня «умеренная» к уровню «сильная». Но – именно постепенно, поскольку отраслевые оценки конкуренции уже с 1999 г. стабильно выше оценки 4 балла («умеренная»), и только в 2005–2006 гг. сформировалась тенденция их «отрыва». В 2007 г., правда, уровень внутрироссийской конкуренции снизился, но крайне незначительно.

На втором месте по накалу внутрироссийской конкуренции в среднем за 1995–2007 гг. находится промышленность строительных материалов. Ее отраслевые индикаторы конкуренции почти всегда находились на втором месте, уступая, как правило, либо пищевой, либо легкой отрасли, а в 2005 г. вышли на первое место. В этом же году в отрасли был зарегистрирован абсолютный рекорд, после которого началось постепенное снижение накала конкуренции с другими российскими производителями (см. *рис. 19*). В 2007 г. по интенсивности внутрироссийской конкуренции промышленность строительных материалов уступает только легкой промышленности. Но высокий накал внутренней конкурентной борьбы компенсируется относительно невысокой конкуренцией с импортом. Впрочем, низкая конкуренция с импортом в этой отрасли вполне нормальна, если учитывать специфику продукции. В этом рейтинге стройиндустрия всегда занима-

ла последние места. Значения индекса конкуренции с импортом находились около отметки «никакой», иногда даже опускаясь ниже – к оценке «сложно оценить». Относительно устойчивый рост конкуренции с импортом начался в 2004 г. Но результат оказался скромным: конкуренция с импортом из дальнего зарубежья так и не поднялась до уровня «слабая», а в 2007 г. даже немного снизилась; а конкуренция с импортом из ближнего зарубежья смогла добраться до отметки «слабая» в 2006 г., но затем опять оказалась ниже этого уровня.

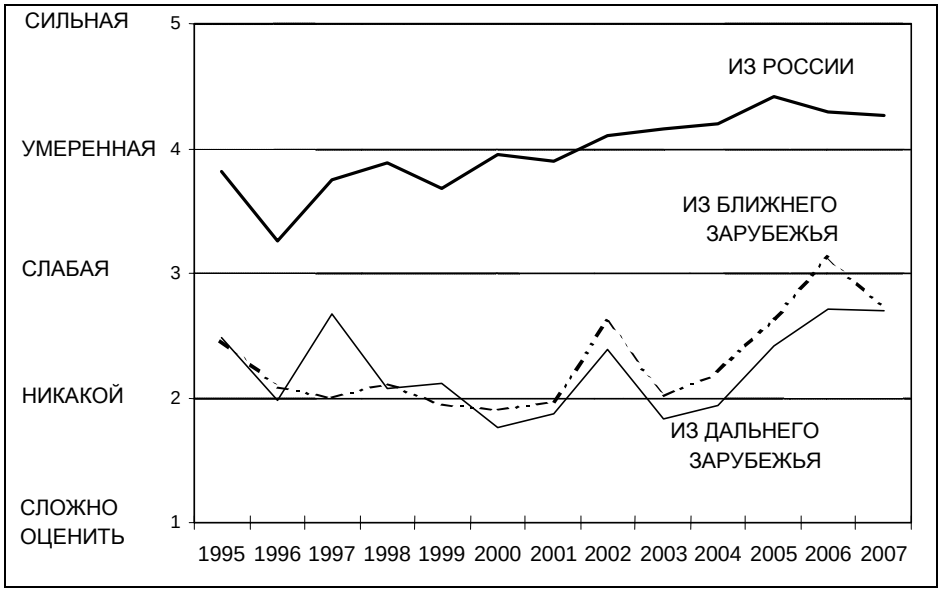


Рис. 19. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в стройиндустрии

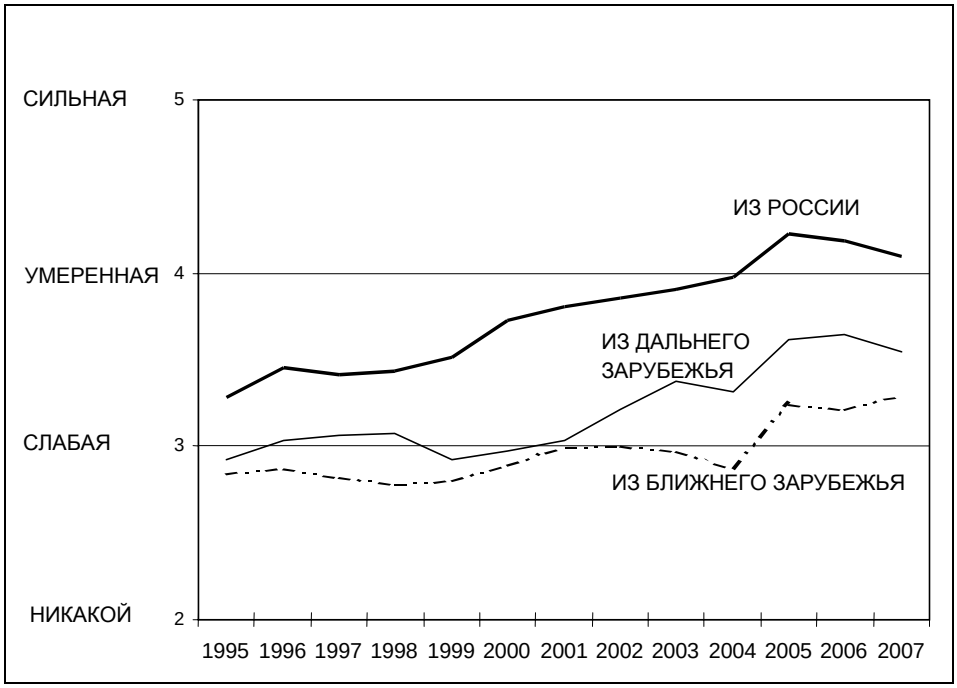


Рис. 20. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в машиностроении

В машиностроении пик внутрироссийской конкуренции, как и в большинстве отраслей, был пройден в 2005 г. Тогда значение индекса впервые превысило уровень «умеренная» и достигло 4,23. Этот результат стал итогом не быстрого, но устойчивого роста конкуренции в отрасли в течение предыдущих 10 лет (см. *рис. 20*). Затем началось снижение показателя, и в 2007 г. индекс опустился до 4,09, т.е. практически вернулся к прежней умеренности. Как и во всех отраслях, внутрироссийская конкуренция остается наиболее интенсивным видом конкуренции на рынках сбыта российского машиностроения. Конкуренция с импортной продукцией всегда и ощутимо уступала борьбе «с внутренним врагом». Своего пика конкуренция с импортом достигла в 2006 г. Но и тогда ее значение находилось лишь посередине между уровнями «слабая» и «умеренная». До 2002 г. конкуренция с импортом из дальнего зарубежья не могла оторваться от отметки «слабая», а конкуренция с импортом из ближнего зарубежья смогла это сделать только в 2005 г. Таким образом, в преддефолтный период, традиционно считавшийся временем засилья импорта, машиностроение не особенно страдало от последнего. Эту отрасль тогда больше волновали другие, уже забытые сейчас проблемы: бартер, неплатежи, низкий спрос, недостаток оборотных средств. Но и текущий уровень конкуренции с импортом сложно назвать критичным для отрасли: она является «сильной» для 38% машиностроительных заводов, «умеренной» – для 21%, «слабой» – для 12%. Об определенном ее отсутствии заявили 16% предприятий. Последняя цифра – максимум этого показателя с 1998 г., т.е. на момент последнего опроса конкуренцию с производителями из дальнего зарубежья не ощущают больше машиностроительных заводов, чем в самом начале этого «сладкого» периода обесценения рубля и повсеместного импортозамещения. А ведь сейчас рубль крепок как никогда, и импорт льется в страну полноводной рекой. Но отечественные машиностроители относятся к этому спокойнее, чем некоторые аналитики и правительственные чиновники.

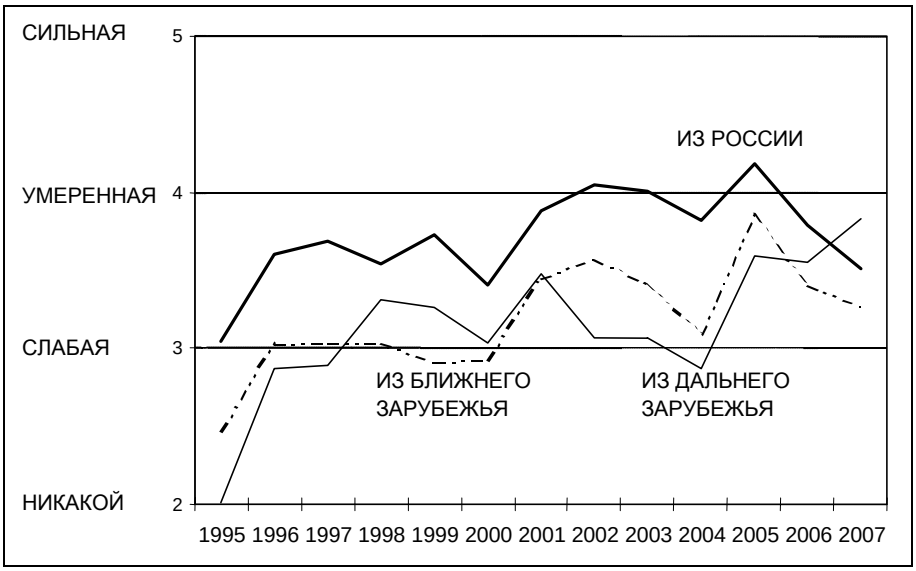


Рис. 21. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в металлургии

Единственной отраслью, где конкуренция с импортом оказалась сильнее, чем внутрироссийская конкуренция, стала металлургия (см. *рис. 21*). Такая уникальная (для

российской экономики) ситуация сложилась в отрасли в 2007 г. Она стала следствием двух противоположных процессов. С одной стороны, уровень внутрироссийской конкуренции снизился очень резко за 2006–2007 гг.: индекс конкуренции потерял 0,67 балла и находится посередине между оценками «слабая» и «умеренная». Аналогичный «сброс» произошел и с конкуренцией с производителями из ближнего зарубежья. Видимо, процессы слияний и поглощений в отрасли на территории бывшего СССР сделали свое дело. С другой стороны, объединяться и договариваться с металлургами из дальнего зарубежья гораздо сложнее – приходится конкурировать. Заметим при этом, что уровень конкуренции с импортом в отрасли не является экстремально высоким по сравнению с аналогичным индикатором в других отраслях. В 2007 г. он всего лишь достиг уровня, какой был 2 года назад в легкой промышленности и к которому была близка тогда же химия и нефтехимия. Все дело в экстремально низком уровне внутрироссийской конкуренции, сложившемся в отрасли к 2007 г. Этот показатель в металлургии действительно выделяется на фоне других отраслей.

3.2.4. Формирование конкурентной среды в российской промышленности

Реализация государственной конкурентной политики в условиях переходной экономики сталкивается с объективными сложностями, обусловленными относительно короткими сроками образования конкурентной среды, быстрым развитием экономических процессов и слабостью традиционных систем мониторинга конкуренции. Цена возможного просчета при определении приоритетов конкурентной политики может оказаться слишком высокой для формирующейся российской рыночной экономики. В этих условиях изучение реальных условий создания конкурентной среды в российской промышленности способно стать важным реальным эмпирическим подспорьем для выработки мер экономической политики.

Вопрос о том, какие из факторов, упоминаемые экономической теорией, формируют реальную конкурентную среду, практически не исследовался. Причина – в отсутствии необходимых статистических данных, описывающих как уровень конкуренции, так и факторы, определяющие ее уровень. При этом надо иметь в виду, что для некоторых факторов в принципе сложно предложить адекватный (прямой и работоспособный) статистический измеритель, и их описание возможно только на качественном уровне. В то же время вопрос о том, какое все-таки влияние на уровень конкуренции оказывают существующие договоренности между производителями о ценовой политике или разделе рынков сбыта, остается в экономическом анализе актуальным.

Исследование вклада различных факторов в формирование совокупного (обобщенного) уровня конкуренции в российской промышленности возможно на основе опросов руководителей предприятий. При таком подходе снимается ряд принципиальных методологических проблем и становится возможным получение совершенно новых данных, способных стать основой корректировки государственной политики в области развития конкуренции. Для практического воплощения указанного подхода с 2000 г. с интервалом 23–26 месяцев (т.е. в двухгодичном цикле) руководителям промышленных предприятий, участвующим в регулярных конъюнктурных опросах ИЭПП, задавались вопросы о направлении и силе влияния на конкуренцию основных факторов, выделяемых экономической теорией. В *анкетный список факторов* были включены:

а) уровень концентрации производства;
б) степень удовлетворенности спроса и наличие избыточных мощностей;
в) договоренности о ценовой политике и разделе рынков сбыта;
г) размер транспортных издержек;
д) проблема поиска поставщиков и потребителей для нового производителя;
е) административная защищенность рынков;
ж) проблема ухода с рынков;
з) наличие потенциальных конкурентов.

Большинство из исследованных факторов либо не имеет адекватных статистических индикаторов, либо не имеет надежной статистической базы. Влияние каждого из этих факторов на агрегатный уровень конкуренции предприятиям было предложено оценить по направлению («усиливает», «ослабляет») и силе влияния («существенно», «умеренно», «незначительно», «никак», «сложно оценить»). При этом предполагалось, что каждый фактор может как усиливать конкуренцию на конкретных рынках сбыта, так и ослаблять ее. Например, административная защищенность может иметь место на небольшой части рынков производителя, поэтому ее влияние относительно невелико. Но на большей же части рынков того же производителя такие барьеры отсутствуют, что приводит к беспрепятственному перемещению товаров и услуг и, естественно, усиливает конкуренцию. В конечном счете, мы получаем итоговое влияние каждого конкретного фактора на агрегатный уровень конкуренции.

При статистической обработке результатов опросов всем категориям ответов («существенно», «умеренно», «незначительно», «никак», «сложно оценить») присваивались ранги – 5, 4, 3, 2, 1 соответственно, – которые взвешивались по доле ответов для получения среднего ответа, т.е. среднего воздействия данного фактора на уровень конкуренции. Чем выше средний ранг влияния фактора, тем более интенсивное воздействие оказывает данный фактор на уровень конкуренции. Наличие в анкете вопросов как об усиливающем, так и об ослабляющем влиянии каждого из факторов позволяет получить результирующую оценку влияния факторов на агрегатный уровень конкуренции. Для вычисления такой оценки необходимо из средней величины положительного влияния вычесть среднюю величину ослабляющего влияния. Тогда положительные значения такого производного итогового индикатора определят факторы, которые, в конечном счете, оказывают позитивное (т.е. усиливают) и негативное (т.е. ослабляют) влияние на уровень конкуренции.

Основные итоги формирования конкуренции в российской промышленности

Поскольку предприятиям в ходе всех 4 опросов предлагалось оценить как позитивное, так и негативное влияние одного и того же фактора (пары противоположных проявлений одного фактора), то для оценки среднего итогового влияния за весь период мониторинга рассматриваемых факторов на уровень конкуренции можно получить средний баланс влияния каждого из факторов как разность между средними оценками положительного и отрицательного воздействий. Средние (за весь период) балансы показали итоговую картину формирования конкуренции в российской промышленности в период 2000–2007 гг. (см. *рис. 22*).

Источник: расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Рис. 22. Средние за 2000–2007 гг. балансы оценок формирования конкуренции в российской промышленности

Таблица 30

Результирующее влияние факторов на уровень конкуренции в 2000–2007 гг.

Факторы	2000	2002	2004	2007
1. Уровень концентрации производства	–0,11	0,04	0,14	–0,09
2. Степень удовлетворенности спроса	0,05	0,14	–0,01	0,20
3. Договоренности о ценовой политике и разделе рынков	0,38	0,50	0,13	0,40
4. Транспортные издержки	–0,28	–0,02	–0,30	–0,25
5. Поиск поставщиков и потребителей	–0,69	–0,31	–0,38	–0,47
6. Административная защищенность рынков	0,31	0,41	0,48	0,41
7. Уход с рынков	0,30	0,29	0,30	0,45
8. Потенциальные конкуренты	0,25	0,46	0,34	0,61
9. Курс рубля		0,22	0,13	0,34

Источник: расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Отслеживаемые в ходе мониторинга факторы достаточно четко и устойчиво разделились на две группы. В первую группу (положительное влияние на конкуренцию) попали 6 факторов: степень удовлетворенности спроса и наличие избыточных мощно-

стей, курс рубля, возможности ухода с рынков, договоренности о ценовой политике и разделе рынков сбыта, административная защищенность рынков, наличие потенциальных конкурентов. Во вторую группу (отрицательное влияние) попали 3 фактора: уровень концентрации производства, размер транспортных издержек, проблема поиска поставщиков и потребителей для нового производителя. Степень позитивного или негативного результирующего влияния на конкуренцию в российской промышленности исследованных факторов была непостоянной, иногда менялся и знак влияния (см. *табл. 30*). Полученные результаты указывают на приоритеты конкурентной политики в российской промышленности.

Помехи развитию конкуренции в российской промышленности

Основной помехой развитию конкуренции производители считают проблему поиска поставщиков и потребителей (см. *рис. 22*). Указанная причина имеет результирующее отрицательное влияние на конкуренцию во всех отраслях промышленности. Особенно велико конечное (т.е. с учетом как позитивного, так и негативного воздействия) сдерживающее влияние этого фактора в металлургии, лесопромышленном комплексе, промышленности строительных материалов и машиностроении. Меньше всего подобных проблем возникает в химии и нефтехимии, но и там влияние рассматриваемого фактора на конкуренцию с учетом всего спектра оценок отрицательное. Этому может быть несколько причин. С одной стороны, за относительно короткий период формирования рыночной экономики объективно не может быть создана развитая информационная инфраструктура, позволяющая производителям изучать потенциальные рынки сбыта, находить и устанавливать контакт с новыми контрагентами. С другой стороны, российские предприятия, наверное, все-таки предпочитают иметь дело с проверенными поставщиками и потребителями, поскольку низкая контрактная культура и длительный опыт экономики неплатежей заставляют их избегать новых – хотя, возможно, и перспективных – партнеров. Задачи государства в этой области, очевидно, должны быть связаны с формированием качественной информационной инфраструктуры на рынках и культуры ведения бизнеса (в первую очередь в части выполнения собственных обязательств).

При оценке начального негативного влияния фактор «привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям продукции» всегда имел наиболее сильное воздействие на конкуренцию (см. *табл. 31*). В 2007 г. его влияние в среднем достигло 3,70, т.е. приблизилось в целом по промышленности к уровню «умеренно». Большие проблемы возникают по этому поводу в цветной металлургии: там негативное влияние привязанности поставщиков и потребителей достигло уже 4,58, т.е. вплотную приблизилось к уровню «существенно», а суммарная доля ответов «существенно» и «умеренно» составляет уже 87%. В идущей следом пищевой промышленности негативное влияние рассматриваемого фактора составляет только 3,89 (т.е. ниже уровня «умеренно»). Далее плотной группой на небольшом интервале «расположились» остальные отрасли промышленности. Минимальное негативное влияние привязанности поставщиков и потребителей получено в промышленности строительных материалов (3,60). Таким образом, отрасли промышленности достаточно высоко и примерно одинаково оценивают негативное воздействие на уровень конкуренции невозможности для себя найти новых поставщиков и потребителей.

Таблица 31

Факторы и степень ослабления конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий, 2000–2007 гг., средний ранг

Факторы	2000	2002	2004	2007
1. Концентрация выпуска основной части продукции на нескольких предприятиях	3,37	3,39	3,31	3,52
2. Неудовлетворенность платежеспособного спроса и отсутствие избыточных мощностей	3,28	3,25	3,42	3,28
3. Неформальные договоренности производителей о разделе рынков, ценовой политике и пр.	2,90	2,99	3,01	3,03
4. Высокие транспортные издержки	3,06	3,06	3,44	3,31
5. Привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям продукции	3,45	3,36	3,50	3,70
6. Административная защищенность ваших рынков сбыта (квотирование, лицензирование, запреты ввоза-вывоза)	2,72	2,86	3,09	3,02
7. Легкость ухода с рынков (реальная возможность возврата средств, вложенных в оборудование и площади)	2,40	2,34	2,72	2,51
8. Отсутствие предприятий, способных быстро вторгнуться на ваши рынки сбыта (т.е. потенциальных конкурентов)	3,27	3,15	3,46	3,35
9. Заниженный курс рубля	*	2,43	2,72	2,52

* В 2000 г. этот вопрос не задавался.
Источник: опросы ИЭПП.

Подтверждает этот тезис и исследование конкурентных преимуществ отечественных предприятий. Основными преимуществами своей продукции на внутреннем рынке российские предприятия и в 2006 г., и в 2007 г. считают длительные связи с потребителями (см. *табл. 32*). За год частота упоминания этого фактора выросла на 15 пунктов. На момент последнего опроса на него указывают уже более 70% предприятий, и он стал практически абсолютным лидером на отраслевом уровне. Только в пищевой промышленности он занимает второе место с 64%, уступив первое «лучшему качеству продукции» (71%), что, впрочем, неудивительно, поскольку львиную долю продукции этой отрасли потребляет население, и отследить устойчивость связей с ним здесь бывает проблематично. Вот и приходится «брать» качеством в самой жесткой конкурентной борьбе (что всегда показывает наш мониторинг уровня конкуренции) – как с другими российскими предприятиями, так и с импортом. Однако положительным такое очевидное лидерство фактора «длительные связи с потребителями продукции» считать не стоит. Причина в том, что это обстоятельство серьезно препятствует вхождению на рынки других производителей и, следовательно, сдерживает развитие конкуренции в российской промышленности.

Достаточно существенным препятствием конкуренции предприятия в итоге (т.е. как разницу между усиливающим и ослабляющим воздействиями) считают высокие транспортные издержки. Самое сильное конечное отрицательное влияние на конкуренцию транспортная составляющая издержек имеет в промышленности строительных материалов, в черной металлургии, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях. Поскольку установление транспортных тарифов и развитие транспорта в значительной степени находятся в руках государства, то снижение негативного влияния указанного фактора зависит от действий правительства и в области тарифов, и в части развития транспортной инфраструктуры.

Таблица 32

Конкурентные преимущества продукции российской промышленности на разных рынках, %

Виды преимуществ	На внутреннем рынке		На внешнем рынке	
	2006	2007	2006	2007
1. Более низкие цены	31	28	59	52
2. Лучшее качество продукции	42	55	26	38
3. Быстрота отгрузки товара	17	22	13	13
4. Удобство расчетов за продукцию	14	17	9	9
5. Послепродажный сервис	19	17	15	13
6. Транспортная близость к потребителям	22	19	5	8
7. Выполнение почти любых запросов заказчиков	32	37	28	27
8. Отсутствие аналогов нашей продукции	21	21	8	11
9. Известность нашей марки (бренда)	43	44	33	41
10. Длительные связи с потребителями продукции	56	71	38	52
11. Обладание патентами, лицензиями, квотами	18	17	15	15

Источники: Январский (2006 г.) и майский (2007 г.) опросы ИЭПП.

Самое умеренное итоговое негативное влияние на уровень конкуренции оказывает степень концентрации производства. Хотя средний баланс влияния за все 4 опроса оказался отрицательным (см. *рис. 22*), его абсолютное значение крайне невелико, а результаты 2 опросов показали все-таки положительное, по мнению предприятий, влияние концентрации на уровень конкуренции (см. *табл. 30*). Таким образом, в целом по промышленности сложился нулевой баланс негатива и позитива в этой сфере. Правда, результаты опроса 2007 г. зафиксировали ослабляющее влияние этого фактора на конкуренцию, тогда как предыдущие 2 опроса (2002 и 2004 гг.) показали исчезновение негативного и рост позитивного воздействия. С учетом активизации процессов слияний и поглощений в российской промышленности влияние концентрации выпуска на общий уровень конкуренции требует более тщательного мониторинга и детального анализа.

На отраслевом уровне концентрация в итоге в 2007 г. сдерживает конкуренцию не во всех отраслях. В стройиндустрии, легкой и пищевой отраслях степень концентрации производства оказывает скоре позитивное, чем негативное, воздействие на конкуренцию. Излишне высокая концентрация производства определенно негативно сказывается на конкуренции лишь в металлургии, химии и нефтехимии. В машиностроении и ЛПК в целом два вектора влияния уравновешивают друг друга. Этот факт свидетельствует о том, что, несмотря на традиционное внимание государства к этой проблеме, здесь существуют еще достаточное поле деятельности, и реестр монополистов не потерял своей актуальности.

Исходное (т.е. до расчета итогового баланса) положительное воздействие фактора «наличие многих производителей, каждый из которых выпускает лишь небольшую долю продаваемой на рынке продукции» было стабильным во времени: средний ранг изменялся в интервале от 3,26 до 3,45, т.е. определенно находится между оценками «незначительно» и «умеренно». Последние 3 опроса показали, что усиливающееся влияние концентрации стабилизировалось на уровне 3,43–3,45. Наиболее сильное положительное воздействие низкой концентрации выпуска зарегистрировано на момент последнего опроса в промышленности строительных материалов (средний ранг – 3,86, сумма ответов «существенно» и «умеренно» – 74%), в химии и нефтехимии (средний ранг –

3,75, сумма ответов «существенно» и «умеренно» – 68%), в пищевой отрасли (средний ранг – 3,58, сумма ответов «существенно» и «умеренно» – 51%) и в машиностроении (средний ранг – 3,50, сумма ответов «существенно» и «умеренно» – 59%).

Влияние «концентрации выпуска основной части продукции на нескольких предприятиях» занимает в целом (по промышленности и за все опросы) второе место по силе исходного негативного влияния на конкуренцию. Уровень такого воздействия был относительно постоянен и изменялся в пределах от 3,31 до 3,52 (последнее – максимальное – значение получено в 2007 г.). Особенно велико негативное влияние этого фактора на момент последнего опроса в черной металлургии: там уровень его воздействия оценен предприятиями в 4,54, сумма ответов «существенно» и «умеренно» составляет 93%. В других отраслях негативное влияние концентрации на конкуренцию оказалось существенно меньше (от 3,63 в цветной металлургии до 3,23 в лесопромышленном комплексе), т.е. между оценками «умеренно» и «незначительно».

Что усиливает конкуренцию в российской промышленности

Как показывают расчеты (см. *табл. 33*), включенные в мониторинг факторы оказывали не слишком значительное исходное усиливающее воздействие на уровень конкуренции. Минимальное значение среднего воздействия получено для фактора «сложность ухода с рынков (невозможность вернуть средства, вложенные в оборудование и площади)» и составляет 2,63, что соответствует примерно середине интервала между оценками «никак» и «незначительно».

Максимальная средняя оценка была получена для фактора «наличие предприятий, способных быстро вторгнуться на ваши рынки сбыта (т.е. потенциальных конкурентов)» в 2007 г. и составляет 3,96, т.е. почти совпадает с уровнем влияния «умеренно». Средние (за все годы мониторинга) ранги находятся в интервале от 2,79 («завышенный курс рубля») до 3,72 («наличие предприятий, способных быстро вторгнуться на ваши рынки сбыта (т.е. потенциальных конкурентов)»).

Таблица 33

Степень усиления основными факторами конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий, 2000–2007 гг., средний ранг

Факторы	2000	2002	2004	2007
1. Наличие многих производителей, каждый из которых выпускает лишь небольшую долю продаваемой на рынке продукции	3,26	3,43	3,45	3,43
2. Высокая удовлетворенность платежеспособного спроса и наличие избыточных мощностей	3,33	3,39	3,41	3,48
3. Отсутствие договоренностей между производителями о разделе рынков, ценовой политике и пр.	3,28	3,49	3,14	3,43
4. Незначительные транспортные издержки	2,78	3,04	3,14	3,06
5. Возможность для нового производителя легко найти поставщиков и потребителей	2,76	3,05	3,12	3,23
6. Отсутствие административной защищенности рынков (квотирования, лицензирования, запретов ввоза-вывоза)	3,03	3,27	3,57	3,43
7. Сложность ухода с рынков (невозможность вернуть средства, вложенные в оборудование и площади)	2,70	2,63	3,02	2,96
8. Наличие предприятий, способных быстро вторгнуться на ваши рынки сбыта (т.е. потенциальных конкурентов)	3,52	3,61	3,80	3,96
9. Завышенный курс рубля	*	2,65	2,85	2,86

* В 2000 г. этот вопрос не задавался.

Источник: опросы ИЭПП.

«Наличие потенциальных конкурентов, способных быстро вторгнуться на привлекательные рынки», возглавляет список факторов, оказывающих итоговое положительное влияние на конкуренцию в российской промышленности (см. *рис. 22*). Понятно, что появление и актуальность этого фактора связаны с сокращением выпуска в постсоветский период, с низкой загрузкой мощностей и наличием большого числа предприятий, ищущих рынки сбыта. Но к 2007 г. навес избыточных мощностей в российской промышленности «рассосался», а существенность этого фактора в деле усиления конкуренции резко возросла. Это свидетельствует об изменении стратегии предприятий, которые переходят от пассивного – за счет использования существующих, но простаивающих мощностей – освоения своих традиционных рынков к инвестиционному, т.е. за счет инвестиций, выходу на другие рынки. Такая стратегия и связанное с ней усиление конкуренции наиболее четко проявляются в легкой промышленности, на втором месте, с большим отрывом от лидера, находятся пищевая отрасль и промышленность строительных материалов.

В списке факторов, которые, по мнению предприятий, оказывали исходное положительное (усиливающее) воздействие на конкуренцию, «наличие потенциальных конкурентов» все годы мониторинга являлось самым значительным фактором, и его влияние постоянно росло. В 2007 г. 44% предприятий в целом по промышленности считают, что он существенно усиливает конкуренцию, а 30% – «умеренно», т.е. почти 3/4 предприятий опасаются вторжения на свои рынки конкурентов. Самые серьезные опасения зарегистрированы в легкой промышленности, где сумма таких оценок составляет 87%, а средний ранг равен 4,28 (т.е. гарантированно превосходит значение «умеренно»). Достаточно сильны подобные опасения также в машиностроении (78% оценок и средний ранг 4,22), в лесопромышленном комплексе (79% и средний ранг 4,6) и в пищевой отрасли (80% и средний ранг 4,11). Во всех этих отраслях средний ранг превосходит уровень «умеренно», и только 3–4% предприятий дали ответ «сложно оценить», т.е. вероятность интервенции конкурентов высока и в высшей степени определенна.

Но в ряде случаев (на некоторых рынках) фактор «наличие потенциальных конкурентов» (точнее, его противоположность – «отсутствие потенциальных конкурентов») ослаблял конкуренцию и находился в исходном рейтинге сдерживающих факторов на 3–4-х местах. Его негативное влияние было минимальным в 2002 г. и достигло максимума в 2004 г. Отсутствие потенциальных конкурентов в 2007 г. сильно ослабляет конкуренцию в лесопромышленном комплексе (3,84), легкой промышленности (3,57) и машиностроении (3,54). А в металлургии, химии и нефтехимии негативное влияние отсутствия навеса потенциальных конкурентов минимально (уровень «незначительно»).

«Отсутствие (или низкая эффективность) административной защищенности рынков» сбыта оказалось в конечном счете на втором месте по силе позитивного влияния на уровень конкуренции. Этот фактор имеет итоговое положительное влияние на конкуренцию во всех отраслях. Можно предположить, что активная борьба с регионализацией рынков и традиционно российское пренебрежение законами сделали свое дело: производители получили единый национальный ранок сбыта, перемещение товаров по которому ограничивается больше транспортными издержками, а не административными барьерами.

Начальный позитивный (т.е. без учета негативного влияния) эффект «отсутствия административной защищенности рынков» возрастал с 2000 по 2004 г. За это время среднее положительное воздействие увеличилось с 3,03 («незначительно») до 3,53 (середина интервала между метками «незначительно» и «умеренно»). Последний опрос зарегистрировал небольшое (до 3,43) снижение положительного влияния этого фактора на конкуренцию. На отраслевом уровне степень положительного влияния отсутствия административной защищенности рынков в 2007 г. существенно различается. В цветной металлургии 88% предприятий считают, что рассматриваемый фактор «существенно» усиливает конкуренцию на рынках, 7% – «умеренно». В результате средний уровень положительного влияния фактора составил 4,95 (т.е. практически равен оценке «существенно»). На момент последнего опроса на втором месте со значительным отрывом находится легкая промышленность. Степень положительного влияния на конкуренцию «отсутствия административной защищенности рынков» составляет в этой отрасли 4,00 (уровень «умеренно») при 76% предприятий, выбравших ответы «существенно» и «умеренно». Немного меньшее по сравнению с легкой промышленностью имеет влияние на конкуренцию рассматриваемый фактор в пищевой отрасли. Там его средний ранг составляет 3,63, доля ответов «существенно» и «умеренно» – 63%. На другом полюсе находится промышленность строительных материалов: средний ранг там составляет 2,95 (ниже уровня «незначительно»), и только 15% предприятий считают, что отсутствие административной защищенности их рынков существенно способствует росту конкуренции.

Масштабы «административной защищенности рынков» несильно ослабляют конкуренцию: средний уровень влияния в 2007 г. – «незначительно». При этом опросы зарегистрировали рост его негативного влияния за период 2000–2007 гг. только на 0,30 пункта.

Достаточно сильное позитивное влияние на уровень конкуренции, в конечном счете, оказывает незначительное количество или низкая эффективность договоренностей между производителями о ценовой политике и разделе рынков сбыта. Этот фактор является, наверное, самым деликатным в изучаемой проблеме. Однако, принимая во внимание доверительный характер отношений с респондентами и достаточно нейтральную формулировку вопроса, можно предположить, что ответы респондентов на анкету ИЭПП находятся ближе всего к истине. Переходный период и этап первоначального накопления капитала накладывают свой отпечаток на поведение отечественных производителей, которые пока предпочитают вытеснить конкурента, а не договориться с ним. Лидерами по усилению конкуренции из-за нежелания идти на компромиссы с конкурентами в итоге оказались черная металлургия, химия и нефтехимия, пищевая промышленность. Скорее всего, влияние фактора «отсутствие договоренностей» в указанных отраслях со временем (т.е. по мере развития цивилизованных отношений) может снизиться.

Чистый начальный положительный эффект (до учета негативного воздействия) «отсутствия договоренностей» имел средние уровни воздействия на конкуренцию в 2000 и 2002 гг. – 3,28 и 3,49 соответственно. Затем положительное влияние снизилось до 3,14 и возросло в 2007 г. до 3,43. Самое массовое положительное влияние честной конкуренции имеет место, по мнению производителей, в цветной металлургии (средний ранг – 3,96, сумма долей ответов «существенно» и «умеренно» – 78%), в химии и

нефтехимии (средний ранг – 3,71, сумма долей ответов «существенно» и «умеренно» – 77%) и в пищевой отрасли (средний ранг – 3,70, сумма долей ответов «существенно» и «умеренно» – 69%). Машиностроение в 2007 г. находится в нижней части рейтинга: положительный эффект «отсутствия договоренностей» оценивается на уровне 3,42 (т.е. посередине между «незначительно» и «умеренно») при 54% ответов «существенно» и «умеренно». Самый низкий положительный эффект от «отсутствия договоренностей» зарегистрирован в легкой промышленности: там средний уровень влияния составляет лишь 3,06 (т.е. «незначительно») и максимум ответов (33%) получила оценка «никак».

Если говорить о стартовом отрицательном вкладе фактора «неформальные договоренности производителей», то его сдерживающее влияние было самым стабильным во времени среди всех отслеживаемых факторов, т.е. никаких подвижек в этой деликатной области, наверное, наиболее заманчивой для надзора со стороны государства, предприятиями не отмечено. Относительно чаще других негативное влияние этого фактора упоминается предприятиями цветной металлургии, промышленности строительных материалов и пищевой отрасли.

«Сложности ухода с рынков (вывода средств)» с целью создания производств в более привлекательных секторах занимают, в конечном счете, 4-е место по силе положительного влияния на конкуренцию и лишь незначительно уступают предыдущему фактору. Однако это обстоятельство вряд ли стоит оценивать позитивно. Предприятия считают, что в сложившейся ситуации сложно ликвидировать неконкурентоспособное производство. Они вынуждены продолжать выпуск убыточной неконкурентоспособной продукции, тем самым «засоряя» рынок ненужной продукцией и нерационально используя ресурсы, тогда как на других рынках эти средства могли бы быть использованы для выпуска нормальной продукции. Такая ситуация имеет два негативных следствия. На рынках, откуда средства не могут быть выведены, производители вынуждены решать проблему сбыта за счет демпинговых цен, неплатежей и прочих особенностей неэффективных производств. Как следствиие, возникают проблемы и у «нормальных» производителей. Они теряют часть сбыта и прибыли, недополучают средства для развития производства и наращивания выпуска конкурентоспособной продукции. На рынках, куда капитал не может попасть, страдают покупатели, имеющие меньший выбор товаров и производителей, вынужденные платить более высокие цены, чем при условии свободного перетока средств.

«Высокая удовлетворенность платежеспособного спроса и наличие избыточных мощностей» замыкает список факторов, оказывающих в итоге положительное влияние на конкуренцию. Однако такой «умеренный» результат оказался итогом сложения достаточно мощных противоположных стартовых оценок. В рейтинге положительного влияния рассматриваемый фактор занимает второе (в среднем за все опросы) место, что объясняется стабильным рангом. Его значение изменялось за все время с 3,33 до 3,48. Второе место в отдельных опросах он занимал только в 2000 и 2007 гг. Но малая изменчивость во времени степени воздействия этого фактора на конкуренцию позволила в итоге обойти другие факторы. В 2007 г. высокая степень удовлетворения спроса и избыточные мощности достигли максимального усиливающего влияния на конкуренцию. Как «существенное» его влияние на усиление конкуренции оценили 24% предприятий, как «умеренное» – 27%. В итоге на момент последнего опроса 51% производителей считают, что «высокая удовлетворенность спроса и наличие избыточных мощностей»

предотвращают возникновение и относительно продолжительное сохранение свободных рыночных ниш. Однако такие оценки относятся, скорее всего, только к спросу, поскольку избыточных мощностей уже не осталось.

С апреля 2007 г. в российской промышленности регистрируется абсолютная нехватка мощностей в связи с ожидаемыми изменениями спроса. То есть доля предприятий, у которых производственных мощностей недостаточно для удовлетворения ожидаемых объемов спроса, превышает долю предприятий, которые считают свои мощности избыточными по отношению к предполагаемым объемам продаж (см. *рис. 23*). Заметим, что кадров российской промышленности не хватает уже давно и много. Таким образом, «общероссийский» навес мощностей, создававший до последнего времени определенный «запас свободного хода» и не требующий инвестиций, исчерпан. В результате растущий спрос в ближайшие годы не будет удовлетворяться полностью и в кратчайшие сроки, как это было все последнее время.

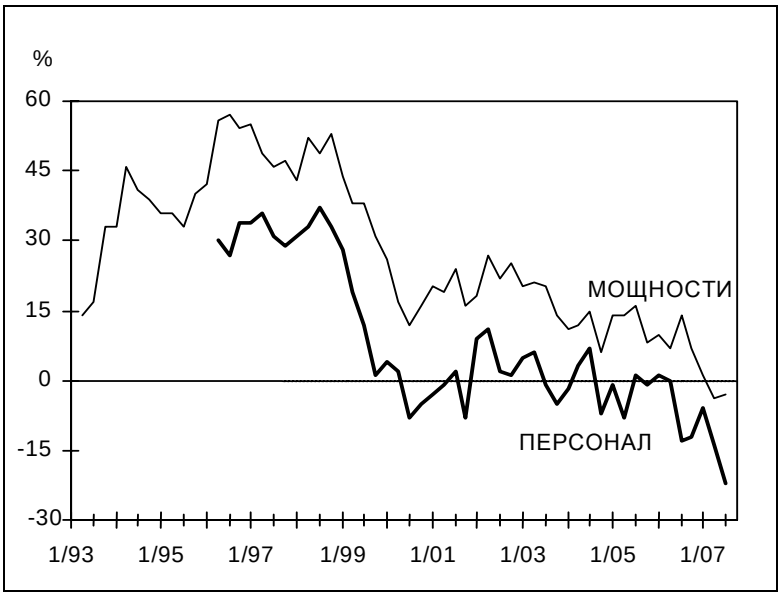


Рис. 23. Балансы оценок мощностей и персонала
(баланс = избыточно – недостаточно)

В начальном рейтинге сдерживающих конкуренцию факторов «низкая удовлетворенность спроса и отсутствие свободных конкурентоспособных мощностей» находится на 3–4-х местах. На момент последнего опроса этот фактор максимально ослабляет конкуренцию в цветной металлургии: средний уровень негативного влияния составляет 4,06 (т.е. «умеренно»), при этом 51% предприятий считают его воздействие «существенным». В 2007 г. в других отраслях негативное влияние рассматриваемого фактора, по мнению предприятий, ниже, особенно в машиностроении (средний ранг – 3,16) и в лесопромышленном комплексе (средний ранг – 3,21).

В конечном счете, в условиях экономических реалий 2000–2007 гг. исследованные факторы оказывают положительное влияние на уровень конкуренции в российской промышленности в целом. Это дает определенные основания для признания государственной политики в этой области эффективной. Реальная конкурентная среда формируется под воздействием как факторов, находящихся вне компетенции (зоны ответствен-

ности) антимонопольного ведомства (потенциальные конкуренты, возможности ухода с рынков, курс рубля, удовлетворенность спроса), так и факторов, на которые может непосредственно влиять государство. Вместе с тем отсутствие договоренностей между производителями вряд ли может быть признано следствием деятельности антимонопольного органа, поскольку факт установления таких сговоров – дело крайне сложное и долгое. Пока, наверное, у госструктур не было ни времени, ни опыта расследования подобных соглашений, за исключением самых простых и грубых случаев, от которых, надо думать, «изворотливый» российский бизнес быстро отказался. Основной заслугой антимонопольного ведомства и всего правительства в целом, которую признают и сами производители, является отсутствие административной защищенности рынков. Негативное же влияние на конкуренцию концентрации производства и транспортных издержек, несомненно, должно стать основной заботой государства в ближайшей перспективе.

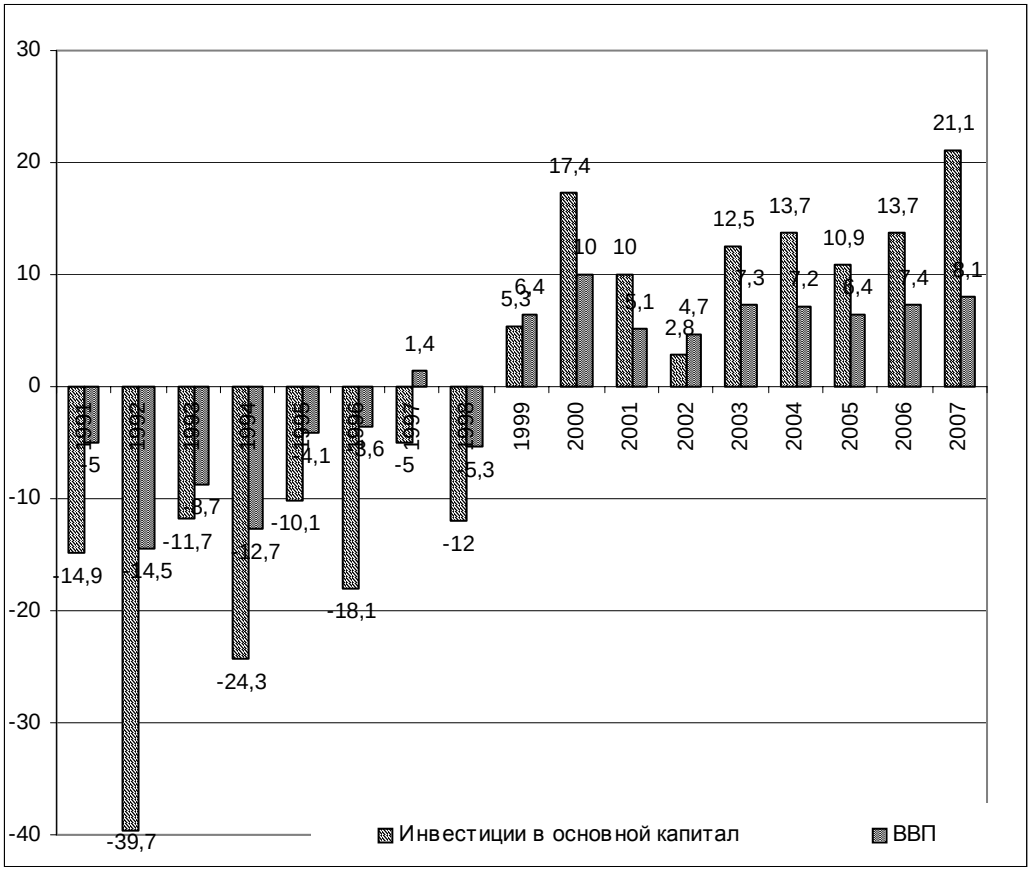
3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики

3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

В российской экономике тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП фиксируется с 2002 г. За период 2003–2007 гг. инвестиции в основной капитал увеличились в 1,92 раза при росте ВВП в 1,42 раза. Отличительной особенностью 2007 г. стало повышение доли инвестиций в основной капитал до 19,7% ВВП, что явилось максимальным за весь период реформ значением этого показателя. Высокий рост инвестиционного спроса поддерживался повышением роли внутреннего рынка в формировании экономической динамики. В 2007 г. объем инвестиций в основной капитал увеличился на 21,1% против 13,7% в предшествующем году.

Рост доходов экономики и бизнеса определял динамичное расширение спроса на капитальные товары. Восстановление с 1999 г. положительной динамики ввода в действие основных фондов явилось фактором преодоления рецессии основного капитала и улучшения показателей воспроизводственной структуры. Коэффициент обновления основных фондов повысился с 1,8% в 2001 г. до 3,4% в 2006 г., степень износа уменьшилась до 44,4%, удельный вес полностью изношенных фондов снизился до 13,3%.

Ориентация производителей на проведение модернизации и реконструкции производства вызвала повышение спроса на машины и оборудование практически во всех видах экономической деятельности. В структуре инвестиций в основной капитал по видам основных фондов наблюдалось повышение доли затрат на машины, оборудование и транспортные средства. Если в 2001 г. на долю инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства приходилось 35% общего объема инвестиций в основной капитал, то в 2006 г. их удельный вес превысил 37,7%.



Источник: Росстат.

Рис. 24. Темпы прироста ВВП и инвестиций в основной капитал в 1991–2007 гг., % к предыдущему году

Таблица 34

Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2000–2007 гг., % к итогу

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006*	2007*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по видам основных фондов:									
жилища	11,3	11,4	12,2	12,6	11,9	12,0	12,0	7,1	7,6
здания и сооружения	43,1	41,8	41,0	43,5	41,9	40,4	42,7	48,4	49,6
машины, оборудование, транспортные средства	36,6	35,0	37,7	37,1	40,4	41,1	37,7	36,7	35,4
прочие	9,0	11,8	9,1	6,8	5,8	6,5	7,6	7,8	7,4

* Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.
Источник: Росстат.

При сложившихся за период 2000–2007 гг. темпах развития отечественного машиностроения, динамики инвестиционных расходов и характеристик воспроизводства основного капитала на внутреннем рынке усилилось влияние импортных поставок машин и оборудования. Всплеск спроса на импортную технику приходился на 2000 г., и с этого времени тенденция опережающих темпов роста импорта машин и оборудования относительно развития отечественного машиностроения приняла устойчивый характер

и корреспондирует с динамикой инвестиционной активности. Факторами, которые оказывали положительное влияние на изменение технологической и видовой структуры инвестиций в основной капитал в краткосрочной и среднесрочной перспективе, стали удешевление импортных машин и оборудования вследствие укрепления реального курса рубля, а также ввод нулевых ставок на импортное оборудование (2005–2007 гг.), которое не производится на российских предприятиях, и использование режима промышленной сборки, согласно которому были снижены ввозные пошлины на импортные компоненты. Принятие этих мер стимулировало ускорение темпов импорта машин и оборудования.

За период 2003–2006 гг. при среднегодовых темпах прироста инвестиций в основной капитал на уровне 11,9% и отечественного производства машиностроения на 8,7% этот показатель по импорту машин оборудования и транспортных средств составлял 32,2%. В 2007 г. при росте инвестиций в основной капитал на 21,1%, производства машин и оборудования – на 20,9%, транспортных средств и оборудования – на 15,7% и электрооборудования – на 14,8% импорт машин и оборудования вырос в 1,55 раза. Инвестиции на приобретение импортного оборудования в общем объеме инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства в 2007 г. составили 308,5 млрд руб., или 17,8%.

Отличительной особенностью 2007 г. стало изменение соотношения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, направляемых на инвестиции. В 2007 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года фиксируется повышение доли бюджетных инвестиций в ВВП на 0,5 п.п. За счет бюджетных средств было профинансировано 1042,4 млрд руб. инвестиций в основной капитал, что составило 21,2% общего объема инвестиций в основной капитал в целом по экономике, в том числе средств федерального бюджета – 8,4%.

Таблица 35

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, % к итогу

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:								
собственные средства	47,5	49,4	45,0	45,2	45,4	44,5	42,1	41,5
из них:								
прибыль	23,4	24,0	19,1	17,8	19,2	20,3	19,9	19,9
привлеченные средства	52,5	50,6	55,0	54,8	54,6	55,5	57,9	58,5
из них:								
кредиты банков	2,9	4,4	5,9	6,4	7,9	8,1	9,6	9,4
В том числе иностранных банков	0,6	0,9	0,9	1,2	1,1	1,0	1,6	1,1
заемные средства других организаций	7,2	4,9	6,5	6,8	7,3	5,9	6,0	6,1
бюджетные средства:	22,0	20,4	19,9	19,6	17,9	20,4	20,2	21,2
федерального бюджета	6,0	5,8	6,1	6,7	5,3	7,0	7,0	8,4
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	14,3	12,5	12,2	12,1	11,6	12,3	11,8	11,7
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	4,7	4,5	4,1	4,7	5,0	4,8	6,9	4,6

* Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.
Источник: Росстат.

В 2007 г. объем средств, предусмотренный на финансирование строек и объектов ФАИП, пересматривался трижды, при этом бюджетные ассигнования были увеличены как по программной, так и по непрограммной части. Бюджетные ассигнования по программной части ФАИП составили 360,6 млрд руб. и по непрограммной – 223,2 млрд руб. Объем государственного оборонного заказа в рамках программной и непрограммной частей ФАИП составил 101,5 млрд руб., или 17,4% общего лимита.

В результате государственные капитальные вложения на реализацию ФАИП в 2007 г. по сравнению с 2006 г. увеличились на 58,9% в ценах соответствующих лет. Удельный вес расходов на финансирование ФАИП в ВВП в 2007 г. составил 1,77% и на 0,4 п.п. превысил уровень предыдущего года.

Таблица 36

Удельный вес расходов на Федеральную адресную инвестиционную программу в 2004–2007 гг., % к ВВП

	2004	2005	2006	2007*
ФАИП – всего	0,47	1,17	1,37	1,77
Программная часть	0,27	0,85	0,87	1,09
Непрограммная часть	0,21	0,32	0,50	0,68

* Предварительные данные.
Источник: расчет по данным Росстата и Минэкономразвития.

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.

Государственные инвестиции из бюджета осуществлялись через Инвестиционный фонд, Федеральную адресную инвестиционную программу и Федеральные целевые программы (ФЦП). Через ФЦП финансировались инвестиции на различные социально-экономические и отраслевые программы, признанные приоритетными. В 2007 г. значительно сократилось количество целевых программ и подпрограмм, финансируемых из федерального бюджета. Это позволило сконцентрировать ресурсы на основных направлениях социально-экономического развития страны. Через ФАИП финансировалось в основном строительство конкретных объектов – как необходимых для исполнения ФЦП, так и внепрограммных.

За январь – декабрь 2007 г. государственными заказчиками использовано 401,8 млрд руб. капитальных вложений за счет всех источников финансирования, или 99,3% общего объема профинансированных средств за счет всех источников финансирования.

По стройкам и объектам ФАИП, по которым Росстат ведет наблюдение, финансирование годового лимита государственных капитальных вложений составило 316,8 млрд руб., или 67,9% годового лимита. Уровень финансирования производственных комплексов находится в пределах средних значений. Существенно ниже, чем в целом по стройкам и объектам для государственных нужд, профинансирован годовой лимит государственных капитальных вложений в рамках социального комплекса.

Таблица 37

Использование инвестиций за счет всех источников на финансирование объектов, предусмотренных адресной инвестиционной программой в 2007 г., млн руб.

	Лимит государственных капитальных вложений		Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования	
	Всего	В том числе из федерального бюджета	Всего	В том числе из федерального бюджета
Всего	622,4	466,6	401,8	316,8
В том числе:				
строительный комплекс	0,4	0,4	0,4	0,3
транспортный комплекс	295,6	190,7	198,0	147,5
агропромышленный комплекс	10,6	9,9	8,2	7,6
специальный комплекс	44,4	29,6	24,0	21,6
социальный комплекс	246,9	217,5	152,4	126,2
другие объекты	24,4	18,6	18,7	13,6

Примечание. Без учета строек и объектов, входящих в государственный оборонный заказ
Источник: Росстат.

В 2007 г. почти ¾ объема капитальных вложений приходится на Центральный, Северо-Западный и Южный федеральные округа.

Таблица 38

Некоторые параметры финансирования объектов Федеральной адресной инвестиционной программой по федеральным округам в 2007 г., млрд руб.

Федеральный округ	Лимит капитальных вложений в рамках ФАИП за счет всех источников	Лимит государственных капитальных вложений	Фактически использовано за счет всех источников финансирования	
			млрд руб.	в % от лимита на год
Центральный	249,6	157,9	115,4	46,2
Северо-Западный	86,9	76,9	80,0	92,1
Южный	121,8	104,1	71,7	58,9
Приволжский	55,2	43,2	49,3	89,3
Уральский	19,0	14,2	15,1	79,3
Сибирский	42,3	36,1	28,3	66,9
Дальневосточный	47,8	34,2	42,1	88,1

Источник: Росстат, Минэкономразвития.

Сопоставление уровня использования средств по стройкам и объектам для федеральных государственных нужд показывает, что выше среднего по России этот показатель в 2007 г. зафиксирован в Северо-Западном, Дальневосточном, Приволжском, Уральском и Сибирском федеральных округах на фоне существенного отставания Центрального и Южного федеральных округов.

В соответствии с Федеральной адресной инвестиционной программой по уточненному перечню Минэкономразвития России в 2007 г. предусматривалось выделение государственных инвестиций на строительство 6093 строек и объектов. В 2007 г. намечалось ввести в действие 3696 объектов, из них, по данным Росстата, был введен 1041 объект, в том числе 913 объекта на полную мощность, 128 – частично. Кроме того, вве-

дены 100 объектов (40 – на полную мощность и 60 – частично) из числа предусмотренных к вводу в последующие годы.

На 1 января 2008 г. полностью профинансированы 4043 объекта. Вместе с тем уровень финансирования 1668 объектов составил менее 50%, а 1497 объектов не были профинансированы. Техническую готовность от 51,0 до 99,9% имели 1509 объектов, или 24,7%.

Таблица 39

Объекты, предусмотренные адресной инвестиционной программой

	Количество объектов на 2007г.*		Введено в действие в 2007 г.**	
	всего	в том числе со сроком ввода 2007 г.	на полную мощность	частично
Всего	6093	3696	953	188
В том числе:				
строительный комплекс	3	3	–	–
транспортный комплекс	1003	512	188	26
агропромышленный комплекс	1142	967	292	52
специальный комплекс	269	180	18	9
социальный комплекс	3307	1785	394	93
другие объекты	369	249	61	8

* Включая проведение проектно-изыскательских работ и приобретение оборудования, не входящего в сметы строек.
** Количество строек и объектов, принятых в эксплуатацию в установленном порядке.
Источник: Росстат.

Задержки по финансированию отдельных ФЦП в 2007 г. были вызваны поздним утверждением ряда ФЦП, которые принимались уже в течение года. Традиционная задержка с финансированием ФАИП в начале года, низкая исполнительская дисциплина и отсутствие жесткого контроля за расходованием средств являются основными факторами систематического роста незавершенного строительства на фоне ежегодного увеличения числа новых строек и объектов.

В соответствии с поправками в Бюджетный кодекс эта ситуация в 2008 г. должна измениться. Предусматривается, что ни одна ФЦП не будет финансироваться, если она не утверждена за месяц до внесения проекта федерального бюджета в Госдуму, т.е. все ФЦП должны быть утверждены до 26 июля. В течение следующих двух лет изменится порядок формирования перечня строек и объектов, финансируемых из федерального бюджета, который утверждается в ФАИП. Достаточно будет один раз поименовать объект в ФЦП или в постановлении правительства, и это станет решением о его финансировании на весь период строительства. При таком порядке не потребуется ежегодно утверждать расходы по каждому объекту, что повысит дисциплину финансирования ФЦП.

Принципиально новым моментом экономического роста в период 2003–2007 гг. стал сдвиг от финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий и организаций к расширению участия привлеченных средств. Это стало яркой иллюстрацией качественных изменений механизма инвестиционного развития, ориентированного на рационализацию потоков инвестиционных ресурсов. По итогам 2007 г. на долю привлеченных средств приходилось 58,5% общего объема инвестиции в основной капитал.

Развитие этого процесса обусловлено повышением активности банковского сектора, ростом вложений населения в жилищное строительство и интенсивным притоком иностранного капитала. Низкая реальная стоимость кредитных ресурсов при сложившемся в экономике среднем уровне рентабельности обусловила расширение круга предприятий-заемщиков. Среди факторов, позитивно влияющих на динамику кредитов и других заемных средств, можно выделить также рост организованных форм сбережения населения. Доля средств, направленных на долевое участие в строительстве, составила 3,3% общего объема инвестиций в основной капитал, в том числе населения – 1,0%.

В структуре инвестиционных ресурсов доля банков в кредитовании инвестиций составила 9,4%, что соответствует уровню предыдущего года. Сохранилась тенденция к повышению участия страховых и инвестиционных компаний, промышленных и торговых предприятий в финансировании инвестиционной деятельности.

Следует обратить внимание на особенности участия иностранных банков в финансировании инвестиционной деятельности. В российской экономике с 2000 г. наблюдалось повышение доли зарубежных инвестиций и роста участия иностранных банков в финансировании инвестиций в основной капитал. Однако в 2007 г. инвестиции в основной капитал из-за рубежа составили 4,6% общего объема инвестиций и снизились на 3,3 п.п. по сравнению с предыдущим годом, а доля кредитов иностранных банков сократилась до 1,1% против 1,6%. В структуре использования средств, поступивших из-за рубежа в форме иностранных инвестиций, доминирующее значение приобрело повышение доли расходов на приобретение ценных бумаг и погашение кредитов банков и займов до 27,4% против 7,0% в 2006 г. на фоне снижения доли инвестиций в основной капитал на 10 п.п. – до 13,1%.

Формирование этих пропорций протекало на фоне интенсивного роста чистого ввоза капитала и иностранных инвестиций. По предварительной оценке ЦБ России, в 2007 г. чистый ввоз частного капитала составил 82,3 млрд долл. против 41,3 млрд долл. в 2006 г.

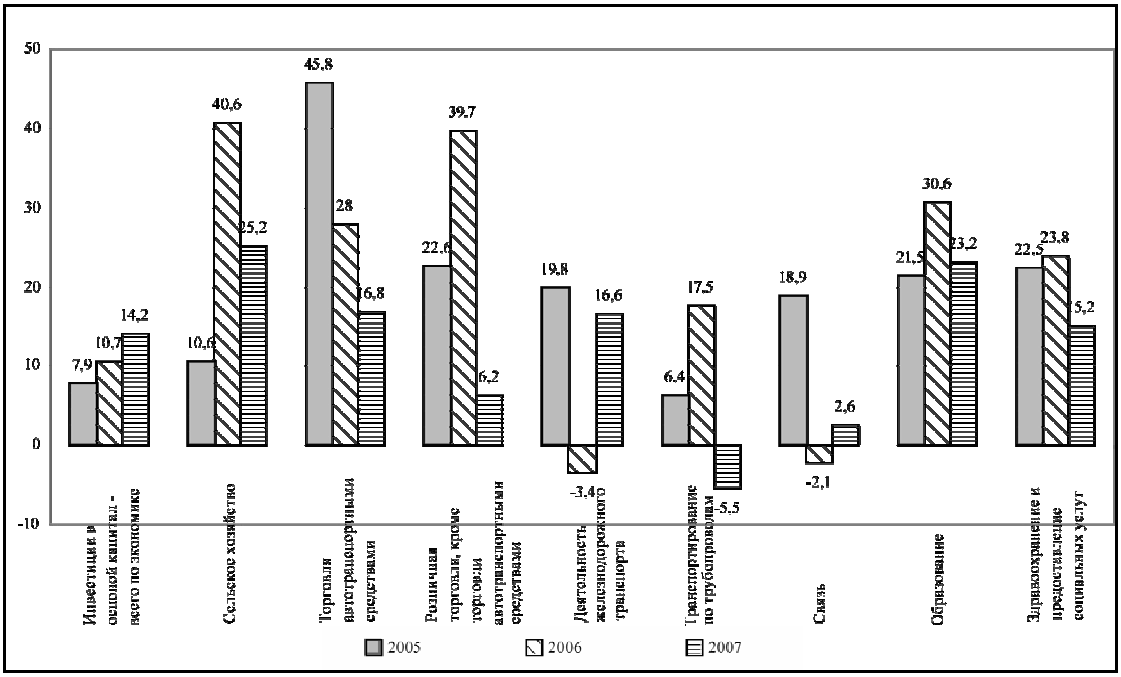
Изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности в 2007 г. определялось сформировавшимися в предыдущем году тенденциями.

Повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры и увеличение спроса на услуги этих видов деятельности является индикатором потенциала роста, тем более что инвестиционная политика в этом секторе ориентировалась главным образом на решение перспективных проблем. За период 2002–2007 гг. доля транспорта, связи и торговли повысилась на 3,0 п.п. и составила 25,3% общего объема инвестиций в основной капитал. За годы реформ доля транспорта в структуре инвестиций в реальный сектор экономики увеличилась почти вдвое и в 2007 г. составила 20,2%. Если в 1992 г. доля инвестиций в связь составляла менее 0,6% в общем объеме инвестиций в национальную экономику, то в 2007 г. она достигла 5,3%.

В 2006–2007 гг. сохранилась тенденция роста инвестиций в основной капитал в транспорт и торговлю, а также в виды деятельности, ориентированные на предоставление социальных услуг, – образование, здравоохранение. Характерной особенностью инвестиционного процесса на транспорте в 2007 г. явилось изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности. В 2006 г. было зафиксировано сокращение масштабов инвестиций в железнодорожный транспорт и связь, для которых период

восстановительного роста 1999–2005 гг. был периодом высокой инвестиционной активности, на фоне ускорения темпов и повышения доли трубопроводного транспорта в общем объеме инвестиций в транспорт до 39,9%. В 2007 г. сокращение масштабов инвестиций в транспортирование по трубопроводам явилось фактором замедления темпов инвестиций в развитие транспорта в целом.

На фоне устойчиво растущего спроса на услуги торговли в 2006–2007 гг. наблюдалось перераспределение инвестиций по видам деятельности при расширения материально-технической базы розничной торговли и торговли автотранспортными средствами.



Примечание: Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.
Источник: Росстат.

Рис. 25. Изменение темпов роста инвестиций в основной капитал по видам деятельности и предоставления услуг в 2005–2007 гг., % к предыдущему году

Структура инвестиций в производство товаров в 2006–2007 гг. определялась опережающим ростом инвестиций в сельское хозяйство и добычу полезных ископаемых.

Особенностью структурных сдвигов в производстве товаров в 2006–2007 гг. явилось преодоление тенденции к сокращению доли инвестиций в добычу полезных ископаемых, которая наблюдалась с 2002 г. По итогам 2006 г. прирост инвестиций в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых составил 25,1% против спада на 2,6% в предыдущем году. В 2007 г. прирост инвестиций в добычу полезных ископаемых составил 19,1%, в том числе в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых – 19,0%, при росте инвестиций в обрабатывающие производства на 10,8%. В производстве и распределении электроэнергии, газа и воды в 2007 г. прирост инвестиций достиг 30,0% и был обусловлен повышением инвестиционной активности в производстве и передаче электроэнергии в 1,51 раза.

Таблица 40

Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006*	2007*
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по видам экономической деятельности:									
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3,0	4,0	4,6	4,1	4,1	3,9	4,9	4,0	4,3
промышленность	40,4	40,4	38,6	38,2	38,7	37,1	37,2	40,7	41,7
добыча полезных ископаемых	18,1	19,0	16,9	16,0	15,4	13,9	15,3	17,0	17,3
в том числе добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	16,7	17,5	15,5	14,5	14,0	12,4	13,9	15,5	15,8
обрабатывающие производства	16,3	15,9	15,9	15,6	16,4	16,4	15,8	16,1	15,7
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	6,0	5,5	5,8	6,6	6,9	6,8	6,1	7,6	8,7
строительство	6,4	5,2	5,4	4,9	3,5	3,6	3,5	306	2,4
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	2,7	2,9	3,6	3,5	3,5	3,6	3,4	3,1	2,9
транспорт	18,5	19,2	15,1	17,5	17,3	19,1	18,8	20,2	20,2
связь	2,7	3,0	3,4	4,8	5,4	5,4	4,7	5,3	5,1
финансовая деятельность	0,8	0,8	1,0	1,2	1,4	1,4	1,2	1,1	1,4
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	15,2	14,7	18,1	17,7	17,3	16,8	16,4	12,0	12,0
образование	1,5	1,5	2,0	1,6	1,7	1,6	1,6	2,2	2,3
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	1,3	1,5	1,5	1,4	1,8	1,9	2,2	2,1	2,0
здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,6	2,4	2,0	2,0	2,5	2,6	2,7	2,7	2,6
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,9	3,5	3,8	2,6	2,4	2,5	2,9	2,8	2,7

* Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.
Источник: Росстат.

Доля обрабатывающих производств в структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике в 2007 г. составила 15,7%. При сохранении традиционно высокой концентрации доходов внутри сырьевых экспортоориентированных производств характерной для российской экономики является низкая доля инвестиций в машиностроение. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования в машиностроительный комплекс явились фактором, сдерживающим темпы развития производств по выпуску конечных и промежуточных товаров. При сформировавшейся структуре отечественного производства инвестиционных товаров импорт остается одним из основных источников обновления основного капитала, реконструкции и модернизации производства.

3.3.2. Иностранные инвестиции

2007 г. характеризуется рекордно высокими темпами роста средств, вложенных иностранными инвесторами в российскую экономику. В 2007 г. в РФ поступило 120,9 млрд долл. иностранных инвестиций, что в 2,2 раза выше показателя 2006 г.

Таблица 41

Иностранные инвестиции в российскую экономику[9]

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2003	29 699	6 781	401	22 517	150,1	169,4	84,9	147,1
2004	40 509	9 420	333	30 756	136,4	138,9	83,0	136,6
2005	53 651	13 072	453	40 126	132,4	138,8	136,3	130,5
2006	55 109	13 678	3 182	38 249	102,7	104,6	700,0	95,3
2007	120 941	27 797	4 194	88 950	219,5	203,2	131,8	232,6

Источник: Росстат.

Согласно отчету по инвестициям конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD, «World Investment Report 2007»), опубликованному в октябре 2007 г., по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2006 г. РФ вышла на 10-е место в мире (в 2005 г. – 15-е место). Среди развивающихся стран Россия заняла 2-е место после Китая (в 2005 г. – 3-е место).

В декабре международное рейтинговое агентство Moody's подтвердило присвоенные России рейтинги государственных облигаций в национальной и иностранной валюте на уровне «Baa2». По мнению Moody's, значительный рост российской экономики в 2005–2007 гг. связан прежде всего с производствами, ориентированными на внутренний рынок (строительство, сфера обслуживания, финансы, транспорт и коммуникации). Ранее и S&P также подтвердило суверенный кредитный рейтинг России «BBB+», прогноз «Стабильный».

В 2007 г. объем прямых вложений в российскую экономику по сравнению с 2006 г. вырос в 2 раза, прежде всего за счет увеличения таких составляющих, как взносы в уставный капитал и кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций. Первые выросли за 2007 г. до 14,8 млрд долл. (что на 68,7% выше аналогичного показателя за 2006 г.), вторые, увеличившись по отношению к предыдущему году в 3,0 раза, достигли уровня 11,7 млрд долл. Таким образом, удельный вес кредитов, полученных

[9] *Прямые инвестиции* – это инвестиции, сделанные юридическими и физическими лицами, полностью владеющими организацией или контролирующими не менее 10% акций или уставного (складочного) капитала организации.

Портфельные инвестиции – это покупка акций, паев, облигаций, векселей и других долговых ценных бумаг. Они составляют менее 10% в уставном (складочном) капитале организации.

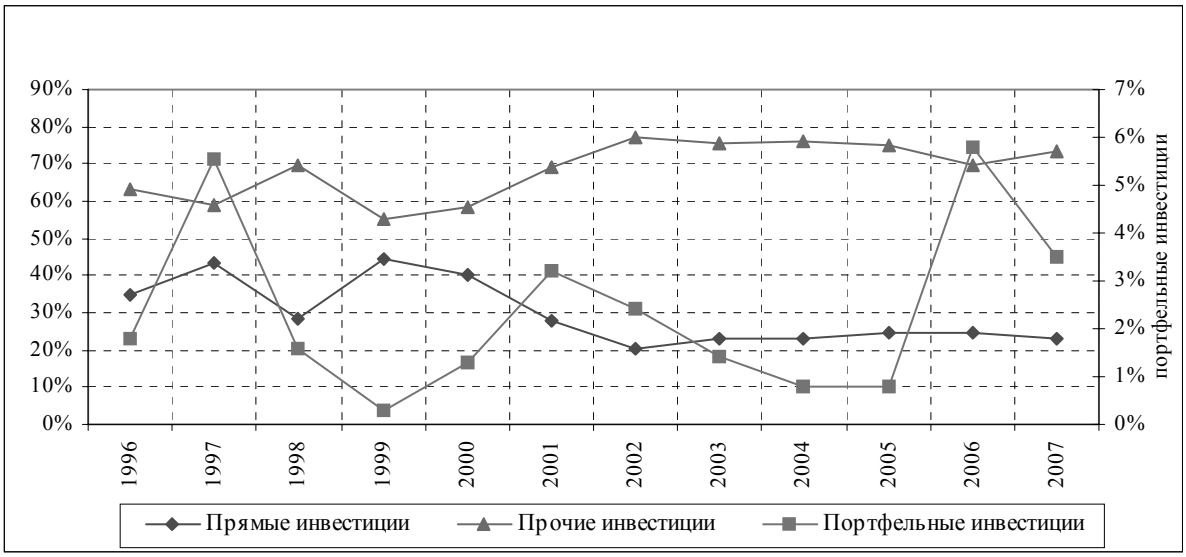
Инвестиции, не подпадающие под определение прямых и портфельных, указываются как *прочие* (торговые кредиты, кредиты правительств иностранных государств под гарантии Правительства Российской Федерации, прочие кредиты (кредиты международных финансовых организаций и т.д.), банковские вклады).

от зарубежных совладельцев организаций, в структуре прямых иностранных инвестиций в РФ вырос с 28,5% в 2006 г. до 42,0% в 2007 г.

В совокупной структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2007 г., наибольший прирост отмечен в сегменте прочих инвестиций. Доля торговых кредитов в структуре прочих вложений снизилась с 24,2% в 2006 г. до 15,8% в 2007 г.

Темпы роста портфельных инвестиций, основную массу которых составляют инвестиции в акции и паи (2006 г. – 90,8% объема портфельных инвестиций, 2007 г. – 95,5%), как и в предыдущем году, сохранились на высоком уровне (131,8% к 2006 г.).

В целом по сравнению с предыдущим годом в 2007 г. структура иностранных инвестиций в российскую экономику существенных изменений не претерпела.



Источник: Росстат.

Рис. 26. Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 1996–2007 гг.

Как и в предыдущем году, в 2007 г. сохранилась концентрация иностранных инвестиций в промышленности и сфере торговли. По итогам 2007 г. иностранные вложения в данные сферы выросли в 2 и 3,6 раза соответственно. Существенный рост инвестиций в торговлю привел к увеличению ее удельного веса в отраслевой структуре иностранных инвестиций почти в 1,6 раза по сравнению с 2006 г. Распределение иностранных инвестиций по основным отраслям российской экономики представлено в *табл. 42*.

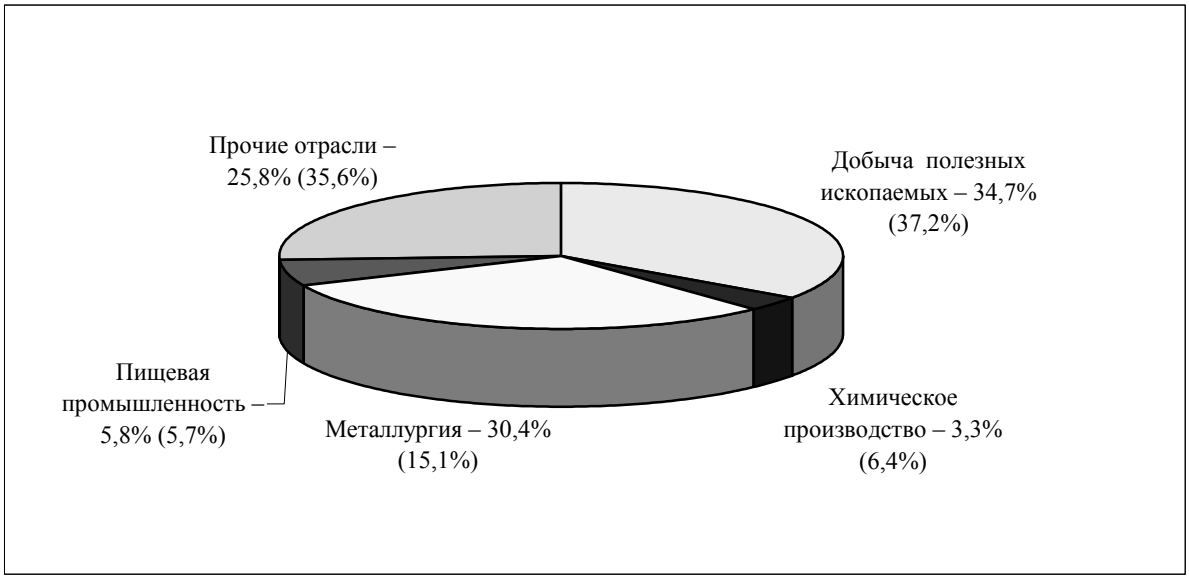
Наибольший рост иностранных инвестиций в промышленность (210,9% уровня 2006 г.) отмечен в обрабатывающих отраслях (в 2006 г. наблюдалось снижение на 15,8% к 2005 г.). Иностранные вложения в добывающую промышленность за 2007 г. выросли в 1,9 раза (в 2006 г. отмечался рост на 52,5%). В обрабатывающей промышленности в 4,1 раза выросли инвестиции в металлургию, в 2,1 раза – в пищевую промышленность и на 4,3% – в химическое производство, достигнув показателей в 15,2 млрд, 12,9 млрд и 1,6 млрд долл. соответственно.

Таблица 42

Отраслевая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2005–2007 гг.

	В млн долл.			Изменение, % к предыдущему году			В % к итогу		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Промышленность	24 318	24 607	50 163	120,6	101,2	203,9	45,3	44,7	41,5
Транспорт и связь	3 840	5 297	6 703	188,9	137,9	126,5	7,2	9,6	5,5
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	20 461	13 089	47 310	156,9	64,0	361,4	38,1	23,8	39,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	2 602	5 998	8 414	101,2	230,1	140,3	4,8	10,9	7,0
Финансовая деятельность	1 813	4 698	4 450	181,1	259,1	94,7	3,4	8,5	3,7
Прочие отрасли	617	1 420	3 901	36,4	231,8	274,7	1,2	2,5	3,2

Источник: Росстат.



Источник: Росстат.

Рис. 27. Отраслевая структура иностранных инвестиций в промышленность в 2007 г. (в скобках представлены данные за 2006 г.)

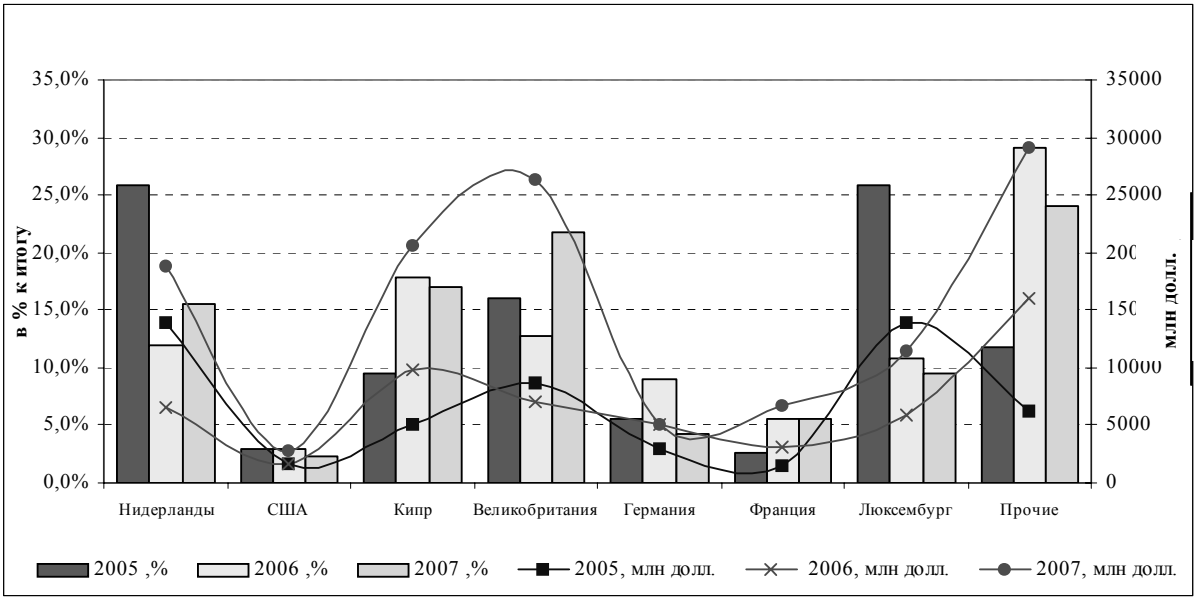
Удельный вес прямых инвестиций в промышленность вырос с 29,2% в 2006 г. до 36,3% в 2007 г., доля прочих инвестиций за данный период снизилась с 66,7 до 57,3%.

В структуре иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в промышленности также были отмечены изменения. В сфере добычи полезных ископаемых в 2007 г. доля прямых вложений, увеличившихся по сравнению с 2006 г. в 3,1 раза, выросла до 80,1% (в 2006 г. – 49,4%). Доля прочих вложений в добычу, снижение которых в 2007 г. оценивается в 25,8%, уменьшилась до 19,8% (в 2006 г. – 50,6%).

В обрабатывающей промышленности в 2007 г. наоборот, основная часть пришлась на прочие вложения, которые по сравнению с 2006 г. увеличились в 2,2 раза, и в

итоговых показателях инвестиций в обрабатывающую промышленность был достигнут уровень 78,7% (в 2006 г. – 76,8%). Прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли выросли на 57,6%. Удельный вес прямых вложений в обрабатывающую промышленность снизился до 12,8% (в 2006 г. – 17,2%). Наибольшие темпы роста иностранных инвестиций в промышленность отмечены в секторе портфельных инвестиций (в 3,0 раза по отношению к 2006 г.), что привело к увеличению их доли до 8,5% (в 2006 г. – 6,0%).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2006 г., лидирующую позицию занимал Кипр – 17,9% совокупного объема иностранных инвестиций, поступивших в РФ, на 2-м месте была Великобритания – 12,7% совокупного объема. По итогам 2007 г. наибольший объем – 26,3 млрд долл. (21,8% общего объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику за данный период) – был направлен из Великобритании, с Кипра в РФ поступило 20,7 млрд долл. (17,1%), из Нидерландов – 18,8 млрд долл. (15,5%).



Источник: Росстат.

Рис. 28. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2005–2007 гг.

Наибольший рост инвестиций в 2007 г. отмечен из Великобритании – в 3,7 раза по отношению к 2006 г. Инвестиции с Кипра выросли в 2 раза, из Франции – в 2,2 раза из Нидерландов – в 2,8 раза, из Люксембурга – в 1,9 раза. Вложения из Германии остались на уровне предыдущего года.

Различия в динамике инвестиций привели к изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику. Удельный вес Нидерландов и Великобритании заметно вырос – с 12,0 и 12,7% в 2006 г. до 15,5 и 21,8% в 2007 г. Доли Кипра, Германии, США и Люксембурга сократились. При этом удельный вес Фран-

ции в географической структуре иностранных вложений в РФ практически не изменился, оставшись на уровне 5,5%.

По итогам 2007 г. в список 10 крупнейших стран – инвесторов российской экономики вошла Ирландия, инвестировавшая в РФ 5,2 млрд долл., или 4,3% совокупного объема иностранных инвестиций. Основной интерес инвесторов из Ирландии был сконцентрирован в сфере транспорта и связи, куда было направлено 53,7% ирландских вложений в РФ.

Предприниматели из Великобритании продолжили инвестирование в торговлю, вложив в эту сферу в 2007 г. в 4,6 раза больше средств, чем в 2006 г. По итогам 2007 г. на торговлю пришлось 64,2% совокупных вложений в РФ из Великобритании (в 2006 г. – 52,1%). Доля обрабатывающих производств в инвестициях из Великобритании выросла с 22,2% в 2006 г. до 27,7% в 2007 г.

В структуре инвестиций в РФ из Нидерландов произошло увеличение доли добычи топливно-энергетических полезных ископаемых с 55,2% в 2006 г. до 67,1% в 2007 г.

В 2007 г. наиболее привлекательными для инвесторов с Кипра стали торговля, операции с недвижимым имуществом и строительство, куда они инвестировали 45,5, 19,0 и 4,7% совокупных инвестиций в РФ. В 2006 г. основными направлениями кипрских вложений в российскую экономику были обрабатывающие производства (39,1% совокупных инвестиций с Кипра) и операции с недвижимостью (26,4%).

По состоянию на конец декабря 2007 г. накопленный иностранный капитал без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США, составил 220,6 млрд долл., что на 54,3% превышает соответствующий показатель на начало года.

По итогам 2007 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций попрежнему лидируют Кипр, Нидерланды, Великобритания, Люксембург и Германия, доля которых составила 72,0%. В то же время доля первой пятерки стран-инвесторов в сегменте прямых инвестиций выросла до 77,0% (в 2006 г. – 71,9%), в структуре портфельных и прочих инвестиций она сократилась до 65,1% (в 2006 г. – 71,1%) и 67,8% (в 2006 г. – 71,8%).

Таблица 43

Накопленные иностранные инвестиции по основным странам-инвесторам

	Накоплено на 01.10.2007 г., млн долл.				Изменение к 01.01.2007 г., %			
	Всего	**Прямые**	**Портф.**	**Прочие**	**Всего**	**Прямые**	**Портф.**	**Прочие**
США	8 579	3 635	1 207	3 737	111,4	79,2	238,1	143,6
Германия	11 786	4 494	98	7 194	96,1	135,4	5,8	99,3
Франция	5 919	1 554	31	4 334	160,0	146,9	–	164,1
Великобритания	29 235	3 438	2 314	23 483	247,7	118,3	1369,2	269,1
Кипр	49 593	35 426	1 700	12 467	153,7	155,4	125,2	153,5
Нидерланды	39 068	35 254	52	3 762	166,6	183,3	83,9	90,5
Люксембург	29 161	735	219	28 207	127,5	125,2	107,9	127,7
Прочие страны	47 254	18 524	1 107	27 623	163,7	138,3	121,5	189,7
Итого	**220 595**	**103 060**	**6 728**	**110 807**	**154,3**	**151,8**	**137,3**	**158,0**

Источник: Росстат.

В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец декабря 2007 г., преобладают прочие инвестиции, на которые пришлось 50,2%. Аналогичный показатель для 2006 г. составил 46,7%.

На фоне масштабного роста иностранных вложений в российскую экономику объем изъятого капитала в виде переведенных за рубеж доходов иностранных инвесторов, а также выплат процентов за пользование кредитами и погашения кредитов в 2007 г. увеличился по сравнению с 2006 г. на 54,3% и составил 58,4 млрд долл. (48,3% поступивших за 2007 г. иностранных инвестиций). В 2006 г. изъято 68,7% объема поступивших иностранных инвестиций.

3.4. Внешняя торговля

3.4.1. Внешнеторговый оборот

В докладе Всемирного банка «Глобальные экономические перспективы»[10] отмечается, что в 2007 г. темпы роста мировой экономики снизились до 3,6% по сравнению с 3,9% в 2006 г., что в первую очередь было обусловлено замедлением темпов экономического роста в развитых странах. Ожидается, что в 2008 г. прирост глобальной экономики составит 3,3%. К уровню 3,6% мировой ВВП вернется лишь в 2009 г., и это будет связано с восстановлением темпов роста американской экономики.

Темпы роста ВВП в Европе и Центральной Азии в 2007 г. составили 6,7%, годом ранее – 6,9%. Это связано с некоторым снижением и внутреннего, и внешнего спроса. Темпы развития в странах СНГ резко выросли – до 8,2% в 2007 г. по сравнению с 7,8% в 2006 г. Такой показатель достигнут благодаря значительному росту потребления и инвестиций, а также некоторому увеличению чистого экспорта. Прибыли стран – экспортеров нефти (особенно Азербайджана, Казахстана и России) продолжают оставаться чрезвычайно высокими. Строительный бум в жилищных, коммерческих и инфраструктурных проектах вносит свой вклад в подъем тех секторов экономики, которые не связаны с нефтью.

Устойчивый спрос на импорт во всех развивающихся странах способствует поддержанию роста глобальной экономики. В результате этого и в условиях дальнейшего обесценения доллара США быстро растет объем экспорта американских товаров. Это помогает сократить дефицит счета текущих операций США и способствует выравниванию глобальных диспропорций.

Торговля остается движущей силой мировой экономики. За последние четыре года рост мировой торговли товарами вдвое превышает рост мирового производства. На протяжении периода активного экономического роста, начавшегося в 2001 г., объем мировых торговых потоков возрастал благодаря развитым странам и странам Восточной Азии. Но, по оценке за 2007 г. и прогнозу на 2008 г., темпы роста экспорта и импорта развитых стран и стран Восточной Азии отстают от показателей, достигнутых в предыдущие годы, и эта тенденция сохранится.

[10] http://www.worldbank.org/gep2008.

Таблица 44

Динамика мирового валового продукта и мировой торговли (% к предыдущему году)

	2004	2005	2006	2007*	2008**
ВВП					
Мир в целом	105,3	103,4	103,9	103,6	103,3
Промышленно развитые страны	103,2	102,6	102,9	102,6	102,2
США	103,9	103,1	102,9	102,2	101,9
Страны еврозоны	102,1	101,5	102,8	102,7	102,1
Япония	102,3	101,9	102,2	102,0	101,8
Другие развитые страны	104,6	103,9	104,4	104,3	103,8
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	107,7	106,8	107,5	107,4	107,1
Страны Центральной и Восточной Европы	106,5	105,6	106,3	105,8	105,2
Страны СНГ	108,4	106,6	107,7	107,8	107,0
Россия	107,2	106,4	107,4	108,1	106,5
Страны Азии	108,8	109,2	109,8	109,8	108,8
Китай	10,1	110,4	111,1	111,3	110,8
Мировая торговля товарами и услугами	110,6	107,5	109,2	106,6	106,7
Импорт		105,8	109,5	108,3	107,2
Промышленно развитые страны	109,1	106,1	107,4	104,3	105,0
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	116,4	112,1	114,9	112,5	111,3
Экспорт		105,7	110,1	109,2	107,6
Промышленно развитые страны	108,8	105,8	108,2	105,4	105,3
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	14,6	111,1	111,0	109,2	109,0

* – Оценка.
** – Прогноз.
Источник: Росстат, БИКИ № 125. 2006 г.; БИКИ № 143. 2007 г.

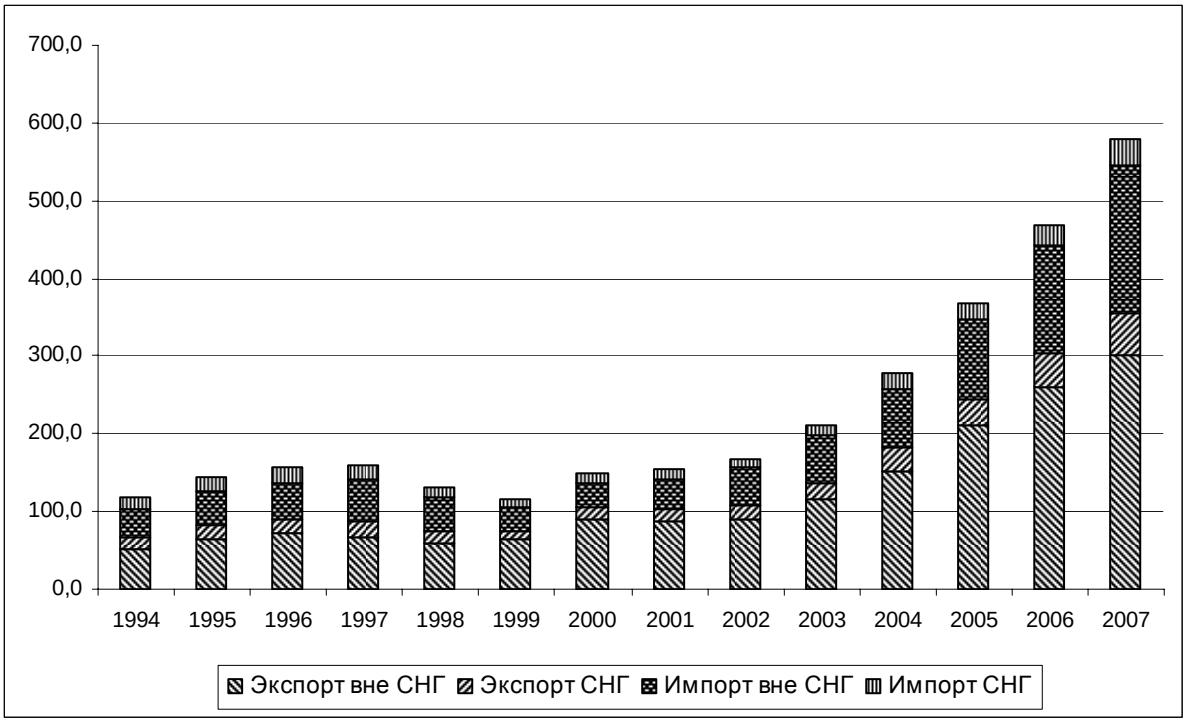
Ключевыми факторами, под действием которых проходило формирование российской внешней торговли в 2007 г., были: значительный рост цен на энергетические ресурсы на мировых рынках; нестабильность межстрановых финансовых потоков, связанных с кризисом на крупнейших мировых фондовых площадках; рост цен на продовольственное сырье. Все эти факторы оказали различное по своей силе воздействие на динамику внешнеторговых потоков.

Показатели, характеризующие российскую внешнюю торговлю, в 2007 г. продолжали уверенный рост и достигли рекордных за последние 17 лет значений. Российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, в 2007 г. составил 578,2 млрд долл., превысив аналогичный показатель прошлого года на 23,4%.

В общем объеме товарооборота на долю экспорта в 2007 г. приходилось 61,4% (в 2006 г. – 64,9%), импорта – 38,6% (35,1%), что предопределило некоторое замедление по сравнению с 2006 г. темпов роста товарооборота России в результате существенного снижения темпов роста экспорта России – 116,9% против 124,7% годом раньше.

Основной тенденцией развития российской внешней торговли в 2007 г. было значительное превышение темпов роста импорта над темпами роста экспорта в первые 9 месяцев, и только в IV квартале стоимостной объем экспорта рос быстрее импорта. Это привело к сокращению положительного сальдо торгового баланса в 2007 г. по сравнению с прошлым годом на 5,1% (132,1 млрд долл. против 139,2 млрд долл.). При этом ожидалось более резкое снижение сальдо торгового баланса, и только рост мировых

цен на нефть в конце года сгладил падение. В IV квартале 2007 г. сальдо торгового баланса составляло 39,9 млрд долл., что на 42,4% выше показателя IV квартала 2006 г. (28,045 млрд долл.). Со странами дальнего зарубежья сальдо торгового баланса снизилось на 8,5%, со странами СНГ – увеличилось на 16,3%.



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 29. Российский внешнеторговый оборот (млрд долл.)

Коэффициент несбалансированности торгового оборота (отношение сальдо торгового баланса к внешнеторговому обороту) снизился с 29,7% в 2006 г. до 22,8% в 2007 г.

Доля импорта в ВВП увеличилась с 16,7% в 2006 г. до 17,5% в 2007 г. Доля экспорта в ВВП, напротив, сократилась с 30,8% в 2006 г. до 27,4% в 2007 г.

3.4.2. Конъюнктура мирового рынка

Ценовая конъюнктура основных товаров российского экспорта на мировых рынках в 2007 г. в целом была благоприятная. Цены на мировом рынке для российских экспортеров в 2007 г. в среднем были выше, чем в аналогичный период 2006 г., при этом энергетические товары были дороже на 1,9%, неэнергетические – на 8,2%.

Мировой рынок нефти в 2007 г. отличался крайней нестабильностью. Теплая зима в США и других странах Северного полушария, а также слабое соблюдение некоторыми странами ОПЕК своих обязательств по сокращению добычи нефти способствовали резкому падению мировых цен в начале 2007 г., но с февраля мировые цены стали постепенно повышаться[11].

[11] Более подробно о динамике цен на нефть см. раздел 3.1.

В 2007 г. продолжился рост цен на мировом рынке на продукцию из черных и цветных металлов.

На мировом рынке металлов во II и III кварталах 2007 г. отмечался небольшой рост цен на черные металлы. Однако по итогам 2007 г. относительно аналогичного периода 2006 г. цены на черные металлы в среднем были ниже на 1,7%.

После роста цен на основные цветные металлы на мировом рынке в I квартале и первой половине апреля, некоторой стабилизации в мае–июне на рынке наступило снижение цен практически на все металлы.

Мировая цена меди на Лондонской бирже металлов после снижения в январе – феврале прошедшего года в следующие месяцы возросла, оставаясь на весьма высоком в историческом плане уровне. По итогам 2007 г. средняя цена на медь превысила цену за 2006 г. на 4,1%.

Длительный дефицит на рынке никеля стимулировал серьезный рост цен на этот металл. 9 мая 2007 г. был достигнут ценовой максимум за последние 10 лет – 53 000 долл. за тонну. С июня мировые цены на никель начали снижаться, оставаясь при этом на достаточно высоком уровне. В результате среднегодовые цены на никель в 2007 г. превысили показатель 2006 г. на 68,5%

Мировые цены на алюминий также оставались на достаточно высоком уровне, но ниже максимума, достигнутого в мае 2006 г., – 2861,5 долл. за тонну. В 2007 г. средняя цена на алюминий превысила цену 2006 г. на 0,8%.

Основными факторами роста цен на цветные металлы в 2007 г. были высокий промышленный спрос в мире (в частности, со стороны Китая), низкий уровень складских запасов никеля и сокращение запасов меди.

Таблица 45

Среднегодовые мировые цены

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нефть (Brent), долл./барр.	17,4	14,1	15,9	28,19	24,843	25,022	28,83	37,4	54,38	65,15	72,32
Натуральный газ, долл./1 млн БТЕ	1,9642	2,5469	2,1876	4,3442	3,9764	3,3857	5,461	5,993	8,870	12,2	7,27
Бензин, долл./галлон	0,615	0,511	0,529	0,887	0,7922	0,755	0,891	1,197	1,508	1,81	2,06
Медь, долл./т	2369,7	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9	1785,6	2808,2	3606	6851	7129
Алюминий, долл./т	1554,0	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7	1424,7	1693,2	1871	2619	2639
Никель, долл./т	7312,4	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1	9580,8	13757	14692	22038	37134

Источник: Рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Международной нефтяной биржи (Лондон).

Рост цен на ряд продовольственных товаров на мировых рынках происходил под влиянием сокращения запасов сырья, необычно высоких темпов роста спроса, опережающих темпы расширения производства, увеличения использования сельскохозяйственного сырья в производстве биотоплива, а также роста фрахтовых ставок из-за недостаточного развития производства грузовых судов. Поставленные во многих странах мира задачи по частичной замене минерального топлива биологическим не соответствуют возможностям современного мирового аграрного производства.

Таблица 46

Динамика средних мировых цен на некоторые сельскохозяйственные товары

	2005	2006	2007					
			Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Пшеница, долл./т								
Канадская, CWRS	197,6	216,8	277,7	294,9	357,7	386,3	391,0	473,2
Американская, HRW	152,4	192,0	238,4	259,7	326,5	335,1	321,8	368,6
Американская, SRW	135,7	159,0	225,6	253,9	325,7	325,5	307,7	345,4
Кукуруза американская, долл./т	98,7	122,9	138,5	150,3	164,1	164,2	171,3	180,2
Ячмень, долл./кг	95,0	117,0	178,0	159,0	185,0	197,0	188,0	199,0
Соя-бобы, долл./кг	274,4	268,4	375,5	385,0	426,0	450,0	489,0	515,0
Соевое масло, долл./т	545,1	598,6	885,4	909,0	959,0	1012,0	1138,0	1155,0

Источник: данные World Bank.

Рост цен на мировом рынке на молочную продукцию обусловлен повышением спроса на нее со стороны ряда азиатских стран с развивающейся экономикой, стран Северной Африки и Ближнего Востока, а также крупных потребителей – ЕС и США. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), цены на сухое молоко и другие виды молочной продукции на мировом рынке в 2007–2008 гг. и в период до 2016 г. сохранятся на высоком уровне и будут определяться не действием краткосрочных факторов (неблагоприятные погодные условия, колебания валютных курсов, количественные ограничения производства), а состоянием мировой экономики (особенно темпами экономического развития стран Азии, Африки и Южной Америки).

Цены на другие сырьевые товары российского экспорта (за исключением лесоматериалов) в 2007 г. были выше, чем в 2006 г.

3.4.3. Экспорт

Сохраняющаяся благоприятная конъюнктура мирового рынка оказала позитивное влияние на развитие российского экспорта, который в 2007 г. превысил годовые показатели последних 17 лет. Тем не менее в 2007 г. темпы прироста российского экспорта были гораздо ниже, чем в предыдущие годы. Стоимостной объем экспорта увеличился на 16,9%, в 2004 г. этот показатель достигал 34,8%, в 2005 г. – 33,1%, в 2006 г. – 24,7%. Темпы роста физических объемов экспорта товаров были меньше темпов повышения цен на них.

Таблица 47

Динамика российского экспорта

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Экспорт, млрд долл.	89,7	86,9	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2	245,3	303,9	355,2
В том числе:												
дальнее зарубежье	71,1	67,8	58,7	63,6	90,8	86,6	91,0	113,9	152,9	211,6	260,6	301,5
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	100,1	101,8	99,7	109,4	110,2	104,2	115,0	109,5	110,7	104,7	105,8	105,0
Индекс цен	108,6	98,1	84,2	92,1	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9

Источник: ЦБ РФ, МЭРТ.

Наибольших показателей экспорт достиг в IV квартале 2007 г. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года его стоимостное значение выросло на 37,2%.

При этом основные товарные позиции практически не изменились. На первом месте по-прежнему находится экспорт товаров ТЭК, хотя их доля от всего объема поставляемых за рубеж товаров продолжала сокращаться. В 2007 г. она составила 64% против 65,4% в 2006 г. В основном это произошло из-за снижения физических объемов экспорта газа, который составил в 2007 г. 191 млрд куб. м (94,2% к 2006 г.). При этом в страны дальнего зарубежья и страны Балтии экспортировано 153,67 млрд куб. м (95% к 2006 г.), в страны СНГ – 37,32 млрд куб. м (97,7%).

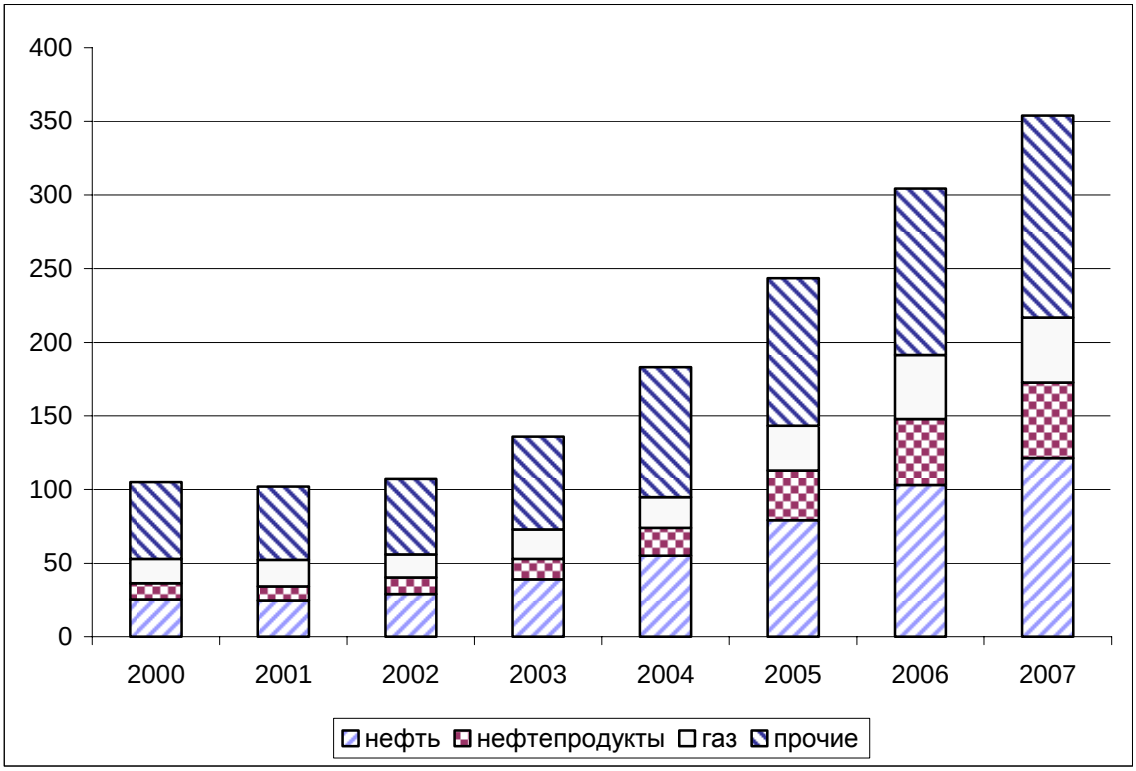


Рис. 30. Российский экспорт (млрд долл.)

По сравнению с 2006 г. существенно замедлился прирост стоимости поставок за рубеж нефти и продуктов ее переработки. Это происходило в условиях слабого роста их физических объемов. За 2007 г. экспортировано 258,96 млн т российской нефти (104,2% к 2006 г.). При этом в страны дальнего зарубежья и страны Балтии экспортировано 222,56 млн т нефти (105,4% к 2006 г.), в страны СНГ – 36,4 млн т (97,7%). Снизились поставки нефти в Белоруссию и на Украину. Возросли поставки нефти в Казахстан.

Экспорт металлов и изделий из них в 2007 г. составил 49,9 млрд долл. (119,4% к 2006 г.), в том числе в страны дальнего зарубежья – 42,8 млрд долл. (117,3%), в страны СНГ – 7,1 млрд долл. (134,1%).

В товарной структуре экспорта России доля металлов и изделий из них составила 14,2% (13,7% в 2006 г.), в том числе в страны дальнего зарубежья – 14,6% (14,1%), в страны СНГ – 13,9% (12,6%).

Экспорт черных металлов в 2007 г. составил 22,5 млрд долл. (119,1% к 2006 г.), в том числе в страны дальнего зарубежья – 18,7 млрд долл. (115,8%), в страны СНГ – 3,8 млрд долл. (140,7%).

Таблица 48

Стоимостные объемы российского экспорта нефти, нефтепродуктов и газа (млн долл.) и их доля в общем объеме российского экспорта (%)

	Нефть		Нефтепродукты		Газ	
	млн долл.	%	млн долл.	%	млн долл.	%
1992	6662	12,4	2202	4,1	6389	11,9
1993	8061	13,5	3061	5,1	6964	11,7
1994	8948	13,3	3398	5,0	7939	11,8
1995	12297	15,2	4108	5,1	13381	16,5
1996	15578	17,6	7442	8,4	14683	16,6
1997	14346	16,2	7145	8,1	16420	18,6
1998	10254	13,7	4262	5,7	13847	18,6
1999	14101	18,8	4713	6,3	9822	13,0
2000	25284	24,1	10938	10,6	16644	16,1
2001	24576	24,1	9402	9,4	18303	18,3
2002	28950	27,0	11227	10,5	15897	14,9
2003	38816	28,6	14064	10,5	19981	15,0
2004	55024	30,0	18998	10,5	20918	11,5
2005	79216	32,5	33650	13,6	30424,2	12,9
2006	96675	31,7	44217	14,5	42815	14,1
2007	114145,2	34,4	51470,4	14,6	42755,1	12,1

Источник: Данные Росстата, ФТС.

В структуре экспорта черных металлов основным экспортным товаром является прокат. Физический объем экспорта проката черных металлов составил 26,8 млн т (94,6% к 2006 г.). При этом 87% проката черных металлов было направлено в страны дальнего зарубежья, 13% – в страны СНГ.

Поставки проката в страны дальнего зарубежья (в физическом выражении) в 2007 г. сократились на 7,9% к уровню 2006 г., в том числе сортового – на 16,6%, листового – на 17,9%. Сокращение экспорта проката произошло в результате снижения поставок в страны Северной Америки (на 85%) и Азиатского региона (на 40%). Одновременно увеличились поставки в страны Западной и Восточной Европы (на 20%) и Ближнего и Среднего Востока (на 60%).

Экспорт стальных труб сократился на 22,8% к уровню 2006 г., что обусловлено принятием Евросоюзом защитных мер внутреннего рынка.

Средние экспортные цены стальных полуфабрикатов (в страны дальнего зарубежья) возросли на 25,2% к уровню 2006 г., сортового проката – на 42,6%, плоского проката – на 20,4%.

Поставки проката в страны СНГ (в физическом выражении) возросли на 16,1%, в том числе сортового – на 3,2%, листового – на 34,5%, стальных труб – на 2,5%.

Экспорт основных цветных металлов (алюминий необработанный, медь рафинированная, никель необработанный, составляющие 80% экспорта всей продукции цветной металлургии) в 2007 г. составил 17,8 млрд долл. (122,8% к уровню 2006 г.), в том числе в страны дальнего зарубежья – 17,6 млрд долл. (122,2%), в страны СНГ – 180 млн

долл. (185,5%). При этом физический объем экспорта алюминия необработанного в страны дальнего зарубежья возрос на 10,5%, меди – на 2,3%, никеля – сократился на 5,5%. Средние экспортные цены на алюминий возросли на 17%, на медь – на 10%, на никель – на 48%.

Доля продукции химической промышленности в 2007 г. составила 5,9% (в 2006 г. – 5,6%). Основными статьями российского химического экспорта являются минеральные удобрения (37%), синтетические каучуки (8,8%), автомобильные шины (5,8%), пластмассы и синтетические смолы (5,3%), лакокрасочные материалы (5,2%), аммиак (4,7%).

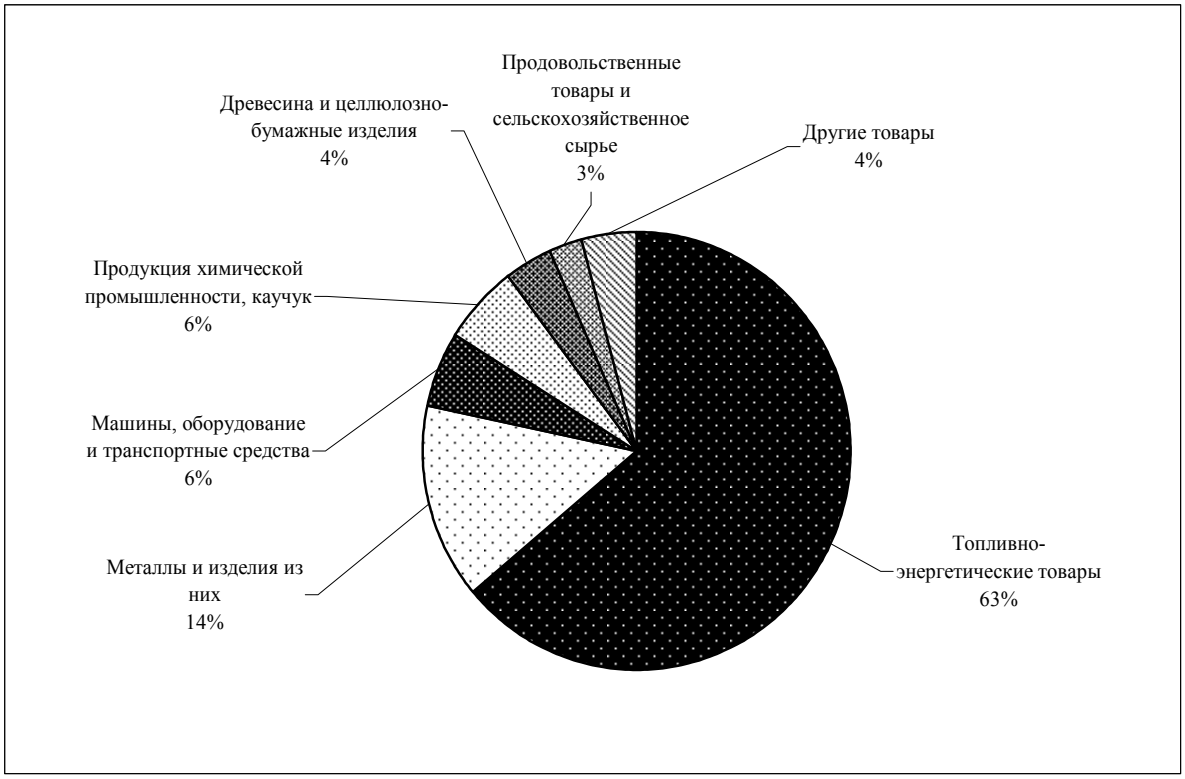
В 2007 г. наблюдался значительный рост поставок большинства основных экспортных товаров химического производства. Экспорт метанола возрос на 20,1%, минеральных удобрений – на 8,5% (в том числе калийных удобрений – на 21,2%), синтетических каучуков – на 0,7%. Вместе с тем сократился экспорт смешанных удобрений (99,5%), азотных удобрений (98,1%), существенно сократился вывоз аммиака (86,1% к уровню 2006 г.).

Доля лесоматериалов и целлюлозно-бумажных изделий в общем объеме экспорта в 2007 г. возросла и составила 3,5% против 3,2% в 2006 г. Рост произошел за счет увеличения стоимости поставляемой древесины. Увеличение средней цены наблюдается практически по всем основным товарам, входящим в данную строку товарной структуры. Так, средняя контрактная цена на экспортируемую фанеру возросла на 42,8%, пиломатериалов – на 32,3%, целлюлозы древесной – на 24,9%, леса круглого – на 31,7%.

В структуре экспорта обращает на себя внимание значительный рост экспорта продовольствия. В 2007 г. он вырос по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 64,2%, доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в общем объеме российского экспорта выросла до 2,6% против 1,8% в 2006 г.

В текущем сельскохозяйственном году (с июля 2007 г. по июль 2008 г.) Россия увеличит экспорт зерна до 15 млн т. Собранный в стране урожай равен 81,7 млн т, он позволяет как удовлетворить внутренние потребности, так и обеспечить экспортные поставки. В прошлом сельскохозяйственном году объем экспорта зерна из России составил 11,85 млн т, а до 29 января 2008 г. – 12,5 млн т. С этой даты в стране была установлена новая повышенная пошлина на экспорт пшеницы – 40% таможенной стоимости, но не менее 105 евро за тонну. Эта пошлина, по сути, стала запретительной. Ранее ее величина составляла 10% таможенной стоимости, но не менее 22 долл. за тонну.

Высокие мировые цены на зерно привели к увеличению экспорта из России не только пшеницы, но и ржи. По данным Российского зернового союза, с 1 июля по 10 декабря 2007 г. было экспортировано 63,3 тыс. т ржи. В то время как за весь 2006 г. – 30 тыс. т. Росту экспорта способствовало увеличение производства ржи в 2007 г., а также высокие цены на мировом рынке. В 2007 г. Россия собрала 3,6−3,8 млн т ржи, что покрывает все внутренние потребности страны и позволяет отказаться от ее импорта. В 2006 г. урожай ржи составил 2,96 млн т, импорт – 20 тыс. т. В Европе цены на рожь составили 310−315 долл. за тонну, а в России они близки к 230 долл. за тонну.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 31. Товарная структура российского экспорта в 2007 г. (%)

Экспорт продукции машиностроения увеличивается медленно, по сравнению с 2006 г. прирост составил 13,1%. Доля машин, оборудования и транспортных средств в общем объеме российского экспорта снизилась до 5,6% против 5,8% в 2006 г.

Рост экспорта по этой группе товаров происходил в основном за счет продажи военной техники. Общая сумма поставок российской военной техники за рубеж по линии госпосредника – «Рособоронэкспорта» – составила за 2007 г. 6,1 млрд долл. (в 2006 г. – 5,3 млрд долл.). Причина рекордных продаж этого года заключается в восстановлении крупных экспортных поставок самолетов марки Су-30 МК, всего было поставлено 52 такие машины, в том числе 16 истребителей и 8 машино-комплектов для лицензионной сборки Су-330 МКИ в Индию, 6 Су-30 МКА в Алжир, 10 Су-30 МКМ в Малайзию и 12 Су-30 МК2V в Венесуэлу. Их общая стоимость вместе с оружием и запчастями составила до половины от общего объема экспорта. В 2008 г. поставки самолетов сохранятся на высоком уровне, поэтому существенного падения экспорта ожидать не приходится.

Благоприятная конъюнктура мирового рынка обеспечила значительный рост контрактных цен на основные товары российского экспорта.

Таблица 49

Средние контрактные цены на основные российские экспортные товары (поставки в дальнее зарубежье, долл./т)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нефть сырая	118,5	74,4	110,9	179,9	156,4	162,4	181,2	231,9	344,3	429,8	485,4
Нефтепродукты	115,7	75,7	94,5	171,9	145,2	147,9	180,2	230,3	340,6	430,1	464,1
Газ природный, тыс. куб. м	88,6	72,2	55,31	85,91	105,21	91,4	112,3	113,6	154,7	–	240,6
Аммиак	113,0	83,1	53,0	97,5	81,7	72,4	118,5	158,3	176,2	195,7	224,2
Удобрения азотные	90,3	58,3	36,8	57,9	61,8	60,6	76,0	103,1	139,1	146,0	197,3
Удобрения калий-ные	79,7	87,4	86,4	86,6	76,8	74,9	77,8	94,3	133,9	150,3	174,5
Круглый лес, куб. м	57,5	46,9	43,5	43,4	45,6	44,8	47,8	56,2	59,6	63,8	84,0
Целлюлоза	373,5	342,9	274,0	352,2	293,4	300,0	321,7	371,9	386,1	436,7	545,6
Бумага газетная	383,4	394,0	349,5	386,6	421,7	332,2	338,3	387,9	455,3	498,6	527,0
Чугун	124,2	104,3	66,8	80,7	86,2	91,1	126,8	242,7	274,4	244,4	313,6
Ферросплавы	819,2	740,8	548,2	625,6	601,7	625,7	634,6	1097,8	1582,5	1492,3	1673,2
Медь	2099	1655	1495	1675	1465,3	1371,4	1564,9	2587,6	3389,8	6361,7	6657,8
Никель	6733	5140	5761	8629	5730,9	6143,9	8584,0	12660,0	14242,5	22674,4	33852,1
Алюминий	1401	1352	1157	1296	1176,3	1036,9	1050,0	1162,1	1299,2	1633,5	1984,0

Источник: ФТС.

В 2007 г. по сравнению с 2006 г. доля экспорта в производстве снизилась по многим основным позициям российского экспорта.

Таблица 50

Доля экспорта в производстве важнейших товаров (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нефть сырая	41,7	41,6	45,2	44,2	44,8	46,5	49,7	53,1	56,1	54,0	57,0	52,8
Нефтепродукты	32,4	34,7	32,9	33,6	36,3	35,5	40,8	40,9	42,1	46,7	47,8	49,1
Газ природный	33,1	35,2	34,5	34,6	33,2	31,2	31,2	32,7	33,9	34,2	31,3	28,9
Уголь каменный	15,8	14,5	15,7	16,7	25,7	22,2	23,8	30,8	52,9	51,8	53,8	40,4
Минеральные удобрения	85,9	80,6	86,5	83,2	82,9	81,8	78,1	76,1	78,5	74,5	62,7	63,2
Лесоматериалы необработанные	23,2	29,3	34,1	40,1	42,4	53,4	51,0	46,1	49,6	60,1	61,2	57,2
Целлюлоза дре-весная	85,7	82,8	77,6	79,1	82,4	83,7	85,1	82,9	77,5	79,7	79,2	79,3
Бумага газетная	72,2	70,1	74,6	70,6	69,0	67,4	68,6	66,0	65,6	61,2	57,3	60,9
Прокат плоский из железа и стали	59,7	58,6	63,5	60,6	55,3	43,0	50,5	47,1	46,1	48,4	39,7	41,2
Автомобили легковые	10,4	4,9	8,3	7,3	12,2	10,1	12,3	11,7	11,8	12,5	10,7	10,0
Автомобили грузовые	17,4	10,7	9,6	8,3	7,0	12,3	20,8	19,3	23,0	22,8	20,6	27,3

Источник: Росстат; ФТС.

Рост экспорта в страны СНГ в 2007 г. значительно опережал темпы роста экспорта в целом. Экспорт в страны ближнего зарубежья вырос на 23,9%, при том, что российский вывоз в страны дальнего зарубежья увеличился всего на 15,7%. Стоимостные объемы экспорта в страны СНГ продукции химической промышленности выросли на 25%, лесной и деревообрабатывающей промышленности – на 27, черных металлов – на 58, продукции энергетического машиностроения – на 32, электрических машин – на 38, средств наземного транспорта – на 29%.

Это свидетельствует о том, что рынок стран СНГ продолжает иметь решающее значение для экспорта российской продукции высокой степени переработки, а продолжающийся рост экономик стран постсоветского пространства позволяет расширять объемы поставляемой продукции.

3.4.4. Импорт

Российский импорт в 2007 г. достиг максимального за последние 17 лет уровня, значительно превысив показатели прежних лет. В 2007 г. было импортировано товаров на сумму 223,1 млрд долл., что на 35,4% больше, чем в 2006 г. Из стран, не входящих в СНГ, было ввезено товаров на сумму 191,2 млрд долл. (рост составил 35,4%), из стран СНГ – 31,9 млрд долл. (рост – 29,6%). В общем объеме импорта доля стран, не входящих в СНГ, составила в 2007 г. 85,7% (в 2006 г. – 84,6%).

Наращивание объемов импорта товаров в 2007 г. происходило, как и годом ранее, преимущественно за счет увеличения физических объемов ввоза, темпы роста которых по сравнению с 2006 г. значительно возросли, в то время как темпы роста импортных цен сохранялись в течение года на невысоком уровне. Роль ценового фактора усилилась во 2-м полугодии, в частности, повысились цены на импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья.

Таблица 51

Импорт России (млрд долл.)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Импорт, всего	68,1	72,0	58,0	39,5	44,9	53,8	60,5	76,1	97,4	125,3	163,9	223,1
В том числе:												
страны дальнего зарубежья	47,3	53,4	43,7	29,2	31,4	40,3	48,2	60,1	76,4	103,5	138,6	191,2
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	98,1	121,1	89,0	84,4	129,2	129,1	117,6	119,2	124,2	122,4	130,1	127,1
Индекс цен	100,2	94,8	92,3	82,1	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6

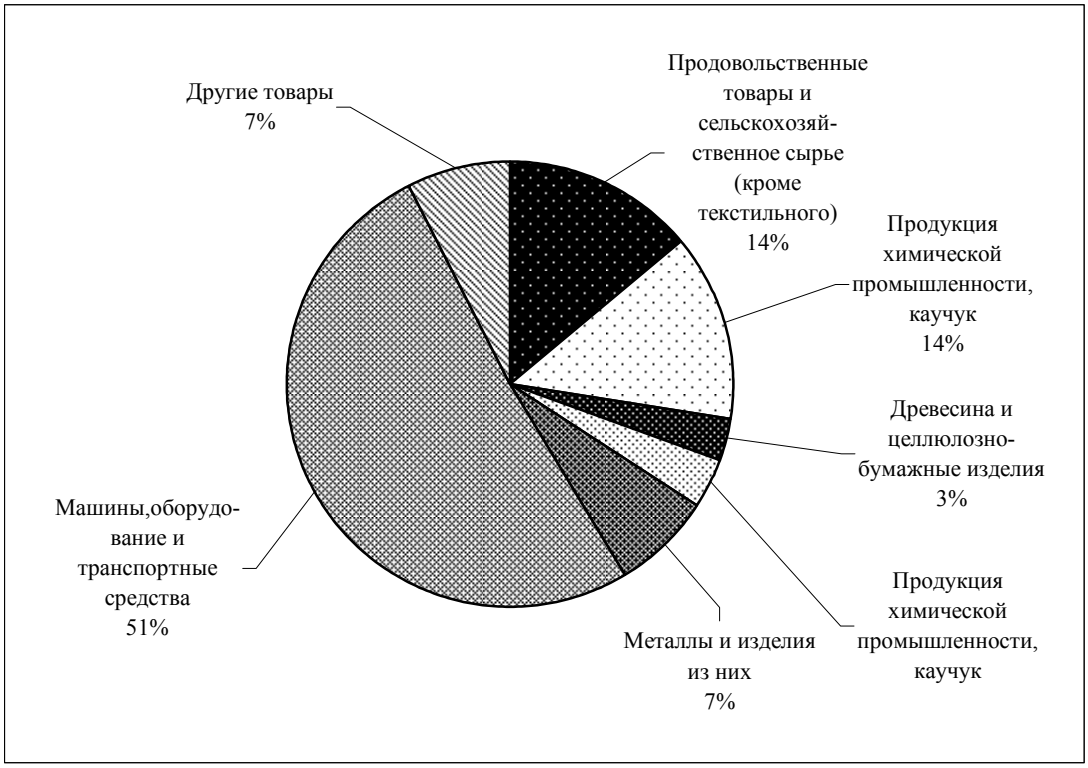
Источник: Банк России, МЭРТ.

Основными факторами, обеспечивающими рост импорта, являлись высокие темпы роста российской экономики, рост доходов населения, продолжающееся укрепление рубля. В товарной структуре импорта основное место занимают машины и оборудование, на долю которых приходилось 49,1% всего объема импорта (в 2006 г. – 47,4%). Стоимостной объем импорта машин и оборудования увеличился на 56,1%.

Доля продукции химической промышленности составила 13,9% против 15,9% в 2006 г. Товарная номенклатура и ассортимент импортируемой химической и нефтехимической продукции значительно шире номенклатуры поставок за рубеж, и в отличие

от экспорта, имеющего сырьевую направленность, они представлены главным образом продукцией высоких переделов.

Удельный вес продовольствия и сельскохозяйственного сырья в 2007 г. составил 13,7% против 14,3% в 2006 г. Некоторое воздействие на потоки импорта оказал рост цен на продовольствие на мировых рынках. Так, импорт пшеницы и меслина сократился в 2007 г. по сравнению с прошлым годом на 66,7%, кукурузы – на 68,4%. При этом надо отметить, что и остальные позиции продовольственного импорта возрастали меньшими по сравнению со средними темпами.



Источник: ФТС РФ

Рис. 32. Товарная структура российского импорта в 2007 г. (%)

Наибольшие темпы роста импорта наблюдались в следующих секторах: обувь (рост в 2 раза), одежда (рост на 90%), электрические машины и оборудование (рост на 51%), черные металлы и изделия из них (рост на 95%), средства наземного транспорта и запчасти к ним (рост на 81%). Если учесть тот факт, что из перечисленных позиций наибольший вес в стоимостной структуре импорта имеют именно средства наземного транспорта и запчасти к ним (17,6%), то можно сделать вывод, что одним из важных факторов, повлиявших на ускорение потоков импорта в стоимостном выражении в 2007 г., стало расширение производства автомобилей в рамках соглашений о промышленной сборке между правительством России и крупными мировыми автопроизводителями.

Кроме этого, стоит отметить увеличение стоимостных потоков импорта энергетического оборудования (рост на 47% к 2006 г.). Учитывая их высокую стоимость и вес в

общем объеме стоимостного товарного импорта (17%), можно предположить, что крупные инвестиции в российскую энергетику также оказали влияние на рост импорта.

Так как ввоз запасных частей для производства иномарок на территории России можно рассматривать как импорт товаров промежуточного назначения, а рост энергетического оборудования – как инвестиционный импорт, можно сделать вывод, что эти два направления стали играть заметную роль в формировании потоков импорта наряду с традиционным спросом на импортную продукцию со стороны населения.

Что касается ситуации с импортом одежды, обуви, электрических машин и оборудования, то анализ сложившейся ситуации показывает, что в значительной степени рост стоимостных объемов этих товаров связан с улучшением качества таможенного администрирования и их выводом из-под действия так называемых «серых» схем. В связи с этим в дальнейшем следует ожидать существенного замедления темпов роста стоимостных объемов импорта по этим товарным позициям.

О серьезных успехах в борьбе с «серым» импортом можно говорить при сравнении данных Центрального банка и Федеральной таможенной службы (ФТС). Оценки ЦБ подготовлены в соответствии с методологией платежного баланса и несколько отличаются от данных ФТС. В статистике ЦБ учитывается импорт без пересечения таможенной границы (это, в частности, закупка топлива российскими судами в зарубежных портах), но главное отличие от данных таможни – досчет на объем «серого» импорта. Соответственно, если ФТС оценивает импорт в 2007 г. в 199,71 млрд долл., а ЦБ – в 223,06 млрд долл., то примерная оценка «серого» импорта – 23,4 млрд долл. против 27,2 млрд долл. в 2006 г. То есть можно говорить об устойчивом переломе: в 2000–2005 гг. «серый» импорт оценивался в 21–24% общего объема российского импорта, в 2006 г. – 20,1%, в 2007 г. – 10,5%.

3.4.5. Географическая структура внешней торговли

В географической структуре внешней торговли России в 2007 г. по-прежнему преобладали страны – члены Европейского союза (ЕС). Объем внешнеторгового оборота с этой группой стран возрос по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 15,6%, составив 224,6 млрд долл. При этом экспорт возрос на 6,7%, а импорт – на 42,8%. Доля стран – нечленов ЕС во внешнеторговом обороте снизилась относительно 2006 г. на 2,9 п. п. и составила 51,4%.

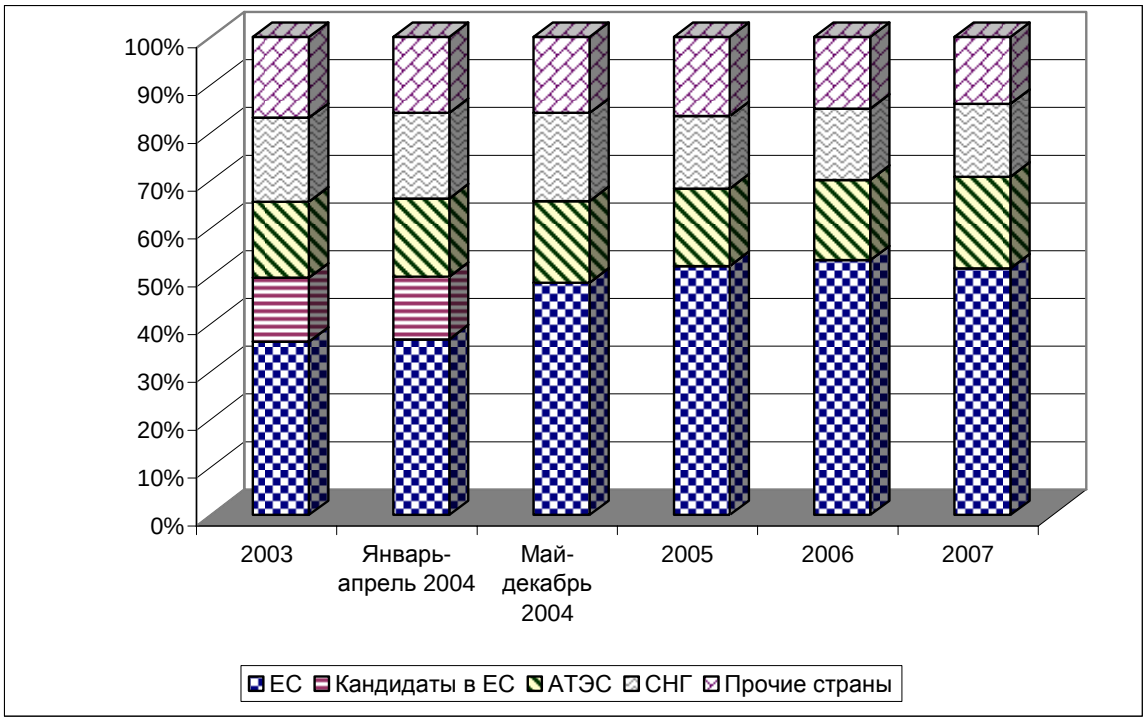
Второй группой по объему внешнеторгового оборота являются страны Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), удельный вес которых во внешнеторговом обороте по итогам 2007 г. возрос до 19,2% против 17,1% в 2006 г. и составил 83,6 млрд долл. Прирост объемов составил 40,9% во внешнеторговом обороте, 16,6% – по экспорту и 64,2% – по импорту.

Доля стран СНГ во внешнеторговом обороте составила 14,9%, прирост объемов в 2007 г. составил соответственно 25,4% (20,3% – экспорт, 35,4% – импорт).

Изменение географической структуры внешней торговли Российской Федерации в 2007 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года произошло за счет увеличения доли стран Азии в общем объеме товарооборота: Китая (с 6,4 до 7,3%), Японии (с 2,7 до 3,6%), Республики Корея (с 2,2 до 2,7%).

В 2007 г. наблюдалось снижение доли в товарообороте России с европейскими странами: с Германией (с 9,7 до 9,5%), с Нидерландами (с 9,1 до 8,5%) и Италией (с 7,2 до 6,5%).

Произошло увеличение внешней торговли со странами СНГ: с Казахстаном (с 2,9 до 3,1%) и Белоруссией (с 4,6 до 4,7%). Это связано с ростом как экспорта, так и импорта.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 33. Географическая структура российской внешней торговли

Основными торговыми партнерами России в 2007 г. среди стран дальнего зарубежья были Германия, товарооборот с которой составил 52,9 млрд долл. (123,0% к 2006 г.), Нидерланды – 46,6 млрд долл. (120,9%), Китай – 40,3 млрд долл. (140,6%), Италия – 36,1 млрд долл. (117,0%), Турция – 22,5 млрд долл. (132,1%), Япония – 20,1 млрд долл. (164,1%), Польша – 17,9 млрд долл. (120,4%), США – 17,5 млрд долл. (116,2%), Соединенное Королевство – 16,7 млрд долл. (118,4%), Франция – 16,4 млрд долл. (121,4%).

Увеличивается количество стран, с которыми Россия имеет отрицательный баланс по вывозимым и ввозимым товарам. Если в 2006 г. их было 19, то в 2007 г. их стало 24.

Особенно резко соотношение экспорта и импорта изменилось с Германией, США и Китаем. В 2006 г. с этими странами у России был стабильно положительный торговый баланс, а в 2007 г. он стал отрицательным.

Товарооборот между Россией и Китаем в 2007 г. поднялся до новой рекордной отметки, достигнув 48,16 млрд долл. Рост двустороннего торгового оборота по итогам 2007 г. составил 44,3%. Это самый высокий показатель начиная с 1992 г. Особенно быстрыми темпами рос китайский импорт в Россию.

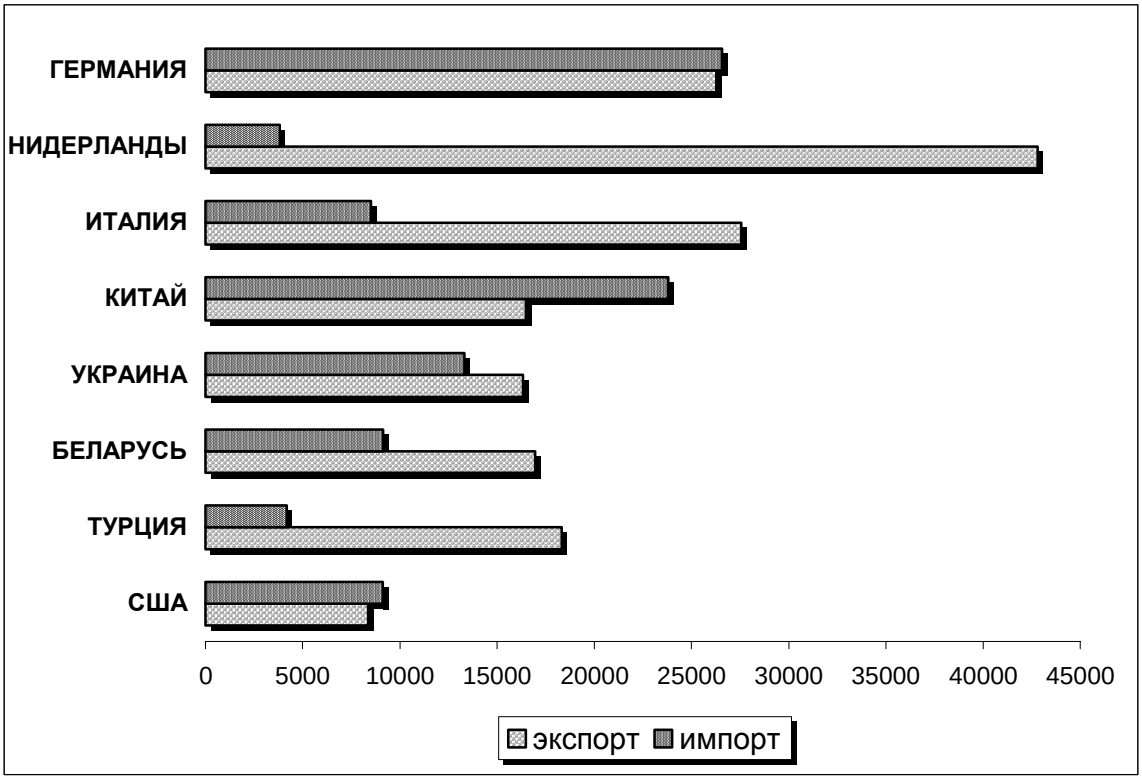


Рис. 34. Основные торговые партнеры (млн долл.)

Одной из ключевых статей китайских поставок в Россию стала машинотехническая продукция, рост ввоза которой составил около 90%, или 8,7 млрд долл. в стоимостном выражении. Быстро росли и поставки транспортных средств. Импорт этого вида продукции увеличился практически в 2 раза. На 278% выросли и поставки традиционных товаров китайского экспорта.

Что касается российских поставок в КНР, то они увеличились на 12%, т.е. на 12,7 млрд долл. Основными статьями экспорта остались нефть, круглый лес и продукция химической промышленности.

Анализ современной структуры российско-американской торговли свидетельствует о ее товарной асимметрии. В экспорте России преобладают нефть и нефтепродукты (52,3%), алюминий и изделия из него (11,7%), черные металлы (7,3%), продукты неорганической химии (7%). Машины, оборудование и транспортные средства составляют лишь 12% экспорта. Среди других экспортных товаров важные позиции занимают уран, платина, никель, а также швейные изделия и рыбопродукты.

В российском импорте из США традиционно преобладают различного рода машины и оборудование (нефтегазовое оборудование, самолеты, электрооборудование, оптические и измерительные приборы, медицинская техника), а также зерно и мясопродукты. Таким образом, в российском экспорте в США преобладает сырьевая составляющая при низкой доле готовой продукции, в импорте же – технологии и продовольствие.

Самым неожиданным стало отрицательное сальдо торгового баланса с Германией. В эту страну интенсивно поставляются российские нефть и газ. Отчасти отрицательный

баланс с этой страной объясняется тем, что в начале 2007 г. было падение нефтяных цен. При этом прошлая теплая зима привела к сокращению объемов поставок российского газа. Но основной причиной является резкий рост импортных поставок из Германии. Ввозятся оттуда в основном станки, оборудование и транспортные средства.

3.4.6. Регулирование внешней торговли

Общее регулирование

В декабре 2006 г. был принят Федеральный закон «О специальных экономических мерах», вступивший в силу в январе 2007 г. К специальным экономическим мерам относятся запрет на совершение определенных действий в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан и (или) возложение обязанности совершения указанных действий и иные ограничения. Такие меры могут быть направлены на: приостановление реализации всех или части программ экономической и технической помощи, а также программ военно-технического сотрудничества; запрещение финансовых операций и установление ограничений на их осуществление; запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление; прекращение или приостановление действия международных торговых договоров или иных международных договоров РФ в области внешнеэкономических связей; изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин; запрещение или ограничение захода в порты России судов и использование воздушного пространства РФ или отдельных его районов; установление ограничений на осуществление туристской деятельности; запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства.

Специальные экономические меры носят временный характер и применяются независимо от других мер, направленных на защиту и обеспечение интересов РФ, а также на защиту прав и свобод ее граждан. Они применяются в случаях возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности РФ и (или) нарушающие права и свободы ее граждан, а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН.

С 11 января 2007 г. вступил в силу Указ Президент России «О совершенствовании государственного регулирования экспорта и импорта драгоценных металлов и драгоценных камней», Согласно указу отменяются количественные ограничения на экспорт этих товаров.

На основе лицензий осуществляется экспорт следующих драгоценных металлов и драгоценных камней: аффинированных золота и серебра в виде слитков, порошка и гранул, аффинированных платины и других металлов платиновой группы в виде слитков, порошка и гранул, самородков драгоценных металлов, не подлежащих аффинажу природного жемчуга, природных драгоценных камней, необработанных и обработанных, уникальных янтарных образований. Предоставление лицензии также требуется для вывоза золы, концентратов и полупродуктов цветных металлов, руд и концентратов

драгоценных металлов, лома и отходов драгоценных металлов и необработанных драгоценных металлов.

Лицензии не требуются для экспорта изделий из драгоценных металлов, изделий производственно-технического назначения из драгоценных камней, изделий из драгоценных камней и монет из драгоценных металлов.

Физическое лицо имеет право беспошлинно вывозить драгоценные металлы и камни из России на сумму не более 10 тыс. долл.

Президент России наложил запрет на экспорт и транзит оружия и вооружений, товаров и технологий, которые могут использоваться для производства оружия массового поражения. Запрет распространяется на перевозку указанных товаров российскими судами и самолетами, оказание сопряженных услуг и обучение соответствующих кадров, проведение финансовых операций с лицами, участвующими в создании оружия массового поражения или поддерживающими эти действия, приобретение перечисленных товаров российскими физическими лицами, прибытие физических лиц, поддерживающих или поощряющих создание оружия массового поражения, в КНДР (Указ Президента РФ от 27 мая 2007 г. № 665).

Регулирование экспорта

Нетарифные меры

Правительство РФ утвердило порядок реэкспорта определенных товаров, происходящих с территории РФ, другими государствами – членами Евразийского экономического сообщества. В частности, организации этих стран могут реэкспортировать эти товары только при наличии надлежащего письменного разрешения, выданного МЭРТом. Это министерство выдает такое разрешение при условии последующего перечисления в федеральный бюджет РФ сумм вывозных таможенных пошлин по ставкам, действующим в РФ на дату таможенного оформления реэкспорта (Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. № 66).

Утвержден список микроорганизмов, токсинов, оборудования и технологий, подлежащих экспортному контролю (Указ Президента РФ от 20 августа 2007 г. № 1083 вступил в силу 24 ноября 2007 г.).

Тарифные и налоговые меры

Изменения ставок вывозных пошлин в 2007 г. были осуществлены по 63 позициям, без учета нефти и нефтепродуктов. По нефти и нефтепродуктам (73 позиции) ставки пошлин изменялись в соответствии с Законом РФ «О таможенном тарифе» каждые два месяца.

Вывозные таможенные пошлины на сырую нефть и сырые нефтепродукты, полученные из битуминозных пород, на светлые и темные нефтепродукты, экспортируемые из РФ за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, изменялись в 2007 г. следующим образом (см. *табл. 52*).

Российское правительство радикально меняет экспортную политику в отношении продукции деревообработки с целью снизить объемы экспорта необработанной древесины. В настоящее время Россия обеспечивает 40% мирового рынка необработанной хвойной древесины, значительно отставая от стран с наиболее развитым лесным хозяйством по степени переработки древесного сырья. При этом все последние годы сохранялся чрезвычайно либеральный таможенный режим. Ставка экспортной пошлины на

круглый лес составляла всего 6,5% таможенной стоимости, что гораздо ниже, чем в Бразилии, Канаде, США и других странах-экспортерах.

Таблица 52

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2007 г. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
1 февраля	179,7	133,4	71,8
1 апреля	156,4	117,7	63,4
1 июня	200,6	147,5	79,4
1 августа	223,9	163,2	87,9
1 октября	250,3	181	97,5
1 декабря	275,4	197,8	106,6

Источник: Постановления Правительства РФ.

За последние 10 лет объем экспорта необработанной древесины в страны дальнего зарубежья вырос в 3 раза и составил в 2005 г. 47,4 млн куб. м. В 2006 г. экспорт круглого леса увеличился до 50,4 млн куб. м. Однако стоит отметить, что по итогам прошлого года темпы роста экспорта снизились до 6,3% с 15,8% в 2005 г. Отчасти замедление темпов роста экспорта может объясняться повышением с 1 июня 2006 г. специфической составляющей экспортной пошлины с 2,5 до 4 евро за 1 куб. м.

Рациональная интеграция в мировой рынок требует проведения определенной стратегии в экспортной политике, в первую очередь – по круглым лесоматериалам. В феврале 2007 г. вышло Постановление Правительства РФ № 75. Его суть – трехэтапное повышение уровня вывозных таможенных пошлин на отдельные виды лесоматериалов необработанных, за исключением мелкотоварной балансовой древесины из березы и древесины ценных и твердолиственных пород: с 1 июля 2007 г. специфическая составляющая вывозной таможенной пошлины установлена на уровне 10 евро за 1 куб. м, с 1 апреля 2008 г. – 15 евро за 1 куб. м, с 1 января 2009 г. – 50 евро за 1 куб. м.

Ранее уже были приняты меры по сокращению экспорта необработанной древесины и стимулированию отечественной деревообработки. Так, были обнулены импортные пошлины на основные виды высокотехнологичного оборудования, не производимого в России (более 600 наименований). Отменены вывозные таможенные пошлины более чем на 300 видов лесобумажной продукции с высокой добавленной стоимостью (плиты, фанера, целлюлоза товарная, массовые виды бумаги и картона). В то же время были увеличены вывозные таможенные пошлины на отдельные виды круглого леса. В целях защиты внутреннего рынка были скорректированы ввозные таможенные пошлины на мебель. Оказывается поддержка экспортерам путем субсидирования процентной ставки по экспортным кредитам.

Внесены изменения в Таможенный тариф РФ в отношении хвойных и лиственных пиломатериалов из березы и осины. При этом ставки ввозных таможенных пошлин на эти товары не изменились. В то же время ставка вывозной таможенной пошлины на лесоматериалы, распиленные вдоль из березы и осины, и прочие хвойные пиломатериалы в виде профилированного погонажа установлена в размере 0% таможенной стоимости против 10% таможенной стоимости, но не менее 5 евро за 1 куб. м ранее. Постановление вступило в силу 14 июня 2007 г. (Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 15).

Правительство РФ установило нулевые ставки вывозных таможенных пошлин на некоторые виды пиломатериалов толщиной более 6 мм с 22 июня 2007 г. Ранее эти ставки на пиломатериалы позиции 4407 10 составляли 3% таможенной стоимости, но не более 2,5 евро за 1 куб. м, а позиций 4407 93, 4407 94 и 4407 99 – 10% таможенной стоимости, но не более 5 евро за 1 куб. м (Постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 г. № 290).

С 19 июня 2007 г. также введены нулевые ставки вывозных таможенных пошлин на природные фосфаты кальция и другие сложные минеральные удобрения, содержащие азот и фосфор. Прежде эти вывозные пошлины на природные фосфаты кальция были в размере 6,5% таможенной стоимости, а на указанные минеральные удобрения – 3% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 г. № 291).

С 16 июля 2007 г. ставка вывозной таможенной пошлины на прочий каменноугольный кокс и полукокс снижена с 6,5% таможенной стоимости до 0% (Постановление Правительства РФ от 12 июня 2007 г. № 369).

Правительство РФ приняло решение освободить экспорт семян рапса или кользы (яровой рапс), выращенных на территории Особой экономической зоны в Калининградской области, от уплаты вывозной таможенной пошлины (15% таможенной стоимости, но не менее 3 евро за 1 т) с 30 июня 2007 г. (Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2007 г. № 570).

Постановлением Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 660 утверждена экспортная пошлина на пшеницу и меслин в размере 10% таможенной стоимости, но не менее 0,022 евро за 1 кг, а также на ячмень в размере 30%, но не менее 0,07 евро. Постановление вступило в силу через месяц после официального опубликования и будет действовать до 30 апреля 2008 г. Это одна из ключевых мер, принимаемых правительством в рамках борьбы с ростом цен на внутреннем продовольственном рынке. Необходимо найти баланс интересов отечественных сельхозпроизводителей, борьба за продукцию которых, прежде всего за зерно, обострилась не только на внутреннем, но и на мировом рынке, и российских потребителей. Высокие цены на зерно на мировом рынке позволяют сельхозпроизводителям впервые за многие годы получать прибыль и расширять производство. В 2007 г. экспорт пшеницы и меслина вырос по сравнению с 2006 г. в 2,6 раза в стоимостном выражении при росте цен на 77,5% и физических объемов на 48,8%. Введение экспортных пошлин в ноябре на фоне снижения цен мирового рынка снизило экспортный потенциал и создало излишки на внутреннем рынке.

Регулирование импорта

Нетарифные меры

ФТС России разъяснил применение отдельных положений Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции"». С января 2007 г. не требуется предоставление лицензий для импорта спиртосодержащей продукции, расфасованной в металлические банки емкостью не более 450 мл; ввоза этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции для официального пользования дипломатическими или иными официальными представительствами иностранных государств; ввоза этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предназначенной для показа в качестве об-

разцов на выставках для проведения сертификации в количестве не более 5 бутылок или иной тары (письмо ФТС России от 1 февраля 2007 г. № 01-06/3517).

С 27 июня 2007 г. Болгария и Румыния исключены из перечня стран – пользователей схемы внешнеторговых преференций РФ (Постановление Правительства РФ от 22 марта 2007 г. № 173).

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору ввела с мая 2007 г. ограничения на импорт риса, кунжута и арахиса из Индии (письмо ФТС России от 10 мая 2007 г. № 06-73/17473).

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору указала, что рис, происходящий из Таиланда, должен ввозиться с мая 2007 г. при предоставлении сертификатов Министерства сельского хозяйства и кооперативов Таиланда, подтверждающих качество и безопасность (письмо ФТС РФ от 15 мая 2007 г. № 06-73/17961).

Тарифные и налоговые меры

В 2007 г. были изменены ставки ввозных таможенных пошлин по 1570 тарифных позиций, из них 307 — товары сельскохозяйственной группы. Средневзвешенная ставка ввозных таможенных пошлин в 2007 г. составила 11,25%.

В конце 2006 г. Правительство РФ внесло изменения в Таможенный тариф в отношении автомобильных компонентов, ввозимых для промышленной сборки, а также в отношении комплектующих изделий и ряда сырьевых товаров для производства авиационных двигателей. Были установлены временные ставки ввозных таможенных пошлин на эти товары сроком на 9 месяцев со 2 января 2007 г. в размере 0–5% таможенной стоимости против 10–20% таможенной стоимости ранее.

Когда этот срок закончился, было решено его не продлевать, а сделать беспошлинный ввоз постоянным. Правительство РФ постановлением от 1 октября 2007 г. № 628 утвердило на постоянной основе нулевые ставки импортных таможенных пошлин в отношении автокомпонентов, ввозимых для промышленной сборки, и в отношении комплектующих изделий и ряда сырьевых товаров для производства авиационных двигателей.

Таким образом, правительство РФ стремится расширить на территории России промышленную сборку автомобилей зарубежных марок и дать импульс развитию производства авиационных двигателей. При этом напомним, что пошлины на импортируемые автомобили достигают 25%, а на ввозимые на продажу, а не для промышленной сборки комплектующие – 15%.

Напомним также, что у понятия «промышленная сборка» есть три четких критерия:

1) период, за который должен быть налажен цикл сварки, окраски и сборки кузова. Он равен 18 месяцам для действующего производства и 30 месяцам – для вновь создаваемого производства;

2) мощность создаваемого производства должна быть не менее 25 тыс. автомобилей в год при режиме работы в две смены;

3) объемы ввоза компонентов должны быть снижены через 24 месяца после пуска цикла сборки/сварки/окраски на 10%, через 42 месяца – снова на 10% и через 54 – еще на 10% (т.е. всего на 30% за 10 лет).

В рамках договора о промышленной сборке в России уже работают компании Ford, Renault, Kia, Toyota, созданы совместные производства с SsangYong и Fiat. Со-

глашения о намерениях по созданию предприятий подписали Volkswagen, Nissan, GM, Peugeot-Citroen и Suzuki.

С 10 февраля 2007 г. введены временные ставки ввозных таможенных пошлин сроком на 9 месяцев на толуолдиизоцианат, поливинилхлоридные смолы, полиэтиленгликоль с гидроксильным числом не более 100 в размере 0% таможенной стоимости и на вспененный полистирол в размере 5% таможенной стоимости. Постоянные ставки ввозных таможенных пошлин на эти химикаты составляли 5 и 5%, а также 10 и 10% таможенной стоимости соответственно (Постановление Правительства РФ от 16 января 2007 г. № 13).

С 19 февраля 2007 г. по 31 декабря 2007 г. снижены ввозные таможенные пошлины на некоторые виды свежей и мороженой говядины, импортируемой сверх тарифной квоты на 2007 г., с 40% таможенной стоимости, но не менее 0,4 евро за 1 кг до 30% таможенной стоимости, но не менее 0,3 евро за 1 кг (Постановление Правительства РФ от 17 января 2007 г. № 17).

Начиная с 23 февраля 2007 г. Правительство РФ установило временные нулевые ставки ввозных таможенных пошлин на черный и зеленый чай в упаковках более 3 кг. Постоянная ставка ввозных таможенных пошлин на эти товары составляет 5% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 18 января 2007 г. № 24). Срок действия временных таможенных пошлин – 9 месяцев. За это время заметны позитивные перемены по насыщению рынка. Так, за 9 месяцев 2007 г. чая в физическом выражении было импортировано в РФ больше на 9,4%.

10 ноября 2007 г. правительство РФ утвердило нулевую импортную пошлину на постоянной основе на зеленый и черный чай, который не растет в России, и некоторые виды необработанных шкур с целью обеспечения отечественных предприятий достаточным количеством сырья в условиях роста производства изделий из кожи.

Правительство РФ приняло постановление об установлении временной нулевой ставки ввозных таможенных пошлин на ввоз отдельных видов орехов и семян сроком на 9 месяцев с 26 февраля 2007 г. К этим орехам и семенам относятся очищенные орехи кешью, миндаль, очищенный фундук, семена кунжута. Ранее постоянная ставка ввозных таможенных пошлин составляла 5% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 23 января 2007 г. № 41). Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2007 г. № 756 на постоянной основе устанавливаются нулевые ставки ввозных таможенных пошлин в отношении следующих видов орехов и семян: орехи кешью очищенные; миндаль в кожуре и очищенный от кожуры; орех лесной, очищенный от скорлупы; семена кунжута.

Сезонная пошлина введена также на ввоз риса и рисовой мукомольно-крупяной продукции в размере 0,12 евро за 1 кг с 13 марта по 31 мая 2007 г. и с 1 октября по 31 декабря 2007 г. Обычно эти товары облагаются по ставке ввозной таможенной пошлины в размере 0,07 евро за 1 кг (Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2007 г. № 85).

С 26 июля 2007 г. сроком на 9 месяцев действует временная ставка ввозной таможенной пошлины на некоторые виды новых сельскохозяйственных комбайнов в размере 5% таможенной стоимости. Постоянная ставка на эти комбайны составляет 5% таможенной пошлины, но не менее 100 евро за 1 кВт мощности их двигателей (Постановление Правительства РФ от 20 июня 2007 г. № 393).

Установлена временная ставка ввозной таможенной пошлины на коррозионно-устойчивый плоский стальной прокат, содержащий никель, в размере 0% таможенной стоимости сроком на 9 месяцев с 3 августа 2007 г. Ранее постоянная ставка на этот прокат составляла 5% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 416).

Введены временные ставки ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов тропических масел сроком на 9 месяцев с 12 сентября 2007 г. На масла для технического или промышленного применения временная ставка составляет 0% таможенной стоимости, а для масел в коробах, бочках, канистрах или бидах нетто-массой 200 кг или менее – 5%. Ранее постоянные пошлины составляли 5 и 15% таможенной стоимости, но не менее 0,12 евро за 1 кг (Постановление Правительства РФ от 9 июля 2007 г. № 435).

Суда, регистрируемые в Российском международном реестре судов, освобождены от обложения ввозной таможенной пошлиной с 26 июля 2007 г. (Постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 448).

С 16 сентября 2007 г. сроком на 9 месяцев установлены временные ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды проката из алюминиевых сплавов – в размере 10% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 11 августа 2007 г. № 506).

Введена временная ставка ввозной таможенной пошлины на нелегированный алюминий в размере, равном нулю, сроком на 9 месяцев с 16 сентября 2007 г. Ранее постоянная ставка ввозной таможенной пошлины составляла 10% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 11 августа 2007 г. № 507).

Временные ставки ввозных таможенных пошлин установлены на гражданские самолеты сроком на 9 месяцев с 16 октября 2007 г. На самолеты с массой пустого снаряженного аппарата не более 20 т и количеством посадочных мест не более 19 человек временная ставка составляет 10% таможенной стоимости, а на прочие самолеты массой более 15 т – 20%. Ранее постоянная ставка на эти самолеты составляла 20% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 11 августа 2007 г. № 508).

Отдельные виды одежды из натурального меха облагаются по временной ставке ввозной таможенной пошлины в размере 10% таможенной стоимости, но не менее 30 евро за 1 шт. сроком на 9 месяцев с 18 сентября 2007 г., а детской одежды из овчины, кролика или зайца – 7,5% таможенной стоимости, но не менее 10 евро за 1 шт. Постоянная ставка на эту одежду составляла 20% таможенной стоимости, но не менее 30 евро за 1 шт. и 15% таможенной стоимости, но не менее 10 евро за 1 шт. соответственно (Постановление Правительства РФ от 15 августа 2007 г. № 518).

С 28 октября 2007 г. по 27 июля 2008 г. действуют временные ставки ввозных таможенных пошлин на сборные строительные конструкции для медицинских целей в размере 5% таможенной стоимости. Сборные строительные конструкции для прочих целей облагаются, как и прежде, по ставке 20% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 23 августа 2007 г. № 532).

Правительство РФ утвердило временную ставку ввозной таможенной пошлины на цифровые камеры в размере, равном нулю, с 7 октября 2007 г. по 6 июля 2008 г. Ранее постоянная ставка на этот товар составляла 5% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2007 г. № 552).

С 11 октября 2007 г. сроком на 9 месяцев введена временная ставка ввозной таможенной пошлины на видеоигры с использованием телевизионного приемника в размере 10% таможенной стоимости по сравнению с постоянной ставкой, составлявшей прежде 20% (Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2007 г. № 564).

Временные ставки ввозных таможенных пошлин в размере 0% таможенной стоимости установлены в отношении гидридно-никелевых, литий-ионных и прочих электрических аккумуляторов, прочих частей для аппаратуры телефонной связи и цифровых интегральных монолитных схем сроком на 9 месяцев с середины октября 2007 г. Ранее постоянная ставка на эти товары составляла 5, 10 и 10% таможенной стоимости соответственно (Постановление Правительства РФ от 11 сентября 2007 г. № 582).

Правительственным Постановлением от 15 октября 2007 г. № 674 снижены импортные пошлины на молочную продукцию с 15 до 5% таможенной стоимости сроком на 6 месяцев.

Изменение пошлин затронуло молоко, сыр, творог. На те сыры, на которые действовали дифференцированные пошлины (0,65–0,7 евро за 1 кг), вводится единая ставка 0,3 евро за 1 кг.

В настоящее время в мире возник дефицит молочного сырья из-за значительного роста его потребления, что привело к росту цен. Ситуация усугубилась засухой в странах-производителях и повышением цен на корм. Российские производители, сталкиваясь с серьезным дефицитом сырья на рынке и увеличением цен на сухое молоко, вынуждены повышать отпускные цены, чтобы компенсировать свои затраты.

В последнее время это стало общей тенденцией на молочном рынке. Снижение тарифов позволит уменьшить разницу между внутренней и мировой ценами, но не переломит общий тренд роста цен.

3.4.7. Присоединение к Всемирной торговой организации

В настоящее время Российская Федерация находится на завершающем этапе переговоров по присоединению к Всемирной торговой организации (ВТО). В 2007 г. состоялась серия многосторонних консультаций по вопросам сельского хозяйства и применения санитарных и фитосанитарных мер, проведено несколько раундов переговоров по системным вопросам.

Были подписаны протоколы о завершении двусторонних переговоров по доступу на российский рынок товаров с Сальвадором, Коста-Рикой, Гватемалой, Вьетнамом и Камбоджой. Таким образом, из 60 членов Рабочей группы по присоединению России к ВТО двусторонние переговоры завершены с 58 ее членами.

Переговоры по присоединению России к ВТО проходят как в многостороннем, так и в двустороннем формате. В многостороннем формате обсуждаются две основные проблемы: по пошлинам на вывоз круглого леса и по максимально допустимому уровню поддержки сельского хозяйства. Наиболее проблемным остается вопрос с объемом субсидирования сельского хозяйства. К тому же по-прежнему нет особых подвижек на переговорах с ЕС по вопросу экспортных пошлин на лес. Напомним, что ограниченный доступ иностранных компаний к российским недрам, а также развитие собственной лесопереработки являются принципиальной позицией российского правительства, которое вряд ли пойдет на уступки в этих вопросах.

Во время встреч в двустороннем формате также возникают проблемы. Саудовская Аравия и ОАЭ хотят доступа к стратегическим месторождениям нефти и газа в России, а Грузия недовольна российскими таможенными постами в Абхазии.

Россия и Саудовская Аравия близки к договоренностям в рамках переговорного процесса о присоединении РФ к ВТО по товарам. Но если по товарам переговоры близки к завершению, то по доступу на российский рынок услуг они продолжаются. Основной сложный момент – это предложение Саудовской Аравии взять Россией обязательства по доступу к природным ресурсам.

Что касается двусторонних переговоров в рамках присоединения РФ к ВТО с Объединенными Арабскими Эмиратами, то их требования намного *у*же. По услугам договоренность практически достигнута, но получен новый запрос, касающийся торгового режима следующими товарами – алюминием, фарфором, керамикой, кирпичом и др.

На встрече с грузинской делегацией, прошедшей в Женеве 20 февраля 2008 г., стороны продвинулись вперед в нахождении совместных подходов к решению вопросов, которые сохраняются у грузинской стороны, в частности, по деятельности пограничных пропускных пунктов и контролю в вопросе торговли между Россией и Грузией. Российские и грузинские эксперты продолжают работу по согласованию отдельных остающихся вопросов. Следующий раунд консультаций состоится в конце марта – начале апреля также в Женеве.

Российское правительство осторожно прогнозируют возможные сроки завершения всех переговоров. В ближайшее время на переговорной площадке могут появиться новые участники и новые вопросы. Присоединение Украины к ВТО в 2008 г., скорее всего, создаст дополнительные трудности для присоединения России к ВТО. Получив полноправное членство, Украина имеет право согласно процедурам сразу же стать членом Рабочей группы по присоединению России к ВТО и объявить о намерении начать двусторонние переговоры с нашей страной по доступу на рынки товаров и услуг, а также по системным вопросам, включая такие проблемы, как ценообразование, таможенные процедуры, применение защитных мер в торговле и т.д.

Несмотря на различные заявления о нецелесообразности подобных переговоров, следует исходить из того, что украинская сторона может предъявить России довольно жесткие требования по широкому кругу проблем, которые существуют в двусторонних торгово-экономических отношениях между двумя странами. Достаточно сказать, что в настоящее время по количеству торговых споров и действующих ограничений Украина занимает одно из первых мест среди ведущих партнеров России. В свою очередь, украинская сторона оценивает дисбаланс во взаимной торговле в 6 млрд долл., а потери от российских ограничительных мер в 3 млрд долл. (в 2007 г. общий экспорт Украины оценивался примерно в 50 млрд долл.).

Украина уже заявила о намерении вернуться к проблемному Соглашению о свободной торговле между двумя странами (подписано в 1993 г., но не вступило в силу), многие положения которого представляются неприемлемыми для российской стороны. В этих условиях трудно предсказать финальные итоги и сроки завершения двусторонних переговоров между Украиной и Россией.

Необходимо отметить еще один важный момент, связанный с крайне либеральными обязательствами Украины в области доступа на рынки товаров и услуг. В частности, средневзвешенный импортный тариф по промышленным товарам составит менее

5%, а по сельскохозяйственной продукции – 10,7%. В сфере услуг приняты обязательства по открытию практически всех секторов для иностранных поставщиков. Объем ежегодной поддержки сельского хозяйства в рамках «желтой» корзины зафиксирован фактически на минимально допустимом уровне – 5% валового производства отрасли и 613 млн долл. дополнительно.

По системным вопросам в Докладе Рабочей группы сформулированы принципиально новые обязательства, далеко выходящие за рамки требований и правил ВТО, в том числе по применению экспортных пошлин, защите прав интеллектуальной собственности, деятельности государственных торговых предприятий и др.

Таким образом, на примере присоединения Украины создан неблагоприятный для России прецедент, формирующий фактически новые стандарты членства в этой организации на основе положений «ВТО+», что, как ожидается, может негативно отразиться на качестве будущих прав и обязательств страны в ВТО.

Переговоры о присоединении России к ВТО длятся уже более 13 лет. Многие российские производители опасаются, что после присоединения к ВТО импорт вытеснит отечественные товары с внутреннего рынка. Однако ввозные пошлины будут снижены в среднем лишь на 3%. Если говорить о конкретных видах, то, например, пошлины на промышленную продукцию уменьшатся с 11 до 7,5%, на сельскохозяйственную продукцию – с 22 до 18%. При этом на базовые продукты – зерно, мясо, молоко – размер ввозной пошлины останется прежним. Есть области, где ставка снижается более чем на 3%, но в этом случае предусматривается длительный переходный период. Например, на автомобили она снизится с 20 до 15%, но только по прошествии 7 лет. В таких секторах, как фармацевтическое, обувное или текстильное производство, одновременно со снижением ввозной таможенной ставки на готовую продукцию уменьшится и пошлина на технологическое оборудование, которое используется в этих видах промышленности, а также пошлина на сырье, которого не хватает в России (в частности, какие-либо субстанции для производства медикаментов). Либерализация российского рынка услуг будет проходить достаточно умеренно. При этом российское государство сможет использовать инструменты, поддерживающие российские компании. Также правительство оставляет за собой право вводить ограничение на иностранный капитал при приватизации российских компаний. Услуги общего пользования могут быть предметом государственной монополии.

***

Для оценок перспектив дальнейшего развития российской экономики чрезвычайно важным остается вопрос о том, как долго при сложившихся тенденциях в развитии экспорта и импорта сможет сохраняться положительное сальдо внешней торговли.

В среднесрочной перспективе существует возможность сохранения превышения экспорта над импортом. Но для этого должен быть выполнен ряд условий. Во-первых, значимым фактором будет являться ситуация на мировых товарных рынках. Продолжающийся рост цен на нефть, металлы, химическое сырье и лес позволяют рассчитывать на рост стоимостных объемов экспорта сырьевых товаров, несмотря на стагнацию в физических объемах вывозимой продукции. Во-вторых, курсовая политика Банка России, во многом определяющая внешнеторговые потоки. В-третьих, изнашивание производственной и технологической базы, созданной в советское время в странах СНГ, создает предпосылки для наращивания поставок продукции обрабатывающих от-

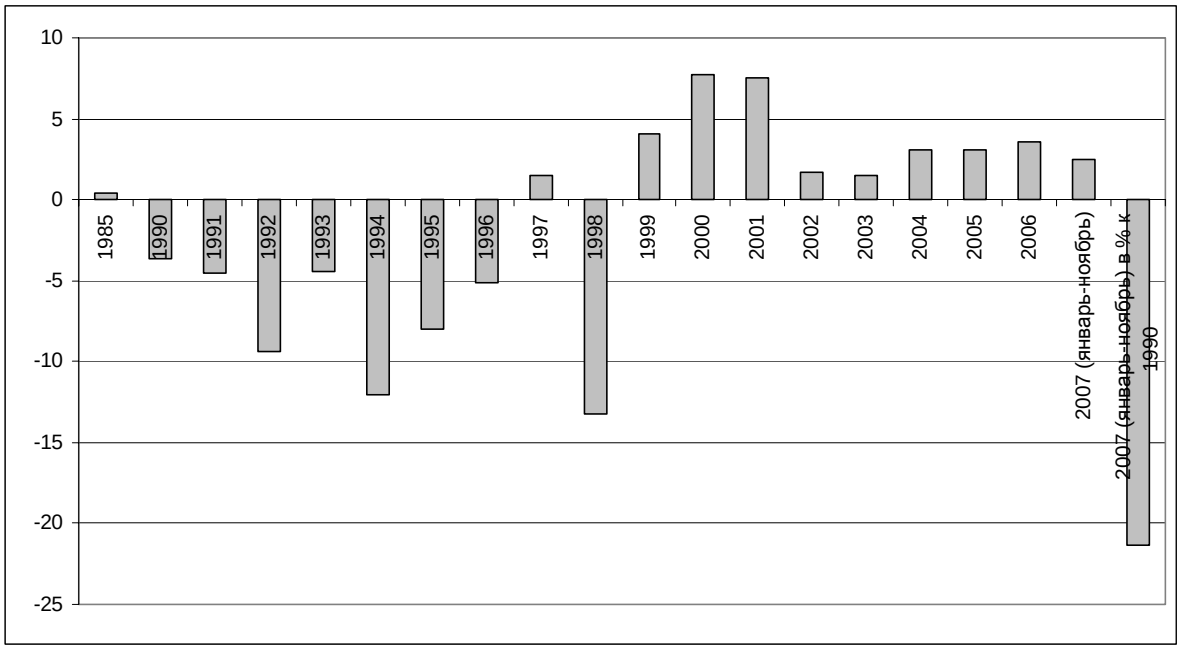
раслей в эти страны. В-четвертых, процесс борьбы с недостоверным декларированием ряда товаров, в первую очередь электроники, может стать причиной замедления темпов роста стоимостных объемов импорта по этим позициям в 2008–2009 гг.

3.5. Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса России

3.5.1. Положение в АПК

Общая характеристика

В 2007 г. продолжилось замедление темпов роста валовой сельскохозяйственной продукции, характерное для сельского хозяйства в последние годы, вслед за быстрым восстановительным ростом после 1998 г. (*рис. 35*). По сравнению с предреформенным периодом сельское хозяйство все еще не восстановилось. Таким образом, влияние основных факторов роста сельского хозяйства в 1999–2001 гг. исчерпано, а никаких новых факторов роста не появилось, несмотря на благоприятную ценовую конъюнктуру 2007 г. и усилия государственной агропродовольственной политики.



Источник: Росстат.

Рис. 35. Годовые темпы роста валовой сельскохозяйственной продукции в России, %

Растениеводство все еще составляет больше половины аграрного сектора, хотя его доля постепенно сокращается. Рост в секторе обусловлен в основном ростом в растениеводстве (на 107,5% в 2004 г., 103,7% в 2005 г., 101,3% в 2006 г., в 2007 г. рост, по предварительным оценкам, составляет более 3%).

Помимо сугубо отраслевых факторов замедления роста в сельском хозяйстве есть еще и макроэкономические причины. Рост цен на нефтепродукты привел к резкому

снижению рентабельности зернового производства, что в конечном итоге вылилось в сокращение площадей под зерновыми и большей частью других продуктов растениеводства.

В то же время идут структурные изменения, которые позволяют говорить о позитивном развитии сектора. Наблюдается процесс резкой дифференциации производителей: часть из них активно развивается, модернизирует производство, привлекает инвестиции, другая часть – все более маргинализируется и банкротится. Эта часть агропродовольственного сектора и приводит к снижению среднеотраслевых показателей эффективности и динамики.

Также продолжается и кристаллизация отраслевой структуры сектора: одни отрасли доказывают свои конкурентные преимущества на внешних и внутренних рынках, другие отрасли с той или иной скоростью сворачиваются. Так, продолжается рост производства подсолнечника, овощей и картофеля, уровень которого уже превысил уровень советского периода (*рис. 36*).

Хороший урожай зерна 2007 г. вряд ли будет определять долгосрочную тенденцию на этом рынке. Скорее всего в дальнейшем рост опять замедлится, поскольку на внутреннем рынке существуют ограничения спроса (особенно в 2007 г. в силу необычно высоких цен), а не так давно полученные экспортные преимущества на внешних рынках находятся под угрозой государственной внешнеторговой политики – действующих ограничений на экспорт и перспективы полного запрета экспорта зерна в 2008 г.

При довольно низких результатах в животноводстве отдельные сектора и здесь демонстрируют очень высокий рост (*рис. 39*). В частности, производство мяса птицы и интенсивное производство свинины выросли за январь–ноябрь 2007 г. более чем на 20%.

В пищевой промышленности складывается та же картина. По отдельным продуктам производство уже превысило предреформенный уровень, как, например, по растительному маслу и белому сахару. По ряду продуктов объемы почти восстановлены – по колбасным и макаронным изделиям, маргариновой продукции и некоторым другим (*табл. 56*). По мясной и молочной продукции производство сдерживается покупательной способностью населения, но все также наблюдается рост (*табл. 56*).

Рост реальных доходов населения составил за январь–ноябрь 2007 г. 110,1%. Рост же розничного продовольственного товарооборота – 112,3%. То есть совокупная эластичность спроса на продовольственные товары остается все еще довольно высокой. Этим же может отчасти объясняться и опережающий рост розничных цен на мясо как на один из самых эластичных по доходам продуктов. На продукты, спрос на которые предъявляют высокодоходные группы населения, – сыры и фрукты спрос в январе–сентябре 2007 г. рос более высокими темпами – на 15 и 12,4% соответственно. Потребление сахара выросло на 25%.

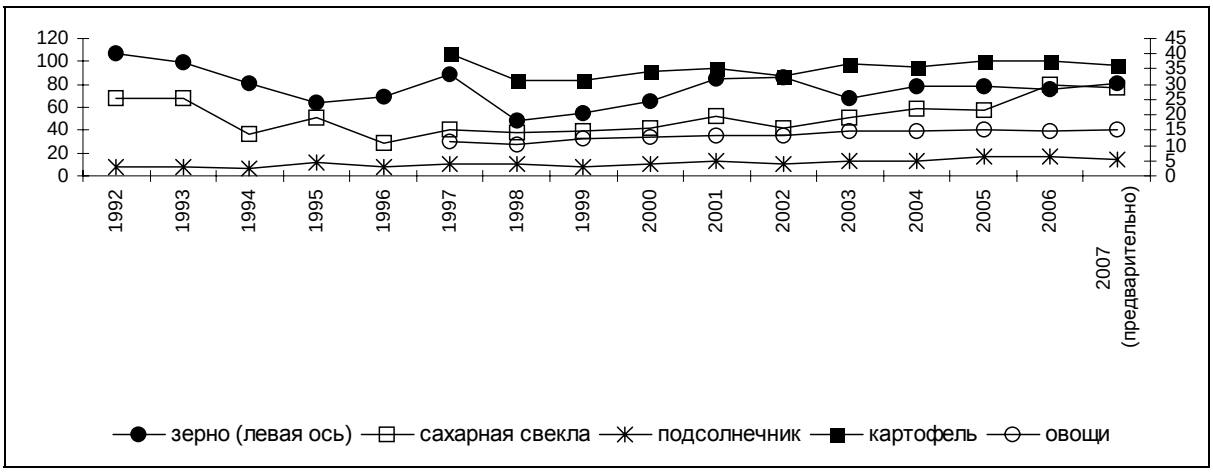
Положительным фактором развития стало определенное улучшение в социальной сфере села. Второй год подряд заработная плата в сельском хозяйстве росла более высокими темпами (31,6% за январь–октябрь 2007 г.), чем в добывающей и обрабатывающей промышленности (соответственно 22,2 и 25,6%). Заработная плата в аграрном производстве пока еще составляет основу материального благосостояния сельских жителей. Безработица в значительной степени является застойной, особенно в сельской местности. Из 1,7 млн безработных сельских жителей около 1 млн человек, или 45,9%,

находились в ситуации застойной безработицы. По сравнению с августом 2006 г. в 2007 г. доля застойной безработицы среди безработных на селе сократилась на 9,6 процентного пункта. Отставание сельской местности от городской в социальной сфере остается весьма значительным, но важна благоприятная тенденция в сочетании с государственной аграрной политикой, наконец обратившей внимание на социальную сферу села.

Передав на региональный уровень полномочия по регулированию аграрного сектора, федеральная власть сосредоточилась на стратегическом управлении аграрной политикой и изменении самого процесса ее формирования. Новые принципы формирования аграрной политики – Национальный проект «Развитие АПК», Закон «О развитии сельского хозяйства» и Государственная программа поддержки сельского хозяйства и регулирования рынков на пятилетний период, а также внешнеторговая политика будут определять развитие сектора в следующие годы.

Растениеводство

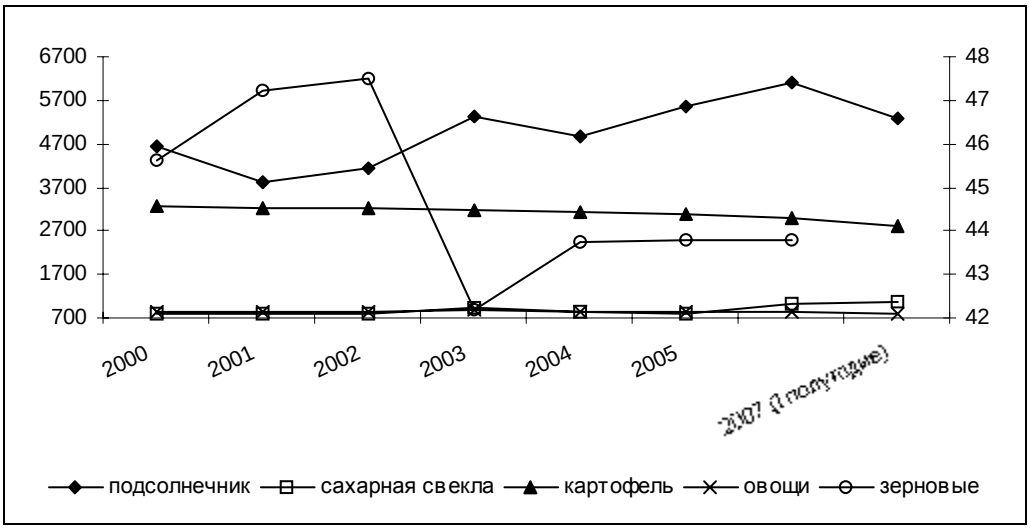
Производство растениеводческой продукции крайне нестабильно и очень сильно зависит от погодных условий. В то же время одни сектора демонстрируют высокие сравнительные преимущества как на внутреннем, так и на мировых рынках, ускоренно восстанавливаются на новой технологической основе, а другие – постепенно сворачиваются. Производство подсолнечника, сахарной свеклы, овощей и картофеля росло в 2000-е годы очень высокими темпами и превысило уровень советского периода (*рис. 36*). Однако рост производства подсолнечника, картофеля и овощей замедлился с 2006 г.



Источник: Росстат.

Рис. 36. Валовые сборы основных сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, млн т

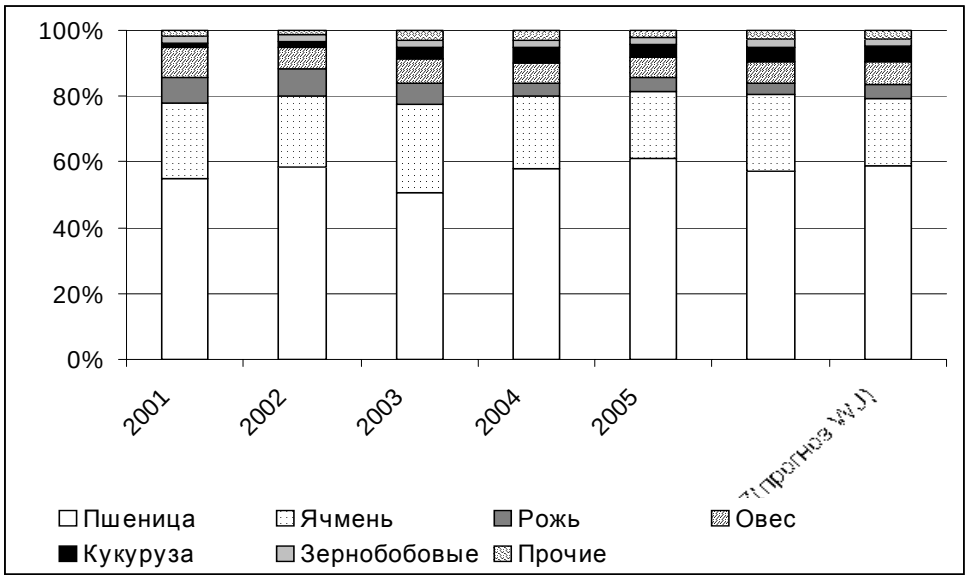
Подсолнечник и зерновые конкурируют за одни и те же площади, посевы этих культур в России довольно сильно отрицательно коррелируют (*рис. 37*). Площади под картофелем немного сократились за последние 5–6 лет, в то время как валовые сборы этой культуры с 2002 г. все время растут. Хотя подавляющая часть картофеля в стране производится в ЛПХ (91,4%), доля крупных производителей в течение уже более 5 лет нарастает, что также означает рост интенсивного производства в картофелеводстве.



* По зерну – правая ось в млн га.
Источник: Росстат.

Рис. 37. Посевные площади отдельных культур в России, тыс. га *

Зерно – главная растениеводческая культура в России, а среди зерновых культур доминирует пшеница. Структура зернового производства весьма нестабильна по годам (*рис. 38*), но заметным трендом является сокращение доли традиционного производства ржи и некоторый рост производства кукурузы.



Источники: Данные Росстата, WJ InterAgro.

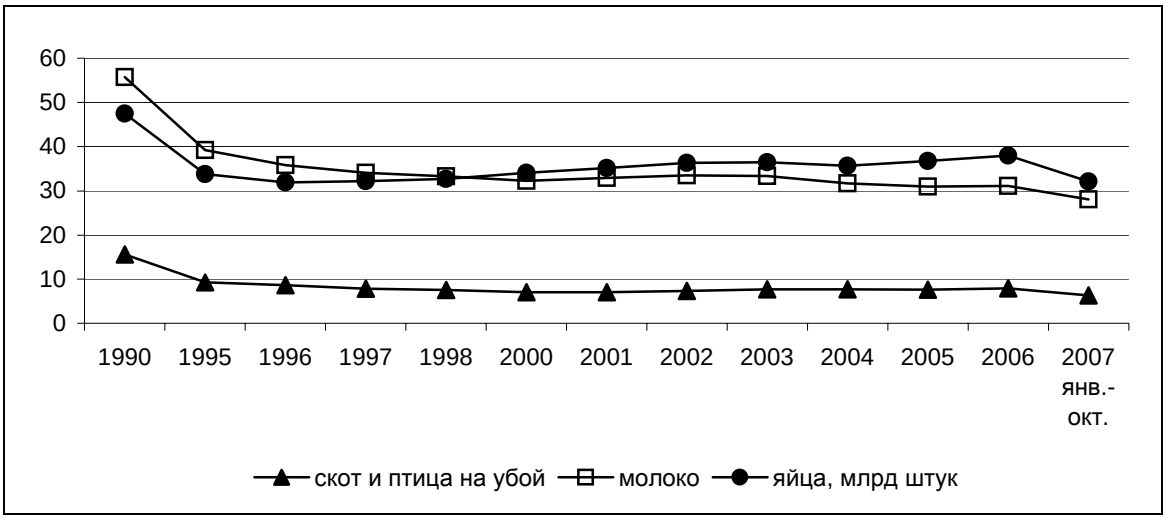
Рис. 38. Структура зернового производства в России, % валового сбора зерновых

Рост производства кукурузы происходит и из-за улучшения конъюнктуры мирового рынка. Спрос на эту культуру особенно сильно вырос в США в связи с бурным развитием производства этанола. Закон США об энергетической политике от 2005 г.

предписывает расширить использование биотоплива (на основе зерновых) до 7,5 млн галлонов к 2012 г., что в 2 раза превышает уровень 2005 г.[12] В то же время действует и внутренний российский фактор – увеличение заинтересованности производителей животноводческой продукции кукурузой как кормовой культурой из-за ее существенно более высокой эффективности при кормлении по сравнению с пшеницей.

Животноводство

Ситуация в животноводстве в целом хуже, чем в растениеводстве. Поголовье основных видов скота продолжает сокращаться, производство основных видов животноводческой продукции либо немного сокращается, либо немного и нестабильно растет. Однако усилия по ускоренному развитию этого сектора, предпринятые в 2006–2007 гг., привели к некоторому росту и в животноводстве (*рис. 39*).



* Живой вес.
Источник: Росстат.

Рис. 39. Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий, млн т*

На фоне общего неблагоприятного развития сектора отдельные подотрасли животноводства восстанавливаются довольно быстрыми темпами. В частности, мясное птицеводство растет в среднем на 17% в год в течение всего рассматриваемого периода (*рис. 40*). Растет также и интенсивный откорм свиней, второй год продолжается заметный рост поголовья. Именно благодаря интенсивному откорму птицы и свиней (доля производства свинины и поголовья свиней в хозяйствах населения постоянно сокращается в последние годы, т.е. прирост производства идет за счет крупных предприятий, использующих интенсивные технологии) рост производства мяса в январе–ноябре 2007 г. составил 8,9% по сравнению с тем же периодом 2006 г.

Резкий рост производства свинины в 2006 г. привел к обвалу закупочных цен: если за 2005 г. цены на свинину выросли на треть, то за 2006 г. они сократились на 2% (в

[12] USDA (2006) USDA Agricultural Baseline Projections to 2015. Baseline Report OCE-2006-1. USDA. Washington, D.C.

номинальном исчислении)[13]. Однако, несмотря на это и несмотря на высокие цены на корма для животноводства, в 2007 г. темпы роста производства свинины превысили аналогичный показатель предыдущего года.

Источник: Росстат.

Рис. 40. Производство мяса птицы в России, тыс. т

Основные показатели продуктивности скота в среднем по стране постоянно растут (*табл. 53*), по молоку продуктивность уже намного превосходит лучшие показатели советского периода.

Таблица 53

Продуктивность скота в России

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Январь–ноябрь 2007
Надой на 1 корову, кг в год	2343	2553	2808	2979	3070	3292	3105	3498
Яйцо на 1 несушку, шт. в год	264	273	279	285	292	301	277	275

Источник: Росстат.

3.5.2. Финансовое положение в сельском хозяйстве

С 1999 г. финансовое состояние сельского хозяйства постоянно улучшается. Увеличивается доля прибыльных хозяйств, растет рентабельность. Этот процесс главным образом определялся последствиями кризиса 1998 г. Исключением стал 2002 г., когда сельское хозяйство пострадало от резкого падения цен на производимую продукцию. Кроме того, наблюдался заметный рост государственной поддержки сельского хозяйства, увеличивались также инвестиции в сектор. На динамику показателей сельского хозяйства оказали определенное влияние и проведенные кампании по реструктуризации долгов сельхозпроизводителей.

[13] Данные МСХ РФ.

С 2004 г. в динамике финансового положения сельхозпроизводителей произошел качественный скачок: сальдированный финансовый результат их деятельности существенно увеличился, доля прибыльных предприятий превысила 50%. Число предприятий, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, и размеры самой задолженности устойчиво сокращаются.

Принято считать, что важнейшим фактором улучшения финансовой ситуации является реализации программы реструктуризации долгов сельхозпредприятий, которая действует с 2003 г. На 1 января 2007 г., по данным территориальных комиссий по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей, соглашения о реструктуризации задолженности подписал 12 501 сельскохозяйственный товаропроизводитель (около 40,1% общего числа). Количество организаций – участников программы финансового оздоровления практически не растет с октября 2005 г. Сумма реструктурированной задолженности по организациям, подписавшим соглашения, составила 80,8 млрд руб., в том числе пеней и штрафов 41,7 млрд руб., из которых списано 29,6 млрд руб. В то же время 12 553 сельхозпроизводителя не имеют возможности стать участниками программы финансового оздоровления: более 5 тыс. организаций находится в процедуре банкротства, 4,2 тыс. не способны платить текущие платежи в соответствии с условиями реструктуризации, остальные не могут быть включены в программу финансового оздоровления по иным причинам. Кроме того, 3,8 тыс. сельскохозяйственных товаропроизводителей уже утратили право на участие в программе финансового оздоровления из-за невыполнения взятых на себя обязательств в рамках соглашений по реструктуризации долгов, еще в 1 тыс. предприятий реструктуризация была приостановлена.

Процесс банкротства в аграрном секторе быстро нарастает: если в 2005 г. было возбуждено 7385 дел о банкротстве сельскохозяйственных товаропроизводителей, то в 2006 г. в производстве находилось уже 10 051 подобное дело. Этот процесс, а также проведенная реструктуризация задолженности нашли отражение в улучшении средних финансовых показателей отрасли наряду с благоприятной ценовой конъюнктурой 2007 г. (*табл. 54*). Доля прибыльных организаций в сельском хозяйстве в 2007 г. составила более 70%. Рентабельность отрасли в целом выросла с 2000 г. в 3 раза, превысив средние по экономике показатели (13,9), чистая прибыль – почти на 50%, просроченная кредиторская задолженность сократилась на 2/3.

По-видимому, рост финансовой состоятельности сектора в целом связан с ростом эффективности верхних групп производителей, с их привлекательностью для инвесторов. Так, продолжился рост инвестиций в основной капитал, в январе–сентябре 2007 г. их объем уже превысил показатели 2006 г. в целом. С 2002 г. увеличиваются иностранные инвестиции не только в пищевую промышленность, но и непосредственно в сельское хозяйство (*рис. 41, 42*). Такой рост вложений в сельское хозяйство подтверждает выдвинутый выше тезис о сегментации производителей, выделении части эффективных предприятий, применяющих интенсивные технологии и привлекательных для инвесторов.

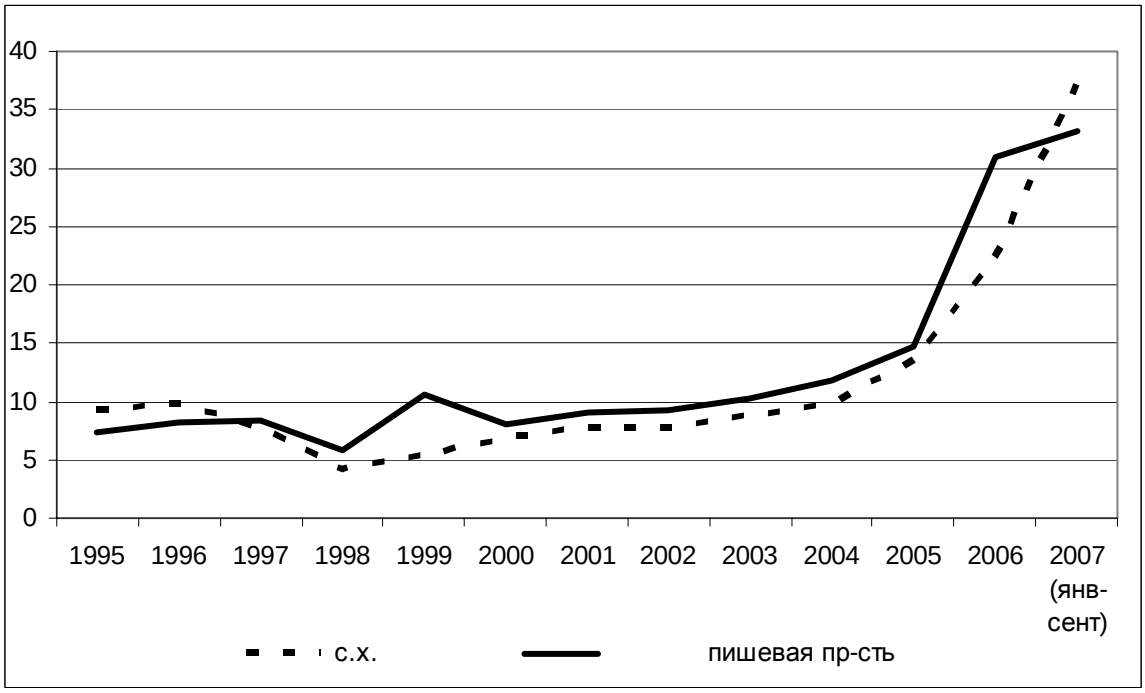
Таким образом, было бы ошибкой считать, что наблюдаемое улучшение финансового положения сельхозпроизводителей связано с реализацией закона о финансовом оздоровлении сельхозпроизводителей.

Таблица 54

Финансовое положение сельскохозяйственных товаропроизводителей

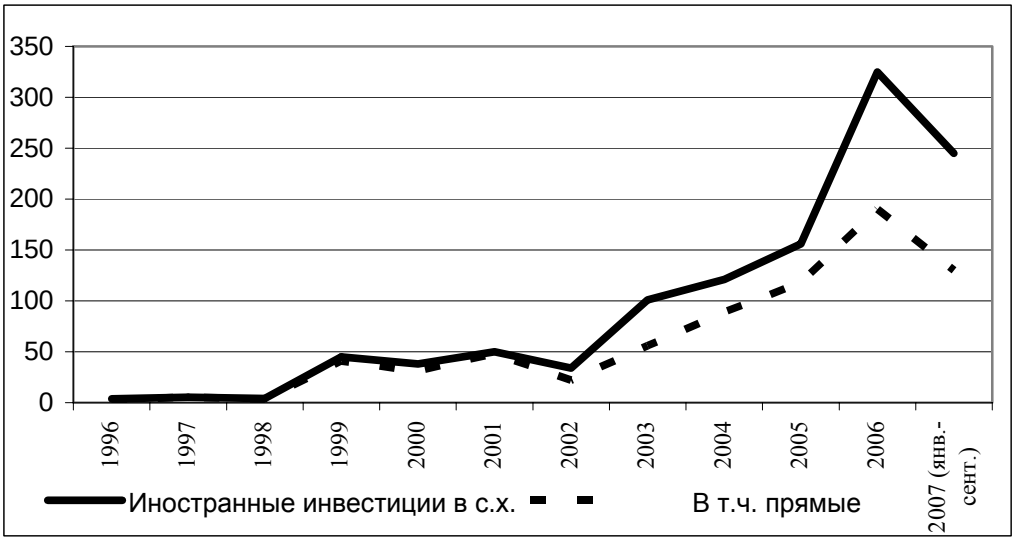
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Янв.–сент. 2007
Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг и активов организаций, %	6,3	9,3	1	2,7	6,4	7,5	9,9	17,3
Прибыль минус убыток, млрд руб.	16,1	25,6	–1	2,2	34,7	32,6	46,7	76,4
Доля прибыльных предприятий, %	47	44	42	49	62,2	59,6	67,7	70,4
Количество организаций, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, тыс. ед.	23,9	23	21,8	18,9	16,5	13,3	10,3	8,1
Просроченная кредиторская задолженность, млрд руб.	144,1	162,9	162,3	149,9	113,9	85	64,8	48,4

Источник: Росстат, www.gks.ru.



Источник: Rosstat, www.gks.ru.

Рис. 41. Прямые инвестиции в АПК, млрд руб. (в ценах 1995 г.)



Источник: Rosstat, www.gks.ru.

Рис. 42. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство, млн долл. США

3.5.3. Производство ресурсов для сельского хозяйства

После краткого взлета в начале 2000-х годов параллельно с замедлением темпов роста в сельском хозяйстве замедлился рост и в сельхозмашиностроении (*табл. 55*). Однако производители зерноуборочных комбайнов смогли увеличить внешнеэкономические поставки в 5 раз против 2000 г., что сохраняет динамику роста в этом секторе. Экспорт тракторов остается незначительным, поэтому сокращение внутреннего спроса приводит и к снижению производства в этом секторе. Сегодня внутреннее производство сельхозтехники составляет около 1 млрд долл. в год, импорт – около 2/3 этого объема, экспорт – 10–12%[14].

Таблица 55

Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства, тыс. шт.

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Янв.–окт. 2007 в % к янв.–окт. 2006
Тракторы	214	21,2	19,2	14,2	9,2	8,1	8,7	5,5	5,5	124,2
Плуги тракторные	85,7	4	2,8	3,1	2,3	1	1,2	1,8	1,1	128,7
Сеялки тракторные	51,1	1,6	5,2	6,4	5,3	4,2	5,7	6,5	5,2	131,6
Культиваторы тракторные	101	2	4,7	5,6	5,6	6,2	6,7	8,6	6,0	126,9
Зерноуборочные комбайны	65,7	6,2	5,2	9,1	7,5	5,4	7,9	7,5	6,9	95,5
Минеральные удобрения, млн т	16,0	9,6	12,2	13,0	13,6	14,1	15,7	16,6	16,2	104,9

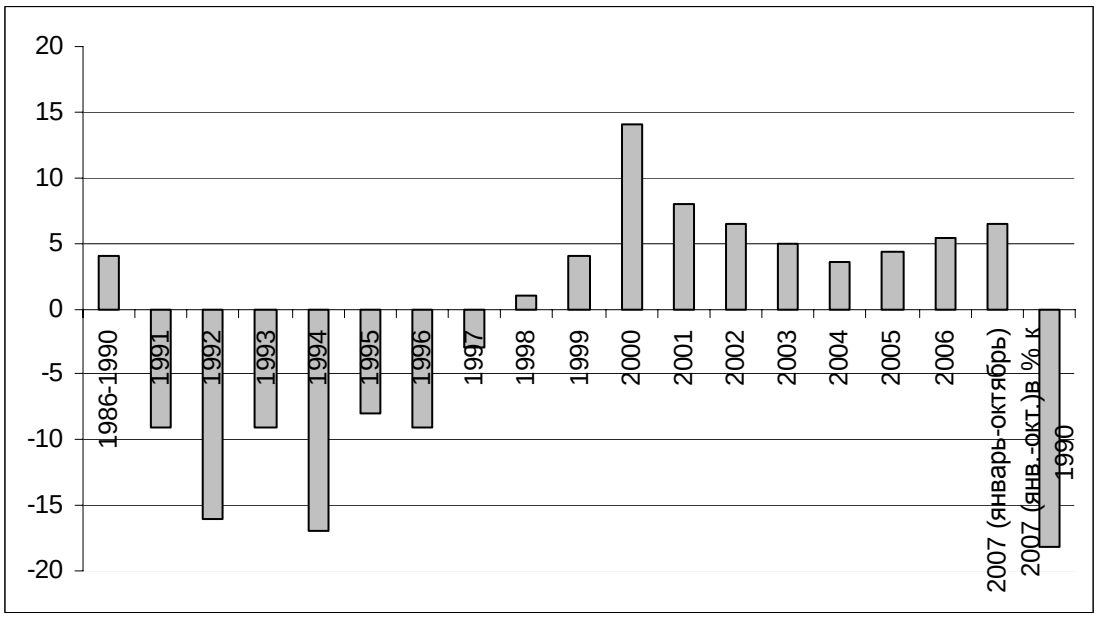
Источник: Росстат.

Производство минеральных удобрений по-прежнему ориентировано на экспорт, внутреннее валовое потребление растет незначительно.

[14] Данные Союзагромаша.

3.5.4. Пищевая промышленность

Производство в пищевой промышленности растет значительно более высокими темпами, чем в сельском хозяйстве, но и в этом секторе заметно снижение темпов по сравнению с 1999–2001 гг. (*рис. 43*).



Источник: Росстат.

Рис. 43. Темпы прироста пищевой промышленности, %

Как и в сельском хозяйстве в целом, отдельные пищевые отрасли демонстрируют очень разную динамику. Производство некоторых продовольственных товаров превзошло уже уровень советского периода, например производство растительного масла и сахара. По некоторым продуктам предреформенный уровень почти восстановлен – по колбасным и макаронным изделиям, по маргарину (*табл. 56*). Рост мясомолочной отрасли сильно ограничен ростом доходов в нижних доходных группах населения, но и эта отрасль довольно быстро растет.

Таблица 56

Динамика производства основных продовольственных продуктов, тыс. т

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Янв.–окт. 2007 в % к янв.–окт. 2006
Мясо	6484	2370	1900	1510	1315	1113	1193	1284	1456	1677	1698	1827	2100	120,9
Колбасные изделия	2283	1293	1296	1147	1087	948	1052	1224	1468	1700	1832	1957	2100	106
Животное масло	833	421	323	292	276	262	267	271	279	285	271	277	274	102,1
Цельномолочная продукция в пересчете на молоко, млн т	20,8	5,6	5,3	5,2	5,6	5,6	6,2	6,7	7,7	8,5	8,7	9,5	10	100,8
Масла растительные	1159	802	879	687	782	881	1375	1281	1197	1598	1867	2206	2600	99,1
Сахар-песок	3758	3155	3294	3778	4745	6808	6077	6590	6165	5841	4852	5588	5800	108,9
Мука, млн т	20,7	14	11,8	12,2	12	12,7	12,1	12	10,9	11,2	10,8	10,2	10,2	96,3
Крупа	2854	1418	988	992	1085	899	932	994	951	890	893	926	966	103,3
Макаронные изделия	1038	603	444	453	554	707	704	764	821	874	950	982	1028	94,9
Маргариновая продукция	808	198	200	222	239	379	462	515	536	542	561	630	677	112,9

Источник: Росстат.

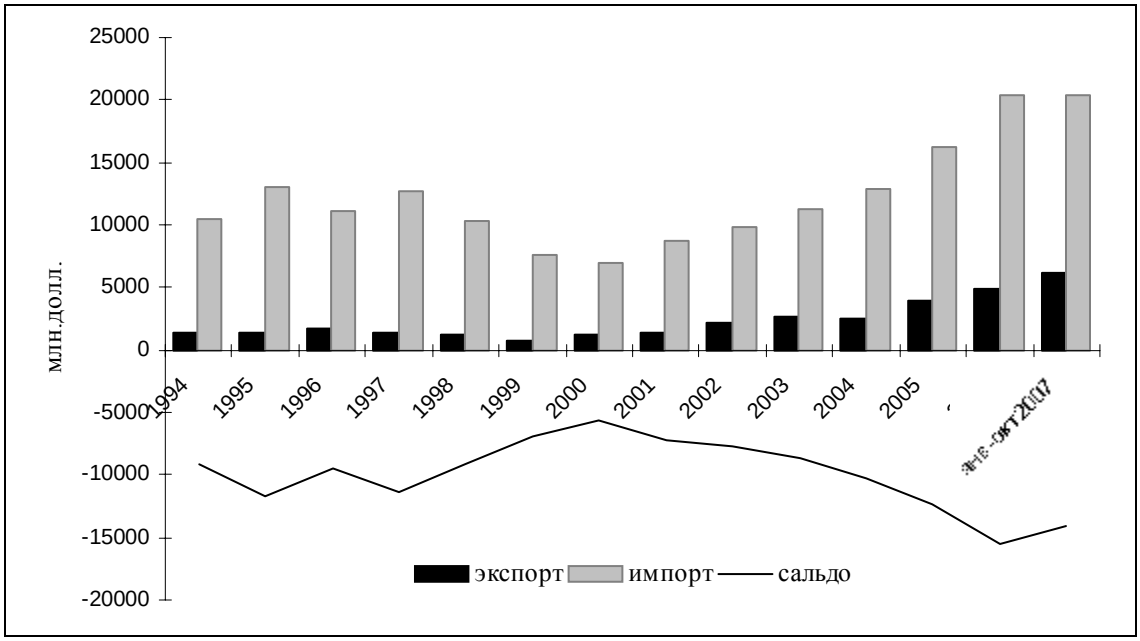
Спрос на продовольственные товары растет быстрее средненационального уровня реальных доходов. Наиболее быстро растет спрос на фрукты и сыр, т.е. на продукты с высокой эластичностью по доходам (в последние годы годовой прирост продаж этих товаров превысил 10%). Также быстро растут продажи мяса птицы, более быстрыми темпами, чем продажи мяса в целом, иначе говоря, меняется структура мясного потребления.

3.5.5. Агропродовольственная внешняя торговля и внешнеторговая политика

Объем внешнеторгового оборота продовольствия в последние годы постоянно растет, и 2007 г. не стал исключением. Причем такой рост обеспечивается за счет увеличения как импорта, так и экспорта, но при этом экспорт растет быстрее (*рис. 44*).

Если в первые годы после кризиса увеличение экспортных поставок было связано в основном с падением курса рубля, то в настоящее время этому способствует то, что отечественный аграрный сектор смог укрепить свои позиции на мировых рынках по ряду продуктов. Импорт продолжает увеличиваться благодаря продолжающемуся росту потребительского спроса на фоне замедления темпов роста в отечественном аграрном секторе.

Россия по-прежнему сохраняет традиционное положение нетто-импортера сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Наметившаяся с 2000 г. тенденция увеличения дефицита агропродовольственной торговли сохраняется (*рис. 44*). Отрицательное сальдо торгового баланса по этой группе товаров составляет более 14 млрд долл. в январе–октябре 2007 г.



* Без учета данных о торговле с Белоруссией.
Источник: По данным ФТС РФ.

Рис. 44. Динамика внешней торговли агропродовольственными товарами, млн долл.*

За годы восстановительного роста в агропродовольственном секторе России, начавшегося в 1999 г., стали очевидны основные сегменты, в которых страна имеет конкурентные преимущества на внешних и внутренних рынках. Очевидно, что это отразилось на товарной структуре внешней торговли.

Основной составляющей российского вывоза стали зерновые, опередив такую традиционную статью продовольственного экспорта, как рыба и морепродукты. В 2007 г. на долю пшеницы приходилось 42% всего экспорта продовольствия. По сравнению с январем–октябрем 2006 г. физические объемы поставок продовольствия увеличились на 46,7%, стоимостные – на 91,5%. Физические объемы поставок пшеницы возросли на 59,6%, ячменя – на 68,4%, мяса птицы – на 11,5%. Стала экспортным товаром и рожь – объем экспорта вырос с 29 тыс. т в январе–октябре 2006 г. до 85 813 т в январе–октябре 2007 г. В то же время сократился экспорт молока – на 30,8%, рыбы свежей и мороженой – на 24,0%. В структуре российского экспорта продовольствия остается низкой доля вывоза масличных семян при расширении экспортных поставок подсолнечного масла.

Товарная структура импорта также претерпела некоторые изменения за последние годы. После введения мясных квот в 2003 г. импорт мяса (за исключением говядины) сократился, но уже в 2005–2006 гг. вновь стал восстанавливаться (*табл. 57*). Причем импортные поставки мяса превышают установленные объемы квот. Мясо по-прежнему остается основной статьей среди других ввозимых в Россию продовольственных товаров и занимает около 20% всего агропродовольственного экспорта (*табл. 57*).

Внешнеторговая политика государства оказала также влияние на динамику импорта сахара. Установленный с 2003 г. механизм применения переменного импортного тарифа в отношении сахара-сырца, хотя и имел определенные недостатки, тем не менее привел к ограничению импорта (*табл. 57*), что, в свою очередь, способствовало бурному развитию отечественного производства сахарной свеклы, особенно проявившемуся с 2006 г.

Таблица 57

Импорт важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 2000–2006 гг., тыс. т*

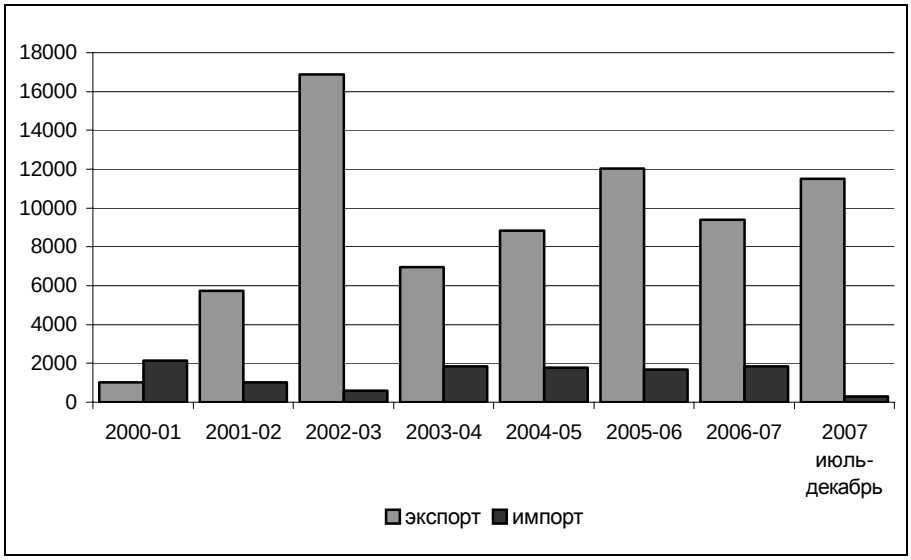
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Янв.–окт. 2007 г.
Говядина	282,3	459,2	504,6	507,8	510,9	696,2	1411**	1096,30**
Свинина	212,9	369,6	602	535,2	455,2	562,9		
Мясо птицы	687,2	1383,3	1375,2	1190	1101,3	1318,5	1282,4	1034,10
Молоко и сливки сгущенные	48,0	85,4	11,8	26,5	35,9	35,5	145,3	5,3
Масло сливочное	45,4	81,4	94,1	114	70,3	66	164,8	62,3
Масло подсолнечное	149,5	182,8	175,7	200,8	160,4	131,2	100	112,5
Пшеница и меслин	2631,3	916,2	264,8	640,7	1364,1	577,1	1397,5	440,9
Кукуруза	702,2	206,8	448,9	209,5	448,8	200,6	295,5	88,1
Изделия и консервы из мяса	20,6	25,1	19,2	24,7	34,3	33,7	34,8	25,5
Сахар-сырец	4546,6	5410,4	4441	4112	2582,9	2892,9	2632,7	2703,50
Сахар белый	271,4	143,1	163,2	151,1	200,1	144,9	349,7	104,4
Цитрусовые	472,2	562,1	701,3	781,1	858,4	952,6	1187,4	865,5
Кофе	20,3	21,6	25,7	32	29,4	39,7	55,3	54,5
Чай	158,3	154,4	165,3	168,9	172,1	179,6	172,9	151,2

* Без учета данных о торговле с Белоруссией.
** Мясо свежее и мороженое без мяса птицы.
Источник: ФТС РФ.

В январе–октябре 2007 г. по сравнению с январем–октябрем 2006 г. увеличились физические объемы закупок в странах дальнего зарубежья мяса свежего и мороженого на 8,0%, в том числе: говядины – на 10,7%, свинины – на 6,7%. Физические объемы поставок рыбы свежей и мороженой возросли на 26,0%, сгущенного молока – на 30,3, сыров – на 5,1, цитрусовых – на 5,5, кофе – на 26,5, чая – на 7,3, ячменя – на 87,7, сахара-сырца – на 21,9%.

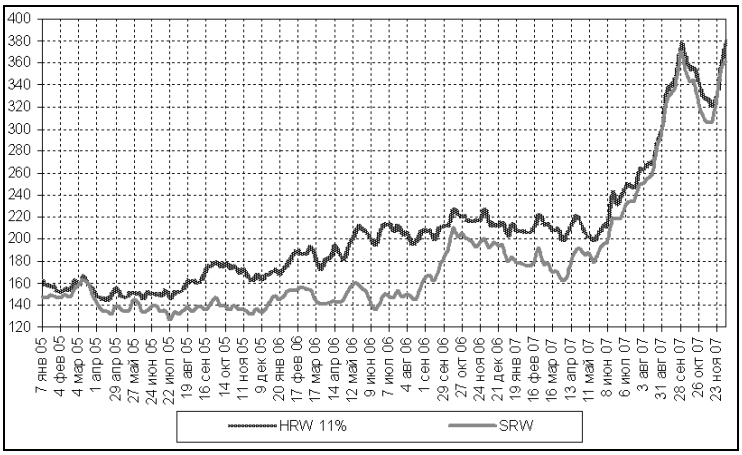
Угроза влияния государственной политики на стабильность положения России как экспортера зерна

Все пессимистические прогнозы о том, что Россия традиционно была импортером зерна, что в стране не создано экспортной инфраструктуры и, следовательно, страна не сможет вывезти более 5 млн т зерна в год, были опровергнуты начавшимися в 2002 г. массированными экспортными отгрузками (*рис. 45*), которые стимулировались низким уровнем цен на внутреннем рынке и высоким – на мировых. Определив привлекательность зернового экспорта, частный капитал начал осуществлять крупномасштабные инвестиции в строительство портовых мощностей, ориентированных на экспорт зерна, а государством стали выделяться средства из федерального бюджета на субсидирование части процента по долгосрочным инвестициям на строительство портовых элеваторов. Сейчас уже стало очевидно, что Россия превращается в стабильного экспортера зерна, заняв свою собственную нишу на мировых рынках, с объемом вывоза ежегодно 5–10 млн т в зависимости от ситуации внутри страны. В 2007 г. высокий урожай и хорошая конъюнктура мирового рынка (*рис. 46*) определили рост объемов экспорта. В сентябре 2007 г. экспорт зерновых оказался на 69% выше данных сентября 2006 г.



Источник: WJ InterAgro.

Рис. 45. Российский экспорт зерна, тыс. т



SRW – мягкая озимая краснозерная пшеница.
HRW 11,0 – озимая твердозерная краснозерная пшеница, содержание белка 11% (при влажности 12%).
Источник: WJ InterAgro.

Рис. 46. Динамика цен на американскую пшеницу, долл./т FOB (Мексиканский залив)

Однако государственная политика не всегда способствует развитию экспорта. В 2004 г. было отмечено существенное падение объемов российского зернового экспорта, которое произошло не только на фоне невысокого урожая зерна в 2003 г., но и в результате введения временных ограничений на вывоз ржи, пшеницы и меслина. Проводимые в стране зерновые интервенции также ущемляют интересы экспортеров: они призваны увеличить внутренние цены, что делает экспорт менее выгодным. В 2006 г. условия российского зернового экспорта ухудшились из-за повышения транспортных тарифов и тарифов на услуги портов. В 2007 г. произошел очередной рост железнодорожных тарифов.

Резкий рост цен на зерновые на мировых рынках (*рис. 46*) во втором полугодии 2007 г. оказал существенное влияние на конъюнктуру внутреннего рынка, где цены также оставались высокими. Высокие цены на зерновые внутри страны – это высокая стоимость покупных ресурсов для животноводства. Кроме того, рост цен на зерновые стал основанием для обвинений сельскохозяйственных производителей в росте цен на продовольствие. Для поддержки отечественного животноводства и недопущения дальнейшего роста цен на хлеб и хлебопродукты Правительство РФ приняло решение об ограничениях экспорта зерна и проведении товарных интервенций на зерновом рынке (Постановление от 10 октября 2007 г. № 660).

С ноября 2007 г. по апрель 2008 г. введена экспортная пошлина на пшеницу и меслин (10%, но не менее 0,022 евро за 1 кг) и на ячмень (30%, но не менее 0,07 евро за 1 кг) – основные экспортные продовольственные товары, а кроме того, в 2008 г. введены запретительные пошлины на экспорт зерна. К тому же, было подписано Постановление (от 15 декабря 2007 г. № 877), позволяющее запрещать вывоз зерна. Такие меры государственной политики могут оказаться деструктивными для так недавно завоеванного российскими экспортерами положения на мировых рынках (это чревато потерей как их доли зернового рынка, так и доверия контрагентов, так как экспорт зерна осуществляется по долгосрочным контрактам), а также в общем дестабилизирующими, что может отразиться и на внутреннем рынке, в том числе в виде сокращений посевов в 2008 г. (*табл. 58*).

Таблица 58

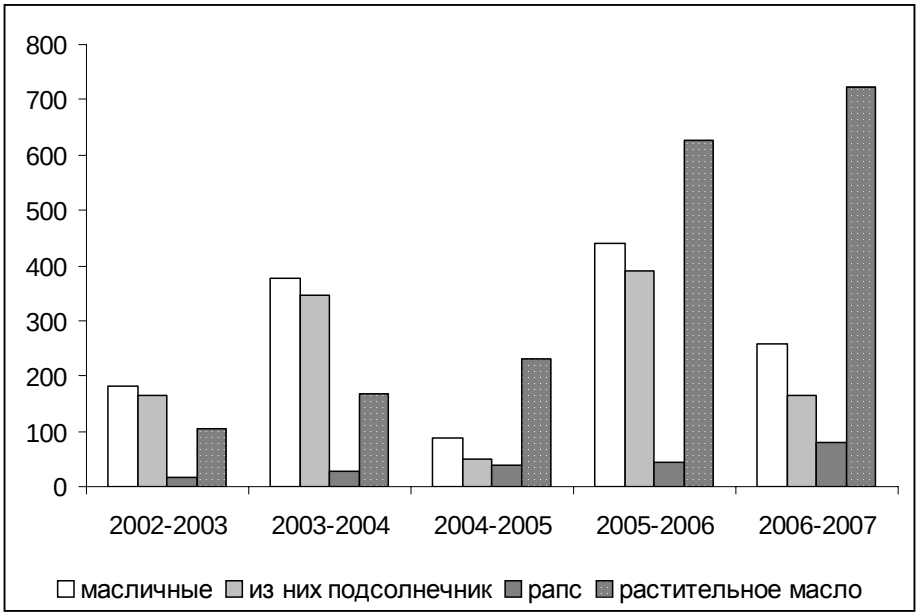
Место России в мировой торговле зерном

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008 (до декабря)
Доля России в мировом зерновом экспорте, %	3	7	9	9	11
Место России в мире по объему экспорта зерна	7	6	5	6	3

Источник: www.usda.gov.

Рост экспорта масличных

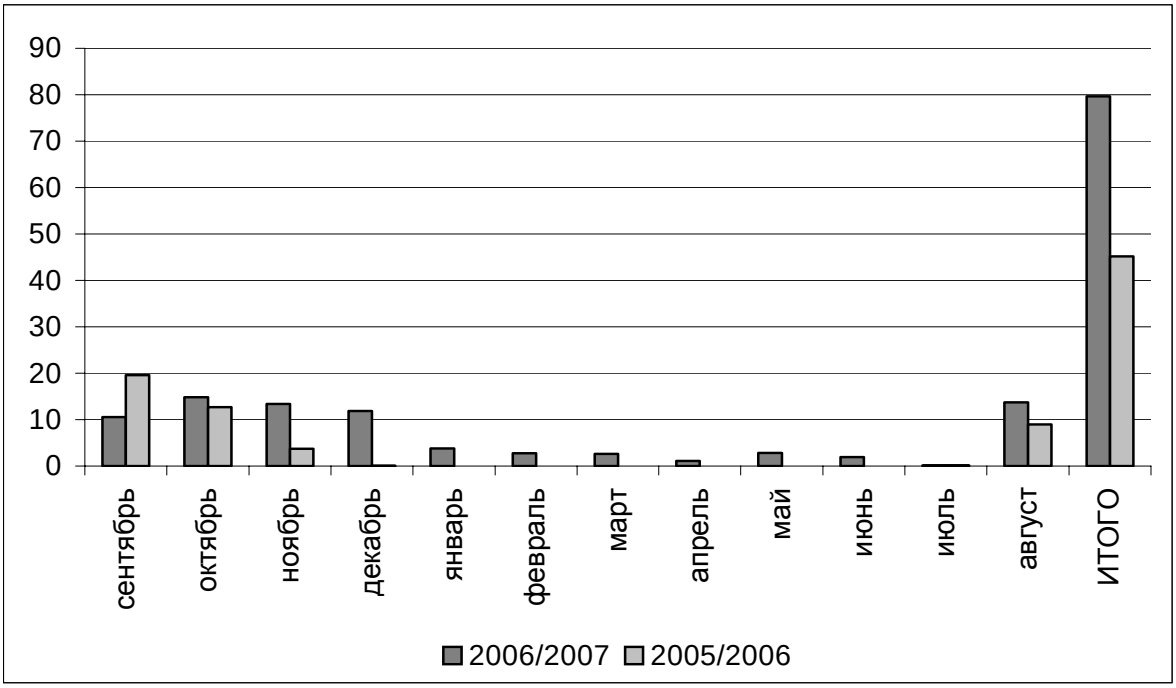
В последние годы происходит расширение экспортных поставок подсолнечного масла (*рис. 47*). Эта тенденция наметилась еще в 2000 г., что связано с ростом как мощностей по переработке, так и внутреннего производства растительного масла. В результате в 2005 г. Россия стала нетто-экспортером подсолнечного масла, сохраняя при этом позиции нетто-экспортера семян подсолнечника, однако в 2007 г. экспорт семян несколько сократился.



Источник: WJ InterAgro.

Рис. 47. Российский экспорт масличных культур и растительного масла, тыс. т

Продолжилась начавшаяся в 2006 г. тенденция нарастания вывоза рапса (*рис. 48*), причем в 2006/2007 сельскохозяйственном году вывоз рапса увеличился на 76% по сравнению с предыдущим годом. В последнее время идет бурное развитие мирового рынка этой культуры в связи с производством биотоплива. Кроме того, в Государственной программе развития АПК, принятой в 2007 г., предусмотрена программа поддержки производства рапса.



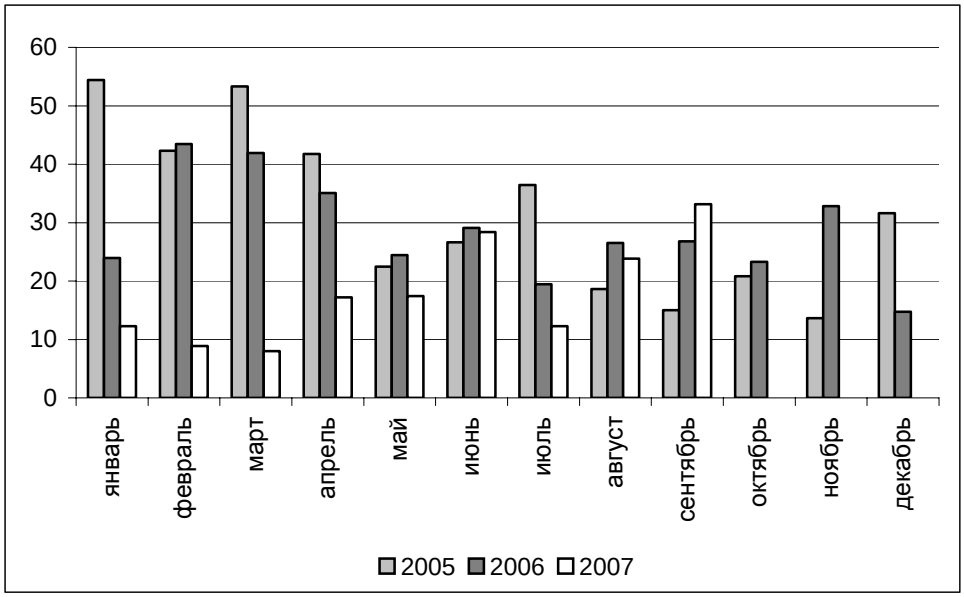
Источник: WJ InterAgro.

Рис. 48. Российский экспорт рапса в 2005/06 и 2006/07 с/х годы, тыс. т

Последствия регулирования импорта риса для потребителей

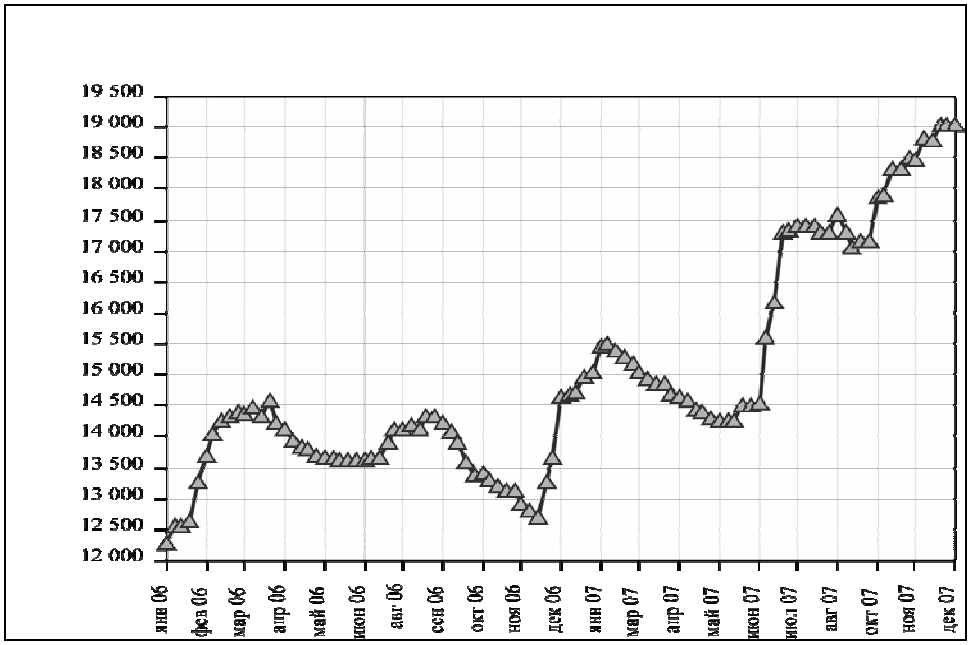
В январе 2006 г. была повышена пошлина на импорт риса с 10%, но не менее 0,03 евро за 1 кг до 0,07 евро за 1 кг. Данные изменения привели к некоторому ограничению ввоза и резкому росту внутренних цен с начала 2006 г. (*рис. 49, 50*). В декабре этого же года ввоз риса в страну был полностью запрещен, что привело к очередному скачку цен (*рис. 50*). С момента отмены запрета на импорт и по 31 мая 2007 г., а также с 1 октября по 31 декабря 2007 г. была введена сезонная пошлина в размере 0,12 евро за 1 кг. На графике (*рис. 50*) видно, как введение пошлин приводило к резким скачкам цен на рис. Данная мера также привела к росту цен.

Исторически производство риса получило развитие лишь в нескольких регионах нашей страны (преимущественно в Краснодарском крае), неспособных удовлетворить весь рыночный спрос. Определенное количество этой культуры всегда завозилось из-за рубежа, а ее массированного импорта, который оказывал бы депрессирующее воздействие на отечественное производство, не наблюдалось. Таким образом, внешнеторговая политика государства приводила к потерям потребителей, не давая сколько-нибудь значимых преимуществ производителям.



Источник: WJ InterAgro.

Рис. 49. Российский импорт риса, тыс. т



Источник: WJ InterAgro.

Рис. 50. Средние цены на рис 1-го сорта, руб./т EXW

Изменения в регулировании внешней торговли сахаром

Бурный рост производства сахарной свеклы с 2003 г. продолжился и в 2007 г. (*рис. 36*). Этот рост начался в 2003 г. с принятием нового режима регулирования внешней торговли сахаром, предусматривающего введение переменной пошлины, которая привязана к разнице между ценой на Нью-Йоркской бирже и ценой поддержки внутри страны. Данный режим привел к росту и посевов, и валовых сборов свеклы, а также к росту доли свекловичного сахара во внутреннем производстве (с 26% в 2002 г. до 53% в 2007 г., при этом объем производства свекловичного сахара превысил предреформенный уровень – см. *рис. 52*). По нашим расчетам, уровень поддержки сахара белого вырос с 2001 по 2004 г. с 29 до 49% (процентный эквивалент субсидий производителям *PSE*). Урожайность сахарной свеклы растет последние 7 лет подряд: в 2006 г. она выросла без малого на 40% и достигла 298 ц/га в среднем по стране, однако в 2007 г. вновь снизилась до 270 ц/га, однако продуктивность в секторе остается высокой.

Резкий рост цен на мировом рынке, наблюдавшийся в 2006 г., в 2007 г. сменился их падением до уровня 2005 г. (*рис. 51*), однако их уровень остался весьма высоким. Биржевые цены на сахар-сырец в январе–июне 2007 г. были значительно ниже, чем в аналогичном периоде предыдущего года. В первом полугодии мировые цены колебались в рамках, которым соответствовала таможенная пошлина в 140 долл./т. Импорт сахара-сырца в январе–июне 2007 г. года, по данным государственной таможенной статистики, увеличился на 20,8% по сравнению с тем же периодом предыдущего года. Однако рост импорта пока не стал препятствием для роста внутреннего производства сахарной свеклы.

Тем не менее последовало изменение таможенного режима. В октябре 2007 г. Правительство утвердило[15] ставки сезонных пошлин на тростниковый сахар-сырец. С 1 декабря 2007 г. по 31 мая 2008 г. ставка составит не 140 долл., а от 220 до 270 долл. в зависимости от котировок на сахар на Нью-Йоркской товарно-сырьевой бирже (*табл. 59*). Таким образом, при текущих мировых ценах ставка таможенной пошлины повысится почти на 60%. Кроме того, рынок ожидает дальнейшего роста цен, поскольку Бразилия (а именно оттуда в 2007 г. Россия импортировала 79% общего объема сахара-сырца) заявила о повышении уровня использования сырца для внутренних нужд, в частности для производства биотоплива. Все это может привести к росту цен на сахар уже в начале 2008 г. В то же время благоприятная конъюнктура для отечественного свеклосеющего производства сохранится.

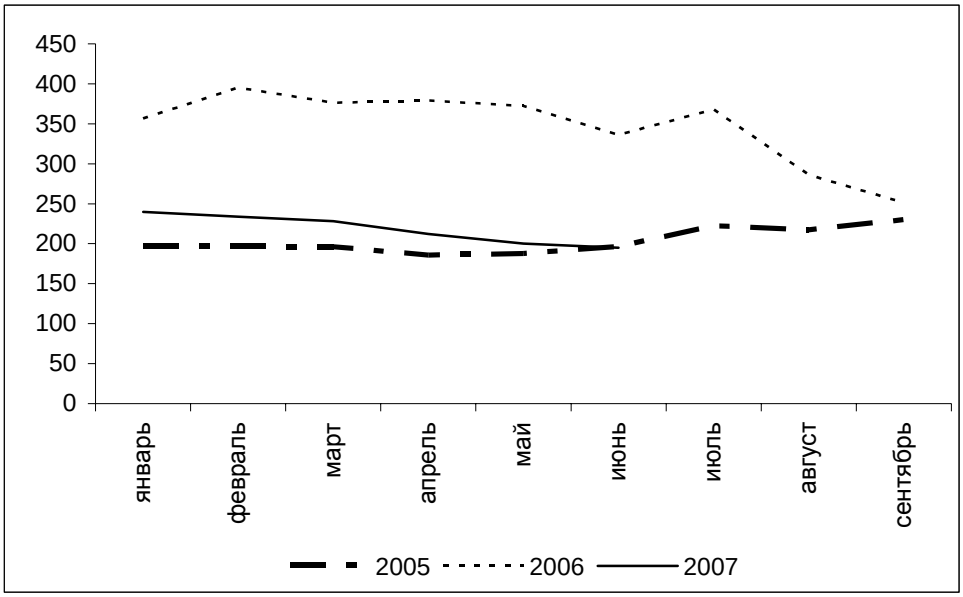
Таблица 59

Сезонные пошлины на сахар-сырец

Среднемесячная цена контракта 11, р, Нью-Йоркская биржа, долл./т	Ставка до декабря 2007 г., долл./т	Ставка с 1 декабря 2007 г. по 31 мая 2008 г., долл./т
р>=198,43	140	220
182,99<=р<=198,42	164	235
99,22<=р<= 198,42	От 180 до 250	250
р<=99,22	270	270

Источник: www.rg.ru .

[15] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2007 г. № 671.



Источники: www.mcx.ru , www.economy.gov.ru.

Рис. 51. Цена на сахар-сырец, контракт 11, Нью-Йоркская биржа, долл./т

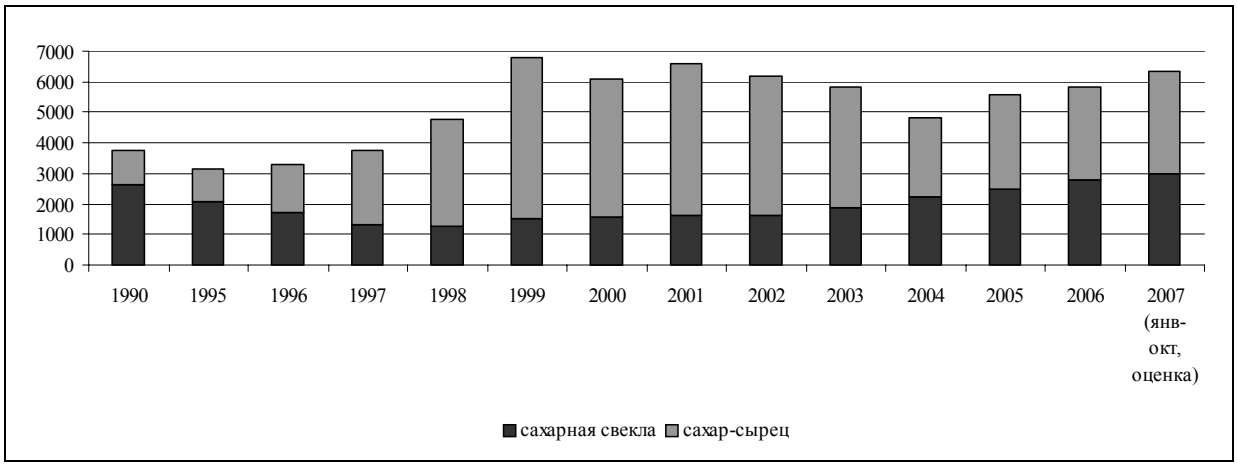


Рис. 52. Производство сахара белого из свеклы и сырца, тыс. т

Регулирование мясного рынка и внутренние цены

В первом полугодии 2007 г. ввоз красного мяса увеличился по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 19% за счет существенного роста поставок говядины из Бразилии. Импорт мяса из стран СНГ, напротив, сократился из-за снижения ввоза из Республики Беларусь. Импорт мяса птицы снизился почти на 48 тыс. т, или приблизительно на 5%.

С весны 2003 г. в стране действуют импортные квоты: абсолютная квота по мясу птицы (с 2006 г. – тарифная квота) и тарифные квоты на говядину и свинину (*табл. 60*). На практике введение квот не ограничило ввоза мясной продукции в страну (*рис. 53*).

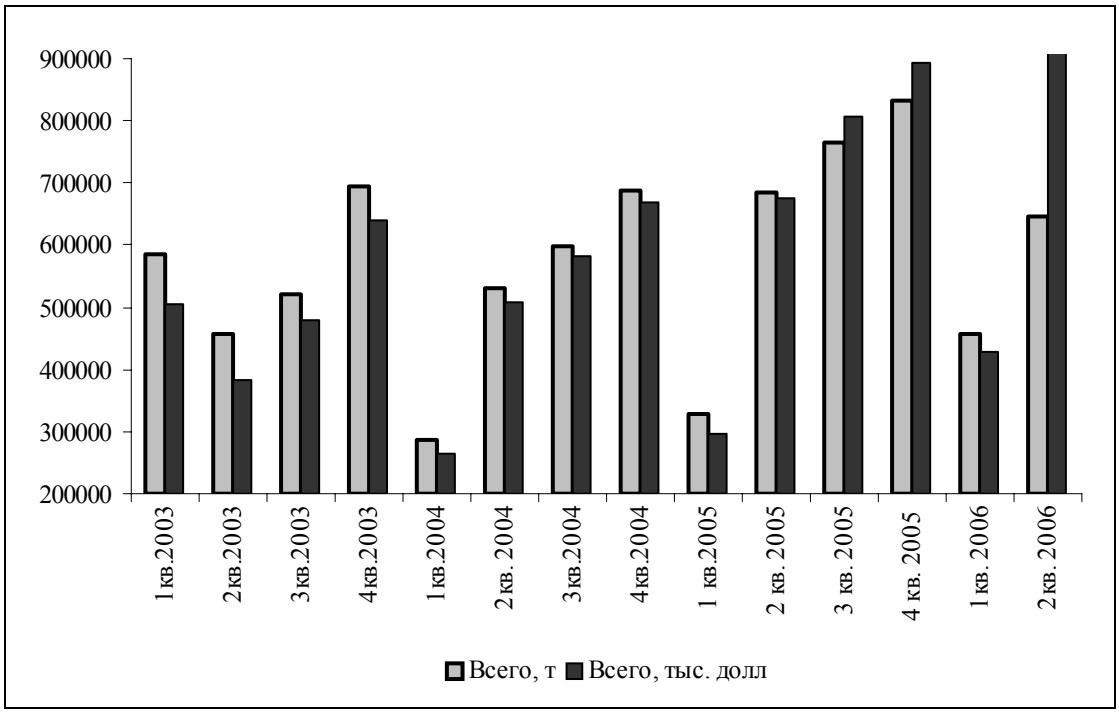
Квоты были введены только по мясу из стран дальнего зарубежья. Они не распространяются на мясные продукты и мясо и мясопродукты из стран СНГ. В результате их введения мясной импорт сначала несколько сместился в сторону ввоза из стран СНГ (в 2003 г.) (*рис. 54*) и в сторону мясных продуктов (2003–2004 гг.). Однако начиная с 2005 г. импорт мяса вновь стал расти. Таким образом, квоты не достигли своего основного назначения – защиты внутреннего производителя от импортной конкуренции. Внутреннее производство после введения квот имеет разную динамику. Производство птицы продолжает расти довольно высокими темпами – 15–20% в год. Однако этот рост начался еще до введения квот на ввоз мяса птицы. Также в 2007 г. выросло производство свинины. Производство же мяса КРС сокращается либо растет незначительно. В целом мясное производство в сельском хозяйстве, несмотря на все усилия внутренней (Национальный проект) и международной политики, пока не показывает существенного роста.

Таблица 60

Импортные квоты на мясо в 2003–2007 гг.

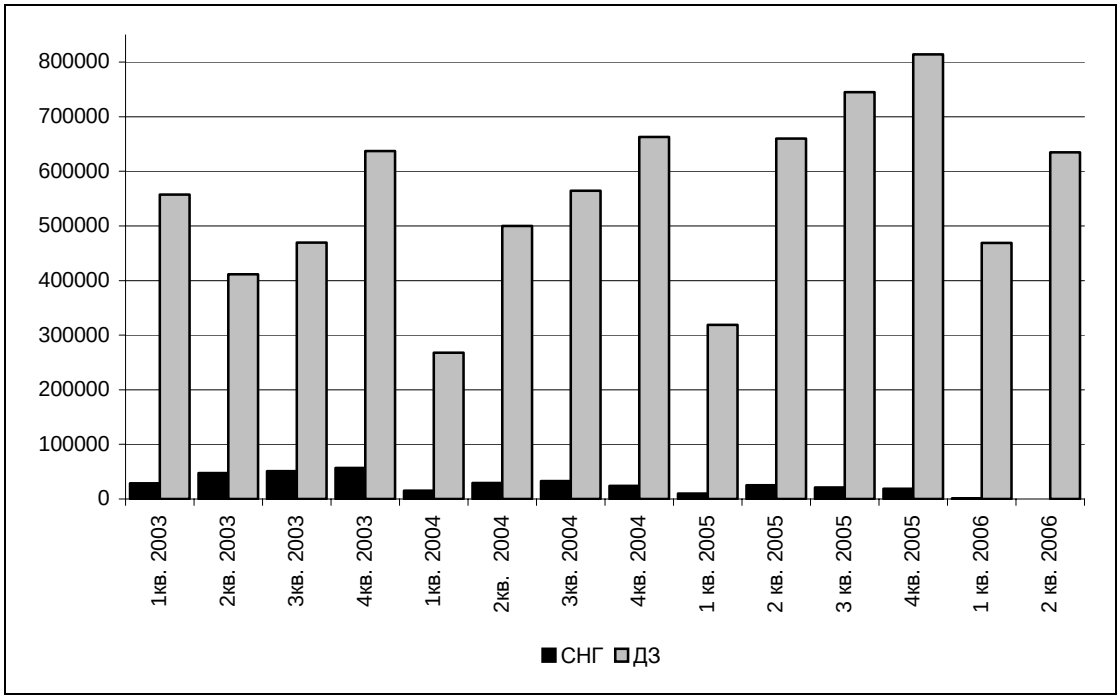
	2003	2004	2005		2006	2007
			с января	с июня		
Говядина свежая или охлажденная						
Размер квоты, тыс. т	11,5*	27,5	27,5		27,8	28,3
Пошлина в рамках квоты	15%, но не менее 0,2 евро/кг	15%, но не менее 0,2 евро/кг	15%, но не менее 0,2 евро/кг	15%, но не менее 0,2 евро/кг	15%, но не менее 0,2 евро/кг	15%, но не менее 0,2 евро/кг
Пошлина сверх квоты	60%, но не менее 0,8 евро/кг	60%, но не менее 0,8 евро/кг	60%, но не менее 0,8 евро/кг	40%, но не менее 0,53 евро/кг	55%, но не менее 0,7 евро/кг	50%, но не менее 0,65 евро/кг
Говядина мороженая						
Размер квоты, тыс. т	315**	420	430		435	440
Пошлина в рамках квоты	15%, но не менее 0,15 евро/кг	15%, но не менее 0,15 евро/кг	15%, но не менее 0,15 евро/кг	15%, но не менее 0,15 евро/кг	15%, но не менее 0,15 евро/кг	15%, но не менее 0,15 евро/кг
Пошлина сверх квоты	60%, но не менее 0,6 евро/кг	60%, но не менее 0,6 евро/кг	60%, но не менее 0,6 евро/кг	40%, но не менее 0,4 евро/кг	55%, но не менее 0,55 евро/кг	52,5%, но не менее 0,53 евро/кг
Свинина						
Размер квоты, тыс. т	337,5**	450	467,4		476,1	484,8
Пошлина в рамках квоты	15%, но не менее 0,25 евро/кг	15%, но не менее 0,25 евро/кг	15%, но не менее 0,25 евро/кг	15%, но не менее 0,25 евро/кг	15%, но не менее 0,25 евро/кг	15%, но не менее 0,25 евро/кг
Пошлина сверх квоты	80%, но не менее 1,06 евро/кг	80%, но не менее 1,06 евро/кг	80%, но не менее 1,06 евро/кг	80%, но не менее 1,06 евро/кг	60%, но не менее 1,0 евро/кг	60%, но не менее 1,0 евро/кг
Мясо птицы						
Размер квоты, тыс. т	744***	1050	1050		1130,8	1171,2
Пошлина в рамках квоты	25%, но не менее 0,2 евро/кг	25%, но не менее 0,2 евро/кг	25%, но не менее 0,2 евро/кг	25%, но не менее 0,2 евро/кг	25%, но не менее 0,2 евро/кг	25%, но не менее 0,2 евро/кг
Пошлина сверх квоты	–	–	–	–	60%, но не менее 0,48 евро/кг	60%, но не менее 0,48 евро/кг

* С 1 августа 2003 г.
** С 1 апреля 2003 г.
*** С 30 апреля 2003 г.
Источник: Таможенное законодательство РФ.



Источник: рассчитано по данным ФТС РФ.

Рис. 53. Импорт мяса КРС, свинины, птицы и мясных продуктов



Источник: рассчитано по данным ФТС РФ.

Рис. 54. Импорт мяса и мясопродуктов из стран дальнего зарубежья и из СНГ, т

Квоты на мясо в определенной мере стали причиной роста внутренних цен. С 2004 г. цены на мясо росли темпами, несколько превышающими темп роста ИПЦ и темпы роста цен на продовольственные товары. Во-первых, рост цен был обусловлен увеличением ввоза мяса из стран СНГ, так как средние контрактные цены мясного импорта из этих стран выше, чем из стран дальнего зарубежья. При этом цены на мясные продукты ниже в силу качественных различий.

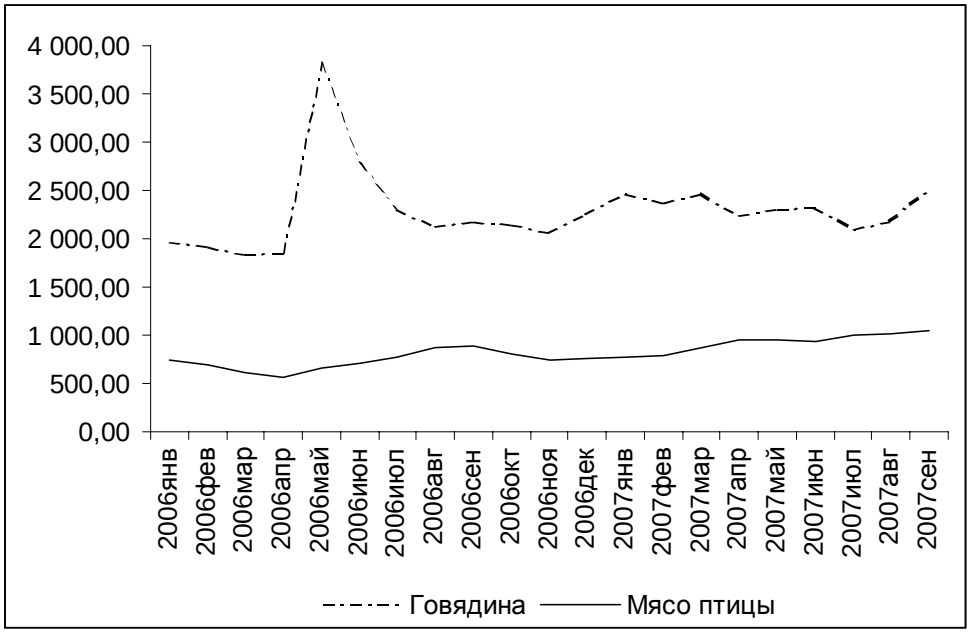
Определенное влияние на цены оказало и то, что квоты обусловили резкие колебания импортных поставок мяса на внутренний рынок. В начале года происходит распределение квот, и в силу неопределенности поставщики ограничивают ввоз (*рис. 53*). Такое сокращение поступлений на внутренний рынок может стимулировать рост цен, которое затем влияет на формирование годового индекса цен.

Несмотря на всю свою неэффективность, предполагается, что квотный механизм регулирования импорта мяса сохранится по крайней мере до 2009 г. Размеры квот на импортное мясо будут постепенно повышаться. При этом импортные пошлины на поставки сверх установленного объема квоты, вопреки принятому в 2003 г. механизму, были изменены в сторону увеличения.

Спрос на мясо и мясопродукты вследствие роста реальных доходов населения продолжал увеличиваться, что оказывало повышающее влияние на уровень цен.

Существенное влияние на уровень цен на мясо оказала и конъюнктура мирового рынка зерновых.

Но самое большое влияние на рост внутренних цен на мясо, безусловно, оказало резкое повышение цен на говядину на мировых рынках (из-за крайне высоких цен на зерновые, а также в силу последовательно прошедших мировых эпидемий КРС и связанного с этим забоя скота и снижения уровня экспортных субсидий в ЕС) (*рис. 55*).



* Говядина – цена экспорта Аргентины, отруба мороженые; мясо птицы – цена экспорта США, отруба бройлеров.
Источник: www.fao.org.

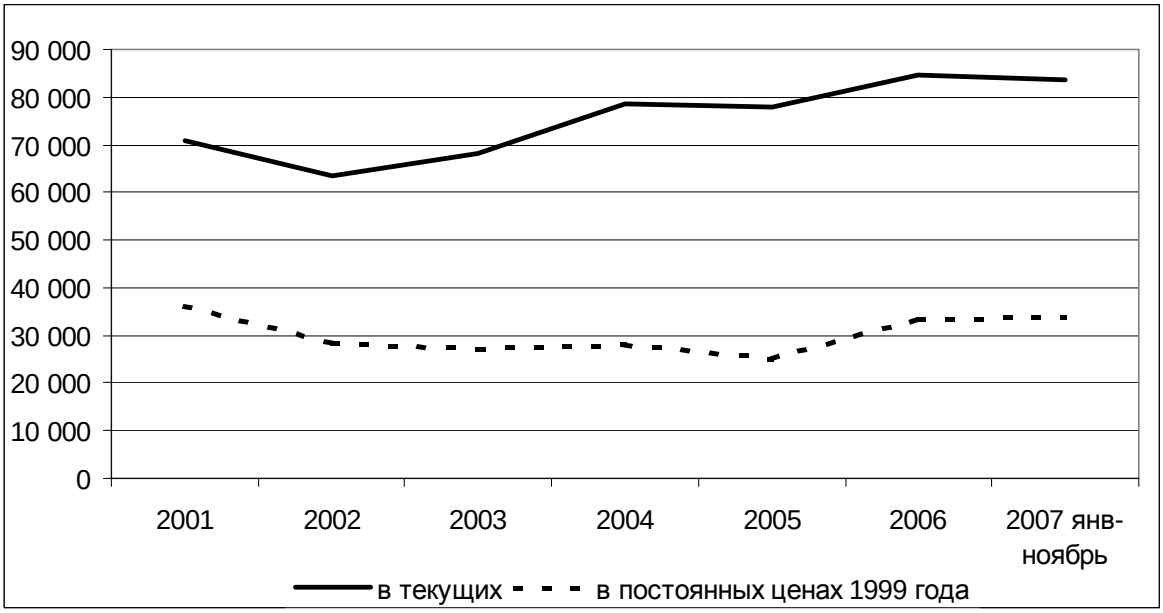
Рис. 55. Мировые цены на мясо, долл./т

Также с целью ограничить рост потребительских цен внутреннего рынка были временно, на 6 месяцев, снижены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении молока и молочной продукции на 10% – с 15 до 5%.

3.5.6. Агропродовольственная политика

Рост доли региональных бюджетов при снижении их самостоятельности в выборе политики

Система поддержки сельского хозяйства претерпела в 2004–2007 гг. существенные изменения. Законами от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ субсидирование сельского хозяйства было отнесено к ведению субъектов Федерации. В результате доля федерального бюджета в консолидированных бюджетных расходах на сельское хозяйство побила очередной рекорд и составила на ноябрь 2007 г. лишь 14%.



Источник: www.minfin.ru.

Рис. 56. Консолидированные бюджетные расходы на аграрный сектор, млн руб.

Предоставление регионам исключительных прав по регулированию сельского хозяйства будет иметь самые разрушительные последствия для сектора. Во-первых, регионы-доноры, способные финансировать поддержку АПК на всей территории, расположены преимущественно в зонах с наименее благоприятными природно-климатическими условиями для сельскохозяйственного производства. Таким образом, перенос центра тяжести в бюджетной поддержке АПК с федерального на региональный уровень приводит прежде всего к стимулированию аграрного производства именно в этих регионах, что означает стимулирование неэффективного использования общественных ресурсов. Во-вторых, следствием поддержки агропродовольственного сектора на уровне регионов уже многие годы являются «торговые войны» между регионами, выдавливание соседей с общероссийского рынка путем прямого субсидирования собст-

венных производителей, запреты на перемещение агропродовольственной продукции по территории страны и проч. И все это происходит при довольно высокой доле федерального финансирования сектора. Перенос финансирования АПК на региональный уровень приведет к усилению указанных тенденций. Иными словами, Федеральным законом № 95-ФЗ все негативные последствия протекционизма на мировых аграрных рынках, на элиминирование которых нацелено Соглашение по сельскому хозяйству ВТО (в которую Россия намеревается вступить), переносятся на внутрироссийский рынок.

В то же время осознание необходимости федерального участия в формировании агропродовольственной политики регионов либо общая централизация государственной власти в России привели к тому, что у регионов, хотя и есть формально полномочия по формированию агропродовольственной политики, реально они не имеют возможности ее реализовать без согласования с федеральной властью. Так, порядки выделения средств из федерального бюджета на софинансирование региональных субсидий содержат все основные параметры субсидирования. В соответствии с Государственной программой, о которой речь пойдет ниже, все регионы должны принять соответствующие региональные программы, причем каждый регион должен согласовать свою программу с федеральным центром.

Национальный проект «Развитие АПК»

Национальный проект «Развитие АПК» – один из четырех Национальных проектов, реализуемых в России в 2006–2007 гг. (С 2008 г. мероприятия Проекта включены в Государственную программу «Развитие АПК и регулирование агропродовольственных рынков в 2008–2012 гг.», принятую в 2007 г.)

Финансирование Национального проекта за 2006–2007 гг. должно составить почти 47,3 млрд руб. (*табл. 61*). Это существенные средства: в 2006 г. финансирование Национального проекта составило более 20% всех федеральных расходов на аграрный сектор (18,8 млрд руб.). Планируемые расходы на Национальный проект в 2008–2009 гг. – еще почти 48 млрд руб.

Таблица 61

Финансирование Национального проекта «Развитие АПК», млрд руб.

	2006	2007	Итого
Ускоренное развитие животноводства			
Субсидирование процентных ставок по кредитам	2,38	17,29	19,67
Увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг»	4	4	8
Стимулирование развития малых форм хозяйствования			
Субсидирование процентных ставок по кредитам	0,91	5,04	5,95
Увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» для:	8,1	0	8,1
развития сети потребительских кооперативов по заготовке, снабжению, сбыту, переработке продукции личных подсобных хозяйств (ЛПХ) и крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ)			
развития системы сельской кредитной кооперации			
создания системы земельно-ипотечного кредитования	1,3	0	1,3
Методическое обеспечение и информационная поддержка	0,15	0,15	0,3
Субсидирование строительства (приобретения) жилья для молодых специалистов (или их семей) на селе	2,0	2,0	4,0
ИТОГО	**18,84**	**28,48**	**47,32**

Источник: Минсельхоз РФ.

Приоритетный Национальный проект «Развитие АПК» включает 3 направления: «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» и «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе».

С 2007 г. в Проект включены дополнительные мероприятия по государственной поддержке овцеводства, северного оленеводства, табунного коневодства и по развитию промышленного рыбоводства, а также расширению доступности кредитных ресурсов на приобретение племенного скота, техники и оборудования для обслуживания и развития животноводства (кредиты на срок до 5 лет). Большая часть этих направлений (за исключением рыбоводства и коневодства) не являются новыми для государственной поддержки, а лишь включают существующие на протяжении нескольких последних лет программы в состав Национального проекта. При этом такие направления получают дополнительное финансирование: расходы на племенное животноводство в 2007 г. увеличиваются в 2 раза по сравнению с 2006 г., выделяется дополнительно 2,5 млрд руб. на среднесрочные (5-летние) кредиты, на 8-летние планируется выделить 8,3 млрд руб. (по сравнению с 3,4 в 2006 г. и 3,18 млрд руб., запланированными изначально на 2007 г.).

В целом, как и ожидалось, реализация Национального проекта не стала фактором, позволившим остановить падение темпов роста в агропродовольственном секторе. Удалось лишь приостановить падение производства в мясомолочном секторе. Поголовье КРС и молочных коров продолжает снижаться, хотя Проект нацелен на рост прежде всего именно этого скота. В ноябре 2007 г. к ноябрю 2006 г. поголовье крупного рогатого скота сократилось на 0,4%, коров – на 1,4%. Зато существенно выросло поголовье свиней (на 6% к ноябрю 2006 г.). Немного увеличилось и производство молока – в 2007 г. на 0,3%[16]. Рост в птицеводстве начался задолго до реализации Национального проекта. Таким образом, единственной отраслью, положение в которой изменилось во время реализации Национального проекта, стало свиноводство. Однако и в этом секторе ситуация не безоблачна: резкий рост производства свинины вызвал обвал цен, что неблагоприятно сказывается на дальнейших перспективах сектора.

В регионах продолжается субсидирование по животноводческим проектам инвестиционных долгосрочных (до 8 лет) кредитов. За 2006 г. и 9 месяцев 2007 г. 2040 животноводческих объектов заключили 2191 кредитный договор, по 1911 из них получены кредиты, в том числе 1339 – по КРС, 366 – по свиноводству, 206 – по прочим видам скота и птицы.

ОАО «Росагролизинг» в рамках Проекта поставило сельхозпроизводителям 82,7 тыс. голов племенного крупного рогатого скота, 12,3 тыс. голов свиней, а также оборудования для животноводства и переработки продукции животноводства на сумму 1,5 млрд руб. и планирует модернизировать 206,8 тыс. скотомест.

Оборот Росагролизинга благодаря Проекту сильно вырос: в 2005 г. всего по лизингу было поставлено 6 тыс. голов, а в 2006 г. Росагролизинг закупил в 2 раза больше племенного скота, чем за все предыдущие годы функционирования этой государственной компании[17]. Однако общий объем приобретенного скота за 2005–2006 гг. несущественно возрос по сравнению с 2005 г., так как всего хозяйствами страны за 2005 г. было закуплено 54 тыс. голов скота. Средняя цена приобретения немного превышает

[16] Социально-экономическое положение в России – 2007, www.gks.ru.
[17] http://www.rosagroleasing.ru/docs/report20061124.pdf.

50 тыс. руб. за голову, что чуть ниже цен мирового рынка (за счет приобретения у отечественных производителей племенного скота).

Основными банками – участниками приоритетного Национального – проекта по данным на 2007 г. являются ОАО «Россельхозбанк» (57% общего количества заключенных кредитных договоров и 32% от объема кредитных ресурсов) и Сбербанк России (31 и 41% соответственно). Кредитные вложения Россельхозбанка за первое полугодие 2007 г. превысили аналогичные показатели 2006 г. в 2 раза и составили свыше 106 млрд руб. (в 2005 г. этот показатель был равен всего 3,4 млрд руб.). Количество выданных кредитов увеличилось в 2,3 раза по сравнению с соответствующим периодом 2006 г.

Количество заемщиков в 2007 г. уже превысило 130 тыс., а в 2006 г. оно составило всего 2,5 тыс., причем в основном рост числа заемщиков произошел за счет ЛПХ. Около 55% всех выданных в рамках Нацпроекта кредитов составляют кредиты, выданные гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, 32% – кредиты, выданные фермерским хозяйствам, и остальные – сельскохозяйственным потребительским кооперативам[18].

Началось развитие земельно-ипотечного кредитования. ОАО «Россельхозбанк» выдало 165 кредитов на общую сумму 4,6 млрд руб. под залог 260 тыс. га на строительство и реконструкцию животноводческих комплексов, на приобретение сельскохозяйственной техники, оборудования, запчастей, ГСМ, посадочного материала, дополнительных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также на развитие фермерского хозяйства.

За 2006 г. и 10 месяцев 2007 г. личным подсобным и крестьянским (фермерским) хозяйствам, а также сельскохозяйственным потребительским кооперативам было выдано более 404 тыс. кредитов на сумму 79,2 млрд руб., создано 3474 сельскохозяйственных потребительских кооператива.

Оценка Национального проекта

Система субсидирования процентных ставок по кредитам сельскому хозяйству в России зарекомендовала себя довольно позитивно. Несколько лет назад начали применять данную программу и по долгосрочным кредитам. Включение этой меры в Национальный проект в целом не вызывает сомнений. Однако на эти цели предусматривается чуть более 3 млрд руб. в год, при том что на 2006 г. в бюджете запланировано около 13 млрд руб. на эти же цели. Иначе говоря, мера Национального проекта не сильно влияет на уровень государственной поддержки в этой сфере. В то же время в Проекте предполагается субсидировать таким образом крупные и долгосрочные (до 8 лет) проекты, хотя сам Проект запланирован на 2 (и может быть продлен еще на 2) года. Это значит, что инвесторы, входящие в Национальный проект на этих условиях, оказываются вовлеченными в крайне рискованные инвестиционные проекты, так как существует неопределенность с субсидированием процентов за пределами срока проекта. Есть опасность, что в регионах будут использовать административный ресурс для принуждения крупных агробизнесовых компаний к участию в подобных проектах, что сделает потенциальный риск вполне реальным для аграрного бизнеса.

[18] http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=11041.

Программа развития животноводства предполагает довольно существенные вложения средств в импорт племенного скота из-за рубежа. Планируется закупить 100 тыс. голов и передавать их в лизинг сельхозпроизводителям. (Отметим попутно, что это официальное признание полного провала отечественной селекционной науки.)

Нужно хорошо понимать, что сам по себе завоз высокопродуктивных пород скота из-за рубежа не гарантирует высокой продуктивности в российских условиях, поскольку для этого требуются соблюдение определенных технологических условий, реконструкция помещений и квалифицированный менеджмент. Во многих российских регионах закупки племенного скота за рубежом уже неоднократно финансировались за счет региональных бюджетов и оказались неэффективными. Безусловно, есть частный бизнес, способный все это обеспечить, но предусматриваемая последовательность мер не оставляет надежд на эффективность средств Проекта в этой части.

Действительно, сначала ОАО «Росагролизинг» передается на пополнение уставного капитала 8,0 млрд руб. Предполагается, что далее эта государственная корпорация закупит племенной скот, который на льготных условиях будет распределять сельхозпроизводителям. Как показывает практика, иного способа распределения, как через выделенные так называемые «лимиты» (по регионам, по районам, по сельхозпроизводителям), наша аграрная бюрократическая система не знает. А это значит, что племенной скот попадет не к тем (ну или не всегда к тем), кто способен его эффективно использовать. Заинтересованности в эффективном использовании полученных средств у ОАО «Росагролизинг» нет: корпорация получает средства не на лизинговые операции как таковые, а на пополнение уставного капитала, за что обязуется провести лизинговые операции. При этом, конечно, объем таких операций в документах не фиксируется.

Заявлено о закупке 100 тыс. голов племенного скота за 2 года. Это весьма существенный объем для мирового рынка племенного скота. По мнению экспертов, такого объема скота на мировом рынке просто нет. Это значит, что для выполнения проекта будет закупаться скот с менее качественными параметрами. При этом априорное заявление о такой весомой закупке неизбежно будет способствовать росту мировых цен. Иными словами, будет закупаться не самый качественный скот по завышенным ценам.

Для повышения эффективности политики в этой сфере лизинг племенного скота следует сохранить, но в измененном виде. Должна быть устранена монополия Росагролизинга на эту деятельность. Субсидировать необходимо расходы сельхозпроизводителей при приобретении племенного скота определенного качества и в определенном минимальном количестве (для поддержания реально эффективных проектов замены скота). А для этого не требуется дополнительное пополнение уставного капитала Росагролизинга.

Субсидирование 95%-ной ставки при кредитовании мелких производителей означает по сути отрицательный процент получения банковского кредита. Такие суперльготные условия кредитования сельхозпроизводители имели в 1992 г. (тогда фермерам давался кредит под 8% годовых при 120%-ных средних банковских ставках). Это приводило к резкой криминализации сектора, к массовым нарушениям, распылению средств, а закончилось – банкротством Агропромбанка. Сторонники данной меры исходят из доброго намерения дать доступ к банковскому кредиту мелким производителям, но при этом не учитывают, что нет никаких ограничений для быстрого создания мелкого предприятия исключительно для получения такого льготного кредита. Чтобы

получить статус ЛПХ, достаточно купить дом в деревне и распахать одну сотку земли под картофель.

Во второй части Национального проекта также заложено противоречие, как и в первой. Предполагается поддержка создания кооперативов по сбыту молока для населения. До сих пор власть считает, что через продажу молока от 1–2 коров сельское население сможет заработать себе на сносное существование. Но что тут получается? С одной стороны, мы помогаем развиться крупному производителю, закупая высокопродуктивный племенной скот для крупных товарных предприятий, облегчая им модернизацию ферм, а с другой – поддерживаем бабушек с их молочным производством. Но это же конкурирующие сектора! Помогая молочным кооперативам по сбору молока у населения, мы создаем конкурентов тем предприятиям, которые купят импортный высокопродуктивный молочный скот. Сельскому населению острейшим образом нужна помощь в создании дополнительных источников дохода (особенно в случае успешной реализации первой части Проекта, когда занятость в сельской местности еще более упадет: для обслуживания продуктивных коров на высокотехнологичных фермах нужно в 3–4 раза меньше людей, чем сегодня), но почему же тогда этими источниками признается только производство молока на своем подворье?

В результате всех названных мероприятий предполагается создание дополнительно 130 тыс. скотомест. Предположим, что половина из них будет в молочном скотоводстве и сектор выйдет на европейский уровень надоев в 8 тыс. л молока с коровы в год. Даже при этих замечательных показателях прирост молока составит чуть более 0,5 млн т в год при годовом валовом удое молока в стране свыше 30 млн т. От всех мероприятий планируется получить прирост валового производства молока на 4,5% и мяса – на 7% за 2 года. Предположим, что молочное производство при этом достигнет немыслимо высокого по сегодняшним меркам уровня рентабельности в 30%. Это будет означать рост прибыли от дополнительно полученного молока в пределах 5 млрд руб. Даже если представить, что на молочное производство пойдет всего лишь 1/4 средств Национального проекта, эффективность использования средств (отношение полученного прироста выручки сектора к затраченным ресурсам) оказывается ниже 100%. Аналогичная ситуация и по мясу.

Есть еще одна проблема, которая может иметь долгосрочные негативные последствия. Основное мероприятие, направленное на развитие кооперативов в рамках Национального проекта, – увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» на 9,4 млрд руб. за 2 года. Для реализации таких мероприятий, как закупка племенного скота и обновление основных фондов в животноводстве, предусмотрено увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» на 8,0 млрд руб. Таким образом, реализация Национального проекта в основной своей части (56% запланированных расходов) – это передача бюджетных средств государственным корпорациям-монополистам. Искусственная монополизация рынков материально-технических и финансовых ресурсов для сельского хозяйства тормозит их нормальное развитие и негативно влияет на условия доступа сельхозпроизводителей к этим ресурсам. В то же время для выполнения предписываемых Проектом функций ни Россельхозбанку, ни Росагролизингу не нужно пополнение уставного капитала, эти средства могут быть переданы им в управление для реализации этих же функций.

Кроме того, начальная стадия реализации Проекта выявила и другие риски. В частности, отсутствие типовых проектов животноводческих комплексов уже чревато финансированием проектов технически несовершенных и с завышенной стоимостью.

Сверхльготное кредитование населения в сельской местности также влечет за собой нежелательные последствия. Во-первых, появилась возможность для махинаций на кредитном рынке, для перепродажи этих кредитов. Во-вторых, такие кредиты используются преимущественно для потребительских целей (по регионам есть данные о резком росте потребительского кредитования с начала реализации Проекта), а это значит, что источников погашения этих кредитов не будет. Наконец, дешевые деньги в селе, совпадающие по времени с удорожанием алкогольной продукции в связи с новым регулированием алкогольного рынка в стране, безусловно, приведут к всплеску алкоголизма и теневому обороту самодельного алкоголя в сельской местности.

Сегодня одной из основных в развитии сельского хозяйства и сельской местности России является проблема трудоизбыточности аграрного производства, усугубляющаяся с ростом продуктивности этого сектора. Аграрное рыночное производство дает только 1/3 рабочих мест в сельской местности. Излишнее трудоспособное население вытесняется в сектор личного подсобного хозяйства, производящего конкурирующую сельскохозяйственную продукцию, но с меньшей продуктивностью. Такой дуализм на рынке сельского труда не может не вести к падению уровня доходов от сельскохозяйственной занятости. Альтернативная занятость в сельской местности пока еще очень не развита, в основном она представлена сбором дикоросов, неформальными услугами на внутридеревенском рынке услуг, зачаточным сельским туризмом. Такая занятость носит неформальный, непостоянный характер и привлекает в основном маргинальное население, которое вытесняется из основных видов занятости. В таких условиях стране нужна сильная политика сельского развития, ориентированная на формирование полноценной несельскохозяйственной занятости в сельской местности. Вопреки этому в рамках Национального проекта для сельского населения предусмотрено кредитование только сельскохозяйственной деятельности, что будет еще больше усугублять сложившуюся ситуацию.

Наконец, еще один крупный недостаток логистики реализации Проекта. Национальный проект не исчерпывает всего круга направлений аграрной политики в стране, однако его реализация требует столько усилий всего руководства отрасли, что все остальные направления работы просто приостановлены.

Необходимо отменить в его настоящем виде льготное кредитование личного подсобного хозяйства. Вместо этого нужна системная и хорошо сбалансированная программа развития сельской местности, ориентированная на формирование альтернативной занятости на селе. За образец можно взять аналогичную программу ЕС – *Pillar II of Common Agricultural Policy*, особенно в части ее применения ко вновь присоединившимся странам Центральной и Восточной Европы. В рамках этой программы должна решаться и программа жилья для квалифицированных кадров на селе. При этом основным критерием предоставления жилищной субсидии должна быть квалификация кадров, а не возраст, как это установлено в действующем Проекте.

Более того, Нацпроект усложняет реализацию тех программ по созданию альтернативной занятости, которые уже начали реализоваться в регионах. Так, например, в Пермском крае уже несколько лет удачно развиваются муниципальные фонды кредито-

вания на селе, предоставляющие мелкие и мельчайшие кредиты сельскому населению на любую хозяйственную деятельность. Кооперативы же, создаваемые в рамках Проекта, кредитуют только сельскохозяйственную деятельность. Поэтому в регионе приходится создавать параллельные кооперативы, чтобы не потерять часть федерального финансирования. Поддержка кооперативов на селе – важное направление аграрной политики. Однако для повышения эффективности политики в этой сфере нужно устранить создаваемую монополию ОАО «Россельхозбанк» на кооперативное движение на селе. Эта государственная корпорация может оказывать методологическую и информационную поддержку кооперативов. Кредитную поддержку может оказывать любой коммерческий банк, но федеральный бюджет должен субсидировать часть процентной ставки непосредственно кооперативу в момент возврата кредита.

В части ипотечного кредитования вся государственная поддержка предоставлена только одному банку – Россельхозбанку. Если ипотечное кредитование станет коммерчески выгодным проектом, то такой подход создаст неоправданную монополию одного банка на рынке данной услуги в сельском хозяйстве с неизбежными монопольными издержками для заемщиков. Если ипотечное кредитование предполагается развивать как социальный проект (коммерчески невыгодный), то это неизбежно приведет к разорению Россельхозбанка, как это было с его предшественником Агропромбанком в 1994–1995 гг., когда тот предоставлял коммерчески убыточные кредиты сельскому хозяйству. Оба варианта развития противоречат целям развития национального АПК.

После проведения пилотных проектов Россельхозбанком по ипотечному кредитованию в сельском хозяйстве нужно принять нормативные документы, которые в соответствии с этими пилотами потребуются для широкого развития такого кредитования. Далее монополия одного банка на ипотечный кредит должна быть устранена. Государство будет субсидировать ипотечный кредит так же, как и другие долгосрочные кредиты.

В перспективе после 2007 г. такой тип государственной поддержки сельского хозяйства, как Национальный проект, прекращает свое существование, вливаясь в принятую в 2007 г. Государственную программу поддержки сельского хозяйства и регулирования агропродовольственных рынков на 2008–2012 гг.

Государственная программа поддержки сельского хозяйства

Государственная программа поддержки сельского хозяйства и регулирования агропродовольственных рынков на 2008–2012 гг., утвержденная Правительством 14 июля 2007 г., разработана в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Государственная программа разрабатывалась Министерством сельского хозяйства РФ с привлечением представителей союзов и ассоциаций производителей, науки, других министерств. С одной стороны, привлечение широкого круга экспертов к разработке Программы позволило учесть мнение различных групп интересов, с другой – компромиссный вариант Программы сильно отличается от того, что задумывалось при разработке Закона «О развитии сельского хозяйства».

Не предполагалось, что Программа полностью пересмотрит действующую аграрную политику. На наш взгляд, достаточно было бы привести в комплексный вид и несколько откорректировать существующие сегодня меры агропродовольственной поли-

тики на федеральном уровне, что стало бы хорошим началом для новой системы регулирования АПК в России.

Вместо этого Государственная программа стала для руководителей отрасли инструментом торга для резкого повышения бюджетных расходов на аграрный сектор. При этом увеличение бюджетных расходов не сопровождается увеличением прозрачности их планирования и осуществления, как это могло бы быть в рамках структуры подпрограмм, закрепленной Законом «О развитии сельского хозяйства».

В соответствии с требованиями Закона «О развитии сельского хозяйства» каждая подпрограмма должна иметь цели и соответственно индикаторы достижения этих целей, механизмы государственного воздействия и объемы финансирования. Такая структура Государственной программы давала бы четкие сигналы агробизнесу и другим участникам рынка о направлениях государственной политики и регулировании рынков в среднесрочной перспективе. На практике только часть подпрограмм выдерживает данную схему. В большинстве случаев мероприятия либо не прописаны вообще, либо прописаны настолько в общих чертах, что никакого сигнала бизнесу не содержат; индикаторы достижения целей никак не связаны с реализуемыми мероприятиями и объемами финансирования; а объемы финансирования не вытекают из целей и механизмов по их достижению, а задаются исходя из результатов «торга» между ведомствами.

Кроме того, в Программе так и не удалось обеспечить комплексность отражения всей государственной политики и всех бюджетных расходов на аграрный сектор. Регулярно практикующиеся взносы в уставные капиталы государственных компаний, некоторые другие меры агропродовольственной политики вообще не попали в Программу. Полностью отсутствует в Программе такая важная часть государственной аграрной политики, как внешнеторговое регулирование рынков. Не зная основных параметров внешнеторговой политики на ближайшие 5 лет (таких, как размеры импортных пошлин, квот, наличие экспортных ограничений), бизнес не может адекватно планировать свою деятельность, прогнозировать рыночную ситуацию.

Таким образом, Государственная программа не обеспечила ни перехода к программно-целевому планированию в аграрной политике, хотя и стала определенным этапом на пути к такому переходу, ни прозрачности и предсказуемости политики для бизнеса, что является одним из ключевых факторов долгосрочного роста в аграрном секторе.

В то же время увеличение расходов на сельское хозяйство позволило ввести в Программу новые направления регулирования, в том числе и такие, необходимость в которых в секторе давно назрела. В основном это касается части Программы, посвященной сельскому развитию. Важным новшеством стало размещение главы «Устойчивое развитие сельских территорий» в начале Программы, перед мероприятиями по поддержке рынков. Такое позиционирование данной проблемы, еще совсем недавно совершенно не осознававшейся в качестве приоритетной органами управления сектора, уже само по себе сигнализирует о положительных сдвигах в агропродовольственной политике.

Мероприятия в разделе «Устойчивое развитие сельских территорий» отчасти вполне традиционны – продолжение реализации Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года», продолжение осуществления действующих мер по обеспечению жильем, а частично реализуются в новой форме – поддержка инвести-

ционных проектов, отбираемых на конкурсной основе. Однако в этой форме будут финансироваться лишь проекты комплексной застройки и благоустройства сельских населенных пунктов, в то время как необходимые мероприятия по сельскому развитию выходят далеко за эти рамки.

Мероприятия в предложенном формате абсолютно не достаточны для достижения поставленной в Программе цели устойчивого развития сельских территорий. Государственная поддержка данного направления остается на уровне деклараций. Кроме того, за кадром осталась проблема развития несельскохозяйственной занятости в сельской местности, несмотря на то, что о необходимости поддержки этого направления в последнее время много говорится и в первоначальных вариантах Программы присутствовали мероприятия, направленные на развитие альтернативной занятости. Такая поддержка должна основываться в первую очередь на поддержке мелкого кредита на несельскохозяйственные цели в сельской местности. На поддержку альтернативной занятости должны отчасти направляться и гранты из специального фонда. Для повышения эффективности государственной поддержки устойчивого сельского развития с использованием механизма проектного финансирования рациональным представляется создание фонда финансирования, предоставляющего на конкурсной основе гранты на проекты по следующему набору направлений:

– повышение уровня и качества инженерного обустройства сельских поселений;
– улучшение социально-жилищных условий для сельского населения;
– развитие социальной инфраструктуры села и улучшение культурно-досуговых условий для сельского населения, включая развитие детского и молодежного досуга;
– улучшение состояния здоровья сельского населения за счет повышения доступности и качества первичной медико-санитарной помощи, развития физической культуры и спорта;
– повышение образовательного уровня в сельских школах путем их модернизации, создания условий для привлечения и закрепления на селе квалифицированных педагогических кадров, в том числе молодых специалистов;
– развитие дополнительной занятости в сельской местности, включая сельский туризм, лесопереработку, сбор и переработку дикоросов, нишевого сельского хозяйства и др.;
– развитие социальной или инженерной инфраструктуры в сельской местности;
– развитие рыночной инфраструктуры для ЛПХ и малого бизнеса в сельской местности.

Следующий раздел – «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства» – содержит уже действующую программу повышения плодородия почв, разработанные ранее, но пока не вступившие в силу программы информационного обеспечения, развития информационно-консультационных служб, земельной ипотеки. Новой здесь является программа привлечения союзов и ассоциаций производителей к выработке, оценке и реализации отдельных мероприятий агропродовольственной политики, что должно содействовать повышению эффективности и открытости агропродовольственной политики государства.

В этом разделе, как и во всей Программе, отсутствуют прописанные мероприятия по каждому из перечисленных направлений. Необходимо указать, какие именно меры по повышению плодородия почв будут осуществляться (сейчас упоминается только

компенсация 30% затрат на минеральные удобрения), как будет развиваться земельная ипотека.

В Программе также должны быть прописаны меры по кадровому обеспечению сельского хозяйства. Как нам представляется, эффективной мерой на данном направлении могло бы стать субсидирование строительства жилья для молодых семей, работающих и проживающих в сельской местности, поскольку опросы показывают, что отсутствие жилья является одним из важнейших факторов, препятствующих привлечению специалистов на село.

Кроме того, требует кардинального изменения вся система подготовки кадров для сельского хозяйства и сельской местности. Существующая система не соответствует современным требованиям рынка труда и не может обеспечить долгосрочную конкурентоспособность российского сельского хозяйства. Началом таких изменений могло бы стать создание новых центров подготовки высококвалифицированных специалистов по основным аграрным специальностям в рамках действующих аграрных университетов и академий. Для преподавания в таких центрах должны быть приглашены ведущие аграрные специалисты мира для разработки учебных программ, организации учебного процесса и обучения первых выпусков российских специалистов и преподавателей.

Привлечение ассоциаций производителей к участию в разработке и реализации аграрной политики осталось в Программе на уровне лозунга, в то время когда использование как институциональных, так и финансовых ресурсов ассоциаций могло бы существенно повысить эффективность государственного вмешательства на агропродовольственных рынках, стать эффективной формой частно-государственного партнерства. Нам представляется, что привлечению ассоциаций к участию в государственной аграрной политике могла бы способствовать компенсация ассоциациям производителей, отвечающим требованиям Закона «О развитии сельского хозяйства», 50% расходов на разработку инициативных технических регламентов, на организацию собственных систем сбора и распространения рыночной информации, согласованных с Единой системой информационного обеспечения АПК, на финансирование аграрно-прикладных научных исследований, проводимых в интересах своих членов.

В разделе «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства» в наибольшей степени нарушается принцип комплексности Программы. Так, подпрограмма по развитию животноводства не включает мероприятий Национального проекта «Развитие АПК». Совершенно не ясно, почему в отдельный раздел вынесено регулирование рынков агропродовольственной продукции, а также и часть мер по развитию приоритетных отраслей. Кроме того, отсутствует описание мер внешнеторгового регулирования, без которых Государственная программа не является полноценным сигналом для агентов рынка, делающим предсказуемой государственную политику в этой сфере. Отсутствуют ставки субсидирования племенного животноводства и элитного семеноводства. Следовательно, возникает закономерный вопрос о том, как были рассчитаны суммы финансирования этих направлений. Ведь, не зная ставок субсидирования, определить потребность в средствах невозможно. Также невозможно определить и конечные результаты подпрограммы. Все это говорит о плохом качестве планирования Программы и расходов по ней.

Нововведением в разделе «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства» является поддержка отбираемых на конкурсной основе региональных проектов

по разработке субъектами РФ комплексных целевых программ по поддержке отдельных отраслей.

Для того чтобы сделать указанный раздел соответствующим потребностям участников рынка, в Программе должны быть прописаны, во-первых, механизмы зерновых интервенций и интервенционные цены, во-вторых, все параметры внешнеторгового регулирования рынков животноводческой и растениеводческой продукции. В противном случае риски изменения государственной агропродовольственной политики для участников рынка остаются такими же высокими, как и до разработки Программы.

Главной задачей Государственной программы в сфере внешнеторгового регулирования агропродовольственного сектора должно стать установление прозрачных для всех участников рынков правил регулирования, стабильности этого регулирования в целях создания условий для роста внутреннего производства, с одной стороны, и обеспечения доступного продовольствия для российских потребителей – с другой. Кроме того, за 2008–2012 гг. российский агропродовольственный сектор должен быть адаптирован к условиям функционирования после присоединения страны к ВТО.

Для подготовки институциональных условий для функционирования агропродовольственного сектора в рамках ВТО, адаптации рынка к будущему вступлению в эту организацию необходимо прежде всего обеспечить взаимное признание документов, подтверждающих соответствие продукции агропромышленного комплекса России требованиям международных стандартов, взаимное признание результатов испытаний продукции, а также снижение технических барьеров в торговле.

Таким образом, хотя Государственная программа стала важным шагом на пути перехода к программно-целевому среднесрочному бюджетному планированию в аграрной сфере, она во многом требует корректировки и дополнений, которые могли бы снизить риски участников рынка, а значит, и стабилизировать рыночную ситуацию. А одним из следствий стабилизации станет в том числе и предотвращение в будущем резких ценовых скачков.

Таблица 62

Параметры финансирования Государственной программы развития АПК на 2008–2012 гг., млрд руб.

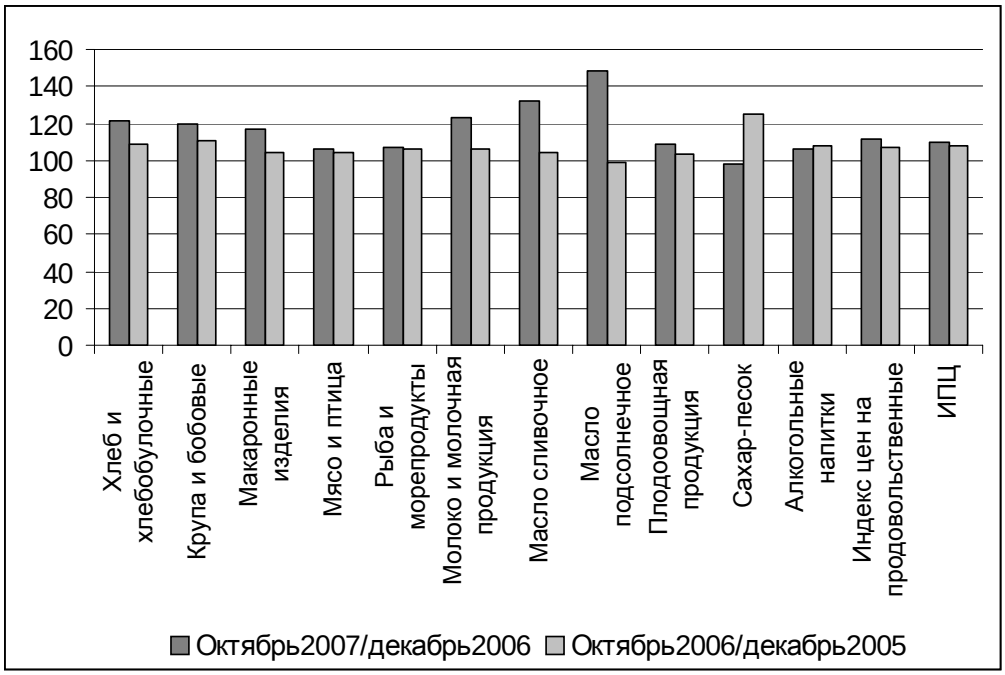
Основные разделы	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Всего за 2008–2012	2012 к 2007
Устойчивое развитие сельских территорий	5,48	7,34	19,03	25,12	29,6	31,28	112,37	В 5,7 раза
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства	4,7	9,86	12,92	13,78	14,66	15,33	66,55	В 3,3 раза
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	8,5	13,73	15,41	14,11	14,37	15,04	72,66	В 1,8 раза
Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства	45,43	44	51,28	65,62	64,94	66,85	292,69	В 1,5 раза
Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия	1,3	1,36	1,36	1,36	1,43	1,5	7,01	115,4%
Итого	65,41	76,3	100	120	125	130	551,3	В 2,0 раза

Источник: Минсельхоз РФ.

Политика, связанная с ростом цен на продовольственные товары

Рост цен на продовольственные товары во второй половине 2007 г. обратил на себя пристальное внимание политиков и привел к принятию ряда мер по ограничению

инфляции в продовольственном секторе. Индекс цен продовольственных товаров в октябре 2007 г. к декабрю 2006 г. составил 111,6%, в то время как ИПЦ за этот период составил 109,3%. Особенно сильным рост оказался для хлеба и хлебобулочных изделий, молока и молочной продукции, сливочного и подсолнечного масла (*рис. 57*).



Источник: www.gks.ru.

Рис. 57. Индексы цен отдельных продовольственных товаров, %

В росте цен на продовольствие обвинили сельское хозяйство. Действительно, в последние месяцы рост цен на сельскохозяйственное сырье опережал рост цен на продовольственные товары. Особенно быстро росли цены на мясо, что определялось как ростом цен на корма, так и ситуацией на мировых рынках, что уже рассматривалось выше. Однако, несмотря на быстрый рост цен на сельскохозяйственную продукцию, это не единственный фактор удорожания продуктов питания. Растет и розничная наценка (в цене продуктов питания сельхозпродукция занимает немногим более половины (*табл. 63*)), растут и цены на приобретаемые сельским хозяйством ресурсы – минеральные удобрения, электроэнергию и нефтепродукты. Маржа (разница между ценой, которую получает сельхозпроизводитель, и оптовой ценой сельхозпродукции) для большинства видов сельхозпродукции весьма велика, а ведь для таких продуктов, как хлеб, молочные продукты и подсолнечное масло, большую роль играют и затраты на переработку (*табл. 64*). Таким образом, наличие прямой связи между ценами на сельхозпродукцию и соответствующие продукты питания не всегда очевидно. Это показывает и различная динамика цен на эти группы товаров на протяжении 2007 г. (*рис. 59*).

Таблица 63

Рост надбавки торговых организаций (коммерческих расходов) в структуре себестоимости мясопродуктов, %

	2005	2006	2007
Мясосырье	59,2	59,2	55,2
Материалы	12,7	10,9	10,9
Труд	12,3	12,6	15,1
Коммерческие расходы	5,2	6,9	7,8
Произв. расходы	4,9	5,5	5,6
Админ. расходы	5,6	4,9	5,5
Себестоимость	100	100	100

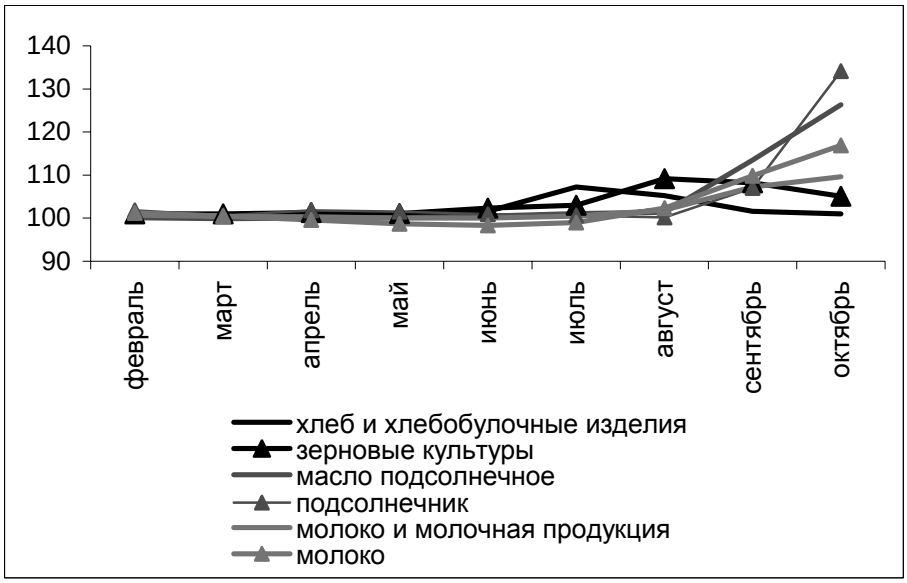
Источник: Расчеты Центра АПЭ по данным Мясного союза.

Таблица 64

Маржа, 2005–2007 гг., %

	Маржа
Зерновые	32–33
Подсолнечник	258–259
Сахар	61
Свинина	25–29
Говядина	25–29
Птица	3
Яйца	24

Источник: Расчеты Центра АПЭ по данным Мясного союза, Зернового союза, Минсельхоза и Росстата.



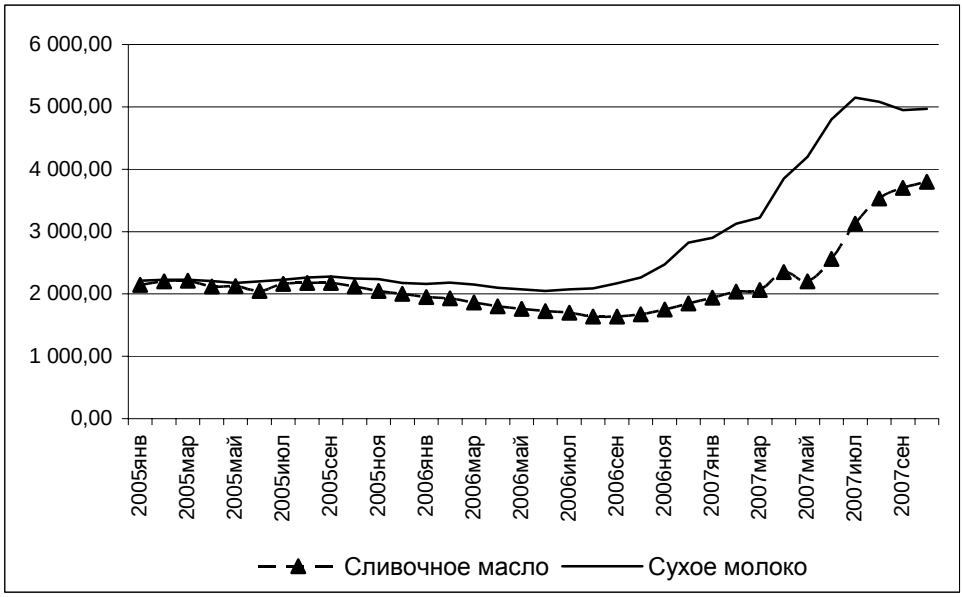
Источник: www.gks.ru.

Рис. 58. Индексы цен на продовольственные товары и сельхозпродукцию, 2007 г., % к предыдущему месяцу

Интервенции на зерновом рынке и планируемый запрет на экспорт зерна – результат того, что именно высокие цены на зерно считают «виновными» в росте цен на хлеб. Однако в цене хлеба стоимость зерна составляет лишь около 20%. Кроме того, как раз цены на зерновые выросли не так сильно, как, например, на молоко или подсолнечник. И тем не менее регулирование вводится именно на этом рынке. Всего за 13 дней интервенций 2007 г. реализовано 325 тыс. т пшеницы, в том числе 5,9 тыс. т пшеницы 4-го класса по цене 4700 руб. за 1 т, остальное – пшеница 3-го класса по средней цене 5114,7 руб. за 1 т – это составляет около 7% экспортированного за этот сезон зерна, т.е. довольно существенный для рынка объем. В то же время интервенции начались тогда, когда цены и без того стали стабилизироваться. Интервенции были введены достаточно поздно из-за того, что, как и в предыдущие годы, потребовалась длительная процедура внутриправительственного согласования. Все это происходит потому, что Государственная программа, как уже говорилось выше, не содержит конкретных параметров государственного регулирования, в том числе и параметров автоматического проведения интервенций при достижении ценами определенного уровня.

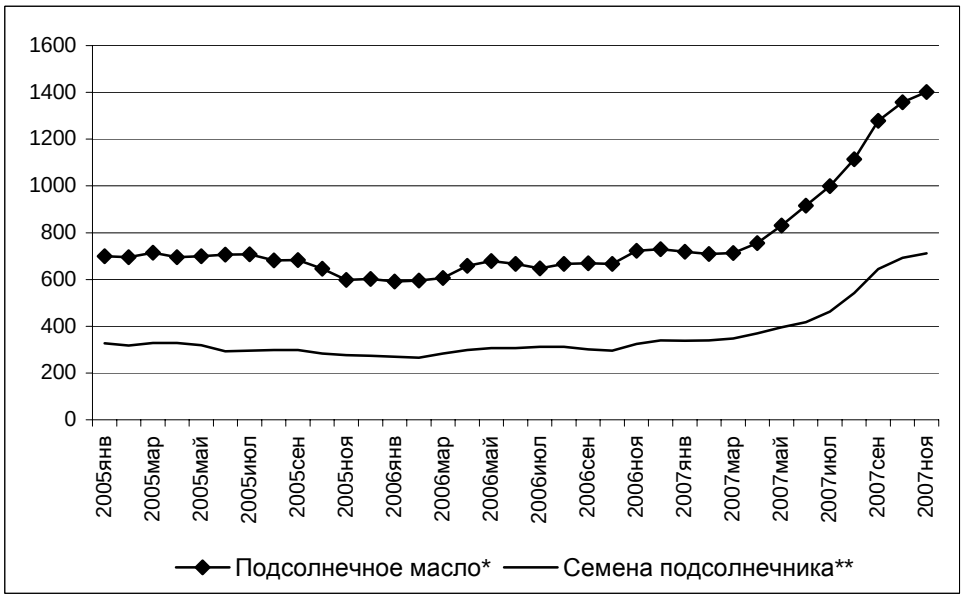
Соглашение ряда крупных ритейлинговых компаний с Минсельхозом РФ о фиксации цен на ряд базовых продовольственных товаров также не даст долгосрочного эффекта. Во-первых, цены были зафиксированы на уровне октября 2007 г., т.е. уже после основного подъема. Во-вторых, свои потери от ограничения цен на эти продукты ритейлеры будут компенсировать более быстрым ростом цен на другие товары, и инфляцию все равно сдержать не удастся. В-третьих, после снятия ограничений (а они действуют лишь в течение определенного промежутка времени) нас ждет еще более быстрый опережающий рост цен именно на те продукты, на которые распространялось ограничение, как это всегда случается при применении административных ограничений на продовольственных рынках, о чем говорит весь региональный опыт администрирования цен в послереформенный период.

В то же время рост цен на сельскохозяйственную продукцию – это отражение объективной ситуации на мировых рынках (особенно сильно выросли цены на подсолнечник, молоко, зерно и птицу (*рис. 46, 55, 59, 60*)). При этом рост цен уже привел к резкому росту показателей рентабельности сельскохозяйственного производства, что положительно скажется на финансовом положении и инвестиционной привлекательности отрасли, если благоприятные факторы не будут исключены непредсказуемой государственной политикой, направленной на ограничения цен потребителей за счет сельского хозяйства, поддержки импорта и ограничений экспорта. Безусловно, параллельно необходимы меры по смягчению негативного воздействия такой ценовой ситуации на конечных потребителей продовольствия. Но эти меры должны сконцентрироваться на элиминировании ограничений предложения и не должны осуществляться за счет сельхозпроизводителей – ведь на долгосрочные программы по их поддержке государство тратит, хотя и с неоднозначными эффектами, достаточно существенные ресурсы, и менять сейчас курс на таксацию сельского хозяйства, прямую или косвенную (как ограничения экспорта), было бы недальновидно.



Источник: www.fao.org.

Рис. 59. Мировые цены на молочные продукты (Океания, экспортная цена FOB), долл. США за т



* Северозападные европейские порты, цена FOB.
**ЕС цена CIF Нижний Рейн.
Источник: www.fao.org.

Рис. 60. Мировые цены на подсолнечник и подсолнечное масло, долл. США за т

Перспективы развития АПК и агропродовольственной политики в 2008 г.

Итоги 2007 г. показали, что в секторе продолжается процесс дифференциации сельхозпроизводителей с выделением сегмента интенсивного, эффективного и финансово устойчивого производства. Определенную роль в этом сыграло нарастание процессов банкротства в агропродовольственном секторе. Однако массовое банкротство сельхозпредприятий делает крайне острой социальную проблему в сельской местности. Существует опасность, что ее решение может быть отложено в силу конъюнктурного улучшения финансового положения сельхозпроизводителей, в то время как проблема является системной и ее решение, требующее государственного вмешательства, представляет собой ключевой фактор конкурентоспособности российской сельхозпродукции и устойчивого роста в сельском хозяйстве. Таким образом, в 2008 г. агропродовольственная политика должна сконцентрироваться на решении проблем социального развития села и формирования альтернативной сельской занятости, значимость которых была признана в 2007 г., но не получила конкретного выражения в политических мероприятиях.

Беспрецедентное улучшение финансового положения сельхозпроизводителей нельзя не связать с ростом цен на продовольственных рынках. Рост цен определялся как мировой конъюнктурой (увеличение спроса на растениеводческую продукцию для производства биотоплива, сокращение предложения вследствие неурожаев, эпидемии болезней животных и изменения политики ЕС), так и государственной политикой по ограничению внутреннего предложения – ограничению импорта риса, мяса. Повышение предсказуемости государственной политики для агентов рынка, исключение необходимости межведомственных согласований для оперативного регулирования рынков, адекватная либерализация внешнеторгового регулирования позволят смягчить воздействие высоких мировых цен на внутренние продовольственные рынки.

Еще один поворотный момент в государственной политике 2007 г. – поворот от защиты интересов России на мировых рынках к ограничению экспорта. Такие меры государственной политики чреваты потерей с трудом завоеванного российскими экспортерами положения на мировых рынках, а также общей дестабилизацией, которая может отразиться и на внутреннем рынке и сделать проблему высоких цен на зерновые еще более серьезной.

Раздел 4. Социальная сфера

4.1. Финансы населения и потребительский рынок

Денежные доходы. В 2007 г. продолжался рост реальных денежных доходов населения, хотя и несколько более медленными темпами, чем в 2006 г.

В последние годы наблюдается один и тот же помесячный «рисунок» колебания доходов: в январе реальные доходы населения, за счет январского скачка инфляции и снижения экономической активности, с одной стороны, и массированных выплат населению в декабре, с другой стороны, сокращаются. Впоследствии, в феврале–ноябре, происходит постепенное восстановление доходов (с промежуточной стагнацией в отпускной период в июле-августе), а в декабре – очередной скачок. Прирост доходов в декабре относительно ноября составил 38%, при этом прирост заработной платы был относительно ниже – около 25%, так как опережающими темпами росли доходы от собственности, предпринимательские и прочие доходы.

В целом за 2007 г. среднедушевые доходы населения в расчете на месяц составили 12490 руб. (в декабре – 19639 руб.), в реальном исчислении по сравнению с 2006 г. доходы населения выросли на 10,4%. Сократилась межрегиональная дифференциация доходов – например, среднедушевые доходы населения, зарегистрированные в г. Москве, были в 2007 г. в 6,1 раза выше соответствующего показателя, рассчитанного для Ивановской области (минимальный размер душевых доходов среди областей Центрального федерального округа), а годом раньше этот разрыв составлял 6,7 раза. В большей степени сократился разрыв между доходами жителей Москвы и Московской области – с 2,8 раза до 2,3 раза. Внутрирегиональная дифференциация доходов остается наиболее высокой в Москве – разрыв между доходами 20% наиболее обеспеченного и 20% наименее обеспеченного населения не сократился и превышает 20 раз, соответствующее соотношение растет и в других областях Центрального федерального округа, но не превышает 5–8 раз, в Санкт-Петербурге наблюдался более чем десятикратный разрыв по этому показателю.

Реальная заработная плата в 2007 г. выросла по сравнению с 2006 г. на 16,2%. Наиболее высокие темпы роста реальной заработной платы наблюдались, как и в предшествующие годы, в декабре ее величина выросла почти на 25% по сравнению с предыдущим месяцем. Отношение средней заработной платы в расчете на занятого к величине душевого дохода в 2007 г. составило 1,08 раза, что выше пропорции, наблюдавшейся в 2006 г. (1,04). В 2007 г. снизилась просроченная задолженность по заработной плате перед работниками, сокращалась и численность этой группы работников (перед которыми имеется задолженность работодателей). Всего таких работников в конце года насчитывалось 200 тысяч человек – в 2 раза меньше по сравнению с началом года. Межрегиональная дифференциация заработной платы также снизилась – разрыв между регионом-лидером (Ямало-Ненецкий АО) и регионом-аутсайдером (Республика Дагестан) составил 6,7 раза в 2007 г. против 7,2 раза в 2006 г.

Таблица 1

Структура денежных доходов населения в 2000–2007 гг. (в %)

Год	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100	100	100
Доходы от предпринимательской деятельности	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7	11,4	11,2	10
Оплата труда	62,8	64,6	65,8	63,9	65,0	64,8	66,4	70,3
Социальные выплаты	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,9	13,2	11
Доходы от собственности	6,8	5,7	5,2	7,8	8,3	8,9	7,2	6.7
Прочие доходы	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

В 2007 г. сохранилась степень дифференциации средней заработной платы. по видам экономической деятельности. Самой низкой стоимость рабочей силы оказалась в сельском хозяйстве, образовании и здравоохранении, а максимальной – в отраслях добывающей промышленности и финансовой деятельности. Так, в финансовых организациях средняя зарплата в 2007 г., как и в 2006 г., была в 4 раза выше по сравнению со сложившейся в учреждениях образования. Вместе с тем доля персонала с заработной платой ниже величины прожиточного минимума значительно уменьшилась и достигла в 2007 г. 16,5% (22,2% в 2006 г.).

В 2007 г. продолжало относительно ухудшаться материальное положение пенсионеров по сравнению с работающими. Соотношение между средней пенсией и среднемесячной заработной платой, сократилось в 2007 г. до 22,8% против 25,6% в 2006 г. Эта негативная тенденция продолжается в России с 2002 г. Вместе с тем покупательная способность пенсии в I полугодии 2007 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущим года выросла, и ее размер превысил величину прожиточного минимума пенсионера почти на 2%. Во II полугодии положение пенсионеров относительно других групп населения вновь ухудшилось – при заметном росте реальных располагаемых денежных доходов размер пенсии в реальном исчислении за этот же период 2007 г. практически не изменился, а при корректировке на опережающий рост цен на «корзинку» пенсионеров по сравнению с ИПЦ, по всей видимости, даже сократился.

Соотношение между средней заработной платы и прожиточным минимумом трудоспособного населения в 2007 г. заметно улучшилось и составило 307% против 288% в предшествующем году.

В 2007 г. численность лиц с доходами ниже величины прожиточного минимума составила 21,5 млн. человек или 15,2% от общей численности населения. Уровень бедности и степень неравенства населения по доходам в России заметно выше, чем в развитых странах и в странах Центральной Европы. Результаты обследований бюджетов домашних хозяйств, которые проводятся Росстатом, показывают, что в 2007 г. ускорился рост неравенства населения по доходам. Так, индекс концентрации доходов (измеренный через коэффициент Джини) вырос до значения 0,422 против 0,409 в 2004–2006 гг.

В 2007 г. цены на товары и услуги, составляющие корзину прожиточного минимума, росли быстрее общего индекса потребительских цен, особенно в сентябре–декабре. При этом опережающий рост наблюдался по продовольственным товарам и по тарифам на услуги.

Сегодня в России среднегодовые величины прожиточных минимумов, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а централизованный контроль за соблюдением единообразия подходов при установлении региональными властями критерия бедности отсутствует. Различия в стоимости прожиточного минимума по регионам нельзя объяснить только разницей в уровнях цен. Это связано с тем, что в соответствии с российским законодательством натурально-вещественный состав этой корзины различается по регионам. Территориальные отличия в составе минимальной потребительской корзины обусловлены дифференциацией потребностей населения, вызванной разницей в природно-климатических условиях, размерах территории, обеспеченности учреждениями социальной сферы, транспортом, связью, национальными и региональными особенностями потребления и другими факторами.

В III квартале 2007 г. самые низкие величины прожиточного минимума были установлены в Дагестане, Тамбовской области, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии-Алании, Курской области и Карачаево-Черкессии – 2,9–3,0 тыс. руб. в месяц на человека. Самые высокие значения прожиточного минимума были установлены в Эвенкийском муниципальном районе и Чукотском автономном округе – 9,6 и 8,9 тыс. руб. соответственно.

Последние официальные данные о величине прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации, определяют оценку границы бедности в России по I кварталу 2007 г. на уровне 3696 рублей в месяц на душу и по II кварталу – 3809 руб.

Бедность в России неравномерно распределена по территории. Наиболее высокие уровни бедности зафиксированы в Республике Ингушетия (около 60%), Республике Калмыкия (около 50%), Республике Тыва (более 40%), Республике Алтай, Ивановской области, Республике Адыгея и Амурской области (30–37%). Наименьшее распространение бедности (менее 10%) наблюдается в Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах. В г. Москве и Московской области доля бедного населения составляет 13,2 и 12,5%.

Денежные расходы и розничный товарооборот. В 2007 г. практически не изменилась по сравнению с 2006 г. доля расходов населения на приобретение товаров и оплату услуг относительно общего объема доходов населения (69–70%). За этот же период значительно снизилась доля сбережений населения (с 10,3% до 8,9%), и продолжилась наметившаяся в 2006 г. тенденция сокращения доли расходов на приобретение валюты: этот показатель снизился с 6,8% в 2006 г. до 5,2% в 2007 г.

Рост розничного товарооборота (в товарной массе) оставался в 2006–2007 гг. стабильно высоким – на уровне 14–15% в среднегодовом исчислении. В 2007 г., как и в предыдущие годы, наиболее высокий прирост к уровню предыдущего года наблюдался в IV квартале, прежде всего, за счет декабрьского скачка (рост товарооборота декабря к ноябрю составляет 20%). В структуре товарооборота в 2007 г. стабилизировалась доля продовольственных товаров на уровне 45,3% (менее 45% в последнем квартале 2006 г.). В рамках подгруппы «продовольственные товары» продолжилось сокращение доли алкогольных напитков до 8,7% в 2007 г. против 9% в 2006 г. В 2007 г. снизились продажи водки и ликероводочных изделий, тогда как продажи коньяков, виноградных, плодо-

вых, шампанских и игристых вин и пива выросли на 12–15% (в пересчете на абсолютный алкоголь).

Среди непродовольственных товаров наиболее заметным был рост продаж автомобилей, который за 9 месяцев 2007 г. составил 131,4%.

В общем объеме прироста розничного товарооборота в 2007 г. основная доля пришлась на рост оборота торговых организаций – он вырос на 21,5% при сокращении объема оборота рынков на 10,5%. Это явилось результатом реализации в 2007 г. мер в области миграционной политики, направленных на ограничение и последующий запрет на торговлю на рынках иностранцам.

4.2. Миграционные процессы

4.2.1. Законодательство 2007 г. в области регулирования миграции

Миграционную ситуацию в России в 2007 г. сложно рассматривать вне контекста решений, принятых в данной области в конце 2006 г. Среди измененных или вновь принятых нормативно-правовых актов были: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом»; 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 Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637); Федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»; Федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и о признании утратившими силу отдельных положений ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ»; Федеральный закон РФ от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушения порядка привлечения к трудовой деятельности в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства)». Точкой отсчета в действии большей части установленных в 2006 г. законов и нормативных актов стало 15 января 2007 г. В этом смысле можно констатировать, что 2007 г. в миграционной сфере стал первым годом действия нового миграционного законодательства, проверки возможности реализации ранее принятых положений федеральной миграционной политики.

Законодательная база в сфере миграции продолжала изменяться и в прошедшем году (*вставка 1*). Нормативные новации, впрочем, носили по отношению к предыдущим уточняюще-конкретизирующий характер.

Вставка 1

Законодательные акты в области миграции, принятые в 2007 г.:

- Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 7 «О порядке выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей и соответствующие Правила выплаты…»;
- Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и соответствующие Правила осуществления миграционного учета…»;
- Постановление Правительства РФ от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в РФ и соответствующие Правила подачи…»;
- Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2007 г. № 91 «О порядке определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства и соответствующие Правила определения среднемесячного дохода …»;
- Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной миграционной системе миграционного учета»;
- Постановление Правительства РФ от 26 мая 2007 г. № 322 «Об установлении на 2007 г. резерва квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и о ее распределении»;
- Соглашение о сотрудничестве между Федеральной службой по финансовому мониторингу и Федеральной миграционной службой (от 15 августа 2007 г.);
- Постановление Правительства РФ от 08 октября 2007 г. № 655 «Правила оформления приглашений на въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства»;
- Приказ ФМС России от 2 августа 2007 г. № 165 «Об утверждении инструкции по работе с участниками государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей, в территориальном органе Федеральной миграционной службы»;
- Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. «Об определении на 2008 г. потребности в привлечении в РФ иностранных работников».

Кроме того, досрочно и без особых споров и анализа итогов реализации предыдущей концепции Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 была утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., в которой в качестве одной из шести основных задач значится «привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции» (*вставка 2*). Как это бывает в России, данный, во многом рамочный, стратегического характера, документ появился почти на год позднее, чем целый ряд нормативно-правовых документов в области миграции и рождаемости (семейной политики).

Вставка 2

Из текста «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.»

Решение задачи по привлечению мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития включает в себя:

– содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, а также стимулирование возвращения в Российскую Федерацию эмигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских высших учебных заведений, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, привлечение молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств – участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики) для обучения и стажировки в Российской Федерации с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы;
– совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации;
– разработку социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий, из которых происходит отток населения и которые имеют приоритетное значение для национальных интересов, разработку и внедрение федеральных и региональных программ, направленных на создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян;
– создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество и развития терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов.

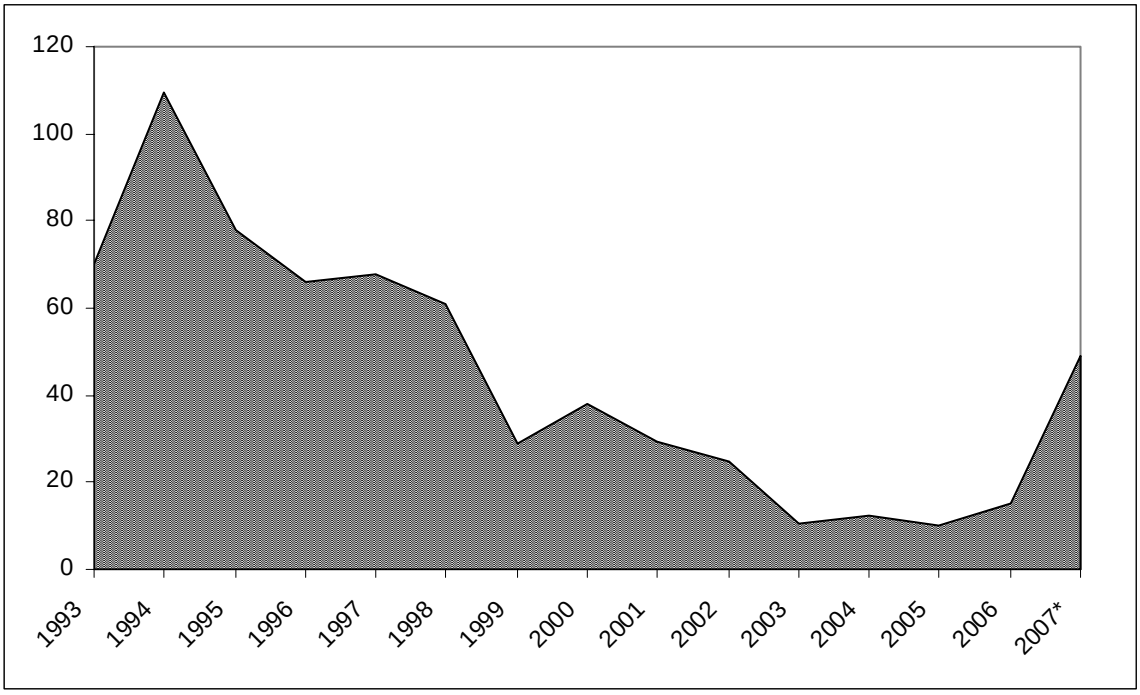
По итогам реализации второго этапа [первый этап – 2007–2010 гг., второй – 2011–2015 гг., третий – 2016–2025 гг. – *Прим. ред.*] предполагается к 2016 г. уменьшить отток квалифицированных специалистов, увеличить объемы привлечения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, квалифицированных иностранных специалистов и молодежи, обеспечить на этой основе миграционный прирост на уровне не менее 200 тыс. человек ежегодно.

К 2025 г. предполагается обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно.

Напомним, что одновременно с законодательными новациями на миграционном поле в 2007 г. началась реализация Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» («О материнском (семейном) капитале»). Целевая установка части миграционного пакета (Программа «Соотечественники») и Закона «О материнском капитале» – противодействие снижению численности населения России, наметившемуся несколько десятилетий назад и реально начавшемуся в первой половине 1990-х годов.

4.2.2. Динамика миграционных потоков

Экспресс-анализ данных о динамике численности населения за 2007 г. показывает, что естественная убыль российского населения сократилась. По предварительной оценке, численность постоянного населения страны на 1 ноября 2007 г. составила 142,0 млн человек, уменьшившись с начала года всего на 207,6 тыс. человек, или на 0,15%, тогда как соответствующие данные годичной давности – 479,6 тыс. человек, или 0,34%. На 178,8 тыс. человек по сравнению с соответствующим периодом 2006 г. снизилась естественная убыль российского населения (всего составила 406,7 тыс. человек); кроме того, статистически увеличившийся миграционный прирост компенсировал естественную убыль не на 15,1%, как это было в 2006 г., а на 48,9% (*рис. 1*).



* 2007 г. – по данным за январь – октябрь.
Источник: данные Росстата.

Рис. 1. Замещение естественной убыли населения миграционным приростом, %

Однако эти, безусловно, позитивные данные при внимательном рассмотрении отягощаются рядом обстоятельств: в отличие от, например, США, где в 2007 г. нетто-коэффициент воспроизводства превысил планку простого воспроизводства (в том числе благодаря репродуктивному поведению мигрантов), в России этот коэффициент по-прежнему значительно меньше, чем это необходимо; позитивные изменения в рождаемости могут изменить тайминг рождений, но пока не до конца ясно, как они повлияют на итоговую рождаемость россиянок; наконец, в миграционном приросте значительна доля прибытий, реально произошедших не в 2007 г., а в предыдущие годы.

Отмечая «безусловную» тенденцию увеличения миграционного прироста, в Росстате указывают, что оно во многом произошло «за счет изменения учета мигрантов»[1]. В результате реальных изменений и порядка учета миграции, а также имевшего место в прошедшем году снижения смертности и некоторого роста рождаемости в 2007 г., замещение естественной убыли миграционным приростом достигало в отдельные месяцы 80–90%, а в целом по итогам десяти месяцев года, как мы уже отмечали ранее, – 48,9%.

4.2.3. Внешняя миграция на длительный срок и постоянное место жительства

Регистрируемую Росстатом миграцию на срок один год и более, а также на постоянное место жительства в 2007 г.[2] характеризуют следующие показатели: прибытия в Россию составили 239,3 тыс. человек, выбытия из страны – 40,3 тыс. человек, соответственно, нетто-миграция – 199,0 тыс. человек, что существенно выше, чем за сопоставимый период прошлого года. Однако, как и в предыдущие годы, следует говорить о значительной приблизительности этих данных. Введение с 15 января 2007 г. ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» должно было в первую очередь облегчить процедуры регистрации в стране для временных трудовых мигрантов, что, в определенной мере, и произошло. На росте учитываемого Росстатом миграционного притока это практически не сказалось, так как те мигранты, которые регистрируются по месту пребывания на срок менее одного года, в статистику не попадают и сейчас. Не могла повлиять и официально стартовавшая 15 января 2007 г. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, под действие которой не подпадают соотечественники, которые уже давно живут в России.

Из 239,3 тыс. мигрантов, прибывших в Россию и зарегистрированных текущим учетом, 228,5 тыс. человек – жители бывших союзных республик, что позволяет утверждать, что как и все 1990–2000-е годы. СНГ остается единственной зоной миграционного притяжения России. Впрочем, и эта ниша – в условиях быстрого наращивания экономического потенциала Казахстана и Азербайджана, проблем во взаимоотношениях с Грузией, нацеленности на запад, демонстрируемой Украиной, постепенно становится не только «российской». Происходит постепенная переориентация миграционных потоков.

Есть и ряд других факторов, которые «работают» не в пользу России. Во-первых, мобильные контингенты русских и русскоязычных в странах СНГ, которые составляли костяк потоков в Россию сразу после распада СССР, во многом исчерпаны. Исследова-

[1] Начальник отдела статистики миграции населения Росстата Марина Рахманинова: «Когда мы говорим о миграционном приросте, то речь идет не о маятниковой, временной, трудовой миграции, а о долгосрочной. Данные о миграции получены Росстатом от территориальных органов Федеральной миграционной службы на базе документов статучета прибытия и убытия, которые составляются при регистрации и снятии с учета населения по месту жительства». По ее словам, ранее, а именно до принятия нового законодательства в январе 2007 года, «долгосрочные» мигранты не должны были получать «листы статучета», обрабатываемые Росстатом, поскольку получали вид на жительство /Николаева Д. Мигранты открывают для себя Россию. Москва становится для них слишком дорогой //Коммерсантъ, 24 сентября 2007 г.

[2] По данным за 10 месяцев 2007 г.

тельские оценки размеров возможного контингента опираются на следующие данные: русская диаспора в неславянских постсоветских странах за счет миграции в Россию сократилась с 1989 г. на 22–25%. Суммарные потери были больше, так как часть русских выехала на Украину и Белоруссию, за рубежи СССР. Уже к началу 2000-х годов можно было констатировать, что процесс возвращения русских из стран Закавказья и Таджикистана, где происходили крупные вооруженные конфликты, близок к завершению. Эти страны потеряли более половины русских. В Таджикистане их осталось примерно 100 тыс. человек, в Закавказье – не более 300 тыс. человек. Значимее, с точки зрения возможного притока соотечественников, потенциал русских в Киргизии, Узбекистане, Туркмении. С Казахстаном, который потерял не менее четверти русских от проживавших там в 1989 г., и имеющим сейчас высокие темпы экономического развития, ситуация не однозначна. В итоге, даже, если опираться на данные исследований потенциальной мобильности русских конца 1990-х годов, реальный потенциал русской репатриации в Россию может составлять 3–3,5 млн человек. Примерно 0,5 млн человек могут дать другие российские народы, больше всего – татары[3]. Эти оценки, относящиеся к 2000 г., теперь следует уменьшить еще на несколько сотен тысяч человек.

Во-вторых, возрастной профиль соотечественников в СНГ не отличается молодостью и явственно имеет тенденцию постарения. В качестве примера можно привести данные о возрастной структуре русского населения Казахстана по данным переписей населения Казахстана в 1989 и 1999 гг. (*табл. 2*).

Таблица 2

Возрастная структура русского населения в Казахстане по данным переписей населения в 1989 и 1999 гг.

	Русские в Казахстане, по данным переписи населения 1989 г.		Русские в Казахстане, по данным переписи населения 1999 г.		Справочно: русские в России, по данным переписи населения 2002 г.	
	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
Все население	6227,5	100	4479,6	100	115889,1	100
		в том числе в возрасте, лет:				
0–9	1233,8	19,8	517,5	11,6	10270,8	8,9
10–19	1023,2	16,4	796,9	17,8	18498,8	16,0
20–29	941,7	15,1	644,8	14,4	17814,8	15,4
30–39	1032,5	16,6	614,4	13,7	15366,4	13,2
40–49	629,5	10,1	703	15,7	19054,6	16,4
50–59	660,8	10,6	440,7	9,8	12715,2	11,0
60–69	430,1	6,9	449,2	10	11743,8	10,1
70 и старше	275,9	4,4	313,1	7	10424,7	9,0

Источник: Алексеенко А. Первая перепись населения в суверенном Казахстане: некоторые итоги и оценки //Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству. Материалы конференции (8–9 сентября 2000 г., Санкт-Петербург). Под ред. Г. Витковской, Ж. Зайончковской. «АдамантЪ», 2001. с. 82–97; данные ИДЕМ ГУ – ВШЭ; данные Росстата.

[3] Перспективы миграции и этнического развития России и их учёт при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу. М.: ИЭПП, 2004. с. 57–58.

В-третьих, все значимее становится социально-экономический потенциал ряда республик бывшего СССР, тенденции выравнивания уровней жизни, препятствующие формированию значительных миграционных контингентов[4].

Перечисленное выше дает основания утверждать: принятая Программа переселения в Россию соотечественников безнадежно опоздала. Цифры, характеризующие масштаб реально переселившихся соотечественников, воспользовавшихся Программой, несерьезны. По данным первого заместителя директора ФМС России В. Каланды, к ноябрю 2007 г. в Россию по Программе переселилось 102 человека[5]. Напомним, что принятая Программа добровольного переселения была рассчитана на три года и предусматривает содействие переселению 300 тыс. человек в 12 выбранных «пилотных» регионах (Приморский, Хабаровский и Красноярский края, а также Амурская, Иркутская, Новосибирская, Тюменская, Калужская, Липецкая, Тамбовская, Тверская и Калининградская области) трех категорий в зависимости от социально-экономической и демографической ситуации в них. По предварительным расчетам предполагалось, что в 2007 г. будет принято 50 тыс. человек[6].

Осуществление задуманного столкнулось с целым рядом объективных и субъективных сложностей. Кроме запоздалости принятия подобного целевого решения, это:

– «пробуксовка» в принятии подзаконных нормативных актов, необходимых для переселения соотечественников и на федеральном, и на региональном уровнях (позднее принятие соответствующих постановлений и распоряжений федерального правительства, региональных программ);
– проявившееся желание региональных властей переложить все заботы о переселенцах на плечи работодателей;
– логичное намерение федеральных властей выбрать мигрантов, удовлетворяющих конкретным потребностям страны и регионов, и предложить им поселиться в селах и малых городах отдаленных и порядком обезлюдевших районах Сибири и Дальнего Востока, сталкивается с не менее понятным нежеланием мигрантов размещаться в таких местах. По сути, в условиях остроты жилищной проблемы и недостаточности выдаваемых мигрантам средств, может быть вновь воспроизведена старая советская конструкция миграции «за жильем», а не за рабочим местом, как это имеет место в развитых странах мира и как это предполагалось в самой Программе;
– отказ 14 регионов России участвовать в реализации Программы. Среди них: Москва, Ингушетия, Дагестан, Астраханская область и Ставропольский край.

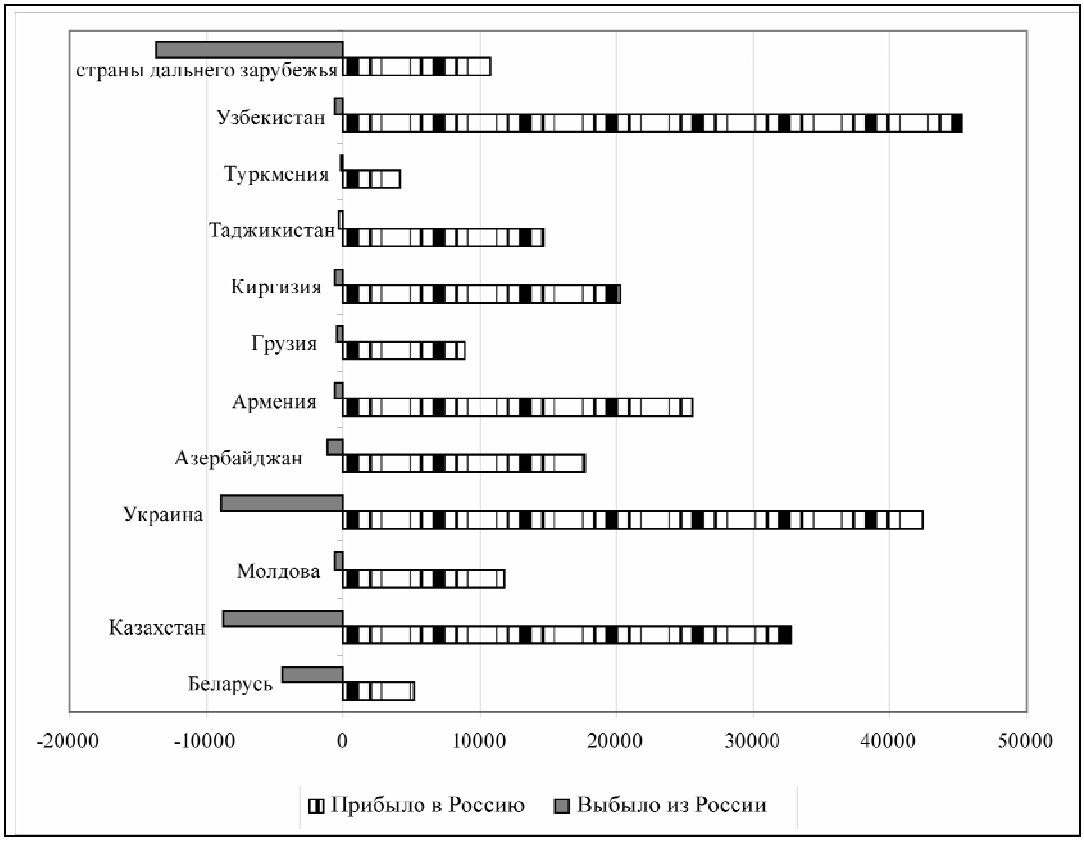
В миграционном потоке, направляющемся в Россию из СНГ на постоянное место жительства, впервые на первое место вышел Узбекистан. Начиная с 2006 г. казахский и украинский вектор оказываются для России важными, но менее значимыми, чем узбекский. Вообще доминантное положение среднеазиатского потока в прошедшем году упрочилось; оно еще заметнее при рассмотрении нетто-миграции. В 2007 г. более явст-

[4] Подробнее об см. А стоит ли переезжать в Россию, или Плюсы и минусы переселения по мнению потенциальных иммигрантов //Фергана.ru», 19 декабря 2006 г. Опубл. в Демоскоп Weekly. 2007. № 271. http://demoscope.ru/weekly/2007/0271/gazeta08.php.

[5] Смольякова Т. Выбирая Россию на жительство //Российская газета. 8 ноября 2007 г.

[6] Вандышева О. Глава ФМС Константин Ромодановский уверен, что мигранты для России – благо // Комсомольская правда. 29 декабря 2006 г.

венно, чем в предыдущие годы, обозначилась также тенденция к выравниванию прямого и обратного потока в обмене населением с Казахстаном (*рис. 2*). Характерно, что при фиксируемом текущим учетом общем росте объема прибытий в Россию из стран СНГ в 1,5 раза по сравнению с сопоставимым периодом прошлого года, только потоки из Казахстана и Беларуси практически не выросли. Если белорусский поток в Россию на постоянное место жительства всегда был невелик и в отдельные годы миграционный обмен России имел даже слабо отрицательные значения, то отсутствие увеличения казахского потока, в условиях статистически декларируемого общего роста, свидетельствует об укреплении позиций Казахстана в «борьбе за мигрантов». Увеличение миграции в Россию из Азербайджана и Армении – более чем в 2,5 раза, объясняется, прежде всего, изменением порядка учета мигрантов.



Источник: данные Росстата.

Рис. 2. Численность прибывших и выбывших в(из) Россию(и), человек, январь–октябрь 2007 г.

Миграционный обмен со странами дальнего зарубежья продолжает оставаться отрицательным для России. Однако и здесь есть свои перемены: во-первых, нетто-убыль сократилась по сравнению с предыдущим годом почти в 3 раза; во-вторых, несмотря на то, что лидерами в выбытиях из России остаются Германия, США и Израиль, размеры отъезда в эти страны на постоянное место жительства упали в 1,2–1,5 раза; в-третьих, обозначился рост выбытий россиян в Канаду и страны Балтии; в-четвертых, практиче-

ски паритетным стал обмен с Израилем (за 10 месяцев 2007 г. официально Россия потеряла не более 90 человек). Подобные изменения позволяют констатировать усиление начавшейся несколько лет назад тенденции замены так называемой постоянной миграции в развитые страны мира на более мягкие и плавные формы отъезда – через трудовые контракты, учебные и научные зарубежные стажировки. Одновременно продолжается сокращение потенциала и падение интереса к этнической эмиграции, отчасти подогреваемое антимигрантскими настроениями в Европе и ужесточением требований европейских принимающих стран.

4.2.4. Временная трудовая миграция

Роль временной трудовой миграции в обеспечении трудовыми ресурсами современной российской экономики значительна. Главным механизмом, определяющим потребности и регулирующим приток трудовых мигрантов, выступает не желание или нежелание отдельных управленцев федерального или регионального уровня допустить подобную миграцию, а рынок труда. Именно ситуация на локальных рынках труда (в пределах конкретных населенных пунктов) определяет спрос на рабочую силу мигрантов и возможности для последних получать работу и источники средств существования. Рынок спроса и предложения рабочей силы в России, как и во множестве других рыночных экономиках, формируется под воздействием общих принципов – таких, как цикличность экономического и демографического развития (причем, часто несовпадающие по «фазам»), наличие социально-трудовой пирамиды и избирательности трудовых ниш (нижние этажи – массовый малоквалифицированный труд, самые верхние – элитарные работы).

Приметы современного российского рынка труда – наступивший с 2006 г. этап снижения численности трудоспособного населения, рост экономики, «бум» строительства, практически повсеместное нежелание местного населения занимать малопрестижные рабочие места. При этом – историческое единство в рамках СССР с широким спектром стран по-прежнему бедных, имеющих избыток предложения рабочих рук, относительно налаженное транспортное сообщение с Россией и полупрозрачные границы. Перечисленные факторы в совокупности с действующим в начале 2000-х годов ограничительным законодательством и бюрократизмом легализационных процедур для временных мигрантов способствовали постепенному накапливанию масс нелегальных мигрантов[7].

Острота ситуации побудила власти начать реформирование этой части миграционного законодательства России. 15 января 2007 г. вступил в действие законодательный пакет, направленный на упрощение регистрации трудоустройства временных мигрантов, прибывших из стран с безвизовым режимом, которые составляют большинство приезжающих в Россию на заработки. В соответствии с новым Законом о миграционном учете, порядок регистрации мигрантов из стран СНГ (кроме Грузии и Туркмении) сводится к следующему: иностранному гражданину из этих стран, приехавшему на территорию России, достаточно получить на границе миграционную карту, в течение трех суток встать на миграционный учет, затем обратиться в ФМС с заявле-

[7] Исследовательские оценки численности иностранных работников, трудящихся в России в течение года составляют около 4,9 млн человек //Мукомель В.И. Миграционная политика России. М., 2005. с. 196–197.

нием о получении разрешения на работу. В отличие от предыдущих практик, этот порядок фактически заявительный: в течение десяти суток ФМС обязана выдать такое разрешение. На поиск работы человеку дается три месяца. Заключению трудового договора с работодателем предшествует обязательное медицинское освидетельствование. Одновременно в Кодексе об административных правонарушениях резко ужесточены возможные санкции по отношению к гражданам России, привлекающим к трудовой деятельности иностранных граждан, не оформленных соответствующим Законам образом (штрафы до 800 тыс. руб. за одного выявленного нелегала) или сдающим им в аренду свое жилье, или транспортные средства.

Правовым регламентом, регулирующим приток трудовых мигрантов, стало квотирование (в т.ч. порегиональное), а также механизм поотраслевых долей иностранных работников.

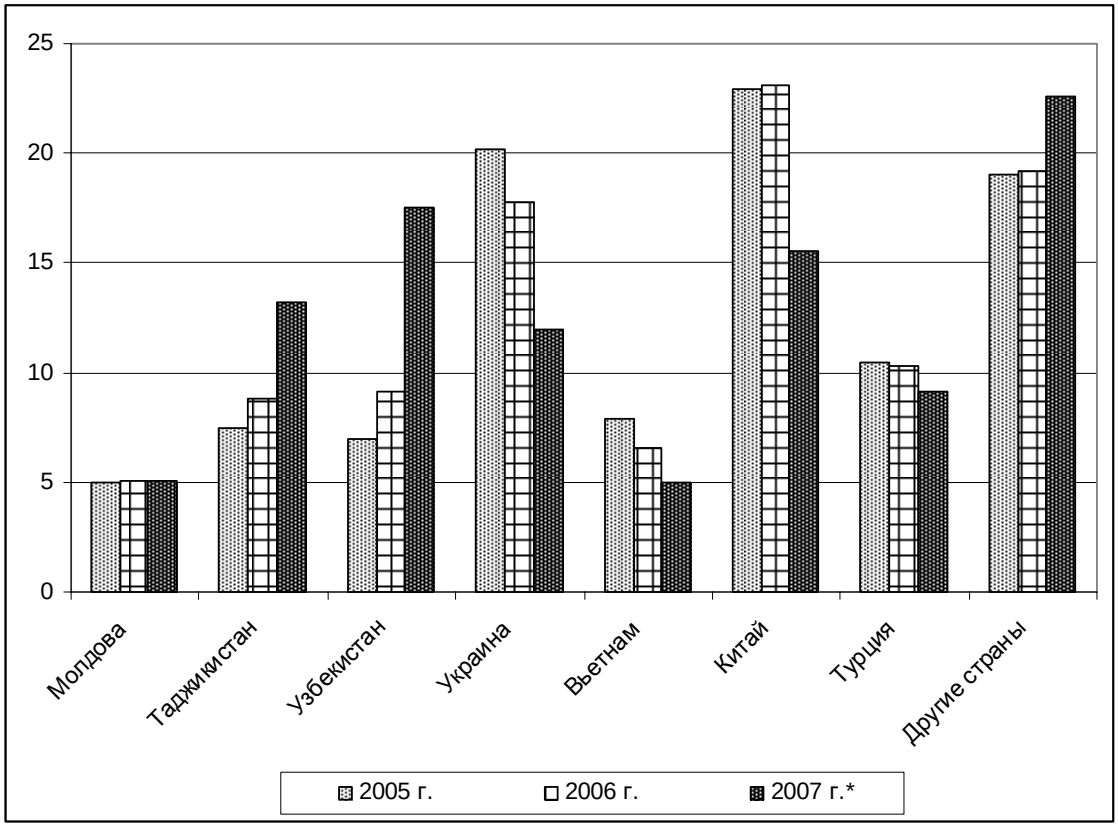
По данным ФМС России, в I полугодии 2007 г. в российской экономике было задействовано 1,06 млн иностранных работников – это в 1,5 раза больше, чем за соответствующий период 2006 г. Таким образом, продолжилась не только сама по себе многолетняя тенденция роста временных трудовых мигрантов, но и – величины темпов роста. Отсутствие ожидаемого в результате либерализации миграционного законодательства дополнительного прироста зарегистрированных работников следует рассматривать, по-видимому, как свидетельство новизны и необкатанности правовых новаций, слабости инфраструктурной обеспеченности нового законодательного порядка, а также общей незаинтересованности работодателей в легализации своих работников. По предварительным данным, озвученным руководителем ФМС России К. Ромодановским, в течение всего 2007 г. на учет в России было поставлено 7,3 млн человек. При этом за разрешениями на работу обратился 2,3 млн иностранцев[8], что составляет примерно 40–45% от экспертных оценок присутствия иностранных работников в России и 3,3% от официально занятых в экономике страны. Тем самым следует констатировать, что по мере взаимного (мигрантов, чиновников и работодателей) «привыкания» к новым миграционным порядкам темпы роста легализации иностранцев возрастали. В этой ситуации – очень постепенной – нормализации правовых отношений крайне важным было бы сохранить существующий порядок. Однако, вопреки ожиданиям, общая квота на 2008 г. сокращена более чем в три раза, составляет 1 828 тыс. человек (в том числе: 1,156 тыс. человек для работников из безвизовых стран и 672 тыс. – для визовых[9]), а квота для безвизовиков сокращена более чем в 5 раз. Кроме того, установленная общая квота на 2008 г. ниже численности уже зарегистрированных в 2007 г. мигрантов. Таким образом, почти сразу после начала нормализации ситуации с легализацией работников, произошло новое административное урезание рынка труда и отход от фундаментального принципа нового миграционного законодательства – легализации мигрантов. Если в течение года решения не будут скорректированы, мигранты вновь в массовом порядке будут вытеснены в нелегальное поле.

Срок, прошедший со времени реализации миграционных нововведений, слишком непродолжителен, чтобы статистика позволяла оценить все их последствия. Однако

[8] Мошкин М. Россия втрое урезает квоты на гастарбайтеров // Время новостей. 19 декабря 2007 г.
[9] Сохранен 30%-ный резерв на привлечение дополнительной иностранной трудовой силы.

уже сейчас можно говорить о продолжении ряда тенденций в сфере временной трудовой миграции, носящих универсальный характер:

– постепенное «омускулинивание» потока временных мигрантов – женщин среди временных трудовых мигрантов становится все меньше, в 2007 г. их было не более 15%;
– доминирование мигрантов, работающих в России длительно – от 9 месяцев до года (таких около 91%);
– широта круга стран, из которых привлекаются работники (134 государства в 2007 г., 137 – в 2006 г.), среди них есть и экзотические для России (Фиджи, Намибия и пр.), но основу потока составляют по-прежнему граждане СНГ. Их суммарная доля – более 60% (*рис. 3*);
– усиление среднеазиатского вектора трудовых мигрантов в России (особенно из Узбекистана) при дальнейшем ослаблении позиций Украины;
– концентрация привлекаемой ИРС в двух отраслях: строительстве, в котором задействовано 42% иностранных работников, а также оптовой и розничной торговле.



* - I-е полугодие.
Источник: ФМС России.

Рис. 3. Страны – поставщики иностранной рабочей силы в Россию, %

В этом секторе в первой половине 2007 г. был занят каждый пятый мигрант, что на 7,6 п.п. ниже, чем год назад (*рис. 4*). Сокращению занятости легальных мигрантов в

торговле способствовало Постановление Правительства РФ № 683, запрещающее иностранным гражданам с 1 апреля 2007 г. торговать на розничных рынках. Как и ожидалось, реализация положений Постановления, появившегося вскоре после событий осени 2006 г. в Кондопоге, принесла мигрантам дополнительные проблемы с органами правопорядка: игры в «прятки» во время рейдов, переписывание из «продавцов» во «флористы», поборы и дополнительные издержки и т.п. Впрочем, Постановление не принесло никаких ощутимых выгод и россиянам (покупателям и продавцам): опустошение рынков и отсутствие продавцов за прилавками в ряде городов (более заметное в крупных городах – Москве, Екатеринбурге, Иркутске, Чите и Владивостоке), особенно в первое время после начала действия Постановления; рост цен, затронувший в первую очередь наименее защищенные слои населения[10]; разрывы годами нарабатывавшихся технологических цепочек «производитель – покупатель»; снижение доли рынков в общем товарообороте. При этом не решена и проблема рабочих мест для россиян, поскольку они не выразили стремления занимать подобные места. Одновременно, по данным ВЦИОМа, не зафиксировано и ощутимых улучшений межнациональных отношений[11] – детонатора данного Постановления. Несмотря на принятые регулирующие меры, как и во многих развитых странах мира, розничная торговля остается важнейшим мигрантским модулем в экономике России. Рынок труда и экономика в целом в очередной раз показали свою первоочередность по отношению к административному управлению.

Пространственная картина присутствия иностранных работников на рынках труда тоже иллюстрирует приоритетность рыночных механизмов. Несмотря на противодействие трудовой миграции, демонстрируемое мэром столицы и его аппаратом, именно в Москве, имеющей разнообразный и богатый выбор вакансий быстро растущей экономики, находит широкое применение труд мигрантов. По официальным данным, здесь сосредоточено 23% иностранных работников из СНГ и 38% – из других стран. Кроме того, только в Центральном (в первую очередь, благодаря Москве), Уральском и Дальневосточном округах доля иностранной рабочей силы в численности занятых в экономике превышает двухпроцентный уровень[12] при среднероссийском показателе, равном 1,5%[13]. Из почти девяти десятков российских регионов в 38 субъектах этот показатель оказывается выше 1%, в т.ч. в 24 – выше 1,5%-ного уровня (*рис. 5*). Если отбросить из этого списка несколько регионов с весьма малой собственной численностью занятых, и поэтому априори восприимчивых к любому внешнему вмешательству на рынок труда (Агинский Бурятский, Чукотский и др. округа, кроме нефтегазодобывающих), оставшиеся регионы распределятся между тремя группами: возглавляемые крупнейшими го-

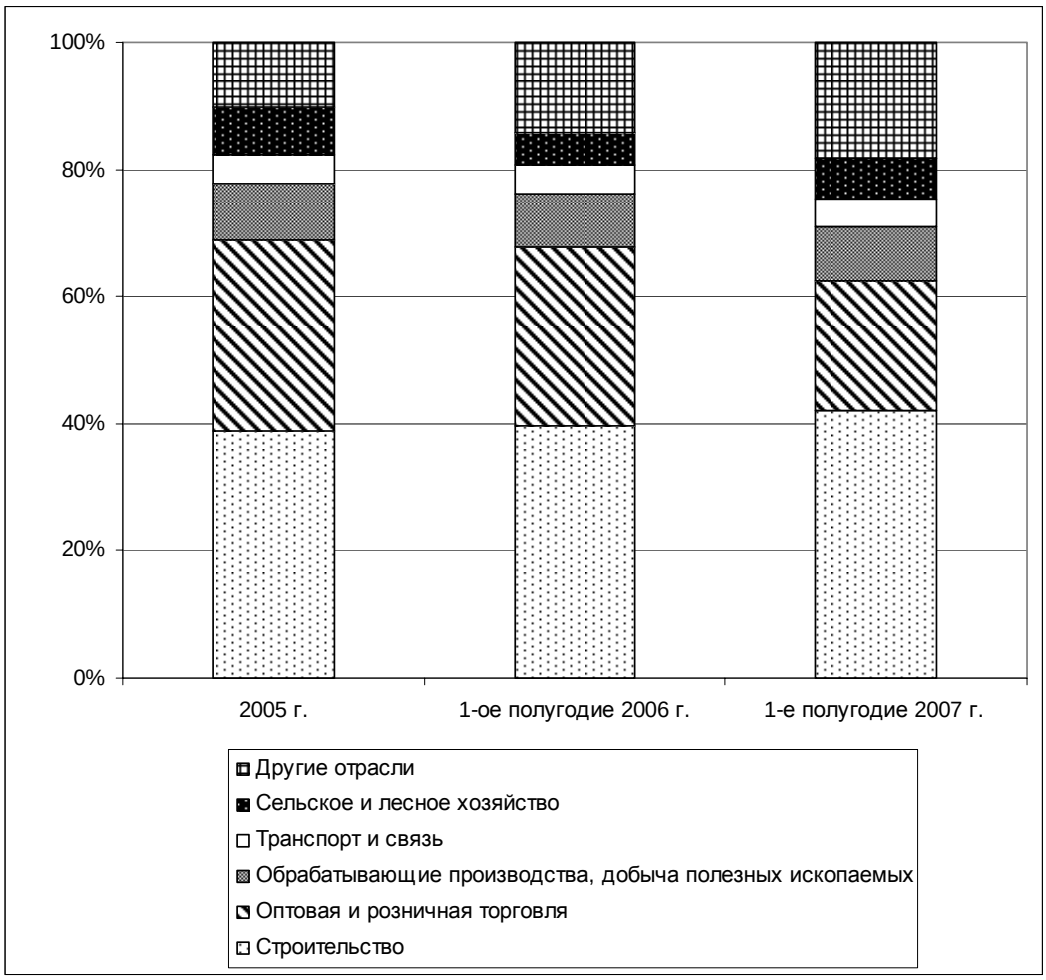
[10] В частности, инфляция в апреле 2007 г. составила 0,6%, что в 1,5 раза больше инфляции апреля 2006 г. / Шаповалов А. Апрельская инфляция превысила прошлогоднюю из-за атаки на рыночных торговцев. // Коммерсантъ, 8 мая 2007 г.

[11] «Полит.Ру», 29 марта 2007 г.

[12] Доля иностранных работников составляет 24,6% среди рабочей силы Австралии, 18,1% – Швейцарии, 11,7% – США, 10,0% – Австрии, 8,8% – ФРГ, 5,8% – Франции //Migration Policy Issues. IOM, No. 2, march 2003, p. 2.

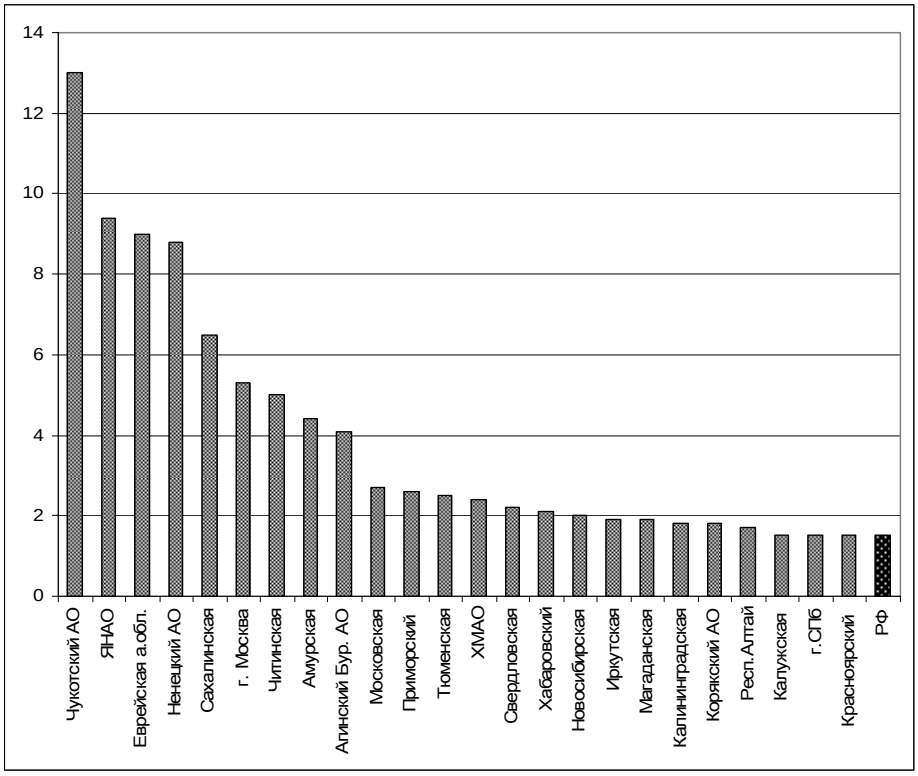
[13] При этом по данным руководителя ФМС России К.Ромодановского, вклад мигрантов в ВВП России составляет не менее $ 50 млрд (около 4% российского ВВП) /Щеглов А. Центробанки стран СНГ рапортуют об очередных рекордных перечислениях гастарбайтеров //Независимая газета. 20 декабря 2007 г.

родскими агломерациями и отдельные наиболее динамично развивающиеся регионы страны; богатые экспортно-сырьевые территории; приграничные дальневосточные регионы. При этом и уровень безработицы в большинстве регионов, где доля иностранных работников по российским меркам значительна, оказывается ниже соответствующих окружных показателей. Таким образом, кроме экономической мощности и инвестиционной привлекательности регионов (а точнее, конкретных городов), другими факторами, влияющими на пространственный выбор иностранных работников, традиционно выступает географический – территориальная близость мест выхода и вселения и связанное с этим наличие сложившейся «земляческой» сети (*рис. 6*).



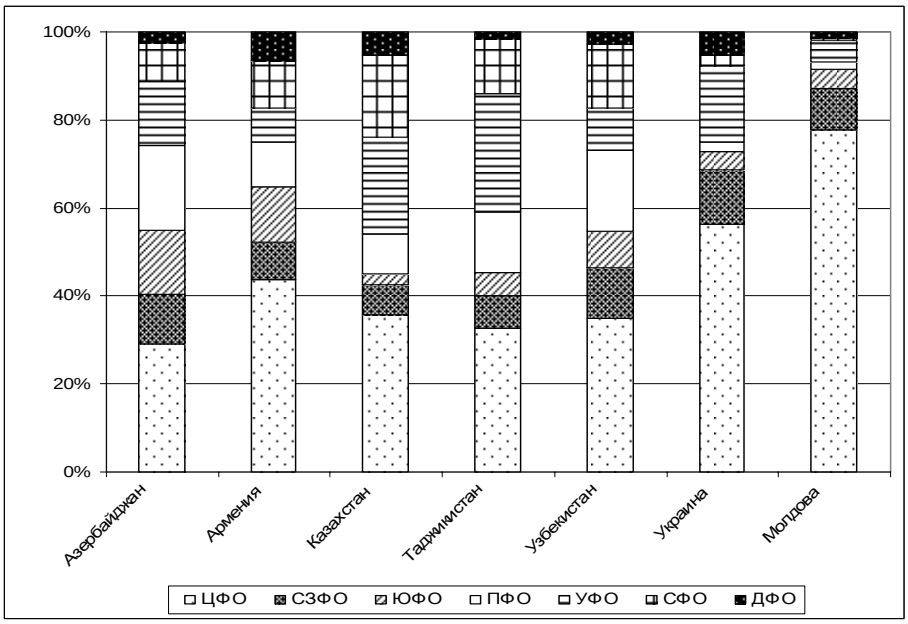
Источник: данные ФМС России.

Рис. 4. Распределение иностранных работников по отраслям экономики, %



Источник: данные ФМС России; Труд и занятость в России-2007 г. /Росстат, 2007.

Рис. 5. Доля иностранной рабочей силы в среднегодовой численности занятых в экономике регионов, %



Источник: данные ФМС России.

Рис. 6. Распределение иностранных работников из стран СНГ по федеральным округам России, I полугодие 2007 г., %

За последние 10 лет миграционная политика России менялась неоднократно. Очередная «миграционная революция», датированная 2006–2007 гг. де-юре состоялась. Подводить окончательные итоги слишком рано и невозможно: механизм лишь запущен, но пока не вышел на траекторию устойчивого движения. Однако уже сейчас возможно обозначить основные проблемные точки:

– данные специальных обследований показывают, что основным каналом трудоустройства гастарбайтеров, остаются земляческие и этнические сети: знакомые, родственники, друзья. Государственные службы занятости, традиционные кадровые агентства в этом процессе практически не задействованы. Медленно идет процесс появления специализированных сервисов, которые бы занимались трудоустройством вышедших из тени «дополнительных» мигрантских масс;
– нет широкой сети и доступности интеграционных миграционных сервисов, которые бы обеспечивали прохождение мигрантом всех необходимых процедур первичной адаптации на месте, а в случае успешности мигранта в России и при его желании – возможности дальнейшего превращения в постоянных жителей. В достаточном количестве отсутствуют даже «обычные» информационные сервисы, совершенно необходимые в условиях смены правовых норм;
– существует очевидный «зазор» между принятым законодательным пакетом и реальными правоприменительными практиками: например, введение уведомительного характера миграционного учета через почтовые отделения столкнулось с объяснимым отсутствием понимания этого механизма служащими, на которых были возложены соответствующие обязанности;
– механизм, регулирующий приток трудовых мигрантов, – квотирование – сложный правовой регламент, с осуществлением которого возникло огромное количество вопросов. Основные из них сводятся к следующему: чтобы подать заявку и попасть в квоту, работодатель должен еще за год четко представлять, сколько работников, какой квалификации, на какие сроки он собирается пригласить, что на практике представляется малореальным; не понятен механизм «попадания» в квоту в так называемых единичных (но и одновременно массовых для страны) случаях – приглашения няни, сиделки, строителя-ремонтника – к физическим лицам; последовавшее уже через год после введения механизма квотирования секвестирование квоты на 2008 г. делает этот порядок алогичным и непоследовательным, лишая тем самым и мигрантов, и работодателей веры в стабильность ситуации;
– ограничение квот – очередной удар по малому и среднему бизнесу, т.к. очевидно, что в условиях дефицитности квот владельцам небольших фирм и предприятий будет тяжелее доказать необходимость привлечения мигрантов, чем руководителям крупных компаний. При ограниченности трудовых квот может возникнуть странная ситуация, когда у мигранта будет наличествовать разрешение на временное проживание (полученное ранее), но отсутствовать возможность трудиться. Но главное – дефицитность квот – явный и однозначный шаг в сторону усиления коррупции, возможностей нового «ухода в тень» в ситуации, когда «выход из тени» еще не до конца состоялся.

Как ни парадоксально, но секвестр не вполне понятно рассчитанной квоты на 2008 г., в некоторых российских регионах – в частности в Москве – значительно «боль-

нее» ударит по мигрантам из СНГ. Московская квота для них урезана в 3 раза, тогда как квота для визовых стран только в 1,2 раза[14]. Идея сокращения столичной квоты сложилась после принятия в августе 2007 г. городской целевой программы, предусматривающей, что к 2010 г. в Москве (в условиях сокращения численности трудоспособного населения!) должно остаться лишь около 200 тыс. трудовых мигрантов. Несмотря на неудачный опыт замены мигрантов москвичами на розничных рынках города, поставлена задача постепенного избавления от привлечения низковалифицированных работников. Потенциальные последствия троекратного секвестирования московской безвизовой квоты – новые нелегальные мигранты, дополнительные возможности коррупции, увеличение городского бюджета за счет штрафов, накладываемых на работодателей за нелегальное использование иностранцев, интенсификация замены внешних мигрантов на московском рынке труда – внутренними. Это дополнительное (к фоново существующему) оттягивание внутренних мигрантов на Москву означает усиление кадрового дефицита в регионах или их замещение на местах дополнительными внешними мигрантами. И то, и другое вряд ли экономически эффективно и геополитически выгодно России.

Практика выявила несовершенство административного механизма определения потребности в привлечении иностранных работников и квотирования; институциональных, инфраструктурных и правовых нестыковок новой миграционной политики. Тем не менее в целом опыт 2007 г. показал, что нелегальной миграции можно успешно противостоять (хотя, конечно, как явление в рыночных условиях она неискоренима). Главный шаг сделан – предпринята попытка вывести миграцию «из тени», сделать миграционный процесс более прозрачным, снизив тем самым коррупционные настроения чиновников.

4.3. Основные тенденции на рынке труда

В течение 2007 года российский рынок труда продолжал демонстрировать положительную динамику, как и в целом в период подъема (1999–2006 гг.). Экономический рост сопровождался улучшением основных показателей состояния рынка труда: наблюдался рост численности занятых и их доходов, показатели общей безработицы снижалась как в абсолютном (численность безработных), так и в относительном (уровень безработицы) выражении.

Российский рынок труда не соответствует представлениям о традиционной модели рынка труда с подстройкой к внешним «шокам» за счет динамичного изменения объемов занятости (и, соответственно, уровня безработицы), при относительно негибкой цене на труд – заработной плате. Напротив, для модели российского рынка труда, получившей название «атипичной»[15], характерна высокая гибкость заработной платы при практически неизменной занятости. При этом российский рынок труда, его механизмы функционирования, остаются неизменными на протяжении последних полутора

[14] На 2007 г. правительство Москвы устанавливало квоту в размере 810 тыс. человек: 60 тыс. человек – для стран с визовым режимом и 750 тыс. человек – для безвизовых стран. На 2008 г. установлены следующие квоты: 250 тыс. человек – из безвизовых стран и 50 тыс. человек – из визовых.

[15] «Нестандартная занятость в российской экономике», под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшникова, М., Изд-во ГУ-ВШЭ, 2006.

десятков лет, реагируя на экономические «шоки», как положительные, так и отрицательные, примерно сходным образом. Так, спад сопровождался значительным падением реальной заработной платы, ее задержками, распространением неоплачиваемых отпусков, рост безработицы был незначительным. В период экономического роста (1999–2007 гг.) расширение спроса на труд повлекло за собой незначительное увеличение занятости, при этом рост заработной платы оказался существенным, и опережал рост производительности труда. В течение последних семи лет ежегодные темпы прироста занятости редко превышали 2%, в то время как среднемесячная заработная плата ежегодно росла не менее чем на 10% (*табл. 3*).

Таблица 3

Динамика основных индикаторов состояния рынка труда в 2000–2007 гг. (стоимостные показатели в сопоставимых ценах)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. человек	65273	65124	66266	67152	67134	68603	69189	70500
Темпы роста среднегодовой численности занятых		99,8	101,8	101,3	99,9	102,2	100,9	102,4
Численность безработных, тыс. человек	7059	6288	6155	5683	5775	5208	4999	4660
Уровень безработицы, в % к экономически активному населению	10,5	9,0	8,0	8,6	8,2	7,6	7,2	6,2
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), тыс. человек	1037	1123	1500	1639	1920	1830	1742	1774
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	2223,4	3240,4	4360,3	5498,5	6739,5	8554,9	10633,9	13518
Среднемесячная реальная начисленная заработная плата	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,3	116,2

* - За 2007 г. приведены предварительные данные.
Источник: Росстат.

Если в первые годы восстановления экономического роста проблемы на рынке труда связывались, в основном, с темпами создания новых рабочих мест и восстановления заработной платы, то в настоящее время резервы экономического роста, предоставляемые рынком труда и использовавшиеся до сих пор, практически исчерпаны, и рынок труда может стать «тормозом» экономического развития.

Можно отметить, по меньшей мере, два аспекта, вызывающих беспокойство: дефицит рабочей силы в перспективе и увеличение издержек на труд в структуре ВВП.

Расширяющийся спрос на труд уже в ближайшее время столкнется с дефицитом рабочей силы, который в дальнейшем будет только усиливаться. Механизм адаптации российского рынка труда, предполагающий высокую ценовую гибкость, будет подстраивать рынок труда, подталкивая цену труда «вверх». Это будет усиливать тенденцию опережающего роста заработной платы по отношению к производительности труда.

Рост издержек на рабочую силу приведет к потере одного из конкурентных преимуществ российской экономики, отрицательно скажется на конкурентоспособности российских предприятий.

До настоящего времени российская экономика развивалась в условиях расширяющегося предложения труда. На протяжении 2000-х годов на фоне снижения общей численности населения, уровень участия населения в рабочей силе продолжал возрастать.

Благоприятные последствия эволюции возрастной структуры населения, когда в трудоспособный возраст входили когорты «высоких» рождений, а покидали рынок труда, напротив, относительно немногочисленные поколения, заключались в увеличении численности и доли населения трудоспособного возраста.

Таблица 4

Численность экономически активного населения

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Экономически активное население – всего, тыс. чел	72332	71411	72421	72835	72909	73811	74187	75200
Доля в общей численности населения, %	49,4	49,0	49,9	50,5	50,8	51,7	52,2	59,9

Источник: Росстат.

Однако период благоприятных изменений возрастной структуры заканчивается. В перспективе, напротив, на рынок труда будут выходить менее многочисленные поколения, а «выход» с рынка труда, напротив, будет выше. Уже к 2015 г. убыль общей численности трудоспособного населения составит 8 млн. человек.

Перспективные изменения численности населения трудоспособного возраста негативно скажутся на рынке труда: в дальнейшем его развитие будет формироваться под воздействием нарастающего дефицита рабочей силы из-за снижения численности населения в трудоспособном возрасте.

Кроме абсолютного сокращения экономически активного населения ситуация осложняется старением трудовых ресурсов. Изменение благоприятных демографических тенденций уже в ближайшей перспективе приведет к возобновлению процесса старения населения трудоспособного возраста. Это в еще большей степени может усугубить отрицательное влияние на предложение труда.

Нейтрализация влияния негативных демографических эффектов на рынок труда может достигаться путем стимулирования экономической активности в «пограничных» группах: среди молодежи, пенсионеров, женщин. Кроме этого, предложение труда может расширяться за счет стимулирования замещающей миграции.

Традиционно экономическая активность наиболее высока среди мужчин «средних» возрастов. Предложение труда этой демографической группы крайне неэластично. Среди женщин, молодежи, лиц старших возрастов уровень экономической активности ниже. Однако в России резервы увеличения экономической активности за счет этих демографических групп невелики.

Так, уровень экономической активности российских женщин выше среднемировых показателей. Кроме того, те меры по стимулированию рождаемости, которые реализуются в настоящее время, стимулируют уход женщин с рынка труда. При условии реализации мер, поощряющих сочетание выполнения рабочих и семейных обязанностей (более интенсивное использование гибких режимов занятости: на условиях неполного рабочего дня и т.д.), подобной тенденции удастся избежать, однако в настоящее время предпосылки к этому отсутствуют.

Относительно более удачными могут оказаться меры по стимулированию занятости лиц старших возрастов. Среди таких мер – повышение возраста выхода на пенсию,

в настоящее время являющегося сравнительно невысоким; стимулирование работодателей к использованию гибких режимов занятости, также будет способствовать «возврату» на рынок труда части пенсионеров. Кроме этого, существенная разница в доходах работающих и неработающих пенсионеров, в настоящее время побуждает оставаться на рынке труда свыше половины «молодых» пенсионеров – в первую пятилетку после выхода на пенсию. Однако политика доходов в части увеличения размеров пенсий, будет снижать мотивацию к трудовой занятости для этой группы населения.

Ожидания относительно увеличения предложения труда молодежи вряд ли можно считать обоснованными. Выход на рынок труда для большей части молодых работников осуществляется после окончания учебных заведений (средних, высших), спрос на высшее образование является устойчивым и в перспективе снижения спроса на образования не ожидается.

Безработица также не может рассматриваться в качестве значимого ресурса расширения занятости. На протяжении последних лет уровень безработицы не превышал 7%. Очевидно, что состав безработных неоднороден, равно как и причины безработицы, однако в масштабах всей экономики потенциал прироста работников за счет сокращения безработицы невелик.

Замещающую миграцию следует рассматривать в качестве одного из самых реалистичных сценариев расширения предложения труда. Развитые страны с разной степенью успешности эксплуатируют эту форму пополнения трудовых ресурсов. Так, перспективы поддержания численности населения Европы, Японии, Канады почти исключительно связаны с будущей иммиграцией в эти страны. В связи с этим многие развитые страны проводят активную политику по привлечению иммигрантов.

Миграционный прирост в значительной степени компенсировал естественную убыль населения России. Однако во второй половине 1990-х годов прирост мигрантов резко сократился как в абсолютном выражении, так и в расчете на 1000 человек населения. Пик притока мигрантов пришелся на 1994 г. Число прибывших тогда превысило число выехавших из страны более чем на 810 тыс. человек. Если в начале 1990-х годов прошлого века миграционный прирост в России позволял компенсировать около 40% естественной убыли населения, то к концу 1990-х годов этот показатель снизился до 10%, в настоящее время его значимость вновь возросла, в 2007 году 50% естественной убыли населения компенсировалось миграционным приростом.

По оценкам, для поддержания экономической активности на текущем уровне (доля экономически активного населения в общей численности населения), потребуется приток в Россию свыше 2,8 млн. иммигрантов к 2020 г.[16]

Основным источником иммиграционного потока в Россию (свыше 90%) были и остаются страны СНГ и Балтии. Однако по разным причинам этот источник иммиграции ограничен и продолжает сокращаться. Существенным фактором, определяющим интенсивность миграционных потоков, являются темпы экономического развития России и стран СНГ. Если ранее экономические преимущества России по сравнению с другими странами СНГ «притягивали» иммигрантов, то в настоящее время экономика основных стран-доноров – Украины, Казахстана, а также ряда других государств СНГ и Балтии стабилизировалась и устойчиво развивается. Постепенно нормализующиеся со-

[16] Всемирный банк. Доклад по экономике России (ноябрь 2007 г.)

циально-политические условия снижают тяготение граждан СНГ к России. Можно ожидать, что дальнейшее улучшение экономической ситуации в странах СНГ, и нарастание их собственных демографических проблем приведет к дальнейшему сокращению иммиграционного притока в Россию из этих государств.

России придется конкурировать за мигрантов из этого региона с другими государствами СНГ и, прежде всего, с Казахстаном и Украиной, где в последние годы наблюдаются более высокие темпы экономического роста. И конкуренция за рабочую силу будет возрастать по мере укрепления их экономик.

Говоря о миграции, как основном источнике стабилизации объемов предложения труда, подразумевается миграция постоянная. Однако российский рынок труда, так же как и рынки труда других развитых стран, в большей степени подвержен влиянию временной миграции. «Вход» мигрантов на рынок труда регламентируется достаточно жестким миграционным законодательством: работодатели, привлекающие работников-мигрантов и сами работники-мигранты до недавнего времени должны были получать разрешения на работу (в настоящее время действует уведомительный порядок). Объем спроса на труд мигрантов формализовывался в виде квот на прием на работу мигрантов (временно пребывающих). Так, размер данной квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности на 2008 г. составил 672304 приглашения на въезд[17]. Для сравнения, в 2007 г. размер данной квоты составлял 308 842 приглашений на въезд в Российскую Федерацию[18]. Но даже с учетом того, что квоты «охватывают» только тех работников-иностранцев, которые прибывают из стран с визовым режимом, а потребность в «безвизовых» работниках оценивается только в 2008 г. на уровне 155 941 разрешений на работу для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, эти показатели не отражают ни реальной потребности рынка труда, ни объемов действительно существующей занятости мигрантов.. Достаточно «жесткое» миграционное законодательство и соотношение издержек по соблюдению режима привлечения мигрантов к труду и по «обходу» официальных процедур привели к тому, что основная часть работников-мигрантов, занятых на российском рынке труда, является нелегальной миграцией. Надежных оценок объемов нелегальной миграции нет, они варьируются в интервале от 1,5 до 15 млн. человек. Сложности существуют и с определением распространенности мигрантов по различным сегментам рынка труда: видам деятельности, представленности в различных профессиональных и квалификационных группах.

Большой разброс в оценках количества занятых мигрантов не позволяет адекватно определять параметры рынка труда и тенденции в его движении. Вывод о незначительном изменении занятости в период экономического роста, ее относительной стабильности основываются на анализе данных по уровню занятости или общему объему занятых, не учитывающих занятость мигрантов. Учет мигрантов при расчете объемов

[17] См. Постановление Правительства Российской Федерации от 2912.2007 г. № 983 «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

[18] См. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2006 г. № 665 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

занятости необходим и для уточнения показателя производительности труда. По ряду отраслей (в первую очередь, строительство, сфера услуг), где, по имеющимся оценкам, сравнительно велика доля мигрантов среди занятых, расчет реальной производительности труда затруднителен. Помимо сложностей определения объемов выпуска этих отраслей, существуют расхождения в учтенных и действительных объемах занятости.

Рассуждения о замещающей миграции требуют более детального изучения воздействия миграции на российский рынок труда. Ряд вопросов остается открытым. Самый широко обсуждаемый из этих вопросов: конкурируют ли мигранты и коренные жители за рабочие места. Мигранты рассматриваются в своей основной массе как «дополнение» к квалифицированному труду местных работников, либо как неконкурентные на рынке труда группы, формирующие предложение труда на тех локальных (в первую очередь, профессиональных) рынках труда, на которых при их отсутствии существовал бы дефицит рабочей силы. Если так, то проблема дефицита рабочей силы, в первую очередь, квалифицированной, расширения предложения труда квалифицированных работников, не решается за счет усиления тех потоков мигрантов, которые сложились к настоящему времени.

Начиная с 1999 г., на протяжении всего периода экономического подъема, прирост реальной заработной платы составлял ежегодно не менее 10%. Если занятость практически не «реагировала» на внешние «шоки», то, напротив, цена труда варьировала значительно. Так, в период спада российской экономики рынок труда реагировал на снижение объемов производства понижением реальной заработной платы. Инструментами ценовой подстройки рынка труда в период спада были задержки и невыплаты заработной платы, неоплачиваемые отпуска.

Модель российского рынок труда существенно отличается от моделей рынков труда развитых стран. Последние демонстрируют меньшую гибкость в изменении заработной платы. Эта относительная негибкость (особенно к понижению реальной зарплаты) поддерживается развитыми институтами рынка труда, такими как размер минимальной заработной платы, размер пособий по безработице и др. В России подобные институты также существуют, однако они в меньшей степени придают жесткость заработной плате: уровень минимальной оплаты труда и размер пособий по безработице невелик и до недавнего времени не были жесткими ограничителями «снизу» – барьерами для снижения реальной зарплаты, каковыми являются в развитых экономиках.

Кроме этого, высокая гибкость заработной платы стала возможна благодаря сложившейся структуре выплат работникам. Зарплата состоит из постоянной (тарифной) и переменной (надтарифной) частей. При этом последняя достигает 30% общих выплат работникам. В отличие от других стран, где переменная часть не достигает и 10%[19]. В условиях негативных шоков работодатели сокращают свои издержки на труд за счет сжатия переменной части выплат. В случае положительной динамики производства, рост выплат работникам осуществляется опять же, за счет переменной части. Это означает, что институциональные ограничения на подвижность оплаты труда невысоки. И в дальнейшем рынок труда также предпочтет варьировать цену на труд, а не количество занятых.

[19] «Заработная плата в России», под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшникова, М., изд-во ГУ-ВШЭ, 2007.

Учитывая, что рынок труда входит в полосу дефицита рабочей силы, следует ожидать, что рассогласованность спроса на труд и его предложения приведут к повышению цены на труд – заработной платы.

Насколько такая перспектива сочетается с планами по дальнейшему развитию экономики? Следует отметить, что ценовая подстройка не приводит к разбалансированности в экономике, когда рост заработных плат подкрепляется ростом производительности труда. В России же в пореформенный период темпы роста заработной платы опережали темпы роста ВВП и производительности труда.

Однако, анализируя соотношение производительности труда и заработной платы, необходимо отдельно остановиться на методике оценки производительности труда. Производительность труда рассчитывается как соотношение реальной заработной платы и валовой добавленной стоимости. Заработная плата обычно дефлируется по индексу потребительских цен. Однако ряд исследователей полагает, что более корректной является методика, при которой заработная плата дефлируется по индексу цен промышленного производства (т.е. для перевода в реальные величины зарплаты и объемов выпуска используется один ценовой индекс). Аргументом в пользу использования такой методики служит то, что заработная плата оценивается здесь не с позиции покупательной способности работника, а с позиции работодателя (как стоимость рабочей силы). Тогда издержки на рабочую силу помимо выплат непосредственно работникам, должны включать в себя налоговые платежи на фонд оплаты труда, перечисляемые работодателем. Оценки, полученные по разным методикам, приводят к различным выводам. В первую очередь потому, что динамика изменения потребительских цен и цен производителей в течение 2004–2007 гг. была различной. Номинальная заработная плата, дефлированная по индексу цен производителей, окажется ниже, чем в случае, если будет дефлироваться по индексу потребительских цен. Кроме этого, прирост издержек на рабочую силу в 2003 г. резко уменьшился – за счет снижения ставки ЕСН.

Расчеты, проведенные на основе «альтернативной» методики, показывают, что, начиная с 2004 г. темпы роста производительности труда в промышленности превышали темпы роста издержек на рабочую силу в этой отрасли.

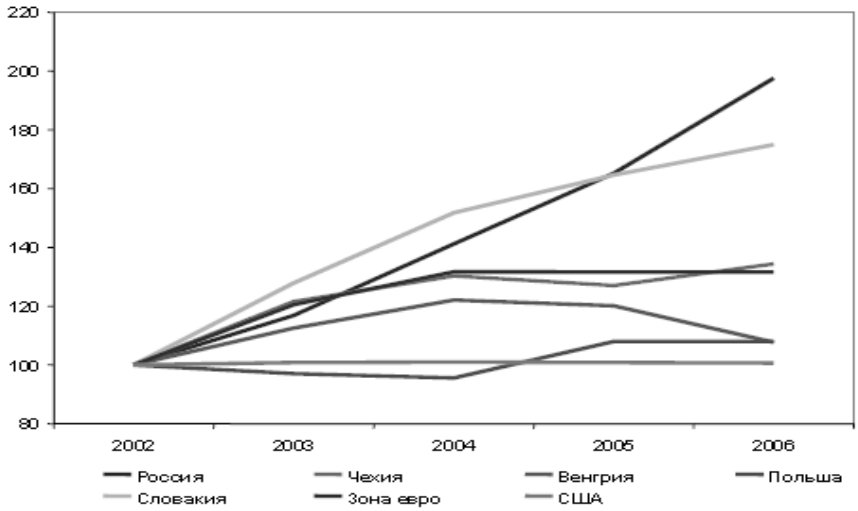
Однако указанные расчеты корректно проводить только для промышленности. При этом доля занятых в промышленности составляет не более четверти общего объема занятых.

По оценкам, полученным на основе традиционной методики, темпы роста оплаты труда (в период с 2004 по 2007 г.) превышали темпы роста производительности труда, результатом чего стало увеличение доли зарплаты в общих издержках производства.

Давление на заработную плату, ее «подталкивания» к дальнейшему росту как реакция рынка труда на дефицит рабочей силы, а также в результате изменения институциональной среды (значительное увеличение минимального размера оплаты труда, рост оплаты труда работников бюджетного сектора экономики) в итоге может привести к последующему повышению доли издержек на труд в общих издержках производства. В результате будет утеряно одно из важных конкурентных преимуществ российской экономики.

В целом, «атипичная» модель подстройки рынка труда, сформировавшаяся в условиях негативных шоков спроса, может оказаться неэффективной в условиях подъема.

Вопрос о том, может ли модель, сформировавшаяся в условиях сильного негативного шока, работать сейчас, в период роста, остается открытым.



Источник: Всемирный банк. Доклад об экономике России (ноябрь 2007 г.).

Рис 7. Стоимость рабочей силы на единицу продукции в обрабатывающей промышленности (долл. США, 2002 г. = 100)

4.4. Отрасли социально-культурной сферы

4.4.1. Образование

Основные тенденции развития системы образования

В 2007 г. для российской системы образования были характерны те же тенденции, что и в 2006 г. Причем, определяющим фактором был демографический. Численность учащихся продолжала сокращаться в общем (школьном) образовании, начальном и среднем профессиональном, но росла в дошкольном и высшем профессиональном образовании (*табл. 5–10*):

Таблица 5

Дошкольные образовательные учреждения

	1993	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число дошкольных образовательных учреждений, тыс.	78,3	68,6	51,3	50,0	48,9	47,8	47,2	46,5	46,2
Численность воспитанников в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел.	6 763	5 584	4 263	4 246	4 267	4 321	4 423	4 530	4 713
Численность воспитанников, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, чел.	*90*	*83*	*81*	*83*	*86*	*88*	*92*	*95*	*99*
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, в процентах от численности детей в возрасте 1–6 лет	*57,4*	*54,3*	*55,0*	*56,3*	*57,4*	*57,6*	*57,7*	*57,3*	...

Источник: Росстат.

В дошкольном образовании наблюдался небольшой рост числа воспитанников. Он был обусловлен целым рядом причин: ростом рождаемости – до 10,4 рождений на 1 000 чел. в 2006 г.[20], в то время как в 2000 г. этот показатель равнялся всего 8,7, сокращением детской смертности – с 15,3 до 10,2 умерших детей на 1 000 детей, родившихся живыми, ростом женской занятости в последние годы, что привело к повышению спроса на услуги детских образовательных учреждений.

Таблица 6

Число общеобразовательных школ и численность учащихся и учителей в этих учреждениях (на начало учебного года, тыс. чел.)

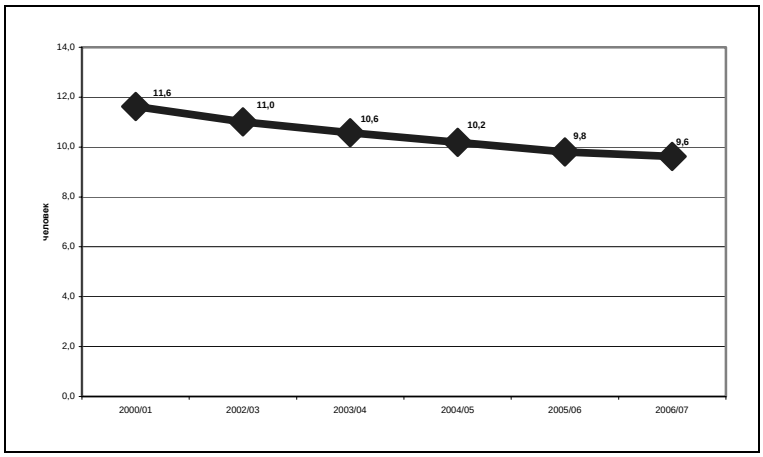
	2000/01	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Число общеобразовательных учреждений – всего	**68 804**	**67 431**	**66 207**	**64 908**	**63 174**	**61 042**
В том числе:						
дневных	67 063	65 662	64 466	63 182	61 497	59 402
из них:						
государственных и муниципальных	66 428	64 979	63 759	62 474	60 771	58 683
негосударственных	635	683	707	708	726	719
государственных и муниципальных вечерних (сменных)	1 741	1 769	1 741	1 726	1 677	1 640
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях – всего	20 554	18 918	17 798	16 631	15 631	14 798
В том числе:						
в дневных	20 074	18 440	17 323	16 168	15 185	14 373
из них:						
в государственных и муниципальных	20 013	18 372	17 254	16 098	15 113	14 302
в негосударственных	61	68	69	70	72	71
в государственных и муниципальных вечерних (сменных), включая обучавшихся заочно	480	478	475	463	446	425
Численность учителей в общеобразовательных учреждениях – всего	1 767	1 719	1 684	1 633	1 594	1 537
В том числе:						
в государственных и муниципальных	1 751	1 701	1 666	1 614	1 575	1 518
в негосударственных	16	18	18	19	19	19

Источник: Росстат.

За период 2000–2007 гг. число учащихся в государственных и муниципальных общеобразовательных школах уменьшилось почти на 30%. Следствием этого процесса стало значительное сокращение сети государственных и муниципальных школ и числа учителей. С 2000/01 по 2004/05 учебный год сеть сокращалась примерно на 1 200–1 300 школ в год, но с 2005/06 учебного года процесс пошел более интенсивно: в 2005/06 учебном году сеть сократилась уже на 1 700 школ, а в 2006/07 учебном году – еще на 2 100. Вместе с тем следует отметить, что при падении численности учащихся на 28,5% число государственных и муниципальных школ сократилось всего на 11,7%, а число учителей – на 13,3%. В результате все последние годы сокращалось число учащихся,

[20] Последняя доступная официальная информация.

приходящихся на 1 учителя: с 11,7 чел. в 2000/01 учебном году оно упало до 9,5 в 2006/07 учебном году *(рис. 7)*.



Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Рис. 7. Соотношение ученик–учитель в общеобразовательных школах (число учащихся, приходящихся на 1 учителя)

Этот показатель по европейским и американским меркам считается крайне низким даже с учетом российских расстояний и структуры расселения (в качестве нормальных рассматриваются показатели 15:1 для начальной школы, 25:1 для основной, 20:1 для старшей)[21]. Соответственно можно сделать вывод, что действующая сеть школ нуждается в дальнейшей оптимизации. Однако этот процесс сталкивается с серьезными социальными ограничениями, особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда высвобожденные учителя не могут найти другую работу.

Начальное профессиональное образование в последние годы рассматривается как один из наиболее проблемных секторов системы образования. При том, что в структуре занятых увеличивается доля лиц, имеющих данный уровень образования, в растущей экономике все более остро ощущается нехватка квалифицированных рабочих кадров. Привлечение мигрантов, которое идет все более интенсивно, данной проблемы не решает, поскольку они заняты в основном на тяжелых, неквалифицированных работах. Крупный бизнес постепенно стал фактически включать учебные заведения НПО в свои структуры, вкладывать значительные средства в подготовку рабочих. Однако такая политика не может быть реализована предприятиями среднего и особенно малого бизнеса: они не имеют на это необходимых ресурсов. Кроме того, подростки, которые оканчивают учебные заведения НПО в возрасте 17–18 лет, практически сразу уходят служить в армию (см. *рис. 8*), поэтому у обучающихся нет мотивации к полноценной учебе, к получению востребованной рынком профессии. После демобилизации молодые люди могут сменить профессию, место жительства или то и другое (и, как правило, меняют). Соответственно работодатели готовы поддерживать НПО, но только при

[21] См., напр.: Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного банка. М., 2002.

подготовке или переподготовке уже взрослого контингента (прошедшего армию), определившегося в профессиональном плане, в собственных жизненных устремлениях.

Таблица 7

Учреждения начального профессионального образования

	Число учреждений (на конец года)*	Численность учащихся**, тыс. чел.	Принято учащихся**, тыс. чел.	Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих**, тыс. чел.
Все учреждения начального профессионального образования (НПО)				
1993	4 273	1 742	1 007	922
1995	4 166	1 689	928	841
2000	3 893	1 679	845	763
2001	3 872	1 649	837	759
2002	3 843	1 651	842	745
2003	3 798	1 649	823	722
2004	3 686	1 604	783	708
2005	3 392	1 509	688	703
2006	3 206	1 417	632	681

* - По данным Рособразования.
**- В образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, реализующих программу начального профессионального образования.
Источник: Росстат.

Рис. 8. Образовательные устремления выпускников учебных заведений НПО[22]

Таким образом, как следует из *рис. 8*, в настоящий момент эффективность деятельности учебных заведений НПО весьма низкая: только 25% окончивших идут работать по полученной профессии, остальные либо стремятся продолжить образование (поэтому их мотивация к хорошей работе слаба), либо ждут призыва в армию, даже не пытаясь трудоустроиться.

Работодатели не довольны как личностными качествами подготовленных в системе НПО кадров, так и уровнем их квалификации[23] (*рис. 9*).

[22] См.: Беляков С.А. и др. Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 340 с.

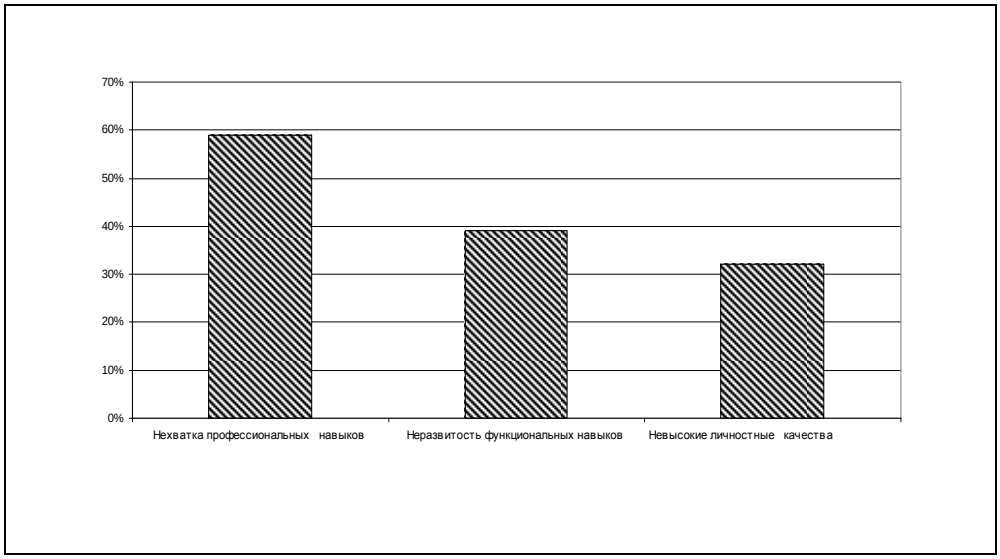


Рис. 9. Основные недостатки выпускников системы НПО по мнению работодателей

На основе данных социологических опросов можно выделить следующие основные направления поддержки изменений в системе НПО[24] (см. *рис. 10*).

- **Усиление влияния работодателей на содержание обучения - 59% (работодатели –71%)**
- **Обновление учебно-материальной базы – 58%**
- **Увеличение бюджетного финансирования –50% (представители исполнительной и законодательной власти – 75%)**
- **Переподготовка педагогов - 44%**

Рис. 10. Рейтинг направлений возможной поддержки системы НПО

На первом месте – изменение содержания образования и роли в нем работодателей: последние считают, что они должны занимать ведущие позиции в определении того, чему нужно учить тех, кто будет работать на их предприятиях.

Обращает на себя внимание мнение респондентов о низком профессиональном уровне преподавательских кадров системы НПО – практически каждый второй участник опроса считает, что они должны быть переподготовлены. Еще более негативно респонденты оценивают состояние материально-технической базы учреждений начального профессионального образования: современного рабочего нельзя выучить на устаревшем морально и физически оборудовании.

[23] См.: Авраамова Е.М. и др. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 160 с.
[24] Авраамова Е.М. и др. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 160 с.

Таблица 8

Государственные и муниципальные учебные заведения среднего профессионального образования (СПО) (на начало учебного года)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/ 05	2005/06	2006/07
Число средних специальных учебных заведений – всего	2 703	2 684	2 816	2 809	2 805	2 905	2 847
В том числе:							
государственных и муниципальных	2 589	2 595	2 626	2 627	2 637	2 688	2 631
негосударственных	114	89	190	182	168	217	216
Число студентов – всего, тыс. чел.	2 361	2 470	2 586	2 612	2 600	2 591	2 514
В том числе в учебных заведениях:							
государственных и муниципальных	2 309	2 410	2 489	2 502	2 504	2 473	2 389
из них обучалось на отделениях:							
очных	1 698	1 757	1 808	1 843	1 878	1 888	1 836
очно-заочных (вечерних)	87	88	85	81	76	67	60
заочных	519	559	589	571	542	510	483
экстернат	5	5	7	7	8	8	10
негосударственных	52	60	97	110	96	118	125
из них обучалось на отделениях:							
очных	24	32	48	61	55	73	75
очно-заочных (вечерних)	7	5	11	6	5	4	4
заочных	21	23	37	43	34	40	45
экстернат	1	1	2	1	1	2	2
На 10 000 человек населения приходилось студентов средних специальных учебных заведений	161	170	178	181	181	181	177
В том числе государственных и муниципальных	158	165	172	174	174	173	168
Число преподавателей в средних специальных учебных заведениях, тыс. чел.:	130,8	136,1	143,3	146,4	145,4	150,8	148,0
государственных и муниципальных*	129,5	130,7	134,2	135,6	137,1	140,4	136,4
негосударственных**	1,3	5,4	9,1	10,8	8,3	10,4	11,6

* - Штатный персонал.
** - Общая численность преподавателей, включая работающих на условиях штатного совместительства.
Источник: Росстат.

По данным Росстата, в 2004 г. впервые за 10 лет сократился прием в государственные и муниципальные учебные заведения среднего профессионального образования – на 12 тыс. чел., или на 1,4% по сравнению с 2003 г. В 2005 г. сокращение достигло уже 41,6 тыс. чел., а в 2006 г. прием снизился на 55 тыс. чел., или на 7% по сравнению с 2005 г. В 2007 г. эта тенденция сохранилась: прием в государственные и муниципальные средние профессиональные учебные заведения сократился по сравнению с 2006 г. на 26,1 тыс.человек, или на 3,4%.

На условиях полного возмещения затрат на обучение в 2007 г. в учебные заведения СПО поступило 238,1 тыс. студентов, или 32,6% от общего числа принятых (в

2006 г. – 260,8 тыс., или 34,5%). Таким образом, доля платного контингента в этом секторе профессионального образования продолжает снижаться[25].

Таблица 9

Высшие учебные заведения (на начало учебного года)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/ 05	2005/06	2006/07
Число высших учебных заведений – всего	965	1 008	1 039	1 046	1 071	1 068	1 090
В том числе:							
государственных и муниципальных	607	621	655	654	662	655	660
негосударственных	358	387	384	392	409	413	430
Численность студентов – всего, тыс. чел.	4 742	5 427	5 948	6 456	6 884	7 064	7 310
В том числе в учебных заведениях:							
государственных и муниципальных	4 271	4 797	5 229	5 596	5 860	5 985	6 133
из них обучалось на отделениях:							
очных	2 442	2 657	2 862	3 010	3 144	3 195	3 251
очно-заочных (вечерних)	259	285	299	302	300	300	291
заочных	1 519	1 784	1 973	2 165	2 279	2 348	2 443
экстернат	51	71	95	119	137	142	148
негосударственных	471	630	719	860	1024	1079	1177
из них обучалось на отделениях:							
очных	183	224	242	267	290	313	331
очно-заочных (вечерних)	44	50	47	50	61	71	81
заочных	243	355	427	539	663	684	753
экстернат	1	1	3	4	10	11	12
На 10 000 чел. населения приходилось студентов высших учебных заведений, человек	324	373	410	448	480	495	514
В том числе государственных и муниципальных	292	329	361	388	408	419	431
Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях, тыс. чел.:							
государственных и муниципальных*	265,2	272,7	291,8	304,0	313,6	322,1	334,0
Негосударственных**	42,2	46,9	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0

* - Штатный персонал.
** - Общая численность преподавателей, включая работающих на условиях штатного совместительства.
Источник: Росстат.

В 2007/08 учебном году ситуация в системе высшего профессионального образования изменилась следующим образом (см. *табл. 10*):

[25] Напомним, что в 2005 г. на платной основе в вузы поступило 38,3% от общего приема.

Таблица 10

Высшее профессиональное образование в 2007 г. по сравнению с 2006 г.

	2007 г.	В % к 2006 г.	Справочно:	
			2006 г.	в % к 2005 г.
Государственные и муниципальные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	658	99,7	660	100,8
Численность студентов, тыс. чел.	6 208,4	101,2	6 133,1	102,5
Прием, тыс. чел.	1 384,0	100,5	1 376,7	100,3
Выпуск, тыс. чел.	1 108,9	105,0	1 055,9	107,9
Негосударственные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	450	104,7	430	104,1
Численность студентов, тыс. чел.	1 252,9	106,5	1 176,8	109,0
Прием, тыс. чел.	297,6	105,9	280,9	104,8
Выпуск, тыс. чел.	226,6	113,8	199,1	114,9

Источник: Росстат.

Как видно из *табл. 9* и *10*, в 2007 г. произошло незначительное сокращение числа государственных и муниципальных вузов – всего на два. Одновременно на 4,7%, или на 20 единиц, увеличилось число негосударственных вузов.

Численность студентов продолжила свой рост как в государственных и муниципальных вузах, так и в негосударственных высших учебных заведениях, достигнув 7, 46 млн чел. Вместе с тем в государственной секторе она выросла на 75,3 тыс. чел., (на 1,2%), а в негосударственном – на 76,1 тыс. чел. (на 6,5%).

Общий прием в вузы в 2007 г. составил 1 681,6 тыс. чел., что на 24 тыс. чел. больше, чем в 2006 г. При этом прием в государственные и муниципальные высшие учебные заведения вырос незначительно – всего на 7,3 тыс. чел.; соответственно, основной прирост приема – на 16,7 тыс. чел. пришелся на негосударственные вузы *(табл. 11)*.

Прием на бюджетные места сокращается три года подряд – его снижение за указанный период составило почти 60 тыс. чел., или 9,5%.

Таблица 11

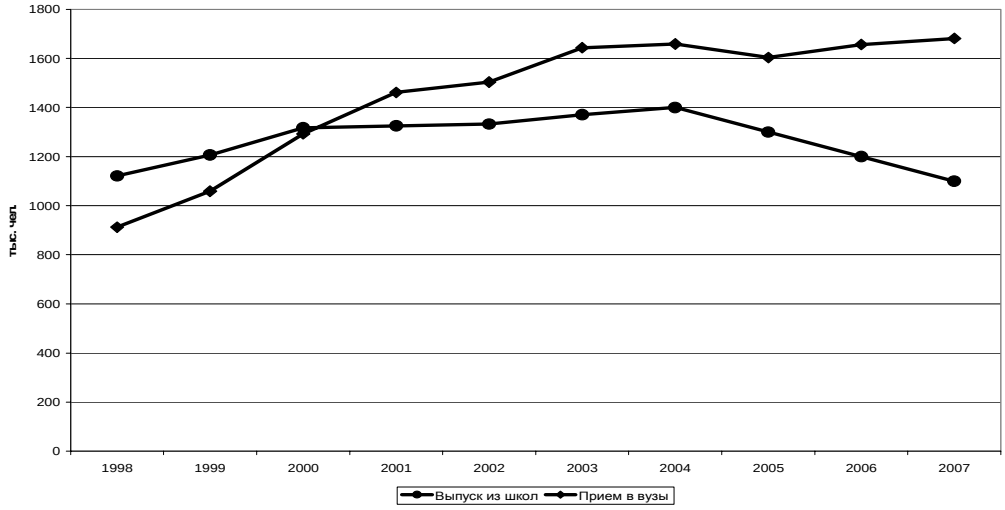
Динамика приема в государственные и негосударственные вузы в 2000–2007 гг.

Годы	Государственные и муниципальные вузы			Негосударственные вузы
	Всего	Бюджетный прием	Платный прием	
2000/01	1 140,3	586,8	553,5	152,2
2001/02	1 263,5	587,9	675,6	198,2
2002/03	1 299,9	608,0	691,9	204,0
2003/04	1 411,7	622,6	789,1	231,7
2004/05	1 384,5	628,6	755,9	274,5
2005/06	1 372,5	613,5	759,0	268,0
2006/07	1 376,7	585,3	791,4	280,9
2007/08	1 384,0	568,8	815,2	297,6

Источник: Росстат.

Одновременно после значительного падения в 2004 г. – на 33,2 тыс. чел. в течение трех лет (2004–2007) устойчиво растет платный прием в государственные и муниципальные вузы – он увеличился практически на ту же величину, на которую уменьшился прием бюджетный – на 59,3 тыс. чел. В целом же в общем приеме в 2007 г. доля платных студентов достигла 66,2%, т.е. фактически составила 2/3. В государственных и муниципальных вузах доля платников в общем числе принятых поднялась до 58,9%.

В 2007 г. число принятых в вузы на 581,6 тыс. чел. превысила число выпускников средних (полных) школ (выпуск составил 1,1 млн чел., или 91,1% от уровня 2006 г.). Таким образом, еще более выраженной стала тенденция, отмеченная в 2006 г. – нарастание разрыва между уменьшающейся численностью выпускников школ и растущим, несмотря на это, приемом в вузы (*рис. 11*):



Источник: Росстат.

Рис. 11. Прием в вузы и выпуск из средних школ

В 2007 г. в высшем образовании усилилась еще одна тенденция, которую можно считать негативной: в численности студентов все больше становится тех, кто учится заочно. По данным Росстата прием в государственные и муниципальные вузы в 2007 г. увеличился в основном за счет студентов, принятых на заочную форму обучения, рост приема на которую составил 35,8 тыс. человек, или 6,6%. При этом численность принятых на дневную форму обучения сократилась на 25,2 тыс. студентов (на 3,4%).

Следует отметить, что в профессиональном образовании до последнего времени явно или неявно превалировала задача обеспечения доступности, под которую сформировались все действующие в данной сфере организационно-экономические механизмы. Расширение доступности, особенно за счет студентов, платящих за свое обучение, решало для вузов еще одну проблему: компенсировало острую нехватку бюджетных средств. Однако после того, как формально задача обеспечения доступности была решена – Россия перешла фактически к всеобщему высшему образованию, – в полной ме-

ре встал вопрос о качестве подготовки специалистов[26]. Представляется, что в ближайшей перспективе именно задача повышения качества начнет формировать требования к изменению экономики высшей школы. Все отчетливее встает вопрос о доступности именно качественного высшего образования для различных слоев и групп населения. Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО) во многом должен был простимулировать решение именно этой задачи. Однако, как показал опыт последних двух лет, государственные высшие учебные заведения в *своей массе* к такому изменению деятельности пока не готовы.

Политика финансирования образования

В 2000–2007 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП существенно возросла, а затем начинается ее постепенная стабилизация при росте абсолютных объемов (*табл. 12*). Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объем платных услуг системы образования» с учетом оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, причем его темпы обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (*табл. 13*).

Таблица 12

Бюджетные расходы на образование

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб., в том числе	214,8	277,8	408	475,6	593,2	801,8	1033,3
федеральный бюджет	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	162,1	201,6
территориальные бюджеты	176,7	223,3	326,3	375,8	471,6	628,6	831,7
Доля расходов консолидированного бюджета на образование, % ВВП в том числе	2,9	3,1	3,8	3,6	3,5	3,7	3,9
федеральный бюджет	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8
территориальные бюджеты	2,4	2,5	3,0	2,8	2,8	2,9	3,1
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	9,7	9,7	10,2	12,0	12,7	11,8	12,3
Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета, %	1,7	1,9	2,0	2,5	2,6	2,4	2,4
Доля расходов на образование территориальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета, %	8,0	7,8	8,1	9,5	10,1	9,4	9,9

Источник: Росстат.

[26] В последние годы требование повышения качества высшего образования все активнее звучит как требование работодателей.

Таблица 13

Объем платных услуг системы образования в 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7
в% ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Источник: Росстат.

В 2006 г. расходы федерального бюджета на образование резко выраслипо сравнению с 2005 г. Особенно заметным был указанный рост в высшем образовании, которое согласно разграничению полномочий между уровнями власти отнесено к федеральному ведению. В 2005 г. произошла передача практически всех учреждений НПО в ведение субъектов Российской Федерации (в федеральном ведении осталось только 250 учреждений НПО из более 3 800) и части учреждений СПО. Соответственно большая часть федеральных расходов на образование сосредоточена на финансировании высшего образования (*табл. 14*).

Таблица 14

Расходы федерального бюджета на образование в 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Расходы федерального бюджета на образование, млрд руб.	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	160,5	201,6	278,0
Расходы федерального бюджета на высшее образование, млрд руб.	22,5	31,3	44,4	56,8	72.1	114,7	155,1	214,0
Расходы федерального бюджета на образование, % ВВП	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9
Расходы федерального бюджета на высшее образование, % ВВП	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7
Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета, %	3,8	4,1	4,1	4,1	4,9	4,6	4,7	5,1
Доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета, %	2,3	2,4	2,2	2,3	2,8	3,2	3,6	3,9

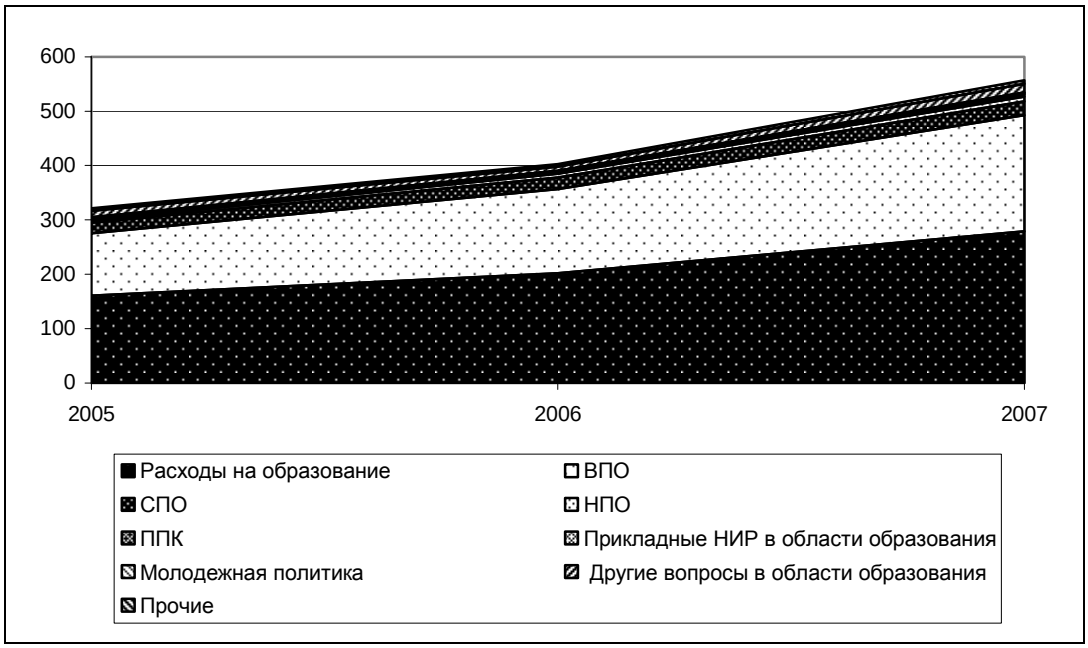
Источник: Росстат.

Если сравнить соотношение расходов федерального бюджета на образование в 2005, 2006 и 2007 гг., то получится следующая картина (*рис. 12*).

В 2005 г. доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета на образование составляла 70%, в 2006 г. она выросла почти до 77% и сохранилась на этом уровне в федеральном бюджете 2007 г. В прошедшем году при общем росте финансирования образования из федерального бюджета в 1,3 раза расходы на высшую школу выросли в 1,43 раза. Это наибольший рост, начиная с 2003 г. В результате удельный вес расходов на образование в расходах федерального бюджета вырос до 5,1% (в 2006 г. – 4,7%).

Поскольку бюджетный контингент в 2006–2007 гг. остался практически неизменным, то изменения в финансировании привели к тому, что резко выросли бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента в государственных вузах: в 2004 г. ***средние бюджетные расходы*** на обучение 1 бюджетного студента в год составляли всего

18 тыс. руб., в 2005 г. эти расходы выросли до 25,6 тыс. руб., в 2006 г. они достигли 37,5 тыс. руб., а в 2007 г. – 51,6 тыс. руб.[27]

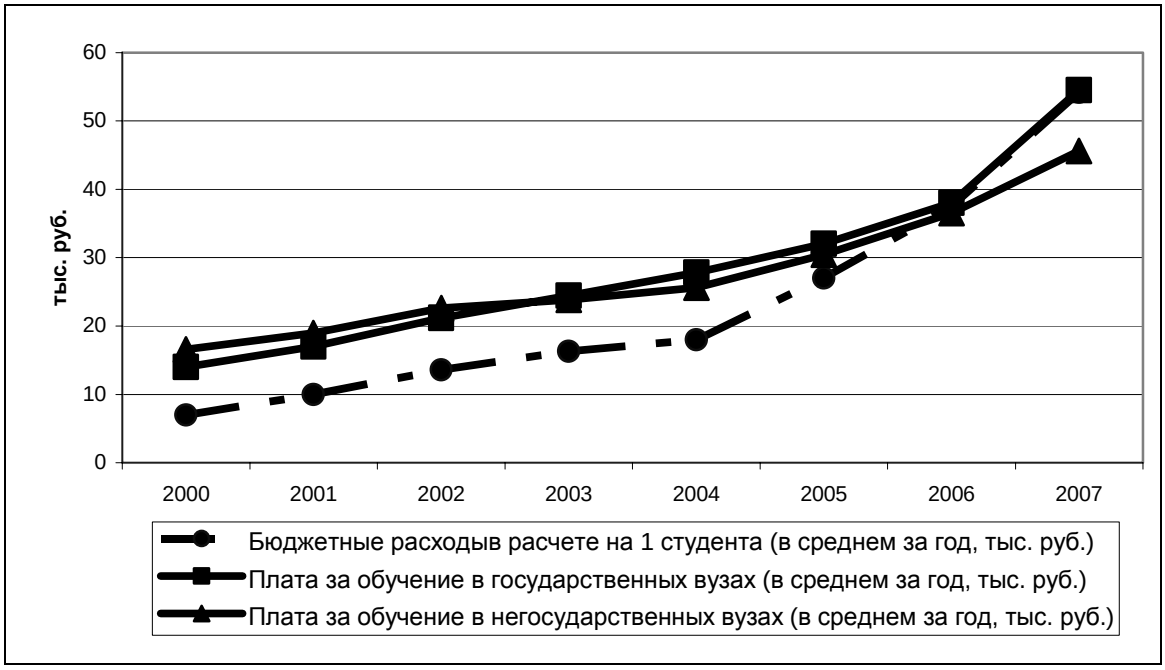


Примечание. В «Прочие» входят расходы на финансирование учреждений дошкольного и общего образования, оставшихся в федеральном ведении.
Источник: Минфин России.

Рис. 12. Соотношение расходов федерального бюджета на образование по уровням образования в 2005–2007 гг.

Следует также учитывать, что бюджетное финансирование обучения в высшей школе ведется по приведенному контингенту, когда «вес» студента очной формы обучения равняется 1, очно-заочной (вечерней) формы – 0,2, а заочной – 0,1. В 2006/07 учебном году на очной форме обучалось 65%, на вечерней – 5%, а на заочной – 30% студентов-бюджетников. Это означает, что в 2007 г. расходы на обучение 1 студента-бюджетника очной формы обучения составили в среднем 74,4 тыс. руб. В эту цифру входят, как уже указывалось, только расходы на оказание собственно образовательной услуги. Это сделано для обеспечения сопоставимости расходов федерального бюджета в расчете на 1 бюджетного студента (платы государства ***вузу*** за подготовку 1 студента) и платы за обучение студентов, обучающихся на платной основе, поэтому в этих расходах не учитываются расходы на стипендиальное обеспечение, а также другие трансферты населению.

[27] Рассматриваются расходы на оказание собственно образовательной услуги (непосредственно на обучение), которые составляют примерно 70% общих расходов на высшее образование.

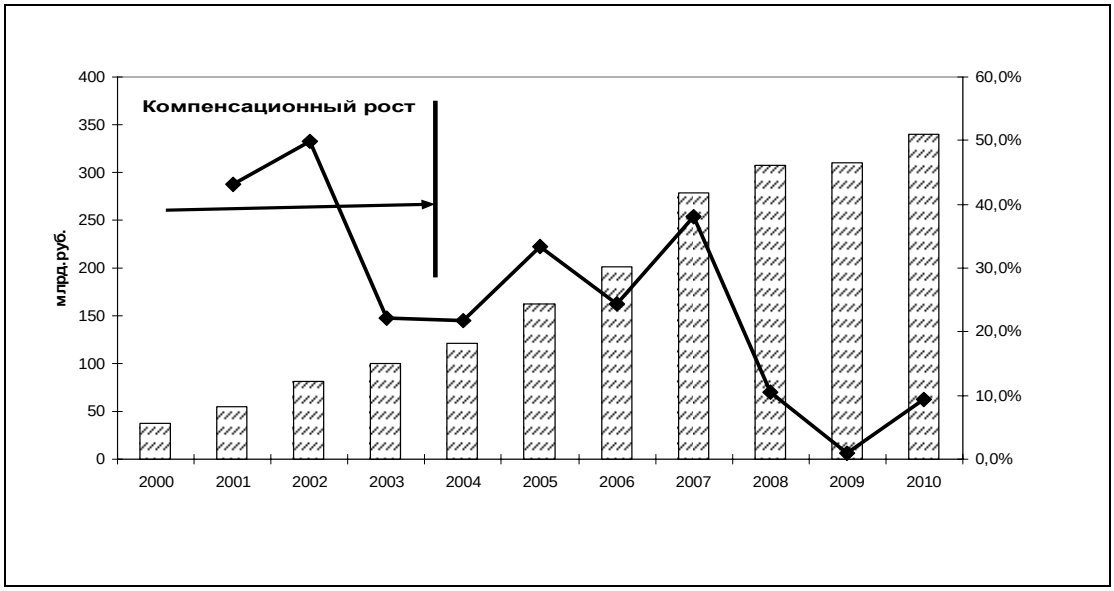


Источник: Образование в Российской Федерации 2006. Стат. сб. М.: ГУ–ВШЭ, 2006; Минфин России; расчеты автора.

Рис. 13. Бюджетные расходы на 1 студента и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах в 2000–2007 гг.

Вместе с тем следует учитывать, что принятый федеральный бюджет на трехлетний период – 2008–2010 гг. – показывает существенное замедление расходов федерального бюджета на образование, в том числе и на высшее.

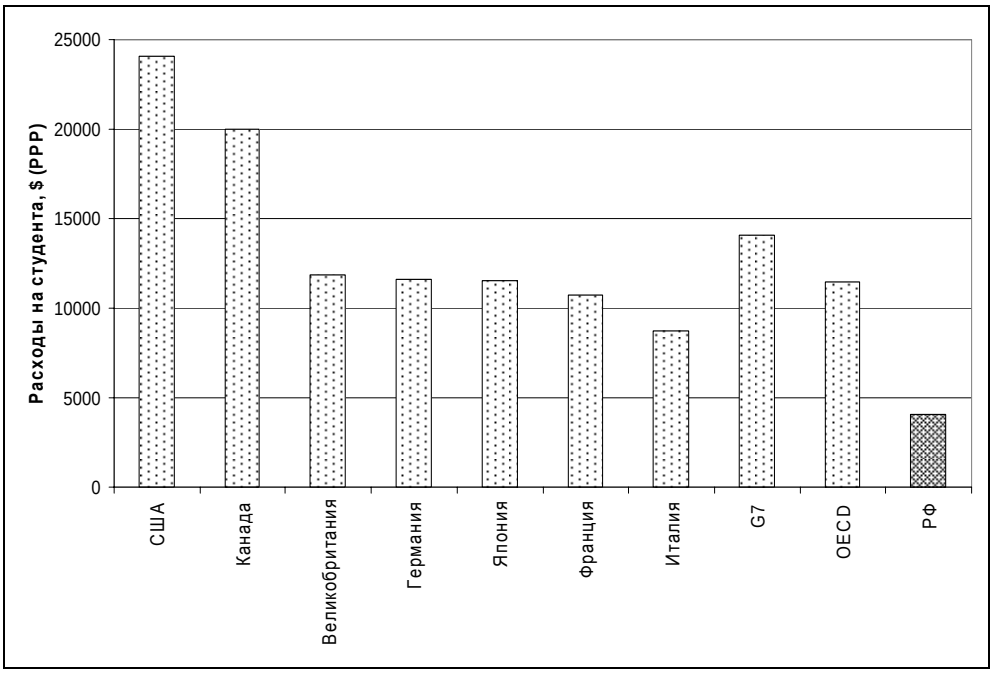
В 2008–2010 гг. темпы роста расходов федерального бюджета на образование существенно снижаются по сравнению с 2007 г. Так, в 2008 г. они должны вырасти на 10,7% по сравнению с 2007 г., в то время как в 2007 г. указанные расходы выросли на 38,3% по сравнению с аналогичными расходами федерального бюджета 2006 г. В 2009 г. прирост расходов федерального бюджета на образование должен составить 1,0%, что будет заведомо ниже уровня инфляции. В 2010 г. ситуация несколько улучшится – прирост расходов запланирован в 9,3%. Всего за 3 года прирост расходов на образование планируется в 21,9%. Таким образом, расходы на образование утрачивают в проекте бюджета 2008–2010 гг. тот выраженный приоритетный характер, которым они обладали в 2006–2007 гг. В силу этого напрашивается *вывод:* объявление образования приоритетом или обеспечивало только компенсационный рост расходов после значительных спадов (1998–1999 гг.), или было следствием политических решений в рамках избирательного цикла. Ситуация 2008–2010 гг. особенно тревожна, поскольку показывает, что рост расходов на образование не является, вообще говоря, собственно стратегическим приоритетом и носит во многом конъюнктурный характер (*рис. 14*).



Источник: Минфин России.

Рис. 14. Динамика расходов федерального бюджета на образование в 2000–2010 гг.

В 2001 г. расходы на 1 бюджетного студента в Российской Федерации были в 6,5 раза ниже средних бюджетных расходов на 1 студента в странах ОЭСР (по ППС доллара). В 2007 г. этот разрыв за счет ускоренного наращивания расходов на высшее образование в 2006 и 2007 гг. сократился до 3 раз (*рис. 15*).



Источник: Education at Glance. OECD, 2006; Образование в Российской Федерации 2006. Стат. сб. М.: ГУ–ВШЭ, 2006.

Рис. 15. Расходы на обучение в вузах в странах ОЭСР и России, долл. США по ППС

Вместе с тем сохраняющийся разрыв по расходам на образование в расчете на 1 студента не позволяет России на равных конкурировать на мировом рынке высшего образования: в настоящее время ее доля (объем получаемых средств от иностранных студентов в долл. США по ППС) на указанном рынке составляет 0,3% (для сравнения: доля стран ЕС – 30%, США и Канады – 31%, Австралии и Новой Зеландии – 10%). Это означает, что сокращение темпов роста расходов на высшее образование в 2008–2010 гг. еще более осложнит для России решение указанной задачи, поскольку разрыв со странами ОЭСР вновь начнет увеличиваться.

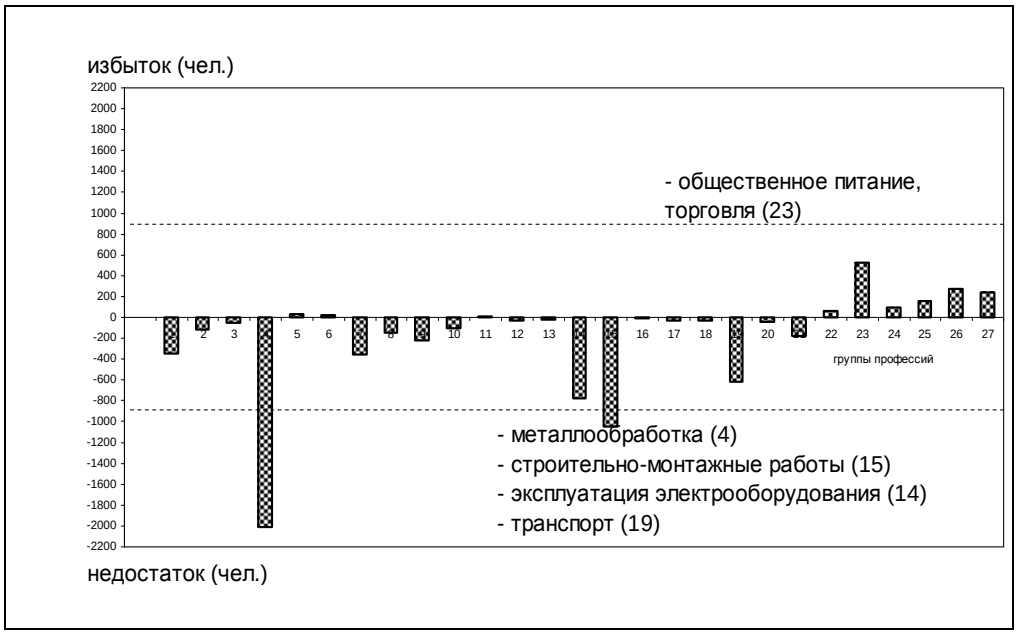


Рис. 16. Отклонение выпуска учреждениями НПО квалифицированных рабочих от потребностей отраслей экономики Самарской области в 2003 г.

В 2005 г. в ведение субъектов Российской Федерации были переданы практически все учебные заведения начального профессионального образования (более 3,4 тыс.). Началась передача на региональный уровень и учебных заведений СПО.

Данное решение, принятое из вполне рациональных соображений (учреждения НПО и СПО готовят преимущественно кадры для локальных (региональных и местных) рынков труда, поэтому они должны регулироваться и финансироваться на региональном уровне), будет иметь далеко идущие и непредсказуемые последствия. Проблематичным, на наш взгляд, является представление о том, что после передачи в ведение регионов системы начального и среднего профессионального образования начнут в большей мере ориентироваться на региональные рынки труда. Во-первых, финансировавшиеся из федерального бюджета учебные заведения НПО и СПО уже давно ориентировались на свою кадровую и материальную базу или на спрос населения и, в меньшей мере, на работодателей. Именно эти факторы обусловили переориентацию многих учебных заведений НПО на подготовку парикмахеров, поваров, официантов, автослесарей, автомехаников и т.п. Те же процессы происходили и в учебных заведениях СПО, где стали готовить бухгалтеров и экономистов, менеджеров и специалистов по

ИТ-технологиям. Во-вторых, опыт регионов, которые в середине 1990-х годов взяли в свое ведение учебные заведения НПО, свидетельствует, что в них ситуация со структурой подготавливаемых кадров практически не отличалась от структуры подготовки в федеральных учреждениях НПО[28] (*рис. 16*).

В-третьих, для многих субъектов Федерации финансировать систему НПО в полном объеме иногда не представляется возможным, что уже привело к усилению дифференциации расходов на образование на региональном уровне. В-четвертых, сразу после окончания учебных заведений НПО и СПО юноши призываются в армию. После демобилизации многие молодые люди либо приобретают новую профессию, либо меняют местожительство, либо происходит и то и другое. В результате никакой ориентации на локальные рынки труда при подготовке по «мужским профессиям и специальностям» добиться не удается, и средства региональных бюджетов в этой части тратятся с крайне низкой эффективностью. Вместе с тем, как показывает опыт последних лет, передача учреждений НПО и СПО на региональный уровень приводит к более интенсивной реструктуризации сети учреждений НПО и СПО (в силу дефицита средств) и созданию интегрированных учебных заведений профессионального образования, что в принципе может повлечь за собой повышение качества образования. Однако одновременно закрывается путь к созданию университетских комплексов, куда бы вошли учреждения НПО, СПО и вузы.

Институциональные преобразования в системе образования

25 октября 2007 г. Президент России подписал закон о введении уровневой системы высшего профессионального образования, принятый Госдумой 11 октября 2007 г. Этот закон устанавливает самостоятельные уровни высшего образования с отдельными государственными стандартами с присвоением квалификации «бакалавр» (1-й уровень) и «магистр» либо «специалист» (2-й уровень – с углубленной профессиональной специализацией). Лицензирование и государственная аккредитация вузов по программам бакалавриата, магистратуры и специалитета будут осуществляться раздельно.

Согласно закону устанавливаются следующие сроки обучения: 4 года для бакалавриата и 2 года для магистратуры. Специалист должен учиться не менее 5 лет. Для некоторых направлений, например для медицинских, возможно установление других сроков. Доступ в аспирантуру предусмотрен только для имеющих квалификацию «магистр» или «специалист».

До 1 сентября 2009 г. переход на обучение по уровням или обучение в бакалавриате или магистратуре осуществляется по решению ученых советов вузов в соответствии с действующими государственными образовательными стандартами.

Следует заметить, что рассматриваемый закон был разработан в 2004 г., и, таким образом, на его принятие ушло более трех лет.

В процессе многочисленных дискуссий в качестве одного из основных аргументов против перехода на двухуровневую модель указывалось, что общее ограничение бюджетного приема на магистерские программы по сравнению с выпуском из бакалав-

[28] См., например: Состояние системы образования Самарской области в 2002/2003 учебном году / Аналитическая записка Департамента образования и науки Администрации Самарской области и Регионального центра мониторинга в образовании. Самара, 2003.

риата ударит по финансовому благополучию вузов. Представляется, однако, что это далеко не главная причина: даже сохранение доходов заставило бы вузы сопротивляться, поскольку разделение всех высших учебных заведений на те, которые имеют магистратуру, и те, кто ее лишены, привело бы к переформатированию всего пространства высшего образования и к явному снижению статуса многих вузов. Кроме того, переход на двухуровневую систему требует серьезной методической работы, переработки практически всех программ и учебных планов, к чему преподавательский корпус российской высшей школы в большинстве своем не готов – не в последнюю очередь в силу того, что средний возраст российской профессуры близок к пенсионному.

Между тем, если бы речь шла просто о механическом разделении традиционной подготовки на два уровня, то преобразования не стоило бы и затевать. На самом деле переход на новую модель имеет смысл только в том случае, если он сопровождается серьезным изменением программ и принципов организации системы высшего образования. Бакалавриат становится элементом *всеобщего* и *общего* высшего образования, спрос на которое в стране в настоящее время очевиден (о спросе на высшее образование говорилось выше). В нем предполагается наличие широких специальностей при доминировании бюджетного финансирования. Напротив, в магистратуре речь должна идти об узкой специализации и целевом финансировании (частном, корпоративном, государственном). Целевой характер магистратуры позволил бы решить пресловутую задачу «работы выпускника по специальности», ведь для семнадцатилетнего человека точно выбрать сферу своей деятельности за 5–6 лет до выпуска практически невозможно, но это **вполне возможно при поступлении взрослого человека в двухлетнюю магистратуру**.

«Между бакалавриатом и магистратурой желателен период практической работы, что предполагает дальнейшее реформирование военного призыва. Специальности на первой и второй ступенях совсем не должны совпадать – главным условием поступления в магистратуру должна быть не специальность в бакалаврском дипломе, а способность поступающего сдать необходимые экзамены. Соответствующим образом следует реорганизовать и программы обоих уровней – они должны быть не обрывочными и искусственно разделенными, а иметь законченный характер. В частности, уже бакалаврская программа должна включать адекватную практику по получаемой специальности. Только при таком подходе к двухуровневой модели она перестанет восприниматься как навязанная извне. Ведь на самом деле эта модель предопределяется внутренними потребностями России и теми изменениями, которые по факту произошли в российской системе высшего образования. Они связаны с необходимостью резко повысить гибкость высшей школы, с ее потребностями и возможностями адекватно реагировать на быстро меняющиеся социальные и технологические вызовы постиндустриальной эпохи»[29].

12 февраля 2007 г. Президентом России был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения Единого государственного экзамена», принятый Государственной Думой 26 января 2007 г. и одобренный Советом Федерации 2 февраля 2007 г. Согласно этому Закону с 2009 г. ЕГЭ будет введен в штатный режим и станет основной формой аттестации вы-

[29] Клячко Т.Л., Мау В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10–16 сентября 2007 г. № 33(574).

пускников общеобразовательных школ, по которой их будут принимать в вуз. Вузы также будут принимать наряду с теми, кто набрал высокие баллы по ЕГЭ, победителей всероссийских и международных олимпиад.

В настоящее время рассматривается вопрос о разрешении некоторым вузам (национальным университетам, системообразующим и инновационным вузам) вводить к ЕГЭ дополнительные испытания.

Если использование результатов олимпиад наравне с результатами ЕГЭ обосновывается неординарностью части абитуриентов (соответственно к ним нельзя применять унифицированные подходы и процедуры), то введение дополнительных испытаний – повышенным уровнем вуза, нестандартностью подготовки в его стенах.

Представляется, что приравнивание результатов четко определенных олимпиад к ЕГЭ вполне допустимо. Здесь только необходимо четко оговорить статус этих олимпиад и не давать его размывать – например, это могут быть всероссийские и международные олимпиады с независимым судейством, но не могут быть различные областные и республиканские олимпиады, где уровень и независимость судейства трудно проверяемы. Введение же дополнительных испытаний рядом вузов, на наш взгляд, может серьезно дискредитировать саму идею ЕГЭ в глазах населения. Во-первых, в эти вузы нельзя будет поступить, только послав в них документы, потребуется личное присутствие абитуриента, что существенно повысит расходы населения на поступление в указанные – статусные – высшие учебные заведения и сделает их недоступными для детей из малообеспеченных семей. Во-вторых, наличие дополнительного барьера может еще более повысить коррупцию, снизить которую по идеи был и призван ЕГЭ (в данном случае мы говорим только об идеологии, которая закладывалась при принятии решений о введении ЕГЭ, а не о практических результатах его внедрения). Немаловажно и то, что коррупция может вырасти именно в наиболее престижных вузах, что, несомненно, в очередной раз обманет ожидания населения. Что касается ЕГЭ, то его результаты для данной части вузов будут сильно обесценены. Представляется, что это, в принципе, может подорвать к ним (также как и к ЕГЭ) доверие и выпускников школ, и их родителей.

3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (ФЗ № 74). Появилась возможность начать внедрение новой организационно-правовой формы, обеспечивающей большую самостоятельность и большую прозрачность деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций. Однако до сих пор вокруг этой формы не утихают споры: вузовская общественность и ректорский корпус относятся к преобразованию вузов в автономные учреждения (АУ) крайне настороженно.

«Осторожное отношение к переходу в автономные учреждения со стороны большей части образовательного сообщества связано не только с его, так сказать, природным консерватизмом, нежеланием менять что-либо в привычном укладе жизни. Последнее справедливо лишь отчасти. Главной же проблемой остается существующее недоверие к власти и принимаемым ею решениям.

Одним из наиболее серьезных поводов для сомнений является опасение лишиться имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении вуза. По букве закона (см. ч. 11 ст. 5 Закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но есть закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять у вуза имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока это не де-

лается. Переход же вузов в форму АУ, выделение особо ценного имущества таит в себе подспудные риски и вопросы, обнажая противоречивость сложившейся ситуации.

Основным аргументом перехода вузов в форму АУ является следующий: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и финансироваться строго по смете для выполнения указанных функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет, и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы совершенно не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразным передачу внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной образовательной деятельности, есть «веский» аргумент – что заработаны они на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе вуза в форму АУ, ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время после преобразования вуза в форму АУ государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все, что позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а этот процесс не за горами в силу демографических причин) такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью»[30].

Приоритетный национальный проект «Образование»

Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО), как известно, был развернут в 2006 г. (решение о его развертывании было принято 6 сентября 2005 г.).

В общем образовании в 2007 г. в рамках ПНПО началась реализация комплексных программ модернизации региональных систем образования, в которых ведущими элементами были: полноценное (до уровня школы) внедрение нормативного подушевого финансирования и отработка новой отраслевой системы оплаты труда работников образования.

В 2007 г. к участию в ПНПО приступило 10 субъектов Федерации. По результатам второго конкурса в 2008 г. к ним присоединяться еще 21 регион.

Новым элементом в национальном проекте «Образование» является включение в него в 2007 г. начального и среднего профессионального образования. Однако особых новаций здесь не предвидится. В качестве задач предполагается введение в НПО и СПО нормативного подушевого финансирования, которое будет в системе НПО дифференцировано по профессиям подготовки, а в системе СПО – по специальностям подготовки.

В рамках Приоритетного национального проекта «Образование» в 2007 г. были проведены конкурсы по разработке инновационных образовательных программ учебными заведениями НПО и СПО. Эти конкурсы, несомненно, сыграли положительную роль, заставив руководителей и преподавателей образовательных учреждений НПО и СПО более тщательно оценить свое место в подготовке кадров для экономики региона, а также возможности их инновационного развития. Кроме того, проведенные конкурсы

[30] Клячко Т.Л., Мау В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10–16 сентября 2007 г. № 33 (574).

позволили экспертам по-новому взглянуть на потенциал данных уровней образования и пути их модернизации в современных условиях.

В высшем образовании к 17 вузам, реализующим инновационные программы с 2006 г., в 2007 г. добавились еще 40. Таким образом, их суммарное число достигло 57, т.е. почти 10% от общего числа российских высших учебных заведений. Объем финансирования инновационных образовательных программ вузов составит в 2006–2008 гг. 20 млрд руб.

В 2007 г. началось и фактическое становление двух федеральных (национальных) университетов – Сибирского и Южного. На их развитие также отпущены значительные бюджетные средства – по 3 млрд руб. на каждый.

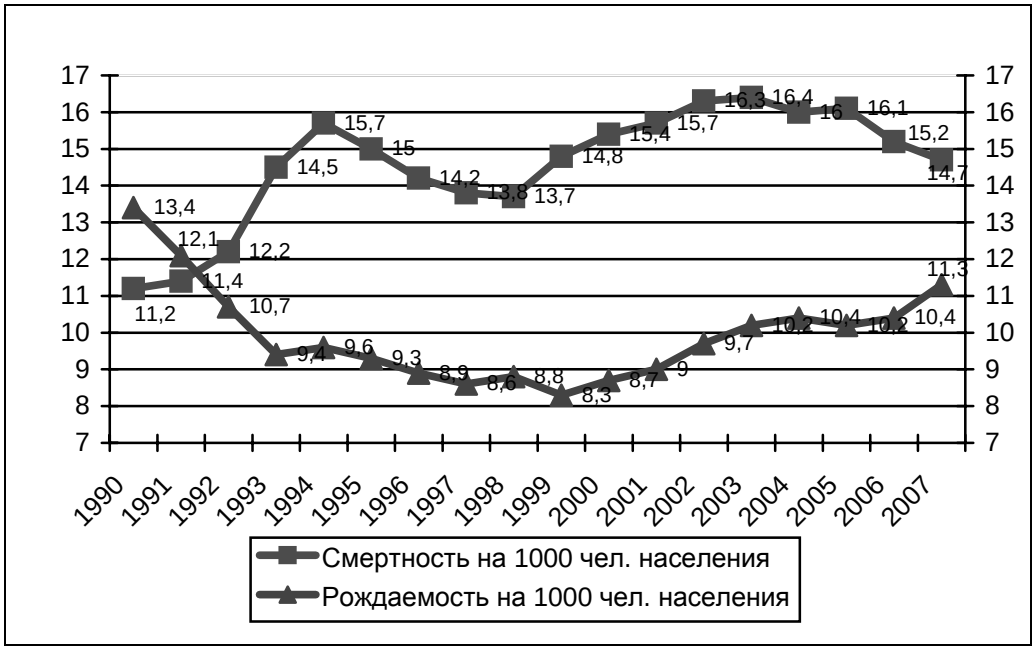
Цель указанных мероприятий, по всей видимости, одна – создать в российском высшем образовании интеллектуальное (научные исследования и разработки) и кадровое (новая генерация специалистов) ядро, которое должно обеспечить развитие инновационной экономики, гарантирующее России высокие темпы экономического роста на длительную перспективу, независимо от конъюнктуры мировых рынков сырья. Это вполне достойная задача, решение которой может определить стратегию развития российской высшей школы на годы вперед.

4.4.2. Здравоохранение

С точки зрения состояния здравоохранения 2007 г. отмечен прежде всего продолжением позитивных изменений в показателях смертности и рождаемости, которые начались в 2006 г. За два года коэффициент рождаемости увеличился на 11% (в том числе в 2007 г. – на 9%), а коэффициент смертности населения снизился на 9%. В выступлениях официальных лиц эти сдвиги рассматриваются как достижения проводимой государством демографической политики и национального проекта «Здоровье».

С 1 января 2007 г. был введен комплекс мер государственной поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей, среди которых следует выделить:

- расширение круга получателей и увеличение размеров ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; это пособие выплачивается теперь всем женщинам, а не только работающим и ушедшим в отпуск по уходу за ребенком; размер пособия для неработающих женщин увеличен с 700 до 1500 руб. при рождении первого ребенка и до 3000 руб. при рождении второго и последующих детей; размер пособия для работающих женщин установлен равным 40% их заработной платы, причем он не должен быть ниже пособия для неработающих и выше 6000 руб.;
- установление компенсационных выплат родителям на содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении: при посещении детского сада первым ребенком – 20% размера взимаемой с родителей платы, вторым ребенком – 50%, третьим и последующим ребенком – 70%;
- предоставление материнского капитала в размере 250 тыс. руб. для женщин, рожающих второго ребенка; но воспользоваться этими средствами можно будет лишь с 2010 г.



Источник: Росстат, Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 17. Рождаемость и смертность в России в 1990–2007 гг.

По всей видимости, первая из перечисленных мер оказала влияние на рост рождаемости. Численность получателей пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет увеличилась почти вдвое, а доля данного пособия в доходах получателей оценивается в размере 11%, и она превысила 10%-ный порог, который, судя по исследованиям в европейских странах, считается значимым для принятия решения о рождении детей в семьях, отказывавшихся от этого вследствие материальных трудностей[31].

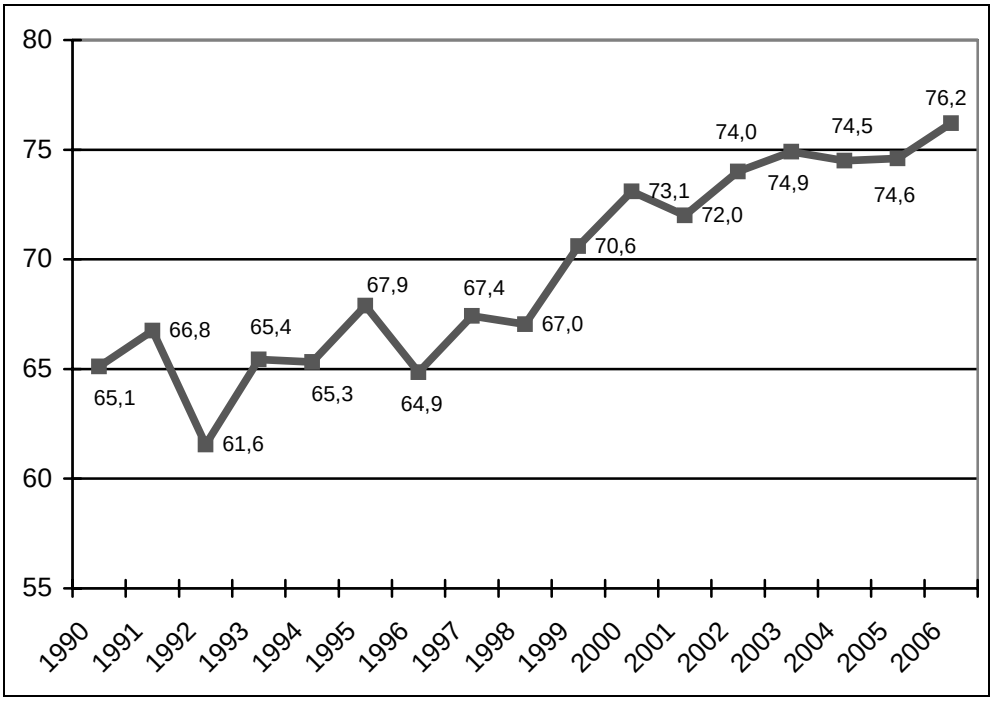
Что же касается снижения смертности, то оснований для выводов о том, что это является результатом национального проекта в сфере здравоохранения, недостаточно. Более реалистичным представляется связывать наблюдаемое уменьшение с действием других факторов. Следует обратить внимание на то, что средний уровень подушевых доходов домохозяйств именно с 2006 г. превысил в реальном выражении уровень доходов до начала рыночных реформ[32]. Этот фактор, а также продолжающийся экономический рост, сокращение безработицы и соответственно снижение уровня депрессии для части категорий населения, по всей видимости, и оказали влияние на уменьшение смертности. Необходимо также отметить, что в последние два года государство усилило борьбу с реализацией суррогатного алкоголя, потребление которого было одной из главных причин высокой смертности мужчин в нашей стране.

[31] Овчарова Л.Н., Пишняк А.И., Попова Д.О. Новые меры поддержки материнства и детства: рост уровня жизни семей с детьми или рост рождаемости? Анализ мер поддержки материнства и детства, внедренных в 2007 году в Российской Федерации. М.: ЮНИСЕФ, 2007. С. 18–19.

[32] Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. / Под ред. Т.М. Малевой. Независимый институт социальной политики. М., 2007. С. 218–219.

Отмечая позитивные изменения в динамике показателей смертности, не следует упускать из виду, что разрыв между Россией и европейскими странами здесь очень велик – 1,5–2 раза, и его преодоление потребует значительных усилий и времени.

Данные об общей заболеваемости населения в 2007 г. не были доступны на момент завершения данного обзора, но наблюдаемая долгосрочная тенденция роста общей заболеваемости (см. *рис. 18*) свидетельствует о том, что состояние здоровья населения в целом ухудшается.



Источник: Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 18. Общая заболеваемость населения в России в 1990–2006 гг. (на 100 чел.)

Главными направлениями политики государства в сфере здравоохранения в 2007 г. выступали национальный проект «Здоровье» и реализация программы дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета.

Национальный проект «Здоровье»

Реализация национального проекта «Здоровье» в 2007 г. осуществлялась из средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов в соответствии с Федеральными законами от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год», от 29 декабря 2006 г. № 243-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год» и от 19 декабря 2006 г. № 234-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования на 2007 год». На реализацию мероприятий проекта из этих источников были выделены в 2007 г. денежные средства в

объеме 131,3 млрд руб. В дополнение к ним в 2007 г. были израсходованы остатки средств, не использованные на финансирование мероприятий проекта в 2006 г., в размере 12,3 млрд руб. Таким образом, фактические расходы на проект в 2006 г. составили 78,9 млрд руб., а в 2007 г. – 143,6 млрд руб. (*табл. 15*).

Таблица 15

Расходы на реализацию приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения, млрд руб.

Направление национального проекта, виды расходов и источники средств	2006 г.	2007 г.
Федеральный бюджет		
Приоритет «Развитие первичной медицинской помощи»		
Подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, врачей-терапевтов участковых и врачей-педиатров участковых	0,15	0,3
Осуществление денежных выплат врачам общей (семейной) практики, врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым и работающим с ними медицинским сестрам	14,6	21,9
Осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи	4,1	11,2
Оснащение диагностическим оборудованием амбулаторно-поликлинических учреждений муниципальных образований	14,3	15,4
Оснащение автомобилями скорой медицинской помощи, отделений и учреждений скорой медицинской помощи	3,6	3,9
Иммунизация населения	4,5	6,1
Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ	2,8	7,8
Обследование новорожденных детей на галактоземию, адреногенитальный синдром, муковисцидоз	0,4	0,4
Приоритет «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»		
Строительство центров высоких медицинских технологий	3,2	28,8
Оказание высокотехнологичной медицинской помощи	9,8	17,5
Реализация информационной поддержки и управления проектом	0,6	0,7
Реализация пилотного проекта по модернизации здравоохранения	-	6,1
Итого за счет средств федерального бюджета	58,1	120,1
Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС)		
Проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы в возрасте 35–55 лет	1,6	4,0
Дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой неработающим пенсионерам (увеличение тарифов в рамках территориальных программ обязательного медицинского страхования на 25%)	4,3	-
Итого по ФФОМС	*5,9*	*4,0*
Средства Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ)		
Оплата медицинской помощи женщинам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения на период беременности и родов («родовой сертификат»)	9,0	14,5
Оплата услуг по дополнительной диспансеризации работающих граждан и оказанной им первичной медико-санитарной помощи	3,9	3,0
Дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами	1,9	2,0
Итого по ФСС РФ	*14,8*	*19,5*
Всего	***78,9***	***143,6***

Используя данные, опубликованные Минздравсоцразвития РФ[33] и Росздравнадзором[34], проанализируем реализацию национального проекта и результативность его компонент.

Расходы на проект из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов составили примерно 10% совокупных расходов государства на здравоохранение в 2006 и 2007 гг. Разумеется, этих денег недостаточно, чтобы добиться быстрых и существенных изменений к лучшему. Однако некоторые сдвиги в обеспечении доступности и повышении качества медицинской помощи имеют место.

Национальный проект включает осуществление дополнительных денежных выплат врачам первичного звена (участковым терапевтам, педиатрам, врачам общей практики) и работающим с ними медсестрам в размере 10 тыс. руб. и 5 тыс. руб. в месяц соответственно, а также медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи: 5 тыс. руб. в месяц – врачам, 3,5 тыс. руб. в месяц – фельдшерам (акушеркам) и 2,5 тыс. руб. в месяц – медицинским сестрам.

В результате за два года заработная плата 690 тыс. медицинских работников первичного звена повысилась почти в 1,6 раза (у врачей и медсестер – в 2,5–3 раза, фельдшеров скорой помощи – на 55%) и составила у участковых врачей в среднем 22,6 тыс. руб., у врачей-специалистов – 15,5 тыс. руб.

Размеры выплат и условия их получения оказались никак не связанными с качеством работы. По данным Росздравнадзора, ни один медицинский работник первичного звена за два истекших года не был лишен дополнительных выплат за необоснованную выписку лекарств по программе ДЛО, за недобросовестное отношение к выполнению своих обязанностей.

Можно выделить следующие реальные результаты повышения оплаты труда врачам и медицинским сестрам, оказывающим первичную медицинскую помощь, осуществленного в рамках национального проекта:

- рост привлекательности рабочих мест участковых терапевтов и педиатров, частичное занятие вакантных мест; улучшение оплаты труда привлекло в первичное звено 7,7 тыс. врачей, более 3 тыс. молодых специалистов и столько же средних медицинских работников, участковая служба перестала испытывать острый дефицит кадров;
- увеличение объемов/интенсивности работы участковых терапевтов и педиатров;
- повышение оплаты по факту оказалось оплатой работы по программе ДЛО – дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета;
- неоднозначное влияние на качество работы участковых терапевтов и педиатров:
  - с одной стороны, за счет высвобождения части рабочего времени, снижения необходимости подрабатывать и, следовательно, меньшей усталости у врачей появилась возможность уделять больше внимания больным;

[33] http://www.mzsrrf.ru.

[34] Использованы данные Росздравнадзора, приводимые в публикации: Юргель Н.В., Никонов Е.Л. Мониторинг реализации мероприятий приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения // Менеджмент качества в сфере здравоохранения и социального развития. 2007. № 2. С. 3–7.

  - с другой стороны, реализация программы ДЛО и большой объем отчетности по мероприятиям национального проекта значительно увеличили «бумажную» загрузку медицинского персонала (по отдельным свидетельствам, до трети рабочего времени участковых врачей теперь занимает заполнение рецептов и отчетных форм), и, наоборот, это сократило время, уделяемое ими другим категориям пациентов;
- негативное влияние на трудовую мотивацию других категорий врачей, не получивших подобных доплат и оценивающих изменившееся соотношение оплаты своего труда и труда участковых врачей несправедливым.

Проблемы недостаточности кадров для работы в первичном звене указанным повышением оплаты их труда полностью решены не были. Вопреки ожиданиям не все вакансии оказались заполненными. Увеличение зарплаты оказалось недостаточным для повышения привлекательности работы в малых городах и сельской местности. По данным Росздравнадзора, в 2006–2007 гг. было закрыто более 1,5 тыс. фельдшерско-акушерских пунктов (сокращение на 3,6%) из-за отсутствия медицинских работников и несоответствия этих пунктов лицензионным требованиям.

В рамках национального проекта в 2006–2007 гг. в 10 тыс. лечебно-профилактических учреждений первичного звена было поставлено более 42 тыс. ед. рентгенологического, ультразвукового, лабораторного, эндоскопического и электрокардиографического оборудования. По оценкам Минздравсоцразвития РФ, это позволило сократить среднее время ожидания диагностических обследований с 10 до 7 дней. В службы «скорой помощи» за два года поставлено 13,2 тыс. ед. санитарного автотранспорта. Санитарный автопарк обновлен на 70%. По оценкам Минздравсоцразвития РФ, это уменьшило среднее время ожидания «скорой помощи» с 35 до 25 минут.

Эти меры, несомненно, улучшили материально-техническое оснащение первичного звена системы здравоохранения и способствовали повышению доступности первичной, специализированной амбулаторной и скорой медицинской помощи для населения. Однако избежать неэффективного расходования части средств не удалось. При поставках медицинского оборудования в лечебно-профилактические учреждения (ЛПУ) не учитывалось наличие на местах подготовленных специалистов и места для установки оборудования. Плохо учитывались фактическая потребность ЛПУ в оборудовании и местные возможности приобретения дорогостоящих расходных материалов. Средства на расходные материалы и на ремонт оборудования (имеются свидетельства, что отдельное оборудование, проработав менее года, выходило из строя) не были предусмотрены ни в самом национальном проекте, ни в расходах на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования. Финансирование этих расходов было поставлено в зависимость от возможностей местных бюджетов. В результате имели место многочисленные случаи, когда новое оборудование прекращало работу после израсходования прилагающихся к нему первоначальных комплектов расходных материалов. По данным Росздравнадзора, к концу 2007 г. простаивало более 3,2 тыс. ед. техники и оборудования (5,8% общего числа), поставленных в 2006–2007 гг., на общую сумму 1,5 млрд руб. (4% величины расходов национального проекта на эти цели).

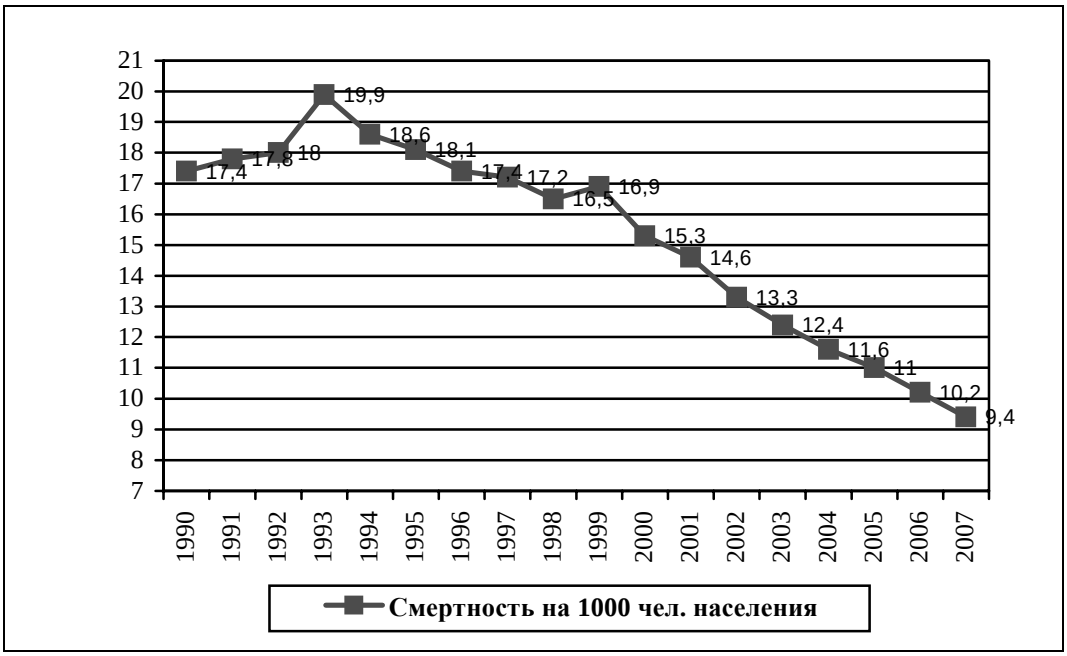
В рамках проекта дополнительную диспансеризацию и углубленные медицинские осмотры прошли 10,6 млн работников бюджетной сферы и 7,4 млн человек, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами. Но результаты этого компонента национального проекта неоднозначны. Оплата диспансеризации одного человека была предусмотрена в размере 540 руб., что не возмещает расходы ЛПУ в полном объеме. Для проведения диспансеризации с приемов отвлекались врачи, что увеличивало очереди других категорий на прием к специалистам и снижало для них доступность специализированной амбулаторно-поликлинической помощи. Диспансеризация не везде оказалась полной из-за отсутствия необходимых специалистов в муниципальных ЛПУ: по данным Росздравнадзора, более 20% случаев диспансеризации оказались незаконченными. Последующее более углубленное обследование и лечение пациентов с выявленными во время диспансеризации патологиями оказалось затруднено вследствие нежелания пациентов идти в поликлинику из-за очередей на прием к врачам. Значительно увеличилась «бумажная» нагрузка на медицинских работников учреждений первичного звена в связи с введением большого количества отчетных форм. Вместе с тем существенно возросший оборот документов и отчетов не подкреплен компьютеризацией рабочих мест и современным программным обеспечением.

Проект включает проведение иммунизации населения от гепатита В, краснухи, гриппа, других инфекционных заболеваний. Обеспечен скрининг новорожденных на наследственные заболевания.

Средства проекта были направлены на дополнительное финансирование медицинской помощи, оказываемой женщинам в период беременности и во время родов. В качестве механизма оплаты были использованы родовые сертификаты. С 2007 г. к этой программе подключились детские поликлиники. Выдача родовых сертификатов 2,6 млн женщин позволила улучшить обеспечение учреждений родовспоможения расходными материалами и лекарственными средствами, повысить зарплату медицинским работникам родильных домов: у врача – в среднем на 5–6 тыс., у среднего медперсонала – на 3–4 тыс., у младшего – на 500–600 руб. Механизм родовых сертификатов открыл возможность выбора женщинами медицинских учреждений и стимулировал появление конкуренции между соответствующими видами учреждений в областных центрах и городах с численностью жителей более 400 тыс. Дополнительные средства, которые из федерального бюджета получили женские консультации, родильные дома, детские поликлиники, стали фактором, позитивно влияющим на младенческую смертность. Впрочем, нужно отметить, что тенденция снижения этого показателя наблюдается в России с 1994 г. (см. *рис. 19*).

Национальный проект включает финансирование оказания высокотехнологичной медицинской помощи населению. Число пациентов, которым она была предоставлена за счет средств федерального бюджета, увеличилось с 60 тыс. в 2005 г. до 170 тыс. в 2007 г. Если в 2006 г. эти средства получали только федеральные медицинские учреждения, то в 2007 г. в оказании такой помощи участвовали 73 медицинских учреждения субъектов Российской Федерации. Нужно отметить, что финансирование такой помощи из федерального бюджета лишь формально означает право соответствующих пациентов на бесплатное лечение. Имеются свидетельства того, что пациенты, получившие направление в федеральные клиники на лечение за счет средств национального проекта, вынуждены были нести дополнительные расходы. Так, Росздравнадзором выявлены

факты необоснованных соплатежей пациентов при получении высокотехнологичной медицинской помощи в ряде федеральных специализированных медицинских центров.



Источник: Росстат, Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 19. Младенческая смертность в России в 1990–2007 гг.
(на 1000 рожденных живыми)

В рамках национального проекта предусматривалось строительство 14 центров высоких медицинских технологий. Разумеется, ввести их в действие к началу 2008 г., как это первоначально декларировалось, оказалось нереальным. В 2007 г. введено в действие 3 центра (центры сердечно-сосудистой хирургии в Пензе и Астрахани и центр травматологии, ортопедии и эндопротезирования в Чебоксарах), остальные будут достраиваться в 2008 г.

Итоги выполнения национального проекта в 2006–2007 гг. свидетельствуют о его несомненном вкладе в улучшение ресурсного обеспечения системы здравоохранения, но его вклад в улучшение состояния здоровья населения пока не имеет достоверных подтверждений.

На 2008–2009 гг. запланировано продолжение приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения и его расширение, которое коснется прежде всего мероприятий, направленных на снижение смертности населения Российской Федерации от управляемых причин: от сердечно-сосудистых заболеваний и дорожно-транспортных происшествий. Совершенствование медицинской помощи больным с сердечно-сосудистыми заболеваниями должно обеспечить снижение смертности от сердечно-сосудистых заболеваний в 1,3 раза (с 325 случаев до 250 случаев на 100 тыс. чел.). Предусматривается совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях, что поможет ежегодно сокращать смерт-

ность в результате ДТП на 2700 случаев, а также снизить инвалидность до уровня 8 тыс. случаев в год. Намечен ряд мероприятий по развитию службы крови.

Продолжится развитие новых высоких медицинских технологий на базе федеральных медицинских учреждений, а также медицинских учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это позволит повысить уровень обеспеченности населения высокотехнологичными видами медицинской помощи до 70% потребности.

В рамках национального проекта будет продолжено финансирование мероприятий по профилактике заболеваний, повышению качества медицинских услуг в учреждениях родовспоможения, укреплению первичной медицинской помощи, в том числе финансирование доплат работникам первичного звена и служб скорой медицинской помощи, но повышение уровня оплаты труда других категорий медицинских работников не предусматривается.

Все это окажет позитивное влияние на ресурсное обеспечение, доступность и результативность российского здравоохранения. Но национальный проект не в состоянии обеспечить существенного продвижения в решении коренных проблем российского здравоохранения. Без масштабных преобразований в организации и финансировании здравоохранения невозможно решение таких проблем, как низкие показатели здоровья населения, плохая защита населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний, неравенство в распределении бремени таких расходов и неравенство в доступности медицинской помощи между различными социальными и территориальными группами, низкая эффективность системы здравоохранения. В национальном проекте для этого недостаточно финансовых ресурсов, и не предусматривается каких-либо крупных институциональных изменений в системе здравоохранения. Правда, с 2007 г. в рамках национального проекта финансируется проведение в ряде субъектов РФ пилотного проекта, содержанием которого являются как раз институциональные изменения. Он кардинально отличается от всех других компонент национального проекта и требует отдельного обсуждения.

Начало пилотного проекта в регионах

В марте 2006 г. Президент Российской Федерации поручил правительству начать в 2006 г. эксперимент по финансированию стационарных медицинских учреждений с ориентацией на конечные результаты и по переходу на одноканальное финансирование. Подготовка эксперимента затянулась, и лишь в 2007 г. Минздравсоцразвития РФ отобрало 19 регионов для участия в эксперименте. Правительство РФ своим постановлением от 19 мая 2007 г. № 296 утвердило Правила финансирования в 2007 г. расходов на реализацию пилотного проекта и перечень участвующих в нем субъектов РФ (Астраханская, Белгородская, Владимирская, Вологодская, Калининградская, Калужская области, Краснодарский край, Ленинградская область, Республика Чувашия, Тверская, Томская области, Республика Татарстан, Ростовская область, Пермский край, Самарская, Свердловская, Тюменская области, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ).

В качестве направлений реализации пилотного проекта определены:

- поэтапный переход учреждений здравоохранения преимущественно на одноканальное финансирование через систему ОМС;

- обеспечение финансирования стационарной медицинской помощи в соответствии с нормативами финансовых затрат, рассчитанными на основе стандартов медицинской помощи, и с учетом оценки качества оказанной медицинской помощи;
- осуществление на уровне амбулаторно-поликлинических учреждений частичной аккумуляции средств, предназначенных для оплаты медицинской помощи на основе финансирования по подушевому нормативу (частичное фондодержание), и создание системы внутри- и межучрежденческих взаиморасчетов;
- реформирование оплаты труда медицинских работников в зависимости от конечного результата их труда;
- обеспечение учета объема оказанной медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования и оценки ее качества.

Проведение эксперимента предполагалось профинансировать в 2007 г. в размере 6,1 млрд руб. из Федерального фонда ОМС за счет ассигнований из федерального бюджета (включая остаток средств 2006 г. в размере 2,1 млрд руб.), а также софинансировать из бюджетов субъектов РФ в размере 2,6 млрд руб.

Субъекты Российской Федерации реализуют определенные направления пилотного проекта исходя из условий финансирования:

- регионы, получающие софинансирование из Федерального фонда ОМС с учетом уровня их бюджетной обеспеченности, реализуют все пять направлений пилотного проекта: Белгородская, Владимирская, Калужская, Калининградская, Вологодская, Ленинградская, Томская области, Хабаровский край, Республика Чувашия;
- регионы, получающие федеральные гранты, реализуют два направления по выбору: Астраханская, Тверская, Ростовская, Самарская, Свердловская области, Краснодарский, Пермский края, Республика Татарстан;
- участвующие в эксперименте без привлечения средств ФФОМС реализуют одно направление по выбору: Тюменская область и Ханты-Мансийский автономный округ.

Переход к одноканальному финансированию апробируется в 12 регионах из 19. Лидерами в этом процессе выступают Тюменская область (доля государственного финансирования здравоохранения, аккумулируемая в территориальной системе ОМС, достигла 89%), Томская область (68%), Пермский край (66%), Владимирская и Калининградская области (по 60%).

По общему правилу, тарифы в действующей системе ОМС возмещают пять видов затрат ЛПУ: заработная плата, начисления на заработную плату, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря и расходы на питание пациентов. В рамках пилотного проекта в 6 регионах апробируется использование «расширенных» тарифов, возмещающих более широкий круг видов расходов. Во Владимирской и Калужской областях, Пермском крае и Чувашской Республике в тарифы включены затраты на коммунальные услуги и на содержание имущества ЛПУ. В Томской области в состав тарифов на оплату услуг, а в Калининградской области – в состав подушевых нормативов финансирования ЛПУ включены расходы на капитальный ремонт и приобретение медицинского оборудования, иными словами, внедрен «полный тариф».

Внедрение стандартов медицинской помощи в механизмы финансирования ЛПУ апробируется в 13 регионах. Но этот процесс столкнулся с ресурсными ограничениями. К настоящему времени разработаны и утверждены 617 федеральных стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях; более половины из них (310) – это стан-

дарты оказания высокотехнологичной медицинской помощи. По расчетам, выполненным в ряде пилотных регионов, оплата оказанной медицинской помощи в соответствии со стандартами потребует увеличения расходов в 2–4 раза. И хотя эта оценка относится к стандартам оказания высокотехнологичной медицинской помощи, она создает барьер на пути внедрения стандартов. В пилотных регионах пошли по пути селективного внедрения стандартов для расчета размеров финансирования оказания медицинской помощи по отдельным заболеваниям (от 4 до 21).

Различные варианты фондодержания первичного звена (аккумулирование на уровне первичного звена средств для оплаты других видов медицинской помощи: диагностической, скорой, стационарной) внедряются в 10 регионах, участвующих в проекте. Наибольший прогресс здесь достигнут в Калужской области, но нужно иметь в виду, что в этом регионе в 1998–2002 гг. в рамках проекта Всемирного банка проходила апробация механизма частичного фондодержания поликлиник, но с прекращением внешнего финансирования от этого механизма отказались. Накопленный тогда опыт позволил теперь опередить другие регионы во внедрении фондодержания. Между тем в остальных 9 регионах такие нововведения осуществляются пока лишь в отдельных ЛПУ.

Реформирование оплаты труда проводится в 13 регионах. Во всех из них введены доплаты медицинским работникам, определяемые на основе показателей эффективности их работы. При этом в 7 регионах (Белгородская, Калужская, Ростовская, Самарская, Ленинградская области, Чувашская Республика и Хабаровский край) вместо Единой тарифной сетки (ЕТС) в 2007 г. внедрены самостоятельно разработанные отраслевые системы оплаты труда медицинских работников. В Вологодской и Свердловской областях это сделано с 2008 г.

В 18 регионах осуществляется внедрение персонифицированного учета объемов оказанной медицинской помощи.

Выбор направлений эксперимента в целом был сделан правильно, но организация его подготовки имела существенные изъяны. Не было четкой постановки вопросов, на которые должен дать ответ эксперимент, не были сформированы альтернативные решения, которые в эксперименте должны проверяться. Фактически в ходе эксперимента проверяются возможности реализации предложенных самими регионами вариантов организации одноканального финансирования, построения тарифов в системе ОМС, фондодержания первичного звена, систем оплаты медицинских работников, выясняется, какие при этом возникают препятствия, позитивные результаты и негативные последствия. Такой подход дает мало шансов для того, чтобы оправдались ожидания правительства, что этот эксперимент позволит определить механизмы финансирования, пригодные для введения по всей стране. Итогов эксперимента для решения такой задачи будет явно недостаточно. Помимо этого, следует отметить, что содержание пилотного эксперимента обходит стороной такие ключевые проблемы существующей системы здравоохранения, как плохая защита населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний и неравенство в распределении бремени таких расходов между группами населения, различающимися по уровню доходов и месту жительства.

Реализация программы дополнительного лекарственного обеспечения льготников

В 2007 г. к своему логическому концу подошла программа дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета. Эта программа, стартовавшая в 2005 г., преследовала весьма амбициозные цели – качественно изменить условия лекарственного обеспечения инвалидов, ветеранов войны, лиц, подвергшихся воздействию радиации, при этом существенно расширить перечень предоставляемых им бесплатно препаратов и не ограничивать врачей в их назначении. В федеральном бюджете 2005 г. на оплату лекарственных средств льготникам было выделено 48 млрд руб., что в 6 раз больше, чем в 2004 г.

Но в созданной схеме были изначально заложены серьезнейшие изъяны. Льготникам дали право выбора: оставаться в этой системе или получить денежную компенсацию. Сумма компенсации и сумма средств на лекарства в среднем на одного оставшегося в программе ДЛО были одинаковыми. Естественно, что в ней остались те, у кого потребность в лекарствах была выше. А объемы назначаемых лекарств никак не регулировались. Дефолт системы был в таких условиях делом времени. Нужно сказать, что руководство Минздравсоцразвития об этих изъянах было предупреждено специалистами, но понадеялось, что выделенных из бюджета средств вполне хватит, чтобы система нормально работала. В 2005 г., действительно, денег хватило. Расходы на предоставленные льготникам лекарства составили 44,0 млрд руб.

Таблица 16

Показатели реализации программы дополнительного лекарственного обеспечения граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи из федерального бюджета

	2005	2006	2007
Число граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, млн чел.*	14,5	16,3	16,9
Всего получателей набора социальных услуг, млн чел.*	12,6	8,4	7,7
Доля получателей набора социальных услуг в числе граждан, включенных в Федеральный регистр, %	87,1	51,4	45,6
Стоимость набора социальных услуг на 1 чел. в месяц, руб.	450	477	513 *
В том числе на лекарственные средства, руб.	350	424	456
Сумма выставленных счетов на оплату поставленных лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения, млрд руб.	44,0	74,9	55,0
Расходы федерального бюджета на программу дополнительного лекарственного обеспечения, млрд руб.	48,3	29,1	34,9
Первоначально установленный размер ассигнований		10,0	22,0 **
Дополнительные ассигнования	48,3		15,0
Итого		39,1	71,9
Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования, млрд руб.		5,0	8,8 **
			18,3
Итого		5,0	27,1
Расходы государства на программу ДЛО – всего, млрд руб.	44,0	44,1	99,0

* На 1 января соответствующего года.

** На завершение расчетов за отпущенные лекарства в 2006 г.

Источники: Минздравсоцразвития РФ (http: //www.mzsrrf.ru/inform_fz/); Федеральный фонд ОМС (http://www.ffoms.ru/ffoms).

В 2006 г. в программе ДЛО осталось 8,4 млн из 16,3 млн граждан, зарегистрированных в качестве имеющих право на социальную помощь из федерального бюджета.

Остальные предпочли денежную компенсацию. С учетом сократившегося числа получателей набора социальных услуг, в который помимо лекарственных средств входят бесплатное обеспечение санаторно-курортным лечением и проезд до места лечения, ассигнования на программу ДЛО в федеральном бюджете 2006 г. были первоначально установлены в размере 29,1 млрд руб. Но спираль спроса льготников на препараты начала быстро раскручиваться при содействии фармацевтических компаний, стимулировавших врачей к выписке более дорогих препаратов. Средняя стоимость выписанного рецепта выросла с 448 руб. в январе 2006 г. до 687 руб. в декабре 2006 г.[35] Уже в середине 2006 г. возник дефицит средств на оплату выставленных фармацевтическими дистрибьюторами счетов. Сумма счетов на оплату поставленных льготникам лекарственных средств достигла к концу 2006 г. 67,0 млрд руб., а в конечном итоге дистрибьюторы выставили счета на сумму 75,9 млрд руб.

Для их оплаты были использованы остатки средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) за 2005 г. в размере 5,0 млрд руб. В декабре 2006 г. было выделено 10 млрд руб. из федерального бюджета 2006 г. и предусмотрено еще 6,0 млрд руб. из бюджета 2007 г. (ст. 8 Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год» от 29.12.2006 г. № 243-ФЗ). Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 17.07.2007 г. № 132-ФЗ было предусмотрено выделение еще до 10 млрд руб. на завершение расчетов по оплате поставленных в 2006 г. лекарственных средств. Но этих денег, очевидно, было недостаточно. Источники средств для покрытия оставшихся 14,8 млрд были определены в ноябре 2007 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 23.11.2007 г. № 269-ФЗ и Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год”» от 23.11.2007 г. № 264-ФЗ. В итоге из федерального бюджета в 2007 г. на завершение расчетов за отпущенные лекарства по программе ДЛО в 2006 г. было выделено 22,0 млрд руб., и 8,8 млрд руб. было разрешено использовать из нормированного страхового запаса Федерального фонда ОМС.

Интересно отметить, что Федеральный фонд ОМС провел экспертизу счетов, выставленных дистрибьюторами, на предмет соответствия назначенного и фактически отпущенного лекарственного средства диагнозу заболевания, одновременного назначения несовместимых лекарственных средств и соответствия назначенного лекарственного средства возрасту и полу гражданина. Экспертиза выявила такие несоответствия в отпуске лекарств на общую сумму в 5,7 млрд руб., или 7,5% общего объема отпущенных льготникам лекарственных средств. Но, несмотря на эти результаты, дополнительные финансовые средства выделены в размере, обеспечивающем возмещение всей суммы выставленных счетов.

Финансовый кризис программы ДЛО заставил руководство Минздравсоцразвития принять ряд мер по корректировке ее принципов. В октябре 2006 г. был сокращен перечень лекарственных средств, предоставляемых льготникам. Лекарственное обеспечение льготников, страдающих тяжелыми хроническими заболеваниями (7 нозологий –

[35] Здесь и далее, если это не оговаривается особо, представлены данные Федерального фонда обязательного медицинского страхования (http://www.ffoms.ru/ffoms/).

гемофилия, муковисцидоз, гипофизарный нанизм, болезнь Гоше, миелолейкоз, рассеянный склероз, иммуносупрессия при трансплантации органов и (или) тканей), было выделено из программы ДЛО в отдельную программу, финансируемую из федерального бюджета. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 24.11.2007 г. на эти цели направлено 47,9 млрд руб.

В феврале 2007 г. был установлен новый порядок назначения и выписывания лекарственных средств (приказ Минздравсоцразвития России от 12.02.2007 г. № 110), который требует производить это согласно утвержденным стандартам лечения заболеваний.

Но этих мер было недостаточно для того, чтобы избежать в 2007 г. повторения ситуации недостаточности планируемых расходов на лекарственное обеспечение льготников для возмещения стоимости отпущенных им лекарственных средств. Минздравсоцразвития, Росздравнадзор и Федеральный фонд ОМС, со всей очевидностью, оказались не в состоянии обеспечить централизованный контроль за обоснованностью назначения лекарственных препаратов льготникам. Это проще было бы делать региональным и местным органам власти, но они изначально были отстранены от движения финансовых потоков в системе ДЛО, а потому и четко определенной ответственности за результаты ее функционирования на них возложено не было. Недовольство в регионах вызывали и многочисленные несоответствия нуждам их жителей тех наименований и объемов лекарственных средств, которые им поставляли дистрибьюторы. Органы власти субъектов РФ не имели действенных инструментов воздействия на эти поставки, поскольку сам перечень и лекарственных средств, и поставщиков определяли федеральные органы.

В системе ДЛО на начало 2007 г. осталось меньше половины граждан рассматриваемых категорий – 7,7 млн человек. В федеральном бюджете на 2007 г. первоначально было предусмотрено выделение 34,9 млрд руб. на их лекарственное обеспечение. Однако стоимость фактически отпущенных лекарственных средств в 2007 г. составит, по предварительной оценке Федерального фонда ОМС, не менее 55 млрд руб. Федеральным законом «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 21.07.2007 г. № 184-ФЗ предусмотрено выделение ассигнований из федерального бюджета в размере 15 млрд руб. на завершение расчетов за фактически отпущенные в 2007 г. лекарственные средства, а также направление на эти же цели 8,0 млрд руб. средств Федерального фонда ОМС в составе дотаций территориальным фондам ОМС на выполнение территориальных программ ОМС и использование до 10,3 млрд руб. из нормированного страхового запаса Федерального фонда ОМС. Таким образом, сумма выделенных средств составляет 68,2 млрд руб.

Итак, финансовые итоги программы ДЛО за три года неутешительны. В 2006 г. сумма выставленных дистрибьюторами счетов на оплату поставленных льготникам лекарственных средств превысила первоначально запланированную в бюджете сумму в 2,2 раза, в 2007 г. – в 1,6 раза. Лекарственное обеспечение льготников, действительно, улучшилось по сравнению с тем, что было до 2005 г., но проблемы со своевременной оплатой счетов поставщиков лекарственных средств привели к временным сокращениям поставок препаратов, к возникновению неопределенности в сроках ожидания отпуска лекарств по выписанным рецептам. У льготников возникли неоправданные надежды,

которые затем сменились разочарованием и неудовлетворенностью. И за все это государству пришлось дорого заплатить – не менее 174 млрд руб. за три года, не считая размеров денежной компенсации более чем половине льготников, которые вышли из системы. В 2008 г. число льготников, оставшихся в программе ДЛО, уменьшилось до 5,5 млн чел., т.е. составило 33% общей численности категорий населения, имеющих право на получение социальной помощи из федерального бюджета (16,9 млн чел.).

Практика реализации программы ДЛО сделала очевидным тот факт, что отстранение органов власти субъектов РФ от полноценного участия в ее реализации и попытка выполнить эту программу, сконцентрировав управление на федеральном уровне, были ошибочными. В результате было принято законодательное решение о передаче органам государственной власти субъектов РФ полномочий по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов (ст. 18 Федерального закона от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»). С 1 января 2008 г. организация размещения заказов на поставки лекарственных средств по ДЛО в форме аукционов, заключение государственных контрактов, а также организация обеспечения населения лекарственными средствами, закупленными по государственным контрактам, будут осуществляться органами власти субъектов РФ. Финансирование программы ДЛО будет производиться в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования в составе субсидий на ее выполнение и уже не выделяется в виде отдельной строки расходов в федеральном бюджете и бюджете Федерального фонда ОМС. По данным Федерального фонда ОМС, финансовое обеспечение программы ДЛО в 2008 г. в составе субвенций территориальным фондам ОМС на выполнение базовой программы ОМС составит 27,5 млрд руб. Ответственность за превышение расходов на ДЛО над выделенными из федерального бюджета средствами теперь фактически перенесена на субъекты РФ. Помимо указанных расходов на ДЛО, в федеральном бюджете на 2008 г. предусмотрено выделение 18,7 млрд руб. на централизованные закупки лекарственных средств, предназначенных для лечения больных 7 видами тяжелых заболеваний, указанных выше.

Вызовы системе здравоохранения

Завершение электорального цикла актуализировало вопрос о перспективах дальнейшего развития системы здравоохранения и ее реформирования. Модернизация здравоохранения рассматривается в качестве важнейшего приоритета проекта Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, работа над которой велась с весны 2007 г. В выступлении Президента РФ В.В. Путина 8 февраля 2008 г. на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» сформулированы задачи сокращения смертности в России к 2020 г. в 1,5 раза и проведения необходимых для этого системных изменений в организации медицинской помощи, технического перевооружения медицинских организаций, качественного изменения кадрового потенциала здравоохранения.

Сокращение смертности населения и, как минимум, ослабление тенденции уменьшения численности российского населения выступает политическим императивом. От системы здравоохранения общество ожидает роста качества, доступности и результативности медицинской помощи. Между тем ключевыми проблемами современного российского здравоохранения являются финансовая необеспеченность и неконкретность государственных гарантий оказания медицинской помощи, обусловливающие плохую защиту населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний, значительное неравенство в распределении бремени расходов на медицинскую помощь и в ее доступности для населения с разным уровнем дохода и живущего в разных регионах и типах населенных пунктов. Недостаточность финансовых ресурсов и материального оснащения медицинских учреждений сочетается с избыточностью коечного фонда, низкой эффективностью использования имеющихся ресурсов, наличием структурных диспропорций между различными видами и уровнями оказания медицинской помощи.

Наряду с этими проблемами, сформировавшимися в последние два десятилетия, перед российской системой здравоохранения встают новые вызовы, порождаемые социально-демографическими процессами, экономическим ростом, развитием медицинских технологий.

Повышение доли лиц пожилого возраста в составе населения влечет изменения в масштабах и структуре заболеваемости, которые требуют более высоких затрат на медицинскую помощь и медико-социальное обслуживание.

Экономический рост обусловит усиление давления на систему организации и финансирования медицинской помощи со стороны государства, бизнеса, населения, профессиональных медицинских сообществ. Задачи модернизации российской экономики будут подталкивать федеральное правительство к росту расходов на здравоохранение и одновременно к предъявлению требований повышения эффективности использования направляемых в него ресурсов. Обусловливаемое особенностями российского экономического роста усиление региональной дифференциации по уровню первичных доходов органов власти и населения породит тенденцию к дифференциации возможностей получения медицинской помощи, что повысит требования со стороны основной части российских регионов к перераспределительной политике государства.

Экономический рост усилит конкуренцию бизнеса за высококвалифицированную рабочую силу. С одной стороны, это вызовет расширение спроса на эффективно функционирующие системы негосударственного медицинского страхования и оказания медицинской помощи работникам, прежде всего в крупных корпорациях. С другой – усилится политическое давление бизнеса на государство в сторону повышения финансирования общественного здравоохранения и роста эффективности его работы как фактора сокращения производственных издержек.

Экономический рост приведет к существенному расширению численности среднего класса, для которого будут характерны более ответственное отношение к здоровью, желание и способность вкладывать средства в профилактику и лечение заболеваний. Средний класс будет формировать более высокие требования населения к качеству медицинской помощи, включая ее сервисные характеристики.

Развитие медицинских технологий и появление новых поколений лекарственных средств расширят возможности раннего выявления заболеваний и лечения больных. Но

одновременно этот прогресс станет значимым фактором удорожания медицинских услуг.

Главные риски дальнейшего развития системы здравоохранения состоят в следующем:

- государственные и частные расходы на здравоохранение будут расти высокими темпами, но эффективность системы оказания медицинской помощи будет оставаться низкой;
- дифференциация в доступности качественной медицинской помощи для населения с разными доходами и местом жительства будет усиливаться;
- способность государства к развитию институтов организации и финансирования здравоохранения будет развиваться очень медленно;
- массовое сознание в отношении медицинского обслуживания будет длительное время оставаться раздвоенным, сочетая ценности всеобщего равенства и патернализма в получении медицинской помощи с готовностью платить медицинским работникам за внимание и качество.

Характер ответов на вызовы системе здравоохранения будет определяться тремя главными факторами: 1) объемом ресурсов, направляемых государством, населением, корпорациями на обеспечение медицинской помощи; 2) динамикой изменений в отношении общества к ценностям здоровья и проблемам здравоохранения, силой давления на государство и систему здравоохранения со стороны населения, прежде всего среднего класса, и работодателей; 3) эволюцией способности государства к развитию институтов организации и финансирования здравоохранения, в том числе способности проводить последовательную антикоррупционную политику.

Можно выделить *три ключевых вопроса*, от ответа на которые зависит характер развития российской системы здравоохранения в обозримой перспективе.

- Что должно гарантировать государство?
- Где будет лечиться средний класс?
- Кому будем платить: страховщику или врачу?

Существующая система государственных гарантий оказания медицинской помощи требует трансформации. Оставить существующие гарантии бесплатной помощи неконкретными, с размытыми границами между бесплатной и платной помощью – значит обречь финансовые затраты государства на неэффективное использование, сохранить барьеры в доступности медицинской помощи для бедных и части среднего класса и общую неудовлетворенность населения работой системы здравоохранения.

Среди возможных вариантов решения этой задачи следует выделить следующее:

а) конкретизация государственных гарантий бесплатной медицинской помощи по видам, объемам, технологиям, порядку и условиям оказания медицинской помощи через систему стандартов (стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях, стандартов оснащения медицинских учреждений, перечней предоставляемых лекарственных средств и др.);

б) разграничение медицинских учреждений на имеющие и не имеющие права оказывать платные медицинские услуги; предоставление бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях, которым запрещается оказывать аналогичные услуги за плату;

в) введение легальных соплатежей населения за медицинские услуги; государственные гарантии бесплатной медицинской помощи трансформируются в гарантии ее государственного софинансирования.

Каждый из этих вариантов связан со значительными рисками и издержками, поэтому выбор стратегии решения этой задачи очень нелегок, но его придется делать.

Решающее значение для характера дальнейшего развития российской системы здравоохранения будет иметь ответ на вопрос: в какой из ее частей будет лечиться растущий средний класс – в частной системе, уже быстро растущей и готовой предложить платежеспособным пациентам медицинское обслуживание высокого качества, или в государственной системе? Сможет ли она трансформироваться и стать адекватной запросам всего населения, или она будет низкоэффективной системой преимущественно для бедных, не способных платить за лечение, а небедные станут получать бо́льшую часть медицинской помощи в частных клиниках? Это будет зависеть от желания и способности государства провести реструктуризацию системы здравоохранения и создать новые механизмы мотивации учреждений и медицинских работников к повышению эффективности и качества.

Будущее российского здравоохранения во многом будет определяться тем, какие механизмы получения услуг требуемого качества будут для населения наиболее эффективными. Сейчас это механизмы неформальной оплаты услуг медицинских работников. Но они не обеспечивают действенную защиту пациентов против вымогательства, навязывания избыточных услуг, минимизации последствий врачебных ошибок. Альтернативой является медицинское страхование, в котором между врачом и пациентом появляется информированный посредник, экономически заинтересованный в своевременном, качественном и эффективном лечении своих застрахованных. Но для того чтобы институты медицинского страхования именно так и работали и начали вытеснять неформальные платежи, необходимы модернизация системы обязательного медицинского страхования и последовательная политика стимулирования развития добровольного страхования и форм его сочетания с обязательным.

4.5. Сфера науки и инноваций

4.5.1. Основные итоги реализации стратегических планов государства в области научной и инновационной политики

В 2007 г. закончился пятилетний период с момента принятия одного из главных стратегических документов развития научно-технологической сферы России – «Основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» (далее – «Основы»). В нем был представлен набор направлений, мер и механизмов государственной научной и инновационной политики, которые необходимы для формирования в России рыночной инновационной системы. Их реализация должна была происходить в два временных этапа. На первом, который завершился в конце 2006 г., планировалось провести реформирование и реорганизацию практически по всем направлениям научного комплекса страны. На втором этапе (2007–2010 гг.) предусматривалось «завершить формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса, способ-

ного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики». Уже сейчас можно оценить итоги первого этапа выполнения «Основ».

Все меры, которые были предусмотрены в «Основах», можно условно разделить на те, что были направлены на поддержку науки, и те, которые направлялись на стимулирование инновационной деятельности (см. *табл. 19* в конце настоящего раздела). Мер, направленных на поддержку науки, было предусмотрено и реализовано больше, чем мер в области стимулирования инновационной деятельности. В области поддержки науки чуть более трети из намеченного было выполнено. Наиболее успешными можно признать меры по развитию форм финансирования науки – сокращение доли сметного финансирования, реализация важнейших инновационных проектов государственного значения, введение льготных режимов для государственных научных фондов (последние вступили в силу с 1 января 2008 г.), законодательное обеспечение интеграции образования и науки (принято в декабре 2007 г.). В области кадровой политики достигнут частичный успех, но реализованные меры не являются кардинальными. Основная программа, призванная стать катализатором улучшения кадровой структуры науки и качества научного потенциала – «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», – пока находится на согласовании. Наименее успешно реализовывались мероприятия в области реорганизации и реформирования государственного сектора науки. Инвентаризации сети научных организаций проведено не было, система государственных научных центров (ГНЦ) не переориентирована на решение новых задач, аккредитация научных организаций была отменена, что является достаточно спорным решением. Несмотря на принятие Федерального закона «Об автономных учреждениях», преобразования научных организаций в автономные учреждения пока не происходило.

Большинство серьезных мер стимулирования инноваций либо начали действовать только в 2007 г. (поддержка венчурного финансирования, создание технопарков в области информационных технологий), либо вступают в силу в 2008 г. (законодательство в области прав на интеллектуальную собственность, меры косвенного регулирования). Многие инструменты стимулирования инноваций, упомянутые в «Основах», либо уже существовали до принятия данного документа, либо так и не были введены (система поддержки наукоградов, создание различных межотраслевых центров). Таким образом, реализация намеченных стратегических направлений происходит с отставанием и, как и прежде, фрагментарно.

Развитие прогнозирования и использование метода Форсайта

На правительственном уровне неоднократно заявлялось, что прогнозирование станет систематической процедурой, встроенной в систему государственного управления. Действительно, в последние годы во всем мире прогностические исследования активно развиваются, постоянно модифицируясь. Появился и стал развиваться такой метод предвидения будущего, как Форсайт[36], который иногда относят к методам прогнозирования, однако в полной мере он таковым не является.

В 2007 г. правительством был подготовлен документ, названный «Долгосрочный научно-технологический прогноз развития Российской Федерации на период до 2025

[36] Technology foresight in a rapidly globalizing economy. International Practice in Technology Foresight, UNIDO, Vienna, 2002.

года». Данный прогноз представляет собой одну из первых попыток применения метода Форсайта. В нем представлены результаты использования этого метода для таких областей, как развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), здравоохранения и нанотехнологий.

В Прогнозе дана достаточно адекватная оценка текущего состояния НИОКР по критическим технологиям и технологической базы в России. В то же время пока прогноз базируется на ряде вызывающих сомнения предпосылок, которые влияют на результаты прогнозирования. Во-первых, цели прогноза представляются неоправданно суженными. В качестве основной цели названа разработка вариантов долгосрочного научно-технологического развития, позиционирование страны в системе международной научной и технологической кооперации, а комплиментарной целью является создание коммуникационных площадок для лиц, готовящих и принимающих решения. Соответственно, основные задачи сформулированы в терминах выбора перспективных направлений для повышения конкурентоспособности страны и обеспечения органов государственного управления различными аналитическими заключениями. Таким образом, задачи прогноза являются в какой-то мере технократическими, и социально-экономические проблемы, на решение которых должно быть направлено развитие науки и технологий, не учитываются. Во-вторых, прогноз базируется только на одном сценарии с неопределенными параметрами, а альтернативные сценарии вообще не упоминаются. Сценарий, на который опирается прогноз, назван «благоприятным сценарием развития российской экономики», параметры которого сформулированы слишком расплывчато и потому не позволяют определить его специфику. В-третьих, целевые параметры реализации благоприятного сценария являются слишком обобщенными и, кроме того, не позволяют проводить сопоставление уровня инновационного развития России с другими странами.

Таким образом, в существующей редакции «Долгосрочный научно-технологический прогноз развития Российской Федерации на период до 2025 года» представляет собой выборочный анализ ситуации в научно-технологической сфере, сопровождаемый набором пожеланий.

4.5.2. Кадровая политика в науке

В течение всего года обсуждался проект новой федеральной целевой программы (ФЦП) «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2008–2012 гг.». Данная программа представляет собой попытку правительства комплексно подойти к решению кадровой проблемы и попытаться стимулировать позитивные изменения в кадровой структуре науки, которая в настоящее время продолжает ухудшаться. Сохраняется краткосрочность пребывания молодежи в науке, растет разрыв поколений за счет сокращения удельного веса ученых в возрасте 30–50 лет, происходит общее старение кадров, усиливается расслоение внутри научного сообщества.

Программа включает три содержательных блока, нацеленных на решение следующих задач:

1. подготовку и закрепление кадров в сфере науки, образования и высоких технологий;
2. популяризацию научной профессии среди школьников;

3. материальное обеспечение государственной системы подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Первая задача является наиболее масштабной – на ее реализацию планируется потратить более 80% средств Программы. В рамках этого направления предусмотрено ежегодно поддерживать ведущие научно-образовательные центры, а также финансировать научные проекты, в которых принимают участие молодые ученые, студенты и аспиранты. Центры могут быть небольшими: минимальные требования к кадровому составу – это участие двух профессоров, трех молодых кандидатов наук, трех аспирантов и четырех студентов. По своему составу эти мероприятия напоминают прежнюю программу поддержки ведущих научных школ, которые также должны были включать молодежь. Таким образом, идеологически упор опять сделан на поддержку «научных школ», но определения им не дано. Если это научные школы в традиционном советском понимании, то они представляют собой скорее тормоз для развития науки, потому что консервативны и фактически являются антитезой мобильности. Научные школы как механизм передачи знаний были оправданы тогда, когда не существовало института независимой экспертной оценки, а мобильность кадров была низкой. В условиях глобализации растет мобильность, обеспечивая быстрый трансфер знаний, формируется конкурентная и прозрачная система управления, и научные школы как форма управления и передачи знаний оказываются неэффективными.

Отдельной задачей в ФЦП является улучшение материальной базы государственной системы подготовки научных и научно-педагогических кадров. Ее предполагается решать за счет отбора и реализации инвестиционных проектов по строительству до 10 гостевых научных городков (домов) для компактного временного проживания приглашенных молодых перспективных ученых, а также оснащения вузов, научных организаций, предприятий высокотехнологичных секторов экономики (в том числе, предприятий оборонно-промышленного комплекса и атомной отрасли) современным учебным, научным и технологическим оборудованием.

При этом остро стоящая жилищная проблема молодых ученых в данной программе не затрагивается. На сегодняшний день ее пытаются решить в системе РАН и РАМН, где с 2007 г. молодые ученые[37], работающие в научных организациях данных академий, смогут подавать заявки и получать субсидии на приобретение жилья. Масштаб программы очень небольшой – в этом году субсидии смогут получить около 250 человек, в то время как по формальным критериям на них могут претендовать как минимум 6 тыс. человек. Поэтому дополнение ФЦП подразделом, посвященным обеспечению молодых научных кадров жильем, могло бы отчасти снизить остроту ситуации.

Следует отметить, что ряд проблем, которые необходимо решать для того, чтобы создать условия для реализации полноценной научной карьеры, в программе не затронуты. К ним можно отнести проблему подготовки новых лидеров – научных менеджеров. Для ее решения целесообразно финансировать проекты, где научными руководителями являются молодые ученые, и под реализацию которых выделялись бы оборудование и помещения.

[37] Формально «молодой ученый» в данной инициативе определяется как кандидат наук до 35 лет или доктор наук до 45 лет, имеющие стаж работы на научных должностях не менее 5 лет.

Вместе с тем целевые установки в области омоложения кадров сформулированы в терминах привлечения, а не «закрепления» молодежи в науке. Однако задача состоит не в стимулировании притока, как это указано в проекте Программы, а в том, чтобы приходящие ученые оставались в науке. Соответственно, и целевым показателем должно быть не увеличение доли исследователей в возрасте до 39 лет, а 30–39-летних. Обеспечить достижение установленного в Программе показателя несложно путем наращивания численности тех, кто моложе 30 лет, за счет временно протекающей через сферу науки молодежи.

Молодежная политика в Программе несколько выведена из контекста общей кадровой ситуации в науке. В частности, не предполагается вводить гибкие формы занятости (новые позиции, новые должности) для пожилых ученых, на штатные позиции которых, по всей вероятности, планируется переводить «закрепляемую в науке» молодежь. Проблема пенсионного обеспечения ученых также игнорируется. Это создает своего рода тупиковую ситуацию, когда пытаются увеличить количество молодых кадров при неопределенных условиях их карьерного роста.

На программу планируется выделить 61,74 млрд руб. бюджетных средств, на весь срок ее реализации, хотя по оценкам Министерства образования и науки, которое является одновременно основным разработчиком программы и государственным заказчиком-координатором, для радикального изменения кадровой ситуации в науке требуется в три раза больше средств. Поэтому надежды возлагаются на то, что ФЦП станет своего рода катализатором позитивных сдвигов, а дальнейшее улучшение кадровой ситуации будет происходить, по-видимому, эволюционным путем. Исходя из прошлого опыта, вероятность «каталитического» эффекта при незначительных бюджетных вложениях и отсутствии других серьезных стимулов низка. И раньше немало инициатив в области научной политики было смоделировано в качестве «катализаторов» будущих изменений (например – программа «Интеграция», программа мегапроектов, ряд программ поддержки малого бизнеса), однако фактически они остались лишь «демонстрационными моделями».

Софинансирование ФЦП из внебюджетных средств запланировано очень небольшим – 11% общего бюджета Программы. Между тем в качестве источников софинансирования могут привлекаться средства вузов, а также промышленности, заинтересованной в сотрудничестве и привлечении молодых кадров в свои подразделения НИОКР.

При всех перечисленных недостатках и проблемных аспектах данная ФЦП в сравнении с прежними версиями аналогичных программ является безусловным шагом вперед. Новыми и актуальными мероприятиями в составе ФЦП можно назвать такие, как:

– стимулирование мобильности (за счет поддержки стажировок в институтах и вузах);
– привлечение зарубежных специалистов (в том числе и уехавших ранее соотечественников) к сотрудничеству в области образования, на территории России;
– увязывание кадровых проблем с состоянием материальной и информационной базы науки и выделение средств на их обновление.

К концу 2007 г. Проект ФЦП стал называться «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы», из чего следует, что ввиду затянувшихся обсуждений фактически Программа может начаться только в 2009 г.

В качестве меры кадровой политики, направленной на повышение качества и эффективности научной деятельности, можно рассматривать продолжавшийся в 2007 г. в системе РАН пилотный проект по привязке заработной платы научных работников к результативности их работы, на основе расчета индивидуальных показателей результативности научной деятельности (ПРНД)[38]. Второй этап пилотного проекта, предусматривающий почти двукратное увеличение базовой ставки оплаты труда, начался с небольшим запозданием, в сентябре 2007 г.[39], в связи с долгими согласованиями между РАН и Минобрнауки.

Прошедший год позволяет оценить первые итоги использования ПРНД и проблемы, которые связаны с его расчетом. В среднем в институтах естественнонаучного профиля итогами применения ПРНД довольны и научная администрация, и эффективно работающие научные сотрудники и лаборатории. Лидерство ведущих ученых нашло подтверждение в размерах бюджетной надбавки, которую они получили в дополнение к заработной плате по итогам расчета их ПРНД. В общественных и гуманитарных дисциплинах ситуация оказалась сложнее, поскольку методика расчета ПРНД ориентирована в первую очередь на естественные и технические науки, где цитирование научных публикаций является одним из основных критериев эффективной работы ученого. В общественных науках во многих случаях высокие ПРНД оказались не у наиболее эффективно работающих ученых, а, например, у тех, кто по совместительству активно занимается лекционной деятельностью в вузах и участвует в большом числе семинаров и конференций. Контроль со стороны Президиума РАН и Минобрнауки за начислением ПРНД был жестким, и адаптация методов расчета показателя с учетом специфики области деятельности фактически была запрещена.

В целом основные проблемы, которые связаны с принятой методикой расчета индивидуальной результативности научного труда, можно обобщить следующим образом.

1. Упор на количественные параметры породил различные ухищрения, направленные на повышение итогового показателя: появилась практика частых выступлений на конференциях с практически одним и тем же докладом, уже упоминавшегося выше интенсивного чтения лекций по тематике, формально соответствующей профилю института, наращивания числа публикаций за счет сокращения их объема и т.п.
2. При определении бюджетной надбавки не принимается в расчет уровень включенности ученого в выполнение контрактов и грантов – и таким образом принятый подход к оценке труда не стимулирует поиск каких-либо внебюджетных источников финансирования, а ориентирует исключительно на выполнение бюджетных тем.
3. В целом методика расчета ПРНД такова, что сильному ученому становится выгодно работать в слабом коллективе, поскольку в этом случае его бюджетная надбавка будет существенно выше.

Применение ПРНД началось до того, как было подготовлено Положение об аттестации научных работников, в котором должны указываться квалификационные критерии соответствия занимаемым должностям. Без механизма аттестации, сменяемости

[38] Подробнее цели и условия пилотного проекта рассмотрены в: Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 28. М.: ИЭПП, 2007, с. 560–562.

[39] Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2007 г. № 565 «О реализации второго этапа пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».

руководителей и конкурса на научные должности система ПРНД не будет достаточно эффективной.

Однако совершенствовать систему расчета ПРНД даже в отсутствии названных условий можно и нужно. В ПРНД имеет смысл сократить число формально-количественных показателей и увеличить число индикаторов, которые оставлены на усмотрение ученых советов институтов. Одновременно должна быть увеличена доля резервного фонда с 15% до 40–50%. Из формальных показателей для естественных наук в первую очередь должно учитываться число статей и их цитирование. Для общественных и гуманитарных наук, помимо публикаций, важно учитывать монографии (разделяя их по уровню – препринты должны оцениваться иначе, чем книги, выпущенные солидными издательствами), а также подготовку различных аналитических материалов и экспертных заключений (особенно в общественных науках).

В 2007 г. новое звучание приобрела тема поощрения мобильности и взаимодействий с научной диаспорой. Характерно, что проблема предотвращения «утечки умов» эволюционировала и превратилась в проблему «привлечения умов» из-за рубежа. При этом акцент сместился с обсуждения мер по привлечению уехавших назад к мерам по развитию сотрудничества с уехавшими учеными как в научной, так и образовательной сферах. Изменение направленности дискуссий и подходов в отношении сотрудничества с диаспорой служат косвенным свидетельством позитивных перемен в российской науке.

Фактически серьезных программ поощрения мобильности пока нет, и на данном этапе изучается опыт других стран. В частности, обсуждается возможность реализации программ, при поддержке которых молодые ученые могли бы 2–3 года работать в ведущих лабораториях мира, и возвращаться на должность руководителя сектора или заведующего лабораторией – иными словами, чтобы был стимул к возвращению в виде перспективной карьеры. Другой возможный вариант поощрения мобильности без кадровых потерь может быть позаимствован из опыта Немецкого научно-исследовательского общества (DFG). Там совместно с Национальными институтами здоровья США реализуется программа, по которой на первом этапе ученые выполняют проект в американских лабораториях, а на вторую часть срока гранта DFG возвращаются в Германию. Такая работа-стажировка финансируется в течение 4–5 лет. В целом важные принципы поддержки – это содействие интеграции в мировую науку, предоставление финансирования под определенную позицию и обеспечение перспектив дальнейшего роста после прекращения грантовой поддержки. Возможность работы за рубежом дает целый ряд преимуществ и способствует росту квалификации ученого. Во-первых, происходит освоение мировых стандартов качества, изучаются новые методы исследования, особенно если речь идет об экспериментальных областях науки, во-вторых, формируются международные научные связи, важные для дальнейшей работы и карьеры.

Поощрение мобильности может происходить и вне программного подхода. В этом случае в системе должна быть заложена ротация кадров. За рубежом такой механизм есть – это система временных пост-докторских позиций, стимулирующая к смене мест работы. Попытку ввести аналогичные позиции в 2007 г. были предприняты в системе РАН – на время реализации пилотного проекта были выделены дополнительные средства для создания в академических институтах временных ставок для молодых

ученых. На них могут претендовать исследователи в возрасте до 33 лет, защитившие или представившие к защите кандидатскую диссертацию. На сегодняшний день таких позиций – около 300, планируется довести их число до 500–550, что не так уж много. Инициатива, по первым оценкам, себя оправдала – она позволяет использовать период временной работы для отбора лучших, и, мотивирует молодых к работе. По итогам года практически всем молодым ученым было предложено перейти на постоянные позиции.

В российских условиях аналогами пост-докторских позиций можно сделать ставки младших научных сотрудников и научных сотрудников и обеспечить таким образом ротацию кадров. Однако важным компонентом здесь является наличие конкурса на такие позиции. Если конкурс отсутствует, система поощрения мобильности работать не будет.

Непосредственно связанной с мобильностью является проблема «утечки умов». В 2007 г. эта тема стала одной из актуальных, поскольку в связи с ростом бюджетного финансирования науки и связанным с этим улучшением условий научной деятельности в России стало расти число возвращающихся ученых. В то же время, условия получения грантового финансирования на выполнение научных исследований в США – стране, являющейся основным реципиентом российских ученых – стали более сложными – по некоторым направлениям финансирование получает только около 10% заявок[40].

Примечательно то, что среди возвратившихся в Россию есть несколько известных ученых, и это прибавило общественного внимания к проблеме. Среди наиболее ярких примеров – возвращение проф. Б.М. Величковского, одного из крупнейших ученых в области когнитивных наук, который в последние годы был директором института психологии Дрезденского технического университета. Недавно он вернулся в Россию на должность директора-организатора Российского научного Центра «Курчатовский институт»[41].

Более того, в ряде областей исследований число российских ученых, возвращающихся для работы в Россию, вдвое больше, чем количество групп (лабораторий), которые для них могут быть созданы[42]. Вместе с тем далеко не все ученые хотели бы вернуться.

Есть также несколько категорий ученых (с точки зрения состояния их профессиональной карьеры за рубежом), для которых возвращение в Россию может стать следующим шагом профессионального развития или карьерного продвижения. Это преимущественно ученые, закончившие один-два пост-дока за рубежом, исследователи, работающие по временным контрактам, либо состоявшиеся ученые, имеющие зарубежное гражданство, которые могут посвятить часть своего времени работе в России. Есть еще и категория «возрастных» ученых, то есть старше 60–65 лет, для которых в Европе

[40] Выступление К. Северинова, заведующего лабораторией ИМН РАН и университета Рутгерс, США, на Круглом столе «Научная диаспора и развитие российского сектора исследований и разработок». Источник: Стенограмма круглого стола, проведенного группой «СтратЭГ» совместно с Центром стратегических разработок, 12 ноября 2007 г. http://www.opec.ru/library/article.asp?d_no=5935&c_no=83&c1_no=.

[41] Е. Велихов. Пробить головой небо // Стратегия России, № 10, октябрь 2007 г.

[42] Речь идет о программе РАН по микробиологии. Источник: А. Межников, К. Синельникова. В помощь желторотикам // Независимая газета – наука, 25.07.2007 г. http://www.ng/ru/science/2007-07-25/13_zheltorotiki.html.

существуют достаточно жесткие ограничения на занятие руководящих должностей в науке. Для них возвращение – это продление научной карьеры.

Следует отметить, что обсуждение проблемы возвращения уехавших происходило достаточно конструктивно, в том числе с приглашением к дискуссии вернувшихся ученых, работающих в настоящее время в России. Если раньше проблема возвращения уехавших рассматривалась только с точки зрения того, как бы разом вернуть уехавших, то теперь растет понимание, что возможны хотя и более длительные, но и более результативные формы взаимодействий, приводящие, в конечном счете, к возвращению уехавших.

Наметилось два подхода к тому, каким образом стимулировать возвращение уехавших. Первое, это стараться вернуть их полностью, предложив в России возглавить институт или организовать лабораторию, либо какие-либо еще эксклюзивные условия и финансовые стимулы. Второе, это так называемое «частичное возвращение», когда ученый работает в России только часть времени, занимаясь научными исследованиями и читая лекции. В последнем случае формы взаимодействий могут быть самыми разными, и достаточно гибкими. В основе таких контактов и начала возвращения лежат, как правило, неформальные связи с научными организациями и группами в России.

Опыт таких стран, как Китай и Тайвань, показывают, что для полного возвращения уехавших нужны значительные финансовые вложения и создание новых организационных структур, поскольку имплантация возвращающихся ученых в традиционные институты вызывает массу проблем, в том числе и социально-психологического характера. При «частичном возвращении» некоторые финансовые вопросы стоят не так остро – например, ученому важнее не заработная плата, которую он продолжает получать за рубежом, а средства на организацию лаборатории, зарплату сотрудникам, покупку приборов и реактивов. Опыт стимулирования «частичного возвращения» как альтернативы полного возвращения есть в Китае и, с 2005 г. – в Финляндии. В Финляндии «частичное возвращение» реализуется через программу привлечения в страну лучших зарубежных ученых, причем не только финских.

В России также появилось несколько оригинальных инициатив по «частичному возвращению», однако их реализуют не федеральные или региональные органы власти, а отдельные научные организации и лаборатории. Поэтому масштабы их очень скромные. Следует упомянуть два примера новой формы организации сотрудничества с эмигрировавшими учеными. Первое, это опыт Нижегородского Института прикладной физики РАН по созданию так называемых «зеркальных лабораторий»[43]. В данном случае в России создается лаборатория, аналогичная зарубежной, под руководством соотечественника, проживающего за рубежом. Похожая лаборатория создается и в МГУ. Она будет располагаться одновременно в Москве и Мадриде на базе исследовательских центров при университетах[44]. У такой организации исследований есть целый ряд преимуществ: возможность освоения зарубежного опыта и подключения к выполнению зарубежных проектов, повышение квалификации кадров, облегченный доступ к реактивам, возможность работы на современном оборудовании, развитие международных

[43] А. Семьянов. «Возвращение мозгов»: тактика зеркальных лабораторий. http://opec.ru/analize_doc.asp?d_no=63767.

[44] А. Немова. Потенциал в проекте. МГУ и Университет Мадрида создают совместную научную лабораторию // Поиск, № 31, 03.08.2007 г., с.15.

связей. К сожалению, при формировании лабораторий как структурных подразделений НИИ и вузов возникает ряд нормативно-правовых ограничений. Статус руководителя такой лаборатории не определен, а потому у него нет возможности подавать заявки на российские гранты и привлекать к работе студентов и аспирантов, а также определять уровень оплаты труда сотрудников. Пример другой формы сотрудничества – привлечение уехавших ученых в новый центр нанотехнологий, который был создан в Белгороде на базе Белгородского государственного университета. Здесь привлекательный фактор в том, что лаборатория является совершенно новой и оснащена самым современным оборудованием. В итоге на сегодняшний день среди ранее уехавших российских ученых есть конкурс желающих работать в наноцентре[45].

Таким образом, постепенно формируется «критическая масса» тех, кто готов вернуться в Россию, полностью или частично. Возможности для привлечения уехавших, особенно молодых ученых, есть – например, МИСиС на конкурсной основе начал приглашать на постоянную работу молодых ученых в возрасте от 30 до 45 лет, предлагая им условия для научного и карьерного роста, а также предоставляя иногородним ученым двухкомнатные служебные квартиры. Конечно, примеры организаций, которые могут обеспечить такие условия, пока единичные, но появляется все больше прецедентов, и это выглядит обнадеживающе.

На правительственном уровне делаются первые шаги для того, чтобы привлечь ученых из-за рубежа – в 2007 г. был создан некоммерческий Фонд «Русский мир», учредителями которого стали МИД РФ и Минобрнауки[46]. Согласно Уставу Фонда, одной из его задач является содействие возвращению эмигрировавших за границу россиян на Родину[47]. Программы возвращения ученых фондом еще не разработаны, и если принять во внимание имеющийся зарубежный опыт[48], то следовало бы финансировать создание самостоятельных лабораторий или даже институтов, в которых бы работали возвратившиеся из-за рубежа ученые. Второй возможный подход – финансирование из средств фонда проектов, возглавляемых вернувшимися учеными, которые будут выполняться в существующих институтах и вузах.

4.5.3. Проблемы материального обеспечения российской науки

Утверждение о плохом материальном и приборном обеспечении российской науки является своего рода «общим местом», и повторяется во многих документах по вопросам научной и инновационной политики. Разрозненные данные о среднем возрасте машин и оборудования, сосредоточенного в научных организациях и вузах, действительно вызывают тревогу, поскольку плохое материальное обеспечение науки является фактором, влияющим на состояние кадрового потенциала науки и ее результативность. Неслучайно поэтому на прошедшем 30 ноября 2007 г. заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию было принято решение подготовить поручение Правительству о разработке программы дальнейшего технического обновления

[45] В. Филиппов. Почему в Россию стали возвращаться ее «мозги»? // Известия, 03.08.2007 г., с.3.
[46] Указ Президента РФ «О создании Фонда “Русский мир”», № 796 от 21.06.2007 г.
[47] http://www.russkiymir.ru/ru/about/celi/.
[48] Аналогичные фонды есть в Израиле и Китае.

фундаментальной науки, а также укрепления технической и технологической базы всей науки[49].

В этом контексте интерес представляет анализ действительной картины материального обеспечения российской науки, основных тенденций в этой сфере, а также результативности используемых методов и форм материальной поддержки науки (в частности, центров коллективного пользования оборудованием). Количественные характеристики материальной базы исследований в ее стоимостном выражении, собираемые официальной статистикой, не дают адекватного представления о ее состоянии и, тем более, о проблемах, связанных с обновлением парка приборов и оборудования и его использованием в научных организациях и вузах.

Автором обзора был проведен ряд углубленных интервью[50] в организациях различных организационно-правовых форм, представляющих разные сектора науки. В интервью затрагивались вопросы планирования, закупки и постановки на баланс научного оборудования, оценки уровня оснащенности приборами и оборудованием, а также совместного использования оборудования при выполнении кооперационных проектов НИОКР[51].

Как выяснилось, планирования обновления приборной базы в научных организациях и вузах не ведется, и закупка нового оборудования происходит в зависимости от наличия финансовых ресурсов (в основном, благодаря выполнению контрактных работ – как для отечественных, так и зарубежных заказчиков). В целом по опрошенным организациям затраты на оборудование варьировались от 3 до 25% их годового бюджета на НИОКР. При этом в большинстве организаций и вузов покупка оборудования малой и средней стоимости уже не является проблемой, а сложности возникают тогда, когда необходимо закупить приборы стоимостью от 250 тыс. евро и выше. Проблема состоит не только в отсутствии таких средств, но и невозможности их постепенного аккумулирования на счете института в связи с необходимостью расходования бюджета в течение года (эта проблема наиболее остро стоит для государственных научных организаций и вузов).

Действующая система налогообложения научного оборудования стимулирует организации к поиску особых схем его приобретения и использования, которые, в конечном счете, не являются выигрышными для организаций науки. Покупка научного оборудования сопровождается значительными организационными сложностями, однако есть также проблема недостаточного предложения (выпуска) отечественными производителями научного оборудования и кадровые проблемы, связанные с недостатком квалифицированных инженерно-технических работников, способных поддерживать дорогостоящее оборудование в рабочем состоянии. Действительно, по оценкам экспертов, в стране уже есть немало научных организаций, укомплектованных самым современным научным оборудованием, вполне сопоставимых с уровнем западных лабораторий и да-

[49] Стенографический отчет о заседании Совета по науке, технологиям и образованию. 30 ноября 2007 г. http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml.

[50] Опрос проводился в октябре 2007 г. Всего было проведено 6 углубленных интервью: в академических научных организациях (2), вузах (2), ГНЦ (1) и негосударственной некоммерческой организации (1).

[51] Подробно результаты опроса изложены в: И. Дежина. Оценка состояния и проблемы обновления материальной базы науки в России // Инновации, 2007, № 12 (в печати).

же превышающих по насыщенности оборудованием[52], но работать на нем и обслуживать его некому, что является следствием кадрового «провала» как среди исследователей, так и вспомогательного персонала.

Оценки состояния оборудования различаются между секторами. Академические научные организации оценили уровень своего материального оснащения как неплохой в стране, но на порядок хуже, чем в лучших американских лабораториях. Вместе с тем отмечалось, что в развитых странах Запада есть немало лабораторий с худшим, чем в российских институтах, оснащением. Вместе с тем и академические организации, и вузы признали, что количество разнообразных приборов, и, соответственно, возможностей использования различных технологий проведения экспериментов, на Западе значительно больше. Российские ученые продолжают работать в условиях хотя и постоянно обновляемого, но еще сильно отстающего по своим масштабам от Запада парка научного оборудования.

Руководители ГНЦ, у которого на балансе находится уникальное и специальное оборудование (стенды, установки), считают, что оно продолжает оставаться уникальным не только в масштабах страны, и сравнительно недавно появилась возможность его модернизации. К сожалению, для полного обновления уникального оборудования ресурсов нет, поскольку капиталовложения в формирование такой материальной базы должны быть слишком большими.

В вузах оценка состояния зависела от уровня развития научной базы. В сильнейших вузах уровень материального оснащения признается равным уровню академических научных институтов. В целом отмечалось более высокое качество оборудования, которое одновременно может использоваться для научных и образовательных целей.

Центры коллективного пользования оборудованием (ЦКП) создавались в России как одна из форм поддержки материальной базы науки в условиях, когда каждый институт не в состоянии иметь необходимые ему приборы и оборудование. Кроме того, в ЦКП размещается дорогостоящее оборудование, которое не может закупаться массово, и в центрах оно должно быть доступно широкому кругу пользователей. В целом ЦКП считается эффективной формой материального обеспечения научных исследований, поскольку они предоставляют доступ к оборудованию широкому кругу пользователей и позволяют эффективно использовать (без простоев, и с квалифицированным обслуживанием) имеющееся научное оборудование.

В рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы» было создано 56 ЦКП. В системе РАН было создано 40% ЦКП, в вузах – 37%, в МГУ – 2%, РАМН – 2%, остальные – в организациях ведомственной подчиненности (Роспром, Роснедра и т.д.). ЦКП аккумулируют в стоимостном выражении около 5,5% отечественного парка машин и оборудования. Таким образом, потенциальный эффект от работы ЦКП сравнительно небольшой, однако для региональных центров, безусловно, их значение выше, чем для Москвы или Петербурга.

[52] Стенограмма круглого стола «Научная диаспора и развитие российского сектора исследований и разработок», проведенного группой «СтратЭГ» совместно с Центром стратегических разработок, 12 ноября 2007 г. http://www.opec.ru/library/article.asp?d_no=5935&c_no=83&c1_no=.

В реальности функционирование ЦКП, как показал опрос, зависит от политики руководства организации, в которой он расположен. Каждый ЦКП является, как правило, структурным подразделением какой-либо научной организации или вуза. Эта организация является истинным распорядителем оборудования ЦКП, фактически определяя условия его использования.

ЦКП могут быть базой для размещения крупных современных установок, так называемых установок мега-науки (mega-science), стоимостью от 100 млн долларов и выше. Таких установок не может быть много, но они обеспечивают серьезный и быстрый прорыв в развитии науки. Оцениваемая потребность в средствах для создания и поддержания установок мега-науки составляет около 20 млрд руб. в год[53]. В то же время суммарно на поддержку материальной базы исследований и поддержку ЦКП в новой ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» выделено 11,6% бюджета Программы (около 20 млрд руб. на 6 лет), а только на обновление приборной базы (в виде капиталовложений) – 3,6% или 5,6 млрд руб. на 6 лет.

Таким образом, пока появились ресурсы, достаточные для выборочного обновления материальной базы исследований и закупки нескольких крупных приборов, однако средств на крупные *установки* нет.

Проведенное мини-исследование не позволяет делать широкие обобщения, но дает возможность составить представление о направлениях изменений в материальном обеспечении научных исследований и выявить круг связанных с этим проблем. Основным выводом является то, что широко распространенное мнение о катастрофическом положении материального обеспечения науки не подтверждается. В последние несколько лет у научных организаций и вузов появились возможности модернизации и приобретения новых приборов и оборудования. Большинство активно работающих организаций смогло решить проблему приобретения недорогого оборудования и приборов средней стоимости (до 100 тыс. долларов). Значительно бо́льшие трудности сохраняются при необходимости обновления или приобретения дорогостоящего оборудования. Нормативно-правовое регулирование, касающееся закупки научного оборудования, остается неблагоприятным по отношению к научным организациям, а бюрократические препятствия – существенными. На их преодоление тратится масса времени и, порой, ресурсов.

4.5.4. Организационное реформирование науки

Принятие нового Устава РАН

Одним из центральных событий 2007 г. было обсуждение нового Устава РАН, который Академия должна была принять в связи с изменениями в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике»[54].

В начале года был разработан и широко распространен документ, названный «Проект Модельного Устава государственной академии наук», чье авторство так и не

[53] Поиск, № 39, 28.09.2007 г., с. 8.

[54] Согласно вступившим в декабре 2006 г. в действие поправкам, Устав РАН принимается общим собранием РАН и утверждается Правительством РФ, а Президент РАН избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ.

было прояснено. В сопровождении к документу было указано, что он разработан федеральными органами исполнительной власти РФ при участии экспертного сообщества. Минобрнауки активно продвигало и популяризировало основные положения Модельного Устава, однако РАН был разработан свой проект Устава, который и поддержало Общее собрание. В конце года Правительство утвердило Устав, одобренный Общим собранием РАН[55]. Основные изменения, предложенные в Модельном Уставе и Уставе, разработанном РАН, в сравнении с положениями действовавшего Устава РАН, представлены в *табл. 17*.

Таблица 17

Изменение системы организации и управления РАН

Действовавший Устав РАН	Предложения Модельного Устава	Утвержденный в 2007г. Устав РАН
Президент РАН избирается Общим собранием	Президент Академии избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ	Президент РАН избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ
Устав РАН утверждается Общим собранием Академия имеет государственный статус, является самоуправляемой и финансируется из бюджета государства	Устав принимается общим собранием Академии и утверждается Правительством РФ Академия имеет организационно-правовую форму бюджетного учреждения и наделена правом управления своей деятельностью	Устав РАН принимается общим собранием РАН и утверждается Правительством РФ Академия является некоммерческой научной организацией, созданной в форме государственной академии наук. Она является самоуправляемой организацией
Наблюдательный совет отсутствует	Наблюдательный совет является коллегиальным органом управления Академии. В его состав входят три представителя Академии, три – правительства, и по одному представителю от Государственной Думы, Совета Федерации и Администрации Президента	Наблюдательный совет отсутствует
Среди имеющих право выбирать руководство Академии две трети – действующие академики и треть – представители академических организаций	Среди имеющих право выбирать руководство Академии половина – действующие академики и половина – представители академических организаций	Изменения, которые вносятся в устав Российской академии наук, принимаются на общем собрании академии большинством в две трети голосов членов общего собрания, принявших участие в голосовании. При этом необходимо большинство голосов от списочного состава членов Российской академии наук и большинство голосов от списочного состава действительных членов Российской академии наук. По остальным вопросам решения принимаются большинством голосов присутствующих
Отсутствуют ограничения по возрасту на руководящие посты	Вводятся возрастные ограничения (70 лет) на все руководящие посты в Академии	Отсутствуют ограничения по возрасту на руководящие посты

Источники: Устав Российской академии наук 1992 г.; Модельный Устав государственной академии наук; Устав РАН, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19.11.2007 г. № 785.

В центре внимания оказалось положение Модельного Устава, согласно которому в систему управления РАН вводился Наблюдательный совет, которому передавались распорядительные функции, касающиеся управлениями финансами и имуществом Академии, а также определение ежегодной численности аппаратов Президиума, президента, первого вице-президента и вице-президентов Академии. Такое предложение не могло не вызвать отрицательной реакции руководства РАН, и в целом Модельный Устав подвергся резкой критике, причем не только представителей академического сообщества. Действительно, Модельный Устав выглядел недостаточно проработанным и про-

[55] Постановление Правительства РФ «О Российской академии наук», № 785 от 19.11.2007 г.

думанным документом. Так, наделение Наблюдательного совета распорядительными функциями вместо контрольных, которые, по идее, он и должен был бы выполнять, противоречит введенному Законом «О науке» положению об утверждении Президента РАН Президентом страны, и, соответственно, наделении Президента РАН не только полномочиями, но и ответственностью за все решения, принимаемые РАН. В Модельном уставе не были определены основные направления деятельности РАН, ничего не сказано о взаимодействии академии со сферами образования и промышленности, плохо прописаны структура и механизм управления и согласования интересов. Таким образом, если бы разработчики Модельного устава более тщательно продумали его содержание и предложили бы не столь радикальное распределение функций между Президиумом РАН и Наблюдательным советом, то их идея о введении внешнего контроля над деятельностью РАН в форме наблюдательного совета имела шансы быть принятой.

Утвержденный Устав РАН предоставляет Академии значительно больше, чем раньше, свободы в распоряжении финансовыми средствами и имуществом и одновременно повышает ответственность Академии за результаты своей деятельности. РАН становится полноправным субъектом бюджетного планирования и фактически приравнивается к органу федеральной власти. Теперь Академии и ее региональным отделениям будут предоставляться субсидии из федерального бюджета на реализацию программы фундаментальных научных исследований; РАН и подведомственные ей организации смогут открывать счета в кредитных организациях. Финансирование научных организаций, подведомственных РАН, будет происходить не по смете, а выделяться одной строкой. Академические структуры наделяются правом выступать в качестве учредителей других организаций. Российская академия наук также вправе вносить в уставный капитал создаваемых ею коммерческих организаций результаты научно-технической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Все это делает организационную структуру академической науки более гибкой и увеличивает возможности участия научных организаций в инновационной деятельности. Кроме того, расширяется программное финансирование фундаментальных исследований. Планируется, что для управления программой фундаментальных исследований будет создан координационный совет из представителей государственных академий наук и заинтересованных ведомств[56]. Создание такого совета может быть первым шагом по расширению программы фундаментальных исследований путем включения в нее и других организаций государственного сектора науки, а также вузов.

В то же время теперь учреждения Российской академии наук отвечают по своим обязательствам денежными средствами и имуществом, приобретенным ими за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности. При недостаточности у учреждений денежных средств и имущества, приобретенного за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, субсидиарную ответственность по обязательствам этих учреждений несет Российская академия наук.

Все эти изменения вступают в силу с 1 января 2009 г., а в 2008 г. с Минобрнауки и Минфином должны быть согласованы механизмы выделения субсидий, реструктуризи-

[56] Стенографический отчет о заседании Совета по науке, технологиям и образованию. 30 ноября 2007 г. http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml.

рован аппарат Президиума РАН и произведен ряд других административно-хозяйственных преобразований.

При разработке Устава РАН обсуждался ряд положений, которые было бы целесообразно ввести, однако они не были приняты. Так, Устав РАН не вводит возрастной ценз на занятие административных позиций в подведомственных научных организациях. Принимая во внимание, что одним из существенных факторов, негативно влияющих на демографическую ситуацию в науке, является отсутствие возможностей и условий для карьерного роста молодых ученых, данное положение затрудняет решение кадровых проблем в академических институтах. В то же время возрастная структура кадров в РАН уже является одной из самых тяжелых в госсекторе науки. По данным на 1 января 2007 г., средний возраст сотрудников академии составил 61,7 года для докторов наук, 50,6 года для кандидатов наук и 40,5 года для научных сотрудников без ученой степени[57].

Еще одно предложение, от которого отказались в окончательном варианте Устава, касается ограничения двумя сроками нахождение на главных административных должностях Академии. И таким образом, идея сменяемости руководства РАН не была принята, что является некоторой угрозой полной реализации новых принципов функционирования РАН, поскольку гибкие формы финансирования и администрирования вводятся в структуре, где доминируют старые управленческие практики.

Содействие интеграции науки и образования

Позитивные изменения в условиях, которые создаются государством для интеграции науки и образования, могут произойти в 2008 г., поскольку только 1 декабря 2007 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» (№ 308-ФЗ). Он наделяет научные организации правом осуществлять обучение по образовательным программам послевузовского профессионального образования, а также по образовательным программам дополнительного профессионального образования. Закон разрешает учреждениям науки и образования совместно использовать материальные и кадровые ресурсы для осуществления как научной, так и образовательной деятельности. Вузы и научные организации наделяются правом предоставлять друг другу на договорной основе, в том числе безвозмездно, в пользование принадлежащее им движимое и недвижимое имущество, а также создавать интеграционные структуры – кафедры, лаборатории.

До настоящего момента интеграция науки и образования была затруднена из-за множества нормативно-правовых препятствий, которые как раз устраняются принятым законом. Однако законодательное обеспечение необходимых условий интеграции разрабатывалось и согласовывалось слишком долго, и на сегодняшний день диспропорции развития науки в разрезе секторов могут стать дополнительным препятствием к их кооперации.

[57] Из доклада главного ученого секретаря Президиума РАН академика В. Костюка // Поиск, № 13, 30.03.2007 г., с. 4.

При наличии в стране 1 071 вузов, в том числе 662 государственных, исследования и разработки ведут 406 вузов[58]. Численность исследователей в вузах в последние несколько лет составляла менее 8% всех исследователей в стране[59]. Статистика в данном случае не учитывает численность профессорско-преподавательского состава, совмещающего научную и преподавательскую работу. Такой подсчет сделать непросто, поскольку большинство преподавателей занимается научной работой не систематически и нередко в очень небольших объемах. Согласно данным социологических исследований[60], только 17,1% преподавателей ВУЗов активно занимаются научной работой. Среди них 15,8% проводят фундаментальные исследования, под которыми большинство понимает либо написание учебников, либо подготовку кандидатских диссертаций[61].

Естественным преимуществом вузов является возможность совмещения в них научной и образовательной деятельности, наличие студентов и аспирантов, которые могут быть включены в состав исполнителей научных проектов. Это дает приток – хотя и временный – новых кадров с новыми идеями, при сравнительной дешевизне таких ресурсов. Однако и в этой сфере в вузах наблюдается негативная тенденция: если в начале 1990-х годов в исследования в вузах было вовлечено около 70% аспирантов и 30% студентов, то в настоящее время эти цифры примерно в 3–4 раза ниже[62].

У научных организаций и вузов есть взаимный интерес и потребность в интеграции. Так, в настоящее время научные сотрудники РАН достаточно активно преподают – по оценкам, 34% научных работников РАН ведут преподавательскую деятельность. Институтами РАН создано 350 базовых кафедр, причем численность обучающихся на них студентов за последние пять лет выросла с 6 тыс. до 25 тыс. человек[63]. Недавние социологические исследования также подтверждают позитивное отношение к интеграции как форме взаимодействия между вузами и научными организациями[64]. У 63% научных организаций уже сложились устойчивые партнерские связи с вузами, а среди организаций, работающих в области естественных наук, этот показатель еще выше – 70%.

---

[58] Индикаторы науки – 2007. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007, с. 20; Индикаторы образования. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2006, с. 74.

[59] Индикаторы науки – 2007. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007, с. 28, 189.

[60] Опрос проводился в 2005 г. по заказу Министерства образования и науки РФ в 501 организации, представляющих академическую, вузовскую науку и организации ведомственной принадлежности, расположенные в 24 регионах России. Источник: Шереги Ф.Э., Стриханов М.Н. Наука в России: социологический анализ. М.: ЦСП, 2006.

[61] Шереги Ф.Э., Стриханов М.Н. Наука в России: социологический анализ. М.: ЦСП, 2006, с. 282.

[62] Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации. Под ред. М.В. Ларионовой, Т.А. Мешковой. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007, с. 138.

[63] В.В. Костюк. Доклад на Общем собрании Российской академии наук «О работе Президиума РАН и выполнении важнейших решений Общего собрания РАН в 2006 году», 27 марта 2007 г. http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=245a3435-a96a-4c75-900d-0f176c52ba97&_Language=ru.

[64] Было обследовано 173 научных организации, работающих в области естественных, технических и медицинских наук, из которых 122 расположены в Москве, 31 – в Петербурге и 20 – в остальных российских городах. Источник: Андреева О.А., Антропова О.А., Аржаных Е.В., Зубова Л.Г. Научные организации в условиях реформирования государственного сектора исследований и разработок: результаты социологического исследования // Информационно-аналитический бюллетень, № 2–3. Серия «Экономика и менеджмент в сфере науки и инноваций». М.: ЦИСН, 2007.

В то же время бюджетное финансирование вузовской науки в сравнении с академическим сектором более чем скромное. В 2007 г. в вузы было направлено только 3,8% всех средств федерального бюджета на гражданскую науку[65]. РАН получает около 35% расходов федерального бюджета на гражданскую науку. Такие диспропорции в финансировании служат препятствием равноправной интеграции.

Реформирование системы ГНЦ

Организационного реформирования ГНЦ в 2007 г. проведено не было. Итогом года стала разработка системы целевых индикаторов оценки результатов работы ГНЦ, которая затем может быть использована для их инвентаризации. ГНЦ и раньше заполняли формы отчетности, где было немало количественных индикаторов. Теперь число показателей оценки возросло, однако при этом дисциплина отчетности снизилась. Дело в том, что раньше ГНЦ аккуратно заполняли формы отчетности в связи с тем, что получали дополнительное бюджетное финансирование по программе поддержки ГНЦ. Поскольку в настоящее время ГНЦ участвуют только в общих конкурсах Минобрнауки и других ведомств, то отчитываться перед Минобрнауки особых стимулов у них нет. Тем не менее, в Минобрнауки данную инициативу считают следующим после введения в РАН ПРНД шагом по выстраиванию системы количественной оценки результатов научной деятельности.

Новая система оценки не просто добавляет новые индикаторы, но и устанавливает жесткие пороговые значения, которым должны соответствовать организации, желающие сохранить статус ГНЦ. Так, в ГНЦ на НИОКР должно приходиться не менее 50% общего объема работ, из которых более 70% должны соответствовать перечню приоритетных направлений развития науки, технологий и техники и критических технологий, утвержденных Президентом РФ. Исследователи в штате ГНЦ должны составлять не менее трети, а среди них 30% должны быть кандидатами и докторами наук. Установлены также нормативы числа публикаций и патентов. Не обсуждая вопроса о том, исходя из чего были установлены пороговые значения показателей, важно отметить, что система оценки ГНЦ, не привязанная к их миссии и задачам, не имеет особого значения и потому не может рассматриваться как часть организационной реформы системы ГНЦ.

Программа развития научно-исследовательских институтов

В 2007 г. началась разработка и обсуждение, с учетом опыта реализации инновационных образовательных программ вузов в рамках национального проекта «Образование», программы развития научно-исследовательских институтов. Проведение конкурса программ развития научно-исследовательских институтов по аналогии с конкурсом инновационных вузов было предложено Президентом РФ в его Послании Федеральному собранию[66], наряду с инициативой по поддержке нанотехнологий. И таким образом разработка новой программы стала одним из важных приоритетов.

---

[65] А. Хлунов, директор департамента государственной научно-технической и инновационной политики МОН РФ. Из выступления на круглом столе «Вузовский сектор науки: положение на сегодняшний день и пути дальнейшего развития», 14.09.2007 г., Центр «Открытая экономика».

[66] Послание президента В. Путина Федеральному собранию // Известия, 27.04.2007 г., с. 4.

К концу года появился проект постановления Правительства РФ «О мерах государственной поддержки в 2009–2011 годах научных организаций, реализующих программы развития в рамках приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации». Под программой развития понимается в первую очередь совершенствование материально-технической базы исследований, укрепление кадров, развитие сотрудничества, в том числе международного, а также коммерциализация результатов НИОКР по приоритетным направлениям развития науки и технологий РФ. На решение перечисленных задач предполагается ежегодно выделять из средств федерального бюджета не более 10 млрд руб. и финансировать проекты развития НИИ, победившие в открытом конкурсе, в размере от 300 млн до 1 млрд руб. в расчете на организацию. При этом научные организации должны гарантировать привлечение внебюджетных средств на уровне не менее 30% от объема бюджетного финансирования. И таким образом планируется поддержать от 10 до 30 ведущих научных организаций. Ввиду ее приоритетности, пилотный вариант программы может быть запущен уже в 2008 г. по направлению «нанотехнологии», поскольку на их развитие уже заложены значительные бюджетные средства.

Приведенная схема подтверждает, что за основу была взята Программа инновационного развития вузов. В связи с этим следует отметить ряд обстоятельств и факторов, проявившихся в ходе реализации вузовской программы, которые имело бы смысл учесть при разработке программ поддержки НИИ. Первое, это сложность реализации инициатив на основе сметного финансирования, где очень жестко заданы и непросто корректируются статьи расходов. Субсидии при реализации программ такого рода являются более эффективным инструментом. Эту форму финансирования целесообразно было бы в такой программе распространить на бюджетные учреждения и автономные учреждения. Второе, при значительных расходах на закупку оборудования (в среднем по инновационным вузам на эти цели было потрачено 71% всех выделенных средств[67]) важно предусмотреть средства на его эксплуатацию и повышение квалификации персонала, который занимается его обслуживанием. Многие инновационные вузы в настоящее время уже столкнулись с проблемой нехватки квалифицированного персонала для поддержания нового оборудования в рабочем состоянии, и потому часть закупленного оборудования недоиспользуется. Третье, серьезная поддержка – такая, как была оказана в рамках разработки инновационных образовательных программ – не должна быть краткосрочной акцией. Для закрепления достигнутых результатов, появления системных эффектов, в том числе и благодаря развитию навыков проектного менеджмента, государственная поддержка должна в той или иной форме продолжаться. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что при реализации подобных программ государственная поддержка предоставляется в течение 5–7 лет, а затем результаты подробно оцениваются, и принимается решение о целесообразности продолжения инициативы. Четвертое, и наиболее серьезное обстоятельство заключается в том, что бюджетные учреждения, которыми являются инновационные вузы (и многие НИИ), законодательно ограничены в возможности осуществления инновационной деятельности в научно-технологической сфере. Образовательные учреждения не могут в полной мере распоряжаться результатами интеллектуальной деятельности, созданными за счет

[67] Системная акция // Поиск, № 38, 21.09.2007 г., с. 9.

бюджетных средств, в том числе заключать лицензионные соглашения и уступать права третьим лицам. Хотя формально согласно Постановлению Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. № 685 «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности» права на такие результаты закрепляются за федеральными государственными учреждениями, однако условия распоряжения правами должны определяться договором между учреждением и главным распорядителем или распорядителем бюджетных средств. Типовой формы такого договора до сих пор нет. Федеральные государственные учреждения не могут также учреждать малые инновационные компании, то есть практически все формы трансфера технологий, кроме контрактации НИОКР, являются нелегитимными.

В случае реализации программ развития НИИ последняя проблема должна быть устранена для академических учреждений, чьи права в области коммерциализации результатов НИОКР расширяются после принятия нового Устава РАН. Остальные подходы – сметное финансирование, краткосрочность поддержки – закладываются и в новой программе.

Дискуссия по поводу новой программы развернулась в основном по двум аспектам[68]. Первое, могут и должны ли научные институты заниматься коммерциализацией результатов НИОКР, и можно ли эту деятельность считать их «развитием». Второе, возможно ли привлечь и каким образом гарантировать внебюджетное финансирование в размере 30%, что с учетом размера предоставляемых бюджетных средств является в абсолютном исчислении немалой суммой.

Представители научного сообщества (научной администрации) в большинстве своем считают, что столь значительное внебюджетное финансирование привлечь не удастся в связи с тем, что в качестве внебюджетных средств Минобрнауки будет рассматривать внебюджетные доходы и заемные средства. Это ограничение практически выводит из числа возможных соискателей НИИ, действующие в организационно-правовой форме бюджетного учреждения. В связи с этим было предложено внебюджетные средства определять как «внесметные», что упростит для НИИ задачу поиска софинансирования.

Выделение в рамках данной программы коммерциализации как одного из приоритетных видов деятельности институтов также было оценено негативно. Помимо того обстоятельства, что существует ряд законодательных ограничений для НИИ заниматься этой деятельностью, обращалось внимание на то, что под развитием НИИ должно в первую очередь пониматься повышение качества научных исследований. В связи с этим должны быть разные критерии для конкурсного отбора институтов, работающих в области фундаментальных и прикладных исследований. При этом следует отметить, что по ряду прикладных направлений исследований, в том числе входящих в число государственных приоритетов, нет результатов, пригодных для коммерциализации (например, в области разработки космических систем). В целом государство должно не заставлять институты заниматься коммерциализацией за счет дополнительных бюджетных средств, а создавать условия для развития малого наукоемкого бизнеса, ко-

[68] Обзор сделан на основе обобщения мнений ученых и представителей администраций НИИ, представленных на сайте Национального информационного центра по науке и инновациям: www.strf.ru.

торый и будет коммерциализировать результаты НИОКР, и стимулы для крупного бизнеса к использованию новых технологий.

В целом следует отметить, что и покупка оборудования, и поддержка персонала и повышение его квалификации должны осуществляться исходя из изначально сформулированных конкретных научных целей и задач (а не чрезвычайно обобщенно звучащего перечня приоритетных направлений), в том числе социально-значимых, поставленных правительством. В этом случае институты будут действительно ориентироваться на ясную программу развития.

Альтернативная организация науки: создание Российской корпорации нанотехнологий («Роснанотех»)

С целью содействия реализации государственной политики в области нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в этой сфере и реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии в 2007 г. была образована государственная корпорация нанотехнологий («Роснанотех»)[69]. Для ее функционирования правительство выделило 130 млрд руб. (30 млрд руб. – из средств Стабилизационного фонда и 100 млрд руб. – за счет доходов федерального бюджета)[70]. Это сумма, в три раза превышающая бюджетное финансирование РАН в 2007 г. По масштабам новую инициативу в области нанотехнологий уже сравнивают с советскими атомным и космическим проектами.

Действительно, выделяемые «Роснанотеху» бюджетные средства превышают объемы финансирования нанотехнологий в большинстве развитых стран мира в то время, как бюджетные ассигнования на науку в этих странах выше, чем в России. В то же время за рубежом бизнес активно софинансирует развитие нанотехнологий, выделяя равные и даже б*о*льшие по объему ресурсы, чем правительство. В России ситуация обратная – на сегодняшний день бюджет является основным и практически единственным источником. Позиция бизнеса неясна, и, скорее всего, если судить по отзывам чиновников и экспертов, имеющих отношение к развитию российской нанотехнологической инициативы, – бизнес занял пассивно-выжидательную позицию[71]. Таким образом, модель, которая начала реализовываться – это модель «технологического толчка», когда финансируется создание новых разработок и продуктов, а потом ищутся пути их коммерциализации либо предпринимаются попытки реализовать уже созданные разработки. При таком подходе наиболее вероятным потребителем результатов российских НИОКР может стать зарубежный бизнес.

Еще одна серьезная проблема состоит в том, что сначала была создана Корпорация, выделены средства, и только после этого началось обсуждение необходимости разработки глоссария и определения того, что такое нанотехнологии и какие задачи должны быть решены благодаря их развитию. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что сначала разрабатываются конкретные цели и задачи развития какой-либо области, а

[69] Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».
[70] Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2007 г. № 1687-р «О переводе в ноябре 2007 г. средств Стабилизационного фонда РФ».
[71] См., например, интервью с О. Нарайкиным, первым заместителем директора Курчатовского института (Поиск, № 43, 26.10.2007 г., с. 7) и с академиком Е. Велиховым, президентом Курчатовского института (Поиск, № 29-30, 20.07.2007 г., с. 7).

потом уже для их решения выделяется финансирование, и формируются необходимые организационные структуры.

Из выделяемых на развитие нанотехнологий средств часть будет потрачена на создание инфраструктуры. В связи с этим разработана специальная федеральная целевая программа – «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»[72], а также порядок координации работ в области нанотехнологий[73]. На реализацию Программы выделяется 27,7 млрд руб. на три года, из которых около 25 млрд руб. – бюджетные средства. Цель Программы – создание современной инфраструктуры национальной нанотехнологической сети для развития и реализации потенциала отечественной наноиндустрии. Национальная нанотехнологическая сеть – это система организаций, участвующих в развитии нанотехнологий. Головной научной организацией сети является Курчатовский институт, который будет выполнять научно-методические функции. В то же время корпорация «Роснанотех» также является членом сети и служит организационно-финансовым механизмом поддержки и развития нанотехнологий. Масштабы нанотехнологической сети пока не определены, но очевидно, что она стремительно растет. По оценкам экспертов, около 700 организаций в стране занимаются нанотехнологиями[74]. Многие государственные инициативы также все больше фокусируются на поддержке нанотехнологий. Так, Министерство образования и науки только в 2007 г. поддержало 400 проектов по этому направлению, а из тринадцати мегапроектов, реализуемых через Роснауку, восемь, как выяснилось, связаны с развитием нанотехнологий[75]. В рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» планируется израсходовать на реализацию проектов в области нанотехнологий около 50% бюджета Программы[76]. Из 56 действующих при поддержке правительства ЦКП 36 работают в области нанотехнологий; среди 57 вузов, где реализуются инновационные образовательные программы, в 36 средства были направлены на обновление материальной базы образовательного и научного обеспечения развития нанотехнологий[77].

«Роснанотех» в нанотехнологической сети занимает особое место и представляет собой уникальную организационную структуру, не соответствующую ни одной из организационно-правовых форм, прописанных в Гражданском Кодексе РФ. Корпорация является государственной некоммерческой структурой, которая будет заниматься финансированием научных исследований и коммерциализацией технологий. Она наделена

[72] Постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе “Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы”» от 02.08.2007 г. № 498.
[73] Распоряжение Правительства РФ «О программе координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации» от 25.08.2006 г. № 1188-р.
[74] Оценка О. Нарайкина, первого заместителя директора РНЦ «Курчатовский институт». Поиск, № 43, 26.10.2007 г., с. 7.
[75] Данные, представленные директором Федерального агентства по науке и инновациям С. Мазуренко на пресс-конференции в Курчатовском институте, 03.07.2007 г. http://www.strf.ru/client/news.aspx?ob_no=5562&print=1.
[76] Поиск, № 1–2, 11.01.2008 г., с. 9.
[77] А. Фурсенко. О научном и организационном обеспечении развития наноиндустрии в Российской Федерации. Доклад на заседании Правительства Российской Федерации. Москва, 17.01.2008 г. http://www.opec.ru/library/article.asp?d_no=5991&c_no=19&c1_no=.

большим объемом прав и обладает высокой степенью самостоятельности в решении вопросов, связанных с ее деятельностью, а именно:

1. самостоятельно отбирает проекты для финансирования и является субъектом-заказчиком работ;
2. осуществляет финансирование проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий;
3. может осуществлять предпринимательскую деятельность;
4. вправе за счет своего имущества создавать другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации и союзы на условиях, определенных наблюдательным советом Корпорации;
5. имеет право формировать собственные фонды, в том числе целевого капитала;
6. может накапливать финансовые средства, перенося их на следующий бюджетный год (это важно при финансировании крупных проектов);
7. не отвечает по долгам РФ, а РФ – по долгам Корпорации;
8. федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность Корпорации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
9. на Корпорацию не распространяются положения Федерального закона (от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ) «О некоммерческих организациях», регламентирующие порядок осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций;
10. на Корпорацию не распространяются положения Федерального закона (от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ) «О несостоятельности (банкротстве)».

В управлении корпорацией будут участвовать наблюдательный совет, правление, генеральный директор, ревизионная комиссия и научно-технический совет. Последний будет отбирать нанотехнологические проекты для финансирования. В наблюдательный совет входят пять представителей Президента, два – Госдумы, два – Совета Федерации, пять представляют правительство. Генеральный директор корпорации назначается Президентом страны. Председателем наблюдательного совета является министр образования и науки А. Фурсенко.

Таким образом, «Роснанотех» наделен широкими полномочиями в области расходования бюджетных средств, включая возможность реализации за его счет коммерческих проектов и создания юридических лиц. И эти полномочия не уравновешены серьезной ответственностью Корпорации за расходование бюджетных средств и распоряжение государственным имуществом. Такая схема организации несет в себе большие риски, особенно в условиях, когда одним из серьезных препятствий реализации многих государственных инициатив в науке и технологической сфере являются лоббирование и коррупция. Разделение научных и организационно-финансовых функций в национальной нанотехнологической сети может смягчить ситуацию, однако с учетом того, что представитель Курчатовского института одновременно является членом наблюдательного совета «Роснанотех», разделение полномочий является достаточно условным. Важным параметром управления в таких условиях является организация контроля и координации в той мере, в какой это позволяет законодательство в отношении «Роснанотеха».

Основным направлением работы корпорации, по словам ее генерального директора, будет финансирование инновационных проектов и коммерциализация уже существующих разработок[78], так, чтобы в ближайшие два-три года выйти на объемы рынка в десятки миллиардов долларов. Такие ожидания представляются завышенными, поскольку, с одной стороны, бизнес пока занимает выжидательную позицию, а во-вторых, сам масштаб и уровень научных исследований в России в области нанотехнологий, если судить по библиометрическим показателям, серьезно отстает от развитых стран мира. По данным Роспатента, было получено только около 300 заявок в области нанотехнологий, и пока нет ни одного «нанопатента», тогда как в мире их зарегистрировано около 10 тыс.

Некоторые эксперты считают, что создание Корпорации «Роснанотех» – это принципиальное политическое решение о формировании нового государственного сектора науки, в том числе фундаментальной[79], а в определенной мере – и альтернативной РАН. Иными словами, появление «Роснанотеха» – это строительство новой параллельной структуры в науке, которая, в случае успешной деятельности, будет постепенно вытеснять устаревшие формы организации науки. Последнее действительно может произойти, в первую очередь, благодаря масштабам нанотехнологической инициативы. Однако пока ситуация развивается таким образом, что «Роснанотех» и Курчатовский институт как головная научная организация сети находятся в альянсе с РАН и планируют развивать нанотехнологии путем объединения сил и координации действий.

Идея масштабной поддержки нанотехнологий, включая формирование исследовательской инфраструктуры, была в значительной мере позаимствована из опыта зарубежных стран, и в частности, в подходах к развитию нанотехнологий используется опыт Национальной нанотехнологической инициативы США. В связи с этим следует отметить, что не только массированные вложения в НИОКР и строительство инфраструктуры определяют успех развития нанотехнологий за рубежом. Изучение опыта наиболее продвинутых в этой области стран позволяет сделать ряд важных выводов. Во-первых, бизнес должен обязательно софинансировать проекты. Во-вторых, создание сетевых структур (а нанотехнологический проект в России, по утверждению руководства Минобрнауки, – это как раз проект сетевой), как правило, финансируются на паритетных началах с бизнесом. В то же время поддержка со стороны государства оказывается в течение длительного времени – 7–10 лет – даже в странах с развитым сектором нанотехнологий (США, Канада). При этом осуществляется постоянный мониторинг работы новых структур, оценка промежуточных результатов, в том числе и по показателям привлечения внебюджетных средств, и по ее итогам бюджетное финансирование может быть продлено на более длительный срок. При формировании сетевых структур взаимодействует значительное число организаций, представляющих все сектора науки – университеты, государственные научные организации, малые наукоемкие фирмы, крупный бизнес. Это более сложные партнерства, чем кооперация между отдельными научными организациями и частными фирмами. Такие сети придают бо́льшую устойчивость системе генерации и трансфера знаний и обеспечивают их диффузию. В-

[78] http://www.strf.ru/client/news.aspx?ob_no=6125&print=1.
[79] Б. Салтыков. Укрощение строптивой // Независимая газета, 11.07.2007 г. http://www.ng.ru/science/2007-07-11/13_ukroshenie.html.

третьих, государственные меры регулирования применяются гибко и комплексно, они разнообразны и взаимодополняют друг друга. Обычно формируется несколько фондов и программ поддержки нанотехнологий, разные виды организационных структур, сетей, различные типы инфраструктуры и т.п. Важным направлением развития становится реализация многофункциональных мер, которые служат одновременно для решения нескольких задач – развития кооперации, подготовки кадров, стимулирования междисциплинарности, коммерциализации результатов НИОКР. В реализации таких мер совместно участвуют, как правило, федеральные и региональные власти.

4.5.5. Стимулирование инновационной деятельности

Участие бизнеса в финансировании НИОКР

В 2007 г. бизнес не стал активнее в поддержке НИОКР, и это обстоятельство было даже специально отмечено в выступлениях высших лиц государства – Президента, премьер-министра, первого вице-премьера Правительства. Более того, в конце года Министерство образования и науки РФ объявило о том, что проекты НИОКР, где бизнес не обеспечил обещанного уровня софинансирования, будут прекращены.

В частности, было отмечено, что по ФЦП «Национальная технологическая база» по итогам девяти месяцев 2007 г. объем внебюджетного финансирования составил лишь 10% от запланированного. По ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России» внебюджетное финансирование составило 4% от обещанных инвестиций[80]. По направлению «Живые системы» ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на период 2007–2012 гг.» из обязательных 5,5 млрд руб. внебюджетных средств привлечено только 1,6 млрд руб.[81]

Проблема недофинансирования НИОКР со стороны бизнеса не является новой. Она достаточно ясно прослеживается на примере реализации важнейших инновационных проектов государственного значения (так называемых *мегапроектов*). Мегапроекты являются одним из первых примеров использования инструмента государственно-частного партнерства (ГЧП) в научно-технической сфере. По ним накоплен достаточный опыт, и уже можно выделить, по крайней мере, несколько причин недостаточной активности бизнеса. Во-первых, бизнес призывают софинансировать не столько НИОКР, сколько коммерциализацию. Однако не всегда результаты НИОКР, выполненные в государственном секторе, оказываются коммерчески привлекательными. Во-вторых, для бизнеса нет и не было никаких стимулов для того, чтобы соблюдать обязательства и вообще софинансировать НИОКР. В частности, фактически ограничивает участие бизнеса в софинансировании НИОКР Федеральный закон № 94-ФЗ[82]. Согласно данному закону, запрещается включать в условия конкурса требования по привлечению внебюджетных средств. В-третьих, проблемы остаются в области распределения прав на

[80] Бизнес лишат дотаций на науку // Коммерсантъ, № 213, 20.11.2007 г.
[81] Поиск, № 50, 14.12.2007 г., с. 21.
[82] Федеральный закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», № 94-ФЗ от 21.07.2005 г.

интеллектуальную собственность. Так, проект федерального закона «О передаче технологий», который определяет механизм передачи прав, обсуждается уже несколько лет.

Решение о прекращении НИОКР без частного софинансирования, предложенное Минобрнауки, фактически является наказанием не для бизнеса, а для тех государственных организаций и вузов, которые занимались разработкой данных НИОКР. Для бизнеса должна вводиться система стимулов к инвестициям. Одновременно важно совершенствовать законодательство, в частности, регулирующее закупки и поставки продукции для государственных нужд. Механизм государственного заказа без внесения уточнений и поправок в действующее нормативно-правовое регулирование не может быть эффективным инструментом привлечения частного бизнеса к финансированию НИОКР.

В то же время следует отметить, что у бизнеса есть потребность в проведении НИОКР, и она нарастает по мере устаревания оборудования и используемых технологий. Об этом, в частности, свидетельствует интерес, проявленный компаниями к одному из подразделов ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», в рамках которого бизнес предлагает собственные тематики НИОКР, которые затем могут получить софинансирование из бюджетных средств. При этом условием софинансирования является покрытие из средств компаний 50% стоимости проекта в случае реализации прикладных работ и 70% стоимости проекта в случае выполнения проекта по коммерциализации. В 2007 г. на такой конкурс поступило около 400 заявок от компаний[83], что значительно превысило возможности Роснауки по софинансированию проектов. Это свидетельствует о наличии у компаний как потребностей в реализации НИОКР, так и ресурсных возможностей по софинансированию.

Создание механизмов венчурного финансирования

Помимо мегапроектов новым видом ГЧП стало формирование инновационной инфраструктуры, и в частности создание венчурных фондов и технопарков с участием государства. В 2006 г. было инициировано несколько государственных проектов, нацеленных на развитие венчурной индустрии. К ним в первую очередь относится создание венчурных фондов – «Фонда фондов» и аналогичного ему по принципам деятельности венчурного фонда, но специализирующегося исключительно в сфере информационно-коммуникационных технологий[84].

Для реализации модели «фонда фондов» было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК) со 100%-ной долей государства в акционерном капитале. РВК реализует две задачи: проводит конкурсный отбор венчурных управляющих компаний и приобретает паи венчурных фондов, создаваемых в форме закрытых паевых инвестиционных фондов выбранными управляющими компаниями. Венчурные фонды будут инвестировать преимущественно в ранние стадии[85] развития проектов – на это должно расходоваться не менее 80% средств фондов. Однако фонды могут участвовать в последующих раундах инвестирования компаний неза-

[83] Поиск, № 1–2, 11.01.2008 г., с. 12.

[84] Подробнее см. Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 28. М.: ИЭПП, 2007, с. 568–570.

[85] Под компаниями на ранней фазе развития понимаются компании с годовым объемом продаж не более 150 млн руб. на момент приобретения их ценных бумаг венчурным фондом.

висимо от дальнейшего объема их продаж. Это важное условие, поскольку создает предпосылки для дальнейшего устойчивого роста профинансированных фирм. Капитал, находящийся под управлением РВК, составляет 15 млрд руб. (620 млн долл. США).

Было запланировано, что в течение 2007 г. с участием средств РВК будет создано 8–12 новых венчурных фондов с совокупным капиталом около 30 млрд руб. Эти фонды должны обеспечить венчурным капиталом до 200 новых инновационных компаний и стать катализатором создания еще порядка 1 000 компаний[86]. Однако пока темпы создания венчурных фондов отстают от запланированных.

Первый конкурс по отбору венчурных фондов завершился весной 2007 г. и по его результатам было выбрано три управляющие компании с заявленными размерами венчурных фондов в 2–3 млрд руб. каждый. По данным на декабрь 2007 г. закончился процесс формирования только одного венчурного фонда – «ВТБ – Фонд Венчурный».

Второй конкурс должен был пройти осенью 2007 г., и по его итогам РВК планировала распределить около 11 млрд руб., однако по состоянию на февраль 2008 г. он еще не был объявлен. Второй конкурс будет проводиться с использованием более жестких критериев, включая такие, как наличие у соискателей готовых проектов для инвестирования, прошлая история сделок и их параметры, качество предложенной стратегии развития. То, что такие очевидные и необходимые параметры не учитывались в первом раунде конкурса можно объяснить тем, что из-за нормативно-правовых ограничений соискателей средств РВК было немного. Претендовать на средства «Фонда фондов» могли только те команды, у которых уже был сформирован предварительный инвестиционный портфель. Поэтому большое число венчурных команд предпочло не участвовать в конкурсе.

Причина сложившегося положения в том, что действующее законодательство ограничивает возможности формирования венчурных фондов. Пока они создаются в организационно-правовой форме закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФ), в которые все средства должны быть вложены сразу, а не по мере формирования портфеля проектов. Поэтому управляющим командам надо убеждать инвесторов сначала выделить средства, а потом уже искать объекты инвестирования. В то же время в мировой практике венчурные фонды создаются, как правило, в форме обществ с ограниченной ответственностью (Ltd.). Такие фонды капитализируются по мере подготовки инвестиционных сделок. Выбор формы ПИФ в России объясняется тем, что это единственный инвестиционный инструмент, не облагаемый налогом. В настоящее время в процессе проработки находятся предложения и дополнения к действующему законодательству, позволяющие привести нормы создания венчурных фондов в соответствие с мировой практикой.

Вместе с тем при создании РВК некоторый зарубежный опыт учитывался, в том числе Израиля и Финляндии, где государство принимало активное участие в создании венчурных фондов. Неслучайно поэтому среди независимых директоров РВК – президент израильской ассоциации венчурных фондов и президент фонда «Yozma» и бывший премьер-министр Финляндии, президент фонда Sitra.

В данном контексте важно обратить внимание на те факторы, которые обеспечили успех аналогичных зарубежных инициатив. Опыт Израиля особенно интересен, по-

[86] Информация пресс-службы ОАО «Российская венчурная компания», http://www.rusventure.ru/.

скольку там есть прецеденты провала и успеха в этой сфере. В 1992 г. в Израиле стартовала программа «Инбал» («Inbal»). Эта инициатива не принесла результатов, и практически одновременно был сформирован фонд фондов, или инвестиционная компания, получившая название «Yozma», которая оказалась очень успешной. Средства фонда «Yozma» были использованы для капитализации 10 других венчурных фондов; впоследствии 8 из 10 фондов были выкуплены частными соучредителями, а сам Фонд фондов приватизирован. В целом было привлечено финансирование, в 50 раз превысившее объем государственных инвестиций, и создано более 4 000 технологических компаний.

Ряд важных для российской практики выводов можно сделать, сравнив принципы работы «Yozma» и «Inbal». Такое сравнение вполне правомерно, поскольку созданные компании работали в одинаковых экономических условиях. Характеристики программ «Yozma» и «Inbal» приведены в *табл. 18*.

Таблица 18

Особенности дизайна программ «Yozma» и «Inbal»

YOZMA	INBAL
Создан в форме «Фонда фондов» с главной целью стимулирования венчурного финансирования	Создан как государственная страховая компания (страхование частных инвестиций)
Организационно-правовая форма деятельности – партнерство с ограниченной ответственностью (Limited partnership) – позаимствована из успешного опыта США	Форма общественной организации, не дающая стимулов частному капиталу и менеджерам, и бюрократическая по типу управления
Государство не участвовало в текущем управлении Фондом	Государство постоянно корректировало правила работы фонда
Краткосрочность государственного участия в Фонде и ясная стратегия его выхода из компании	Период участия государства в Программе не был определен, равно как и способ его выхода
Гибкие критерии выбора проектов для инвестирования	Жестко заданные критерии выбора компаний для венчурного финансирования (преимущественно административные и финансовые)
Фонд привлек зарубежных стратегических инвесторов в Израиль	Зарубежные специалисты не были привлечены
Инвестиции осуществлялись на ранних стадиях развития компаний	Инвестиции осуществлялись как на ранних, так и более поздних стадиях развития фирм
Финансирование проектов осуществлялось в несколько раундов	В основном осуществлялось однократное финансирование проектов

Источник: Составлено по G. Avnimelech, M. Teubal Evolutionary Innovation and High Tech Policy: What Can We Learn from Israel's Targeting on Venture Capital? January 2005, p. 16–17.

Как видно из сравнения принципов функционирования двух компаний, основными подходами, обеспечившими успех «Yozma», были заимствование американского опыта в части выбора организационно-правовой формы работы Фонда, ограничение участия государства в текущем управлении и принятии решений, опора на зарубежных менеджеров и специалистов в области венчурного финансирования, отсутствие зарегулированности деятельности фонда (в том числе – гибкие критерии выбора проектов для инвестирования), финансирование ранних стадий развития компаний, а также тщательное «сопровождение» проектов путем осуществления нескольких раундов инвестиций.

Применительно к России из анализа представленного выше опыта можно сделать вывод, что многое будет зависеть от того, насколько жестко и детально государство будет регламентировать работу РВК и влиять на механизмы принятия решений по выбору проектов, а также в какой мере будут допущены зарубежные менеджеры к управлению венчурными фондами. Важна, безусловно, и позиция бизнеса. Пока, согласно опросу,

проведенному Национальной ассоциацией инноваций и развития информационных технологий (НАИРИТ), уровень доверия отечественных предпринимателей к венчурным фондам невысокий: им доверяют не более 23% инновационных компаний[87]. Отчасти это можно объяснить низким уровнем бизнес-образования, а также негативным прошлым опытом взаимодействий с подобными структурами.

В целом «Фондовая» схема государственного участия в создании венчурной индустрии базируется на доверии государства частному сектору и на передаче этому сектору права принятия стратегических решений. В странах с низким уровнем социального капитала (то есть там, где высокий уровень коррупции, наличие недолжной мотивации деятельности и т.п.) эффективность фондовой схемы может быть невысокой. В то же время создание «Фонда фондов» должно способствовать формированию инфраструктуры и рынка капиталов. Фактически государство на этапе становления венчурной индустрии подменяет собой «бизнес-ангелов», которые в странах с развитой системой венчурного финансирования являются основным источником поддержки компаний на самой ранней, «посевной» стадии.

Формирование инновационных кластеров

На государственно-частном партнерстве основаны также формируемые в России технико-внедренческие зоны (ТВЗ) и IT-технопарки. Эти направления деятельности государства были в центре внимания в 2006 г., но на следующий год активность мероприятий снизилась, и, соответственно, резко упало общественное внимание к данным проектам. Однако, как это нередко происходило с другими правительственными инициативами, на базе незавершенных или неудачных проектов предпринимается попытка построить новую инициативу. В 2007 г. таким новым проектом стала инициатива Минэкономразвития по реализации кластерной политики, включая формирование инновационных кластеров. Отработку пилотных проектов по формированию инновационных кластеров планируется провести на базе особых экономических зон и технопарков.

Концепция развития кластерной политики в Российской Федерации, разработанная МЭРТ, исходит из того, что формирование и развитие кластеров является эффективным механизмом привлечения прямых иностранных инвестиций и активизации внешнеэкономической интеграции. Кластеры должны способствовать росту конкурентоспособного бизнеса, в том числе через расширение доступа к инновациям, технологиям и ноу-хау. Особенностью концепции является то, что не предусматривается выделять дополнительные бюджетные средства для формирования кластеров. Их создание планируется обеспечить за счет использования существующих инструментов. Для инновационной сферы это венчурные фонды, в том числе создаваемые с участием РВК, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» и др.

В Концепции перечислены проблемы инновационных кластеров, которые намечено разрешить путем реализации кластерной политики. Это – низкая интенсивность научно-исследовательской деятельности и коммерциализации технологий, проблемы доступа к финансовым ресурсам и специализированным услугам для развития новых

[87] http://www.strf.ru/client/news.aspx?ob_no=6440.

технологических компаний, а также неэффективное отраслевое регулирование[88]. Все названные проблемы давно известны и характерны не только для кластеров, но для инновационной сферы в целом, и не ясно, как с использованием уже существующих инструментов можно их устранить. Основной упор сделан на развитие связей между участниками кластера за счет проведения совместных НИОКР, образовательной деятельности, организации конференций, оказания консультационных услуг, реализации мер налогового регулирования (в технико-внедренческих зонах (ТВЗ) за счет предоставления налоговых льгот регионального и муниципального уровня).

Главным вопросом является то, каким образом построить на базе проектов, которые в настоящее время развиваются недостаточно эффективно, конкурентоспособные кластеры.

На ноябрьском заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию было отмечено, что программы создания технопарков и технико-внедренческих зон фактически заторможены. Одна из причин – слабая межведомственная координация в условиях, когда каждое из ведомств отвечает за жестко закрепленное за ним направление деятельности. В случае с технопарками и зонами проблема состоит в том, что созданием технико-внедренческих зон занимается Министерство экономического развития и торговли, технопарков – Мининформсвязи, а инновационным развитием – Минобрнауки. В итоге, например, строительство технопарка в «Новосибирском Академгородке» началось только в конце ноября 2007 г. после прямого указания Президента ускорить решение вопроса об отводе земли. Вместе с тем запланированные на 2007 г. средства из федерального бюджета на развитие инженерной инфраструктуры технопарка до сих пор не выделены[89].

Положение в технико-внедренческих зонах неравнозначное, и самой отстающей по числу резидентов является Зеленоградская ТВЗ. В то же время ТВЗ в г. Дубна развивается относительно успешно. Там зарегистрировано больше всего резидентов – 15[90]. Характерно, что в Дубне уделили внимание развитию не только инженерной инфраструктуры, но и социальной, а также жилищному строительству. В 2008 г. для приема иногородних специалистов будут готовы два общежития и гостиница, в затем планируется сдать три квартала жилых домов. Это должно стать стимулом для притока в зону специалистов.

Следует отметить, что зоны и технопарки сами по себе не являются кластерами, но они могут стать их участниками. Важными характеристиками кластера являются географическая концентрация и близость основных его участников, их «критическая масса» и широкое представительство разных типов организаций (включая НИИ, вузы, предприятия, малые фирмы, организации, оказывающие консультационные услуги и др.), а также наличие между участниками кластера формальных и неформальных связей. Для существования кластера важно присутствие в нем нескольких конкурентоспособных предприятий, а также сильного сектора НИОКР. Как следует из данного описания, технопарки и зоны в их нынешнем состоянии не могут быть центрами

[88] Концепция Кластерной политики в Российской Федерации. МЭРТ, 2007, с. 8.
[89] http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml.
[90] В Зеленоградской ТВЗ зарегистрировано 2 резидента, в ТВЗ Санкт-Петербурга – 4 резидента, Томской ТВЗ – 8 резидентов. Источник: Реестр резидентов ТВЗ по состоянию на 03.02.2008 г. http://www.rosoez.ru/residents/residents_database/1.html.

«кристаллизации» кластера. В первую очередь, целесообразно было бы провести подробный анализ причин медленной реализации проектов по формированию IT-парков и ТВЗ, и с учетом выявленных проблем формировать пилотный проект по развитию кластера.

* * *

Анализ процессов, происходивших в сфере науки и инновационной деятельности в 2007 г., позволяет заключить, что реорганизация научного комплекса и его адаптация к новым экономическим условиям проходят очень медленно. Не последнюю роль здесь играет длительность процессов принятия любых управленческих решений в органах исполнительной власти, отвечающих за науку и инновационное развитие. Так, программа по кадровой поддержке и восстановлению кадровой структуры обсуждается уже несколько лет, равно как и законодательство в области интеллектуальной собственности; организационное реформирование коснулось пока только академического сектора науки. Второй фактор, который следует отметить – половинчатость реализуемых правительством мер. Это касается и инструментов в области стимулирования инновационной деятельности, и подходов к реформированию организационной структуры науки. Третий существенный фактор – отсутствие мониторинга и оценки реализуемых инициатив, что приводит к повторам, дублированию либо изначально неверным предпосылкам, на которых основываются новые мероприятия. Принимая во внимание названные факторы, можно предположить, что продолжающийся прирост бюджетного финансирования науки и инновационной деятельности при сохраняющейся практике принятия решений не будет использован наиболее эффективно. Кроме того, масштабная переориентация научного комплекса на развитие работ в области нанотехнологий несет в себе дополнительные угрозы, так как жестко перекраивает структуру поля научных исследований и происходит в условиях отсутствия в стране развитого высокотехнологичного производства.

Таблица 19

Меры и механизмы реформирования (развития), предложенные в «основах политики российской федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» и их фактическое исполнение

Параметры	Меры	Механизмы	Состояние фактического исполнения
1	2	3	4
1. Множественность источников финансирования, поддержка целевых государственных фондов	Поиск и эффективное использование внебюджетных источников. Развитие РФФИ, РГНФ, Фонда содействия, а также внебюджетных фондов поддержки научной и научно-технической деятельности Стимулирование деятельности благотворительных организаций, направленной на финансирование фундаментальных исследований	–	Гранты РФФИ и РГНФ не облагаются налогом на физических лиц (вступает в силу с 1 января 2008 г. – ФЗ № 38-ФЗ от 23.03.2007 г.) Организация вправе признавать как расходы на НИОКР отчисления на формирование РФТР, а также на формирование иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования НИОКР, зарегистрированных в установленном порядке (п. 3 ст. 262 НК РФ). С 1 января 2008 г. повышается лимит, в пределах которого могут признаваться данные расходы, – с 0,5 до 1,5% дохода (валовой выручки) налогоплательщика В области стимулирования деятельности благотворительных организаций, поддерживающих фундаментальные исследования, мер не принято. В то же время вступил в силу ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (ФЗ от 30.12.2006 г. № 275-ФЗ), разрешающий формирование целевого капитала с последующим использованием дохода от него в сферах образования и науки. Закон не предусматривает налоговых и иных льгот для благотворителей. Последние могут делать отчисления только из чистой прибыли, поэтому круг потенциальных доноров ограничивается крупным бизнесом. Кроме того, проблемы связаны с учреждением компаний, управляющих целевым капиталом – нанимать такую компанию могут только организации, имеющие организационно-правовую форму автономного учреждения
2. Отход от постатейного финансирования науки	Расширение масштабов конкурсного финансирования, адресное финансирование научных исследований и экспериментальных разработок, осуществляемых государственными научными учреждениями	Реализация механизмов многоканального финансирования целевых научных программ Разработать и реализовать важнейшие инновационные проекты государственного значения	В ФЦНТП (2002–2006) доля внебюджетных средств должна была составлять не менее 30% бюджета Программы. Фактически внебюджетное финансирование, по оценкам, было значительно ниже запланированного Выполняются с 2003 г. Поддержан 21 мегапроект; 6 закончены, и несколько признаны успешными по критерию пятикратного превышения объемов продаж созданной продукции над суммой бюджетных средств по проекту
3. Развитие материальной базы науки	Развитие исследовательской, конструкторской, опытно-экспериментальной базы научного приборостроения, создание и ресурсное обеспечение уникальных научных установок, сети центров коллективного пользования оборудованием	Доведение финансирования развития приборной базы науки до 5% от объема средств, выделяемых из федерального бюджета на гражданскую науку. Сформировать сеть центров коллективного пользования уникальным научным оборудованием	По ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» капиталовложения на поддержку материальной базы науки предусмотрены в размере 3,6% бюджета Программы Сформировано 56 ЦКП, в них сосредоточено 5,5% научного оборудования в стоимостном выражении. Средств на переоснащение крупных установок недостаточно

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4
4. Реструктуризация сети научно-технических организаций	Проведение инвентаризации научно-технического комплекса, включая изменение в необходимых случаях организационно-правовой формы и формы собственности научных организаций. Реализация излишнего имущества для укрепления МТБ науки. Совершенствование действующей системы аккредитации научных организаций	Оптимизировать состав научно-технического комплекса, в том числе создать интегрированные научные, научно-технические и научно-образовательные структуры	Инвентаризации научного комплекса проведено не было Аккредитация научных организаций в 2004 г. была отменена Принят Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ред. фз № 215-ФЗ от 24.07.2007 г.; № 230-ФЗ от 18.10.2007 г.), который расширяет возможности научных организаций, преобразованных в АУ, вести инновационную деятельность. Преобразования НИИ и вузов в АУ пока не начались
5. Совершенствование академического сектора науки	Совершенствование академического сектора науки за счет концентрации ресурсов на решении фундаментальных научных проблем, оптимизации системы управления научной деятельностью, уточнения количества подведомственных научных организаций и численности сотрудников		В соответствии с Постановлением Правительства от 22.04.2006 г. №236 «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук» реализуется второй этап пилотного проекта. Проводится сокращение численности кадров в академических институтах (целевой показатель – 20% за 3 года) В ноябре 2007 г. правительство утвердило новый Устав РАН, по которому Академия получает более широкие полномочия по распоряжению имуществом и бюджетными средствами, но государство не несет субсидиарной ответственности за ее деятельность (Постановление Правительства РФ № 785 от 19.11.2007 г.)
6. Создание национальных научных центров	Придание ГНЦ функций ведущих организаций по важнейшим направлениям развития технологий и техники		Реструктуризация системы ГНЦ не проведена
7. Интеграция науки и образования	Создание и поддержка деятельности интегрированных научно-образовательных структур, совместное использование научной, опытно-экспериментальной и приборной базы		Федеральный закон № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» принят 1 декабря 2007 г. Он наделяет научные организации правом в целях подготовки и переподготовки научных работников и специалистов осуществлять обучение по образовательным программам послевузовского профессионального образования, а также по образовательным программам дополнительного профессионального образования. Закон также разрешает учреждениям науки и образования совместное использование материальных и кадровых ресурсов для осуществления как научной, так и образовательной деятельности

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4
8. Создание условий для привлечения молодежи в науку	Расширение объемов строительства жилья для молодежи, в том числе с привлечением ипотечного кредитования. Совершенствование контрактной формы найма научных работников. Доведение до 3% от объема бюджетных средств на гражданскую науку финансирования поддержки ведущих научных школ, а также работ молодых ученых и студентов по приоритетным направлениям НТП	Разработать и утвердить федеральную целевую программу «Научные кадры»	Программа находится в процессе согласования. Прежний вариант, разработанный в 2003 г., был реализован в 2004 г. в части поддержки работников организаций оборонно-промышленного комплекса РФ
9. Регулирование заработной платы научных работников	Изменение системы оплаты труда работников бюджетных учреждений, пересмотр системы премирования, увеличение размеров доплат за ученую степень		Пилотный проект в РАН Дважды увеличивались доплаты за степень кандидата и доктора наук: В 2003 г. (Постановление Правительства от 08.01.2003 г. № 4) – до 900 руб. для к.н. и до 1 500 руб. для д.н.; В 2006 г. (Постановление Правительства от 23.11.2006 г. № 712) – до 3 000 руб. для к.н. и 7 000 руб. – д.н.
10. Изменение системы пенсионного обеспечения научных работников	Улучшение пенсионного обеспечения ученых высшей квалификации путем создания негосударственных пенсионных фондов. Осуществление персональной поддержки ученых-ветеранов		Пенсионное обеспечение научных работников улучшено не было

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4
11. Введение мер косвенного регулирования для науки	Предоставление бюджетных компенсаций государственным научным организациям и государственным вузам по уплате налогов на имущество по перечню, утверждаемому Правительством; снижение таможенных пошлин на ввозимое специализированное научное оборудование, не имеющее отечественных аналогов (в рамках общей стратегии снижения таможенных платежей на ввозимое технологическое оборудование)		Бюджетные компенсации государственным научным организациям и государственным вузам по уплате налогов на имущество предоставляются Косвенное регулирование введено в ОЭЗ (льготные налоговый и таможенный режимы) Другие меры косвенного регулирования, вводимые с 1 января 2008 г.: - освобождаются от налогообложения НДС операции по реализации исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для ЭВМ, ноу-хау, а также прав на использование результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора; - при амортизации средств, используемых для научно-исследовательской деятельности, коэффициент к основной норме амортизации может быть равен 3; - может быть предоставлена льгота по НДС в отношении НИОКР, связанных с разработкой новых продуктов и технологий (ФЗ от 19.07.2007 г. №195-ФЗ)
12. Развитие нормативно-правовой базы научно-технической деятельности	Специальное внимание – регулированию вопросов интеллектуальной собственности и вовлечению ее в хозяйственный оборот	Уточнение нормативно-правовой базы	С 01.01.2008 г. вступает в силу часть IV Гражданского Кодекса РФ, отменяющая прежнее законодательство об интеллектуальной собственности
13. Создание инновационной инфраструктуры	Создание современных корпораций (холдингов, ФЦНВТ, межотраслевых центров науки). Поддержка наукоградов и инфраструктуры для малого бизнеса за счет бюджетов всех уровней		Созданы Российская корпорация нанотехнологий (ФЗ № 139-ФЗ от 19.07.2007 г.) и ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» (Указ Президента РФ от 21.03.2007 г. № 394) Был создан один ФЦНВТ (Постановление Правительства от 20.08.2002 г. № 619 «О присвоении Всероссийскому научно-исследовательскому институту по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций статуса федерального центра науки и высоких технологий»), однако Положение о федеральном центре науки и высоких технологий ВНИИ ГОЧС было принято только 03.09.2007 г. (Приказ № 108 начальника ФГУ ВНИИ ГОЧС) Система поддержки наукоградов не изменилась – размеры бюджетного финансирования определяются, исходя из численности населения города (потребителей бюджетных услуг), что не стимулирует инновационного развития Для малых предприятий, использующих упрощенную систему налогообложения, с 1 января 2008 г. расширяется перечень расходов, уменьшающих доходы налогоплательщиков. Теперь в составе таких расходов могут учитываться затраты на приобретение исключительных прав на изобретения, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, секреты производства (ноу-хау), патентование и (или) оплату правовых услуг по получению правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности (ФЗ от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ)

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4
14. Создание условий для стимулирования вложений в науку со стороны промышленности и банков	Развитие взаимодействия государственного и частного капитала (ГЧП). Создание институциональных и правовых условий для развития венчурного инвестирования в наукоемкие проекты	Разработка механизмов повышения экономической заинтересованности в использовании результатов научно-технических разработок	Созданы «Фонд фондов» и управляющая Российская венчурная компания (РВК) со 100%-ной долей государства в акционерном капитале и «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» При научных организациях и вузах с 2003 г. создаются Центры передачи технологий для облегчения процессов коммерциализации результатов исследований и разработок Правовые нормы, благоприятные для развития венчурной индустрии, пока не введены

Раздел 5. Институциональные проблемы

5.1. Состояние отношений собственности, государственный сектор и приватизация

5.1.1. Имущественная политика государства: некоторые общие тенденции

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

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

Таблица 1

Акционерные общества с участием РФ, 2004–2008 гг.

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

Источник: ФАУФИ.

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

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

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

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

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

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

Таблица 2

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

	1. Невозобновляемые источники, всего	1.1. Приватизация	1.2. Реализация имущества ФГУП и военного имущества	1.3. Продажа земли и нематериальных активов	2. Возобновляемые источники, всего	2.1. Дивиденды (количество предприятий)	2.2. Аренда имущества	2.3. Аренда земли	2.4. Часть прибыли ФГУПов (количество предприятий)	2.5. ГСП «Вьетсовпетро»	Всего
1999*	**8 547,4**	8 547,4	–	–	**8 720,5**	848,1 (600)	2 191,4	–	–	5 675,0	**17261, 9**
2000	**31 367,1**	31 367,1	–	–	**18 790,1**	3 675,1 (1050)	3 427,2	–	–	11 687,3	**50157,2**
2001	**10 110,6**	9 990,6	–	120,0	**29 122,6**	6 478,0 (782)	4 896,1	3 917	209,6 (131)	13 621,9	**39233,2**
2002	**14 700,7**	12 703,8	–	1 996,9	**36 762,2**	10 402,3 (747)	7 657,9	4 400	914,2 (809)	13 388,8	**51462,9**
2003	**95 237,3**	90 660**	585	3 992,3	**41 143,2**	12 395,2	9 573,9	197,3***	2 387,6	16 200	**136380,8**
2004	**65 777**	61 856,8	662,7	3257,5	**53 710,3**	17 222,0 (319)	11 928,8	901,7	2 538,1	17 199,5	**119487,2**
2005	**34 882**	29079,2**	522	5280,8	**54 404**	18 610	14 170	1 748	2 386	17 490	**89 286**
2006	**19 010**	17 600	1410	Н.д.	**67 363,6**	23 000	16 800	Н.д.	Н.д.	Н.д.	**86 373,6**
2007 прогноз	**49 000**	41 000	Н.д.	8 000	**73 921,5 ******	24 080	17 600	4 000	15 425	12 816,5	**Свыше 120 000**
2007 факт	**Не менее 19 300**	19 300	Н.д.	Н.д.	**81 400**	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	**Свыше 100 700**

* Динамика за 1995–1998 гг. представлена в: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 367.

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

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

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

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

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

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

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

– продолжение интеграции принадлежащих государству активов в холдинговые компании;

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

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

В целом в 2007 г. Росимущество осуществило формирование 29 интегрированных структур. Решениями об их создании предусматривалось внесение в уставные капиталы головных компаний акций 132 акционерных обществ, преобразование в открытые акционерные общества 117 унитарных предприятий, реорганизация посредством присоединения еще 8 унитарных предприятий. Причем 28 интегрированных структур создавались на основании 30 Указов Президента Российской Федерации и 1 – на основании отдельного решения Правительства Российской Федерации[3].

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

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

В то же время, как официально заявил первый вице-премьер России Д.А. Медведев в январе 2008 г., создание государственных корпораций не означает изменения курса и отказа России от рыночного пути развития, а государственный капитализм представляет собой тупиковый путь[5]. В качестве мотива формирования такого рода структур с участием государства указывается необходимость поддержки тех приоритетных направлений, в которых Россия начала утрачивать занимаемые ранее лидирующие позиции (атомная отрасль, судо- и авиастроение). Тем не менее достаточно четко определены границы «допуска» частного бизнеса: если в большинстве случаев ему может быть отведено существенное место, то в сфере обороны полный контроль государства является безальтернативным.

---

[3] Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 году. М.: ФАУФИ, 2008.
[4] См. подробно: Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007.
[5] «Газпром» разделен не будет // Вести.Ru. 17 января 2008 г.

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

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

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

Вместе с тем (при прочих равных условиях, к которым относятся политические и рентно-коррупционные) качественный порог такой экспансии достаточно очевиден: чем масштабнее государственный сектор, тем более ограниченными являются возможности обеспечения управляемости и эффективного контроля. Об этом свидетельствует, в частности, весь опыт введения (попыток введения) тех или иных новых механизмов управления и контроля унитарных предприятий и АО с долей государства конца 1990–2000-х гг. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х – начала 2000-х годов[9], в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию структуры приобретенных активов и организационно-управленческих аспектов функционирования государственных компаний (групп). Насколько они будут эффективны применительно к государственным компаниям, каковы будут движущие мотивы такой реорганизации после марта 2008 г., покажет время.

---

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

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

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

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

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

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

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

Федеральные государственные унитарные предприятия

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

Таблица 3

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

Отрасль	На 1 июня 2003 г.		На 1 июня 2004 г.		На 1 июня 2005 г.		На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	4357	44,2	4069	44,1	3617	43,6	1817	25,3	1670	25,55
Промышленность	2224	22,6	2064	22,4	1870	22,55	1624	22,6	1539	23,55
В том числе:										
машиностроение	908	9,2	827	8,95	734	8,85	660	9,2	634	9,7
легкая промышленность	193	2,0	193	2,1	194	2,3	187	2,6	179	2,7
промышленность строительных материалов	81	0,8	80	0,9	68	0,8	55	0,75	49	0,8
пищевая промышленность	60	0,6	61	0,65	55	0,7	55	0,75	51	0,8
металлургия	49	0,5	37	0,4	34	0,4	30	0,4	28	0,4
химия	46	0,5	43	0,5	39	0,5	34	0,5	33	0,5
другие отрасли промышленности	887	9,0	823	8,9	746	9,0	603	8,4	565	8,65
Сельское хозяйство	1329	13,5	1237	13,4	1111	13,4	913	12,7	826	12,6
Строительство	1035	10,5	978	10,6	903	10,9	752	10,5	668	10,2
Транспорт и связь	851	8,6	809	8,8	725	8,75	612	8,55	536	8,2
Лесное хозяйство	64	0,6	65	0,7	67	0,8	53	0,75	49	0,8
Прочие отрасли	–	–	–	–	–	–	1407	19,6	1245	19,1
Всего	9860	100,0	9222	100,0	8293	100,0	7178	100,0	6533	100,0

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

щества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

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

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

Таблица 4

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

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

* Машиностроение.
** Включая черную (16 ед.) и цветную (27 ед.) металлургию.
*** Включая блок отраслей непроизводственной сферы.
Источник: www.mgi.ru, Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

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

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

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

Необходимо подчеркнуть, что анализ динамики количества ФГУПов[10] был осуществлен исходя из их численности на конкретную дату, что позволяет судить только о наиболее общей тенденции, заключающейся в сокращении масштабов этого субсектора. Имеющаяся статистика не позволяет оценить, масштабы создания, ликвидации, реорганизации данной категории хозяйствующих субъектов в другие организационно-правовые формы, т.е. действия, результатом которых и является численность на определенный момент времени.

Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности

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

Таблица 5

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

Отрасль	На 1 июня 2003 г.		На 1 июня 2004 г.		На 1 июня 2005 г.		На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	1918	45,6	1781	45,6	685	18,1	356	9,6	405	10,1
Промышленность	1350	32,1	1253	32,1	2078	54,9	1772	47,6	1797	44,95
В том числе:										
машиностроение	225	5,4	209	5,4	187	4,95	663	17,8	632	15,8
пищевая промышленность	43	1,0	40	1,0	54	1,4	141	3,8	127	3,2
металлургия	34	0,8	32	0,8	28	0,75	101	2,7	94	2,35
промышленность строительных материалов	21	0,5	20	0,5	19	0,5	53	1,4	53	1,35
химическая промышленность	19	0,4	18	0,5	46	1,2	98	2,6	89	2,2
легкая промышленность	16	0,4	15	0,4	9	0,2	27	0,7	29	0,7
другие отрасли промышленности	992	23,6	919	23,5	1735	45,9	689	18,5	773	19,35
Строительство	492	11,7	457	11,7	287	7,6	380	10,2	404	10,1
Транспорт и связь	383	9,1	356	9,1	459	12,1	396	10,6	353	8,9
Сельское хозяйство	46	1,1	43	1,1	229	6,1	363	9,7	534	13,35
Лесное хозяйство	16	0,4	15	0,4	45	1,2	99	2,7	88	2,2
Прочие отрасли	–	–	–	–	–	–	358	9,6	416	10,4
Всего	4205	100,0	3905	100,0	3783	100,0	3724	100,0	3997	100,0

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

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

щества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

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

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

Таблица 6

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

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

* Машиностроение.
** Включая черную (26 ед.) и цветную (38 ед.) металлургию.
*** Включая блок отраслей непроизводственной сферы.
Источник: www.mgi.ru, Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты автора.

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

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

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

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

Таблица 7

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

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100%		100%		«Золотая акция»	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	всего	без акций
1999 г.	3316/ 3896*	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580 **	
1 января 2001 г.	3524***	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	Н.д.	Н.д.
Август 2001 г.	3949 ****	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542**	
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750**	
1 января 2003 г.	4222 *****	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	Н.д.	Н.д.
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	Н.д.	Н.д.
1 марта 2005 г.	4075/ 3791#	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	Н.д.	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524##	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	Н.д.	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481##	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	Н.д.	243
1 января 2007 г.	3997/ 3816##	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	Н.д.	181

* В тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО), в капитале которых

участвует РФ. 3316 ед. – расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины.
** Общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций.
*** Акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях. Имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.
**** Данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимуществом РФ в правительство. В то же время, по данным Реестра Минимущества РФ, на 1 сентября 2001 г. в федеральной собственности находилось 4308 пакетов акций АО.
***** Только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право – «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям.
# 3791 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 284 АО, где используется специальное право – «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины. Справочно: на 1 января 2005 г. в федеральной собственности находились акции 3767 АО, не считая упомянутых 284 АО с «золотой акцией» и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций».
Расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета АО, где используется специальное право – «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины.
Источник: www.mgi.ru; Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы. Вып. 23. Т. 2. М.: ИЭПП. Март 2002 г. С. 62; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки// Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 13–14; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 155. М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004. С. 47; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года) // Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4–5; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации// Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Андрианов В. Россия в глобальной экономике// Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; расчеты авторов.

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

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

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

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

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

Тем не менее можно констатировать, что количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на 1 января 2007 г. (932 ед.) на 8% превышало показатель 1999 г., будучи максимальным на начало 2002 г. (2270 ед.), после чего наблюдалось их постоянное (за исключением первого полугодия 2004 г.) сокращение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 25 до 50% в 2006 г. (814 ед.) было почти вдвое меньшим, чем в 1999 г. (1601 ед.). При этом на начало 2002 г. (1401 ед.) оно было больше, чем годом ранее (1211 ед.), после чего наблюдалось неуклонное уменьшение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 50 до 100% акций на начало 2007 г. (368 ед.) было примерно на 21% меньше, чем в 1999 г. (470 ед.), хотя и колебалось в довольно значительных пределах на протяжении анализируемого периода, составляя 646 ед. на начало 2002 г. и 600 ед. на 1 июня 2003 г., после чего происходило их постоянное сокращение. Количество же АО, где 100% акций находились в федеральной собственности, в 2006 г. было примерно в 4,5 раза большим, чем в 1999 г. Минимальное их количество было зафиксировано на начало 2001 г. (61 ед.). В после-

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

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

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

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

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

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

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

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

доли составляют меньше половины[12], а также к ситуациям, когда контроль над хозяйственным обществом может быть обеспечен сложением долей хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, и долей контролируемых ими хозяйственных обществ;

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

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

Таблица 8

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 9

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

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

Продолжение таблицы 9

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

* Объем отгруженных товаров, выполненных собственными силами работ и услуг.
** К общему объему производства сельскохозяйственных организаций.
*** Без организаций трубопроводного транспорта.
**** Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.
***** Без учета субъектов малого предпринимательства.
Источник: Росстат.

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

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

В таких условиях настоятельно необходимо приведение системы статистического наблюдения в соответствие с принадлежностью компании к тому или иному сектору экономики (прежде всего выделение государственного[13]). Хотя очевидно, что определение полюсов реального контроля в отличие от формальных прав собственности на то или иное предприятие является весьма непростой задачей. Приведем несколько примеров, касающихся энергетического сектора.

Например, ОАО «Атомэнергомаш» (стопроцентно дочерняя компания АО «ТВЭЛ») принадлежит 50% плюс 1 акция компании «ЭМААльянс-Атом», которая, в свою очередь, владеет 78,6% акций завода «ЗиО-Подольск» и 96% акций инжиниринговой компании «Зиомар». В настоящее время «Атомэнергомаш» готовится к организации совместного предприятия по производству паротурбинного оборудования для АЭС с известной французской компанией Alstom[14]. К этому остается добавить, что 100% акций самого «ТВЭЛа» находится в собственности государства и подлежит внесению в уставный капитал формируемого государством холдинга «Атомэнергопром» (АЭП), акции которого, в свою очередь, будут использованы для создания государственной корпорации «Росатом». К этому уместно добавить, что ОАО «ТВЭЛ» вместе с ФГУПом «Зарубежатомэнергострой» владеют контрольным пакетом акций ЗАО «Атомэнергострой», которое ведет строительство АЭС за рубежом (ранее контрольный пакет принадлежал Газпромбанку, купившему его в 2004 г.). Акционерами крупнейшего российского оператора по экспорту-импорту электроэнергии – ЗАО «Интер РАО «ЕЭС» являются

[13] Все вышесказанное относится и к муниципальному уровню, участию в капиталах хозяйственных обществ органов местного самоуправления.
[14] Малкова И. Росатом выбрал Alstom // Ведомости. 3 апреля 2007 г.

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

5.1.3. Среднесрочные приватизационные планы и реалии приватизации

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

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

Помимо этого, к числу крупных сделок, проведенных РФФИ в истекшем году (более 100 млн руб.), можно отнести продажи на аукционе госпакетов акций ОАО «Сибирское управление по строительству скважин» (СУСС) (Ямало-Ненецкий автономный округ, 100% акций, 741 млн руб.), «Аэропорт “Рощино”» (Тюмень, 100%, 610 млн руб.), «Стройполимеркерамика» (Калужская область, 30,99%, 270,3 млн руб.), «Омский институт по проектированию предприятий нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности» (38%, 177 млн руб.), «347 Военпроект» (Самара, 100%, 134,262 млн руб.), «Белгородская областная типография» (100%, 137,977 млн руб.), «Новосибирская геолого-поисковая экспедиция» (100%, 115 млн руб.). В большинстве этих сделок продажная цена лишь незначительно отличалась от начальной. Небольшое исключение составила продажа акций ОАО «СУСС», где было зафиксировано почти троекратное превышение[16].

Больший прогресс наблюдался в реализации высвобождаемого недвижимого военного имущества. В 2007 г. РФФИ продал 262 таких объекта на сумму 1 млрд 454 млн руб., почти на 75% превысившую итоги предшествующего года. Для сравнения: в 2006 г. было реализовано имущество на 834,2 млн руб., в 2005 г. – на 632,3 млн руб., в 2004 г. – на 590,6 млн руб. Основную массу высвобождаемого недвижимого военного имущества (94%) составляют здания и сооружения[17].

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

[15] Кудряшов Д. Станционные смотрители // РБК daily. 18 мая 2007 г. С. 6.
[16] www.frpf.ru.
[17] Интервью заместителя председателя РФФИ С. Максимова газете «Красная Звезда». № 14 (25017). 30 января 2008 г.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.4. Деятельность крупных государственных компаний

В целом в 2007 г. получили свое дальнейшее развитие и продолжение тенденции последних лет, суть которых раскрывалась в предыдущих годовых обзорах[18].

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

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

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

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

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

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

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

В то же время уставный капитал «Объединенной судостроительной корпорации» изначально формируется за счет федерального пакета акций 1 ОАО (60%) и денежных средств в размере 25 млн руб., как и в случае с каждым из трех дочерних ОАО[19]. Помимо этого, в связи с необходимостью оплаты размещаемых ОСК дополнительных акций в ее уставный капитал должны вноситься 100% минус 1 акция 6 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, 2 федеральных пакета миноритарной величины (один – 24,49% и второй – 14,99%) и не позднее конца 2008 г. – 100% минус 1 акция каждого из трех вышеуказанных дочерних ОАО по завершении мероприятий по формированию их уставного капитала. Окончательным сроком формирования ОСК определена весна 2009 г.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Продолжением обозначившейся в предыдущие 2 года тенденции активной имущественной экспансии естественных монополий («Газпрома» и РАО «ЕЭС России») стали объявленные в начале 2007 г. намерения РЖД получить блокирующие пакеты акций в портах Усть-Луги и Новороссийска. Применительно к первому из них речь идет о покупке 16,5% акций в дополнение к имеющимся 8,5%; 16% акций Новороссийского порта, принадлежащих частным владельцам, РЖД уже получили в оперативное управление в феврале 2007 г. Ведутся переговоры о приобретении долей в портах Владивостока и Находки[20]. В этом же ключе рассматривается информация о реорганизации «Трансмашхолдинга» (ТМХ) с консолидацией подконтрольных активов на его балансе. Блокирующий пакет ТМХ также может быть продан РЖД. Напомним, что ТМХ является крупнейшей в стране компанией железнодорожного машиностроения, в состав которой входят такие предприятия, как «Метровагонмаш» и «Коломенский завод» (Московская область), «Октябрьский электровагоноремонтный завод», «Пензадизельмаш», Брянский машиностроительный завод и «Бежицкая сталь» (Брянская область)[21]. В истекшем году в уставный капитал РЖД были внесены пакеты акций 4 акционерных обществ, включая ОАО «Железные дороги Якутии» (50% акций), «Транскредитбанк» (75%), «Высокоскоростные магистрали» (87,4%) и «Газета “Гудок”» (100% минус 1 акция).

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

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

[20] Дагаева А. РЖД скупает порты // Ведомости. 18 апреля 2007.
[21] Кудряшов Д. «Трансмашхолдинг» собирает активы // РБК daily. 2 марта 2007 г. С. 6.

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

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

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

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

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

В 2006 г. – начале 2007 г. процесс формирования компаний целевой структуры приблизился к своему завершению. На начало 2007 г. были одобрены проекты реформирования 70 из 71 АО-энерго, закончено формирование всех 6 тепловых ОГК. К 1 марта 2007 г. завершено формирование целевой структуры ТГК-3, ТГК-4, ТГК-5, ТГК-6, ТГК-9, ТГК-13 («Енисейская ТГК») и ТГК-14; подписаны договоры купли-продажи генерирующего имущества между «Кузбассэнерго» (ТГК-12) и «Алтайэнерго», завершен первый этап реорганизации ТГК-1, ТГК-2, ТГК-8, ТГК-10. Практически закончен процесс выделения сетевых компаний. На базе реорганизованных АО-энерго созданы 55 из запланированных 56 магистральных сетевых компаний[22].

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

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

[22] www.rao-ees.ru.

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

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

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

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

Сам по себе термин «корпорация» имеет несколько значений. В наиболее общем виде он означает совокупность лиц, объединившихся для достижения какой-либо цели и образующих самостоятельный субъект права – новое юридическое лицо. Как правило, корпорация как форма ведения бизнеса предусматривает долевую ответственность участников и осуществление участия в управлении профессиональными управляющими (менеджерами), работающими по найму[24]. Применительно к практике стран с развитой рыночной экономикой (прежде всего США) понятие «корпорация» зачастую отождествляют с акционерными обществами. Отсюда проистекает используемое при анализе реформы собственности в странах с переходной экономикой (включая Россию) понятие «корпоратизация» – как синоним акционирования бывших государственных предприятий в ходе приватизации. Соответственно, в российских изданиях (как в научно-популярной литературе, так и в публицистике) до последнего времени под государственными корпорациями понимались преимущественно возникшие в ходе приватизации крупные акционерные компании, где государство продолжало участвовать в капитале, реализуя с большим или меньшим успехом права акционера (например, РАО «ЕЭС России», «Газпром», «Роснефть» и т.д.), что является не вполне корректным[25].

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

[23] www.rao-ees.ru.

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

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

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

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

До последнего времени единичными примерами действующих государственных корпораций были Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), созданное для преодоления последствий финансового кризиса 1998 г. в банковском секторе[26], и Агентство по страхованию вкладов (АСВ), образованное в 2004 г. в целях осуществления функций по обязательному страхованию вкладов населения.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Пока же не вполне ясен статус создаваемых госкорпораций даже с позиций отнесения их к той или иной форме собственности, поскольку в отличие от унитарных предприятий имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации[27]. А это, в свою очередь, тесно связано с непростой проблемой корректного измерения границ государственного сектора в российской экономике в целом.

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

В отличие от 2006 г., ознаменовавшегося появлением целого ряда важных новаций в нормативно-правовой базе, касающихся деятельности хозяйствующих субъектов государственного сектора (определение порядка увеличения уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находится в государственной или муниципальной собственности, при сохранении пороговых величин размера государственного пакета акций, принятие специального документа, посвященного подходам к дивидендной политике в компаниях с долей государства в капитале, ограничение самостоятельности РФФИ), в ушедшем году сопоставимых по важности изменений, касающихся унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства, не было[28].

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

С принятием данного документа можно говорить хотя бы о формальном решении задачи обновления нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование казенных предприятий, давно стоявшей в повестке дня[30]. Прежние документы соответствующего содержания (Постановления Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 908 «Об утверждении Типового устава казенного завода (казенной фабрики, казенного хозяйства), созданного на базе ликвидированного федерального государственного предприятия» и от 6 октября 1994 г. № 1138 «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)»), принятые еще до вступления в силу Гражданского кодекса РФ, признаны утратившими силу.

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

---

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

[31] Заменил аналогичный документ 1998 г.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– закрытость процессов подготовки и предварительного обсуждения проектов создания государственных корпораций;
– динамичность («скоротечность») процессов обсуждения проектов законов о создании государственных корпораций;
– непривычность используемой организационно-правовой формы (государственная корпорация), нечеткость (рамочность) базовых норм;
– задействование в создании государственных корпораций высшего политического ресурса;
– большие объемы государственного имущества, выделенные для обеспечения деятельности корпораций;
– широкий и разнообразный набор полномочий, которыми наделены корпорации;
– крайне слабая аргументация перед обществом необходимости (целесообразности) создания государственных корпораций;
– неясность стратегических планов и принципов деятельности корпораций;
– шлейф предложений от различных сторон по созданию новых государственных корпораций[34].

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

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

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

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

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

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

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

ния этих задач, как создание государственных корпораций (при наличии иных достаточно отработанных вариантов – например, формирование и реализация федеральных целевых программ, создание акционерных холдингов на основе использования государственного имущества). По нашему мнению, основные сомнения в отношении создания государственных корпораций были связаны прежде всего с выбором формы решения поставленных задач. Поэтому мы в большей мере сосредоточим свое внимание именно на институциональных аспектах создания государственных корпораций, а также на оценке открывающихся при этом возможностей и сопутствующих им рисках[35].

5.2.1. Особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация»

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

Принципиальные особенности данной организационно-правовой формы состоят в следующем:

1) корпорация создается для осуществления социальных, управленческих и иных общественно-полезных функций;

2) корпорация как одна из форм некоммерческих организаций не имеет извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности; корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых она создана;

3) каждая государственная корпорация создается на основании отдельного федерального закона;

4) корпорация учреждается Российской Федерацией на основе имущественного взноса; имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации;

5) для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации;

6) к корпорации могут не применяться положения Закона «О некоммерческих организациях», если это предусмотрено законом, в соответствии с которым эта корпорация создана.

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

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

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

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

В отношении государственной корпорации неоднократно указывалось, что данная организационно-правовая форма имеет существенные изъяны, в частности:
– нечеткость понятия «общественно полезные функции» и соответственно возможность расширительных трактовок при обосновании необходимости использования данной формы;
– при создании государственной корпорации происходит фактически безвозмездная передача государственного имущества;
– не установлены какие-либо принципы управления имуществом, что порождает дополнительные риски;
– не определены (даже рамочно) вопросы реорганизации и ликвидации государственной корпорации.

В целом в базовом законе о некоммерческих организациях крайне ограничен и формален перечень вопросов[36], которые должны быть определены в законах о создании государственных корпораций.

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, до 2007 г. государственные корпорации создавались в исключительных случаях в финансовой сфере на стыке полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ. В соответствующих законах создание этих корпораций «вплеталось» в более широкий контекст регулирования в соответствующих областях, а сами корпорации четко позиционировались как инструмент, а не самостоятельная сверхзадача[41]. При этом в законах весьма подробно определялись принципы и порядок деятельности данных корпораций, а также регулирование в соответствующих областях, что в известной мере компенсировало чрезмерную рамочность базовых норм закона о некоммерческих организациях.

---

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 10

Государственные корпорации, созданные в 2007 г.

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

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

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

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

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

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

Третье. Значимым в «переключении» внимания государства на создание государственных корпораций представляется фактор ограниченности времени до вероятной смены (репозиционирования) властных элит в сочетании со стремлением в этих условиях дополнительно зафиксировать отдельные приоритеты в государственной политике, сформировать под них необходимые имущественно-финансовые заделы. Заметим, что в 2006 г. – начале 2007 г. государство вполне «обходилось» созданием ОАО[42], 100% акций которых находится в федеральной собственности. При этом решались такие важные задачи, как:

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

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

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

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

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

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

1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»

Создание данной корпорации было направлено на формирование эффективного государственного финансового института развития. Правительством РФ 19 января 2006 г. был утверждены, в частности, такие меры, как разработка концепций развития государственных финансовых институтов развития, разработка законопроекта об экспортно-импортном банке[43]. В конце января 2006 г. на высшем политическом уровне было объявлено о планах создания Российского банка развития[44]. Данная задача могла быть решена несколькими путями. В частности, рассматривались такие варианты, как:

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

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

3) увеличение капитала ОАО «Российский банк развития».

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

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

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

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

Таким образом, стремление решить сразу несколько разноплановых задач предопределило выбор Правительством РФ к концу 2006 г. первого варианта – создание государственной корпорации[45], хотя при этом и назывались такие возможные риски, как ограничения в самостоятельном привлечении ресурсов, дисбалансы и конфликт интересов в развитии ее структурных элементов, недостаточная прозрачность деятельности, дополнительная бюрократизация.

2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»

Созданию данной корпорации предшествовал достаточно длительный период выстраивания государственной политики по развитию наноиндустрии. Вопросы развития нанотехнологий и наноиндустрии обсуждались неоднократно на заседаниях Правительства РФ: 18 ноября 2004 г. была одобрена Концепция развития в Российской Федерации работ в области нанотехнологий на период до 2010 г., 25 августа 2006 г. – Программа координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации. Однако принятые меры носили фрагментарный характер, принятие решений по ряду важных мер задерживалось (например, по ФЦП по развитию инфраструктуры наноиндустрии[46], по созданию Фонда развития наноиндустрии для прямого инвестирования в капиталы перспективных компаний).

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

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

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

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

На выбор государственной корпорации в качестве формы создаваемой организации, вероятно[47], повлияли также первоначальные планы придать ей отдельные функции органа государственного управления (в частности, по участию в выработке государственной политики в области нанотехнологий и разработке соответствующих проектов нормативных актов, по размещению заказов на НИОКР в области нанотехнологий для государственных нужд, выполнению функций госзаказчика по ФЦП).

3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

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

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

Возможно, это побудило акцентировать внимание на более радикальных средствах ускорения процессов модернизации жилищного фонда. Президент РФ 26 апреля 2007 г. в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации указал на необходимость создания специального фонда в объеме не менее 250 млрд руб. для переселения граждан из аварийного жилья и проведения ремонта жилищного фонда. Создание такого фонда в форме государственной корпорации[48] мотивировалось как явно некоммерческим характером деятельности, так и необходимостью обеспечить оперативность принятия решений о поддержке, гибкость в использовании средств, в том числе с позиций расширения возможностей софинансирования проведения капитального ремонта, софинансирования региональных адресных программ.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В начале августа 2007 г. Государственно-правовое управление Президента РФ направило в Правительство РФ законопроект о создании государственной корпорации «Ростехнологии», при этом предлагалось акционировать ФГУП «Рособоронэкспорт», а акции создаваемого на его базе ОАО передать государственной корпорации в качестве имущественного вклада Российской Федерации. Однако в Правительстве РФ данный законопроект вызвал определенные сомнения[52].

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

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

- ФГУП «Рособоронэкспорт» акционируется, а акции создаваемого ОАО «Рособоронэкспорт» передаются государственной корпорации «Ростехнологии»;
- ОАО «Рособоронэкспорт» является государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения[53];
- государственная корпорация «Ростехнологии» осуществляет внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения в части рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности.

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

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

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

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

всеми отсюда вытекающими как положительными, так и отрицательными последствиями.

6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»

Вопросы развития атомного комплекса входят в число приоритетных направлений российской государственной политики; деятельность в данной области строится в соответствии с рядом стратегических документов[54]. С 2006 г. вопросам развития такой составляющей атомной отрасли, как атомный энергопромышленный комплекс, стало уделяться особое внимание – правительством была одобрена долгосрочная ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года»[55]. Были также определены задачи реструктуризации гражданского сектора атомной отрасли, акционирования входящих в него ГУПов, формирования вертикально-интегрированной структуры – в феврале 2007 г. для этого был принят специальный закон[56], а в апреле Президентом РФ был подписан указ, предусматривающий создание ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»[57]. Таким образом, в гражданском секторе атомной отрасли началась крупномасштабная реструктуризация государственных активов путем создания крупного акционерного холдинга, объединяющего всю цепочку: добычу и обогащение урановой руды, производство и переработку ядерного топлива, проектирование и строительство АЭС.

В то же время при существенном продвижении в решении вопросов развития энергетического комплекса оставались незатронутыми вопросы совершенствования управления ядерным оружейным комплексом, не утратила актуальности задача проведения единой стратегии инвестиционной и технической политики применительно ко всей атомной отрасли[58]. В этой связи принятым 1 декабря 2007 г. Федеральным зако-

---

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

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

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

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

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

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

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

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

***

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

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

5.2.4. Особенности обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций

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

Президентом РФ[59]. Эти законопроекты принимались в максимально сжатые сроки – через 1,5–2 месяца после внесения, при этом на их рассмотрение в Государственной Думе отводилось лишь 1–1,5 месяца (см. *табл. 11*).

Таблица 11

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

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

В принципе, обсуждение в Государственной Думе законопроектов о создании государственных корпораций было довольно критичным[60]. Наиболее часто высказывались замечания по составу функций и полномочий корпораций, по порядку наделения их имуществом и распоряжения доходами, по различным аспектам организации взаимодействия с другими хозяйствующими субъектами в рамках осуществления профильной деятельности, по порядку и процедурам управления в рамках корпораций, по вопросам государственного контроля за их деятельностью. В результате ряд довольно дискуссионных[61] положений законопроектов был исключен, в том числе некоторые из-

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

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

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

быточные функции и полномочия. Вместе с тем ряд существенных замечаний (как специфических для отдельных корпораций[62], так и более универсальных[63]) не был принят во внимание при доработке законопроектов.

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

Во-первых, следует отметить рамочность принятых законов по созданию государственных корпораций. Практически все принятые законы отличаются низким уровнем детализации[64] условий и принципов деятельности корпораций (за единственным исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ), требуют для обеспечения практической работы принятия ряда подзаконных актов, определения весьма значимых процедур на уровне самой корпорации. Для большинства созданных корпораций в принятых законах не определен порядок их реорганизации или ликвидации: есть только отсылки к нормам соответствующего федерального закона (порядок ликвидации корпорации определен только применительно к Фонду содействия реформирования ЖКХ, в отношении которого определен срок его деятельности[65]).

Во-вторых, следует указать на низкий уровень унификации норм принятых законов по созданию государственных корпораций. Конечно, цели и задачи, направления деятельности каждой из корпораций весьма индивидуальны, но даже в случае близких по сути норм их изложение существенно различается, в том числе по детальности и стилистике[66].

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

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

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

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

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

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

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

некоммерческих организациях. Однако этого не произошло – лишь в одном случае в 2007 г. параллельно с принятием Закона о Банке развития для обеспечения возможностей заимствования им средств в нормы ст. 7.1 Закона «О некоммерческих организациях» было внесено дополнение в части возможности формирования уставного капитала корпорации, определяющего минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов[67].

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

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

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

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

Создание корпораций приводит к существенному изменению «расстановки сил» в системе государственного управления, переходу на уровень корпораций при принятии отдельных важных решений, что при недостаточной регламентации[68] деятельности корпораций, отсутствии в принятых законах норм, связанных с выявлением и урегулированием возможных конфликтов интересов в процессе функционирования корпораций, краткости и неполноты норм по взаимоотношениям корпораций с органами государственной власти существенно повышает соответствующие риски.

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

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

4) Недоверие к государственным корпорациям со стороны гражданского общества.

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

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

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

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

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

5.2.5. Потенциал созданных государственных корпораций и некоторые проблемы его реализации

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

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

Таблица 12

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

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

Продолжение таблицы 3

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

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

Рассматривая административный статус корпораций (см. *табл. 13*), можно отметить, что он весьма высокий[69]: на уровне соответствующих законов установлено, что руководители этих корпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой») назначаются непосредственно Президентом РФ, а члены наблюдательного совета либо назначаются Президентом РФ, либо часть из них – по представлению Президента РФ (за исключением Внешэкономбанка и ГК «Олимпстрой»). Кроме того, состав наблюдательных советов таких корпораций, как ГК «Роснанотех», Фонд содействия реформированию ЖКХ, формируется по представлению нескольких ветвей власти (Президента РФ, Государственной Думы, Правительства РФ), что дополнительно подчеркивает общенациональный приоритет соответствующей области.

Таблица 13

Требования к составу и порядок назначения органов управления государственных корпораций

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

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

Продолжение таблицы 13

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 14

Развитие правил деятельности государственных корпораций после принятия законов об их создании

1. Банк развития и внешнеэкономической деятельности

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

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

2. Российская корпорация нанотехнологий

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

3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

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

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

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

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

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

6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»

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

5.2.6. Типология созданных государственных корпораций

Таблица 15

Условная классификация созданных государственных корпораций по отдельным признакам

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

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

А. Государственные институты развития

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

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

Б. Агенты Правительства РФ[71], «операторы» по выполнению определенных функций

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

В. «Квазиминистерства»

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

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

Г. «Квазихолдинги»

К данной группе мы относим те корпорации, чей потенциал определяется прежде всего контролем над производственными активами (причем в разных формах), при этом они наделены определенными «мягкими» (преимущественно содействующими) функциями в рамках реализации государственной политики. Условием для включения в эту категорию является пересечение отдельных функций корпорации с областью деятельности входящих в ее состав (или зависимых, или аффилированных) компаний[72]. С определенными допущениями к данной группе можно отнести государственную корпорацию «Ростехнологии», которая в значительной мере ориентирована на управление контролируемыми компаниями и их реструктуризацию, формирование интегрированных структур. Хотя данная корпорация и является отдельным субъектом реализации государственной политики, при этом она не имеет целостного комплекса значимых функций государственных органов управления.

Конечно, отнесение созданных корпораций к той или иной группе весьма условно, прежде всего ввиду близости групп «институты развития» и «агенты правительства», а также групп «квазиминистерства» и «квазихолдинги». Так, Внешэкономбанк наряду с функциями института развития также пока реализует и функции агента Правительства РФ[73], Фонд содействия реформированию ЖКХ можно в определенной мере отнести и к институтам развития. Госкорпорация «Росатом», безусловно, содержит признаки «квазихолдинга», а государственная корпорация «Ростехнологии» имеет отдельные признаки «квазиминистерства».

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

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

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

---

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

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

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

Наконец, те корпорации, которые необходимы на определенном периоде[74], могут стремиться универсализировать свою деятельность с целью обоснования бессрочности своего существования. Наиболее негативным представляется риск утраты «идентичности» корпораций, совмещение ими функций всех типов корпораций, поскольку при этом неизбежен конфликт интересов.

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3. Изъятие и резервирование государством земельных участков

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

Достаточно очевидно, что необходимым условием эффективности деятельности государства в этой сфере являются соблюдение баланса публичных интересов и интересов частных лиц, которое может быть достигнуто лишь при наличии:
– прозрачности государственного регулирования оснований и процедур изъятия;
– ограниченности перечня и конкретности оснований для изъятия земли;
– реальной возможности получения в минимальный срок компенсации за изъятый земельный участок и понесенные убытки, исчисленные исходя из рыночной стоимости имущества;
– реальной возможности отмены незаконных решений и распоряжений, принятых чиновниками;
– эффективного административного контроля и привлечения должностных лиц, принимающих решения в сфере изъятия земельных участков, к ответственности за злоупотребления и нарушения.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

Важнейшими условиями повышения эффективности деятельности государства в этой сфере являются:

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

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

5.4. Российский рынок жилья

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

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

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

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

5.4.1. Ценовая ситуация: основные итоги 2007 г.

Обобщенной характеристикой ситуации на рынке жилья могут служить данные *табл. 16*, где представлена величина средней удельной цены предложения квартир в городах России в конце 2004, 2005, 2006 и 2007 гг. (в долларовом исчислении), рассчитанной по данным сертифицированных РГР аналитиков рынка недвижимости[75].

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

Таблица 16

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 17

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

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

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

[76] Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: IGS=Iцр/Iир=Iцд/Iид, где Iцр – индекс цены на жилье, руб.; Iир – индекс потребительских цен; Iцд – индекс цены жилья, долл.; Iид = Iир/ Iдрд – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен); Iдрд – индекс девальвации рубля относительно доллара.

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

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

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

Таблица 18

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

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

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

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

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

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

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

4) четвертая группа осталась неизменной (Красноярск).

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

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

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

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

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

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

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

5.4.2. Закономерности развития рынка жилья городов России в среднесрочном периоде

В 2005–2007 гг. рынок жилья городов России прошел очередной цикл роста цен, в результате которого цены предложения удвоились и утроились (выросли в 2,6–3,4 раза). По итогам трех прошедших лет всю выборку городов, представленную в *табл. 16*, можно разделить на две подгруппы: 1) Тверь, Ярославль, Пермь, Новосибирск, Ульяновск, где цены выросли более чем втрое; 2) Екатеринбург, Санкт-Петербург, Краснодар, Ижевск, Москва и Подмосковье, Ростов-на-Дону, Красноярск, Уфа, где цены выросли в 2,6–3,0 раза[78].

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

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

Таблица 19

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

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

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

Продолжение таблицы 19

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

* Колебательная стабилизация («с откатом»).
** Асимптотическая стабилизация («с доползанием»).
*** Стабилизация (с коррекцией).
**** Стадия, выделяемая только применительно к Санкт-Петербургу, когда в период подготовки и празднования 300-летия города наблюдался рост цен на жилье, вышедший за пределы ожидаемого.

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

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

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

В этих городах отмечены следующие особенности:

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

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

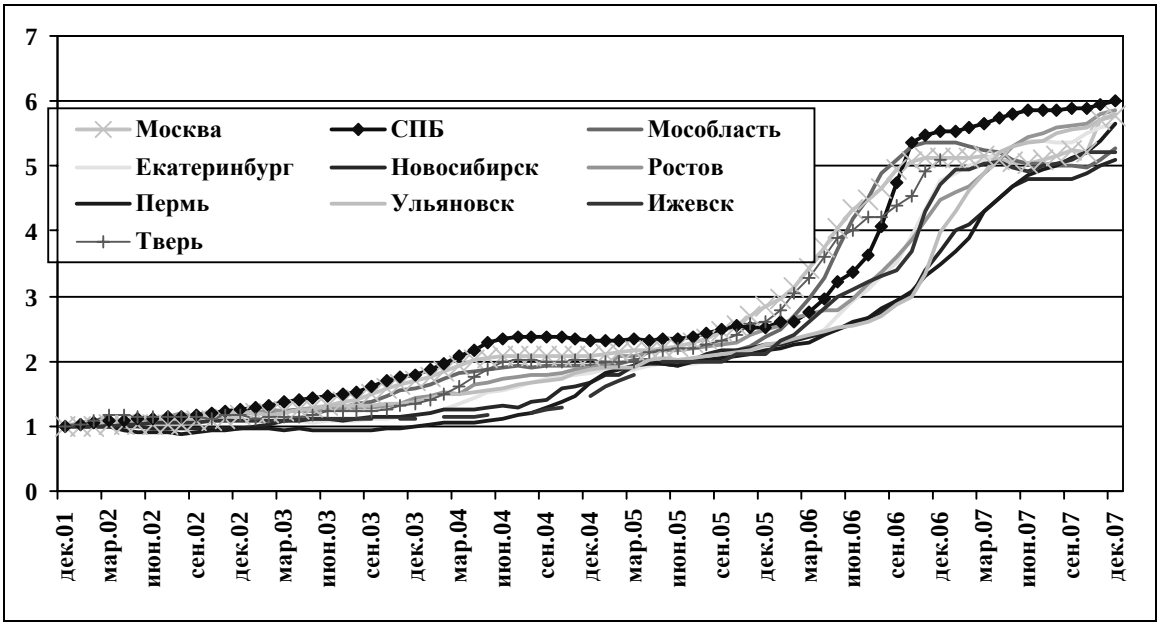


Рис. 1. Индексы цен на жилье в Москве и городах России к декабрю 2001 г.

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

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

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

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

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

5.4.3. Жилье в ряду приоритетных национальных программ

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

Таблица 20

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

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

Источник: Росстат, расчеты авторов.

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

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

При всех успехах в реализации национального проекта по жилью необходимо отметить явное замедление темпов ввода жилья на протяжении истекшего года: если по итогам I квартала объем жилищного строительства вырос более чем в 1,5 раза, то по итогам 1-го полугодия – примерно на 35% и за январь – сентябрь 2007 г. – менее чем на треть (по сравнению аналогичными периодами 2006 г.). Окончательный прирост по итогам 2007 г. менее 20%, что оказалось примерно на 10% меньше первоначально ожидаемого[80].

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

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

Наиболее выпукло это проявляется в производстве цемента. В 2007 г. его объемы увеличились на 9,4% и, наконец, превысили уровень 1970 г., но остаются много меньше показателей 1980 и 1990 гг. При этом именно на цемент опережающими темпами росли цены в ушедшем году. По официальным данным Росстата, в декабре 2007 г. они выросли более чем на 70% по сравнению с декабрем 2006 г., что явилось рекордной величиной среди всех строительных материалов. То же самое наблюдалось и годом ранее, но в 2006 г. цемент подорожал менее чем на четверть[81].

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

---

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

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

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

заводов (14 уже строятся), выделение сырьевых участков, обеспечение свободного перемещения данного товара и специализированного транспорта, включение механизмов частно-государственного партнерства. Естественно, в арсенале государства остаются и такие стандартные для рыночной экономики меры, как таможенное и антимонопольное регулирование, которые на сегодняшний день оказались явно недостаточными[82].

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

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

К тому же официальная статистика сообщает о сокращении числа семей (включая одиночек), получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия. Так, в 2006 г., т.е. уже после начала реализации национального проекта, таковых было 139 тыс. (или 4% состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилье) против 151 тыс. в 2005 г. (в 2000 г. эта величина достигала 253 тыс.). Параллельно произошло резкое уменьшение числа семей, состоявших на таком учете, что можно связать со вступлением в силу норм нового Жилищного кодекса. В 2005 г. оно сократилось на 19%, в 2006 г. – еще на 8%. Справедливости ради необходимо сказать, что эта тенденция была характерна для всего периода рыночных реформ, но носила более плавный характер[84]. Так, сокращение количества очередников за последние 2 года (2005–2006 гг.) оказалось большим, нежели за 4 предыдущих (2001–2004 гг.).

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

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

[82] Домнин С. А «Евроцемент» слушает, да цены повышает // Квартирный ряд. 14–20 февраля 2008 г. № 5 (680). С. 1.
[83] Домнин С. Рано отбивать ладоши // Квартирный ряд. 22–28 ноября 2007 г. № 47 (670). С. 1.
[84] Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 219.
[85] Как правило, анонсируемые ставки такой величины не включают дополнительные расходы и комиссии.
[86] Глан И. Неспетая песня Минрегиона // Квартирный ряд. 4–10 октября 2007 г. № 40 (663). С. 10.

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

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

Вместе с тем влияние американского ипотечного кризиса на жилищную ситуацию в России не стоит переоценивать, поскольку пока роль данного инструмента в стране весьма ограничена (объем ипотечных кредитов в России составляет менее 1% ВВП против более 50% ВВП в США). Большинство игроков придерживается точки зрения о том, что негативный эффект от упомянутых событий будет ощущаться не более 6–9 месяцев. Так, по мнению директора ипотечного кредитования ВТБ 24 А. Печатникова, рост рынка ипотечного кредитования может составить в 2008 г. не менее 80%, а по оценке заместителя председателя правления банка «Хоум кредит» В. Гасяка, – не менее 50%[87]. По результатам опроса, проведенного холдингом «РОМИР», 3% респондентов выразили твердое намерение взять ипотечный кредит в течение ближайших двух лет, еще 2,5% проявляют такое желание, но не пришли к окончательному решению. Таким образом, потенциальный спрос на жилищные займы оценивается в 1,6–2,8 млн штук при том, что в 2007 г. всего было выдано чуть более 400 тыс. ипотечных кредитов[88]. Их объем оценивался примерно в 538 млрд руб. (для сравнения: в 2005 г. – 56 млрд, а в 2006 г. – 263 млрд руб.)[89].

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

[87] Домнин С. Не так страшен черт... // Квартирный ряд. 20–26 декабря 2007 г. № 51 (674). С. 1.
[88] Народ к ипотеке не готов // Известия. 29 февраля 2008 г. С. 11.
[89] Из выступления министра регионального развития РФ Д. Козака на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов 28 февраля 2008 г. См.: Квартирный ряд. 6–12 марта 2008 г. № 9 (684). С. 1.

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

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

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

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

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

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

[90] Решат проблему дольщиков // Квартирный ряд. 1–7 ноября 2007 г. № 44 (667). С. 11.
[91] Социально-экономическое положение России. 2007 год. М.: Росстат. С. 374–375.

Таблица 21

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

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

Источник: Росстат, расчеты авторов.

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

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

Таблица 22

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

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

* Построено в Москве строительными организациями города.
# Для 2001 г. имеется также оценка объема ввода жилья в 3824,9 тыс. кв.м, соответственно темп роста по сравнению с 2000 г. можно оценить в 114,4%.
Источник: Росстат, расчеты авторов.

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

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

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

5.4.4. Столичный рынок ипотечных сделок с жильем

Исследование становления и развития рынка ипотечных сделок с жильем (РИСЖ) проводилось по данным об ипотечных операциях компании «МИЭЛЬ» на рынке жилья Москвы[92].

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

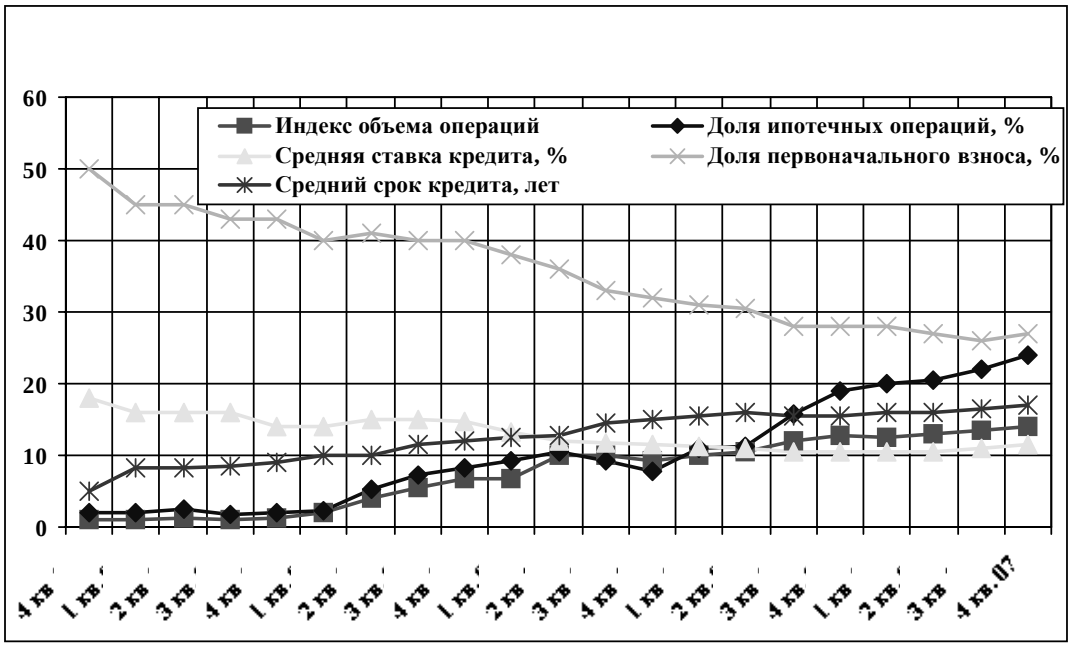


Рис. 2. Динамика параметров ипотечного кредитования и показателей рынка ипотечных операций компании «МИЭЛЬ» в 2002–2007 гг.

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

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

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

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

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

РИЖК в последние 5 лет развивался следующим образом.

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

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

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

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

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

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

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

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

Исследования[93] показали, что торможение ипотеки в III квартале 2005 г. – II квартале 2006 г. в первую очередь было связано с катастрофическим сокращением объема предложения квартир на рынке и образованием дефицита, а затем и стремительным ростом цен, вследствие чего продавцы отказывались работать с ипотечными покупателями и проводили «аукционы» среди покупателей, готовых платить немедленно.

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

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

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

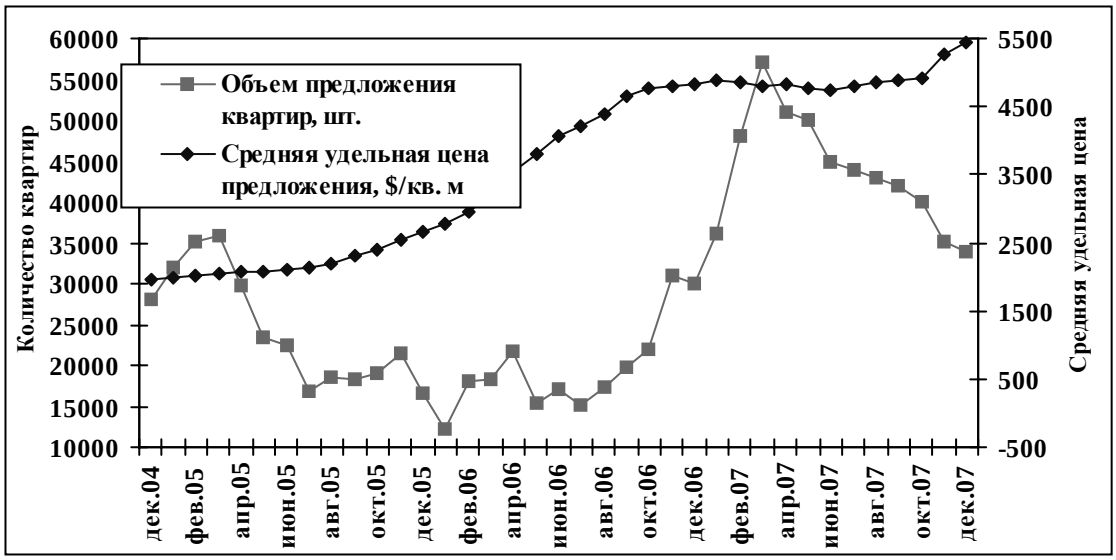


Рис. 3. Динамика объема предложения и цен на рынке жилья Москвы в 2004–2007 гг.

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

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

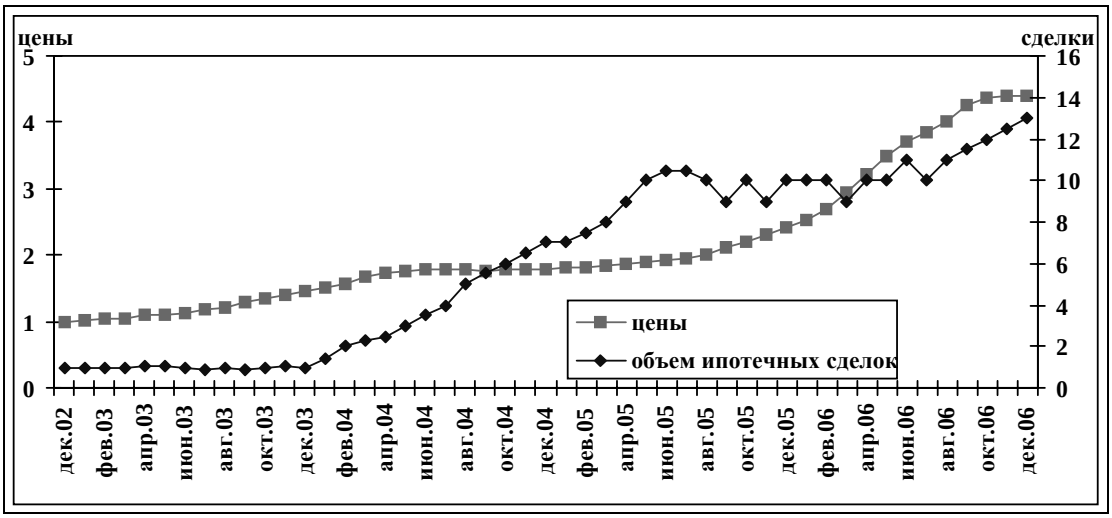


Рис. 4. Индексы цен предложения квартир в Москве и объема ипотечных сделок (по данным компании «МИЭЛЬ-Недвижимость») в 2002–2006 гг.

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

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

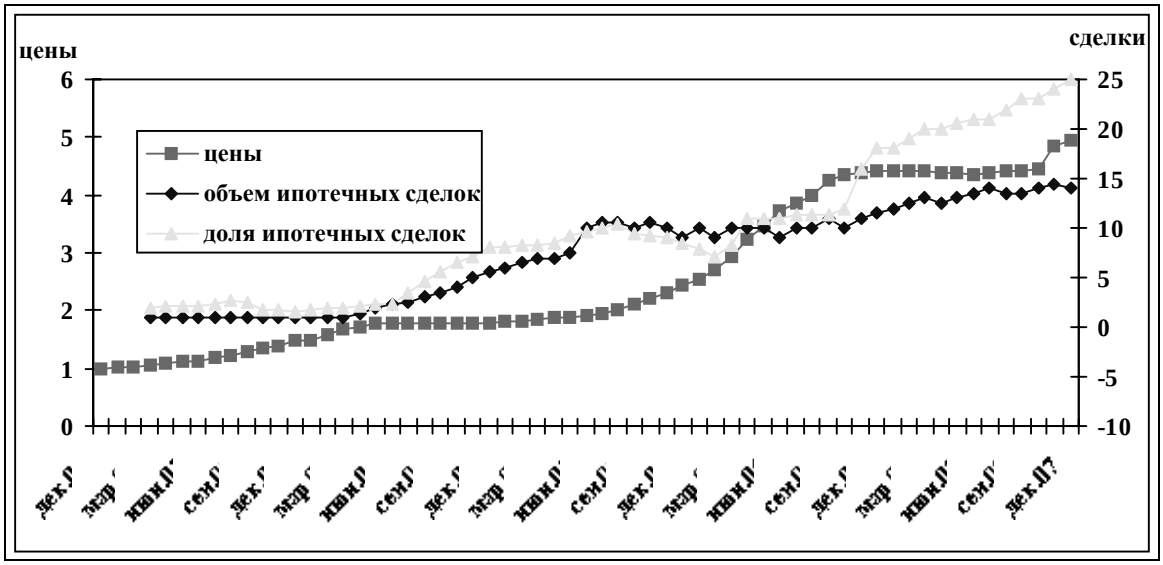


Рис. 5. Индексы цен предложения квартир в Москве и объема ипотечных сделок (с лагом 3 месяца) в 2002–2007 гг.

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

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

Выявленная закономерность взаимосвязи РИСЖ и РЖ позволяет перенести рассчитываемые с 1995 г. прогнозы динамики цен на жилье в Москве на рынок ипотечных сделок. Прогноз динамики цен на жилье в Москве на 2007–2008 гг., полученный в 2006 г. на основе метода негармонического разложения ценового тренда[94], состоял в стабильности цен (с возможностью незначительной коррекции) в 2007 г. с переходом в 2008 г. в новую стадию увеличения темпов роста цен. В связи с этим для РИСЖ был сделан прогноз увеличения объемов ипотечных сделок в 2007 г. и замедления темпов их роста в 2008 г.

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

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

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

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

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

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

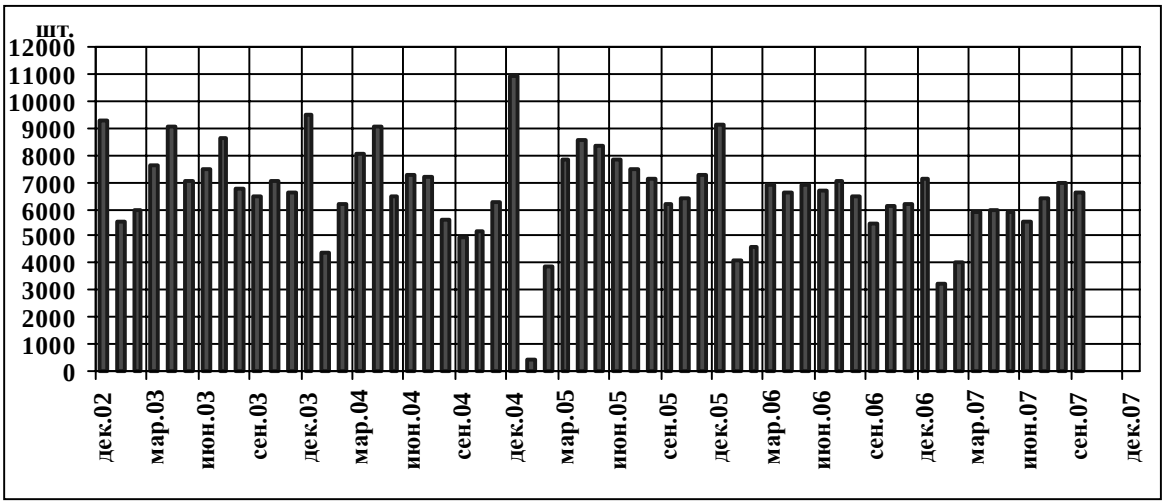


Рис. 6. Динамика количества зарегистрированных сделок на вторичном рынке жилья Москвы в 2002–2007 гг.

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

Теперь обратимся к сведениям об объеме ипотечных сделок из того же источника (*рис. 7*). По данным УФРС по г. Москве, весной 2005 г. – весной 2006 г. количество зарегистрированных сделок ипотеки (в силу закона[95]) сохранялось стабильным – на уровне около 500 сделок ежемесячно. С марта 2006 г. начался рост, достигший пика в сентябре (1800 сделок) и сохранившийся на уровне 1000–1100 сделок до июня 2007 г. К сентябрю 2007 г. объем ипотечных сделок вырос до 1500. Такая динамика легко объясняется уже названными причинами: дефицит предложения в 2005 г. – начале 2006 г., рост объема предложения в конце года, рост спроса на ипотеку в 2007 г., несмотря на общее снижение спроса на рынке.

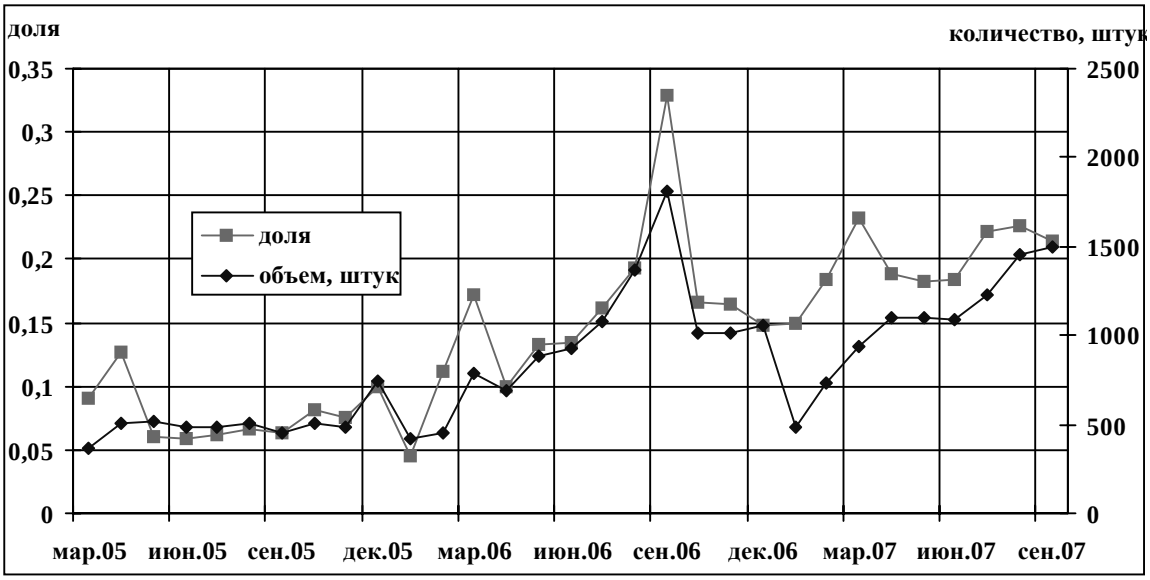


Рис. 7. Количество зарегистрированных ипотечных сделок (в силу закона) и их доля в общем количестве сделок на рынке купли-продажи жилья в Москве в 2005–2007 гг.

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

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

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

5.4.5. Прогноз и основные выводы

С 1995 г. ежегодное прогнозирование тенденций изменения цен на рынке жилья Москвы и других городов России осуществлялось на основе экономико-математических моделей[96]. И эти модели до 2001 г. (включая стадию послекризисного восстановления рынка) обеспечивали высокую точность прогнозов.

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

Летом 2006 г. была выдвинута гипотеза о том, что вслед за всей экономикой России рынок недвижимости стал устойчиво расти на долговременной основе[97].

Далее был разработан метод «негармонического разложения ценового тренда»[98], который позволил рассчитать в декабре – январе среднесрочный прогноз (на 2007–2008 гг.) динамики цен в Москве, Московской области и еще в 8 городах[99]. Получено, что в столичном регионе уже с начала 2007 г. начнется стадия стабилизации цен с возможными колебаниями на +/–5%, которая будет продолжаться, по крайней мере, до начала 2008 г., после чего начнется новая стадия повышения темпов роста цен.

Прошедшие 12 месяцев позволяют сверить рассчитанные прогнозы с фактическими данными.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Полученные результаты позволили применить разработанный метод негармонического разложения ценового тренда для расчета прогноза динамики цен в Москве и городах России на основе математической модели-прогноза, состоящей из системы уравнений[101].

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

Таблица 23

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

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

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

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

Согласно полученному прогнозу в Москве в 2008 г. продолжится рост цен, и к декабрю они будут находиться в интервале от 7500 до 8500 долл./кв.м (прирост за год 45–50%, к декабрю 2006 г. – 80–85%). В Московской области цены могут вырасти до 4000–5000 долл./кв.м (прирост за год 65–70%, к декабрю 2006 г. – столько же). Динамика первых месяцев 2008 г. позволяет говорить о высокой вероятности развития событий по указанному сценарию. Так, в январе наблюдался рост цен на 5% при сокращении количества выставляемых на продажу квартир, что является признаком превышения спроса над предложением на столичном рынке жилья[102].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 24

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

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

Продолжение таблицы 24

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

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

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

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

5.5. Военная экономика и военная безопасность России

Развитие военной экономики РФ в 2007 г. определялось главным образом экономическими и политическими факторами, характерными для всей российской экономики, и все еще сохранившейся необходимостью борьбы с бандформированиями. Вместе с тем некоторое влияние на военную экономику оказывали (по крайней мере, концептуально) военно-политические декларации и недружественные намерения НАТО и США, а также потребности военного и военно-технического сотрудничества.

5.5.1. Социально-экономические аспекты военно-кадровой политики

Главными военно-политическими и социально-экономическими событиями 2007 г. в России следует считать три:

– во-первых, начатое преобразование военной организации РФ, что выразилось в назначении действительно гражданского человека министром обороны РФ и последовательных преобразованиях функций и стиля работы этого министерства;
– во-вторых, разработка и принятие федерального бюджета, в том числе военных расходов РФ, на три года;
– в-третьих, завершение федеральной целевой программы (ФЦП) «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей на 2004–2007 годы».

Но если военно-экономические последствия первых двух событий проявятся только в последующие годы, то в отношении второго можно подвести итоги, начав с короткого напоминания о том, как возникла потребность в ФЦП, как она разрабатывалась и выполнялась. Обойтись анализом событий только 2007 г. невозможно.

После разгрома основной группировки боевиков в Чечне и Дагестане в 1999–2000 гг. Совет безопасности РФ 11 августа 2000 г. принял решение о существенном сокращении численности армии (в частности, тех, кто служит в ВС РФ по призыву, – до 400 тыс. человек), а затем 9 ноября поручил Правительству и Генштабу приступить к разработке «программы перехода к комплектованию военной организации государства *исключительно* военнослужащими, проходящими службу по контракту». Программа, по замыслу, должна была появиться к осени 2001 г.

Слово «исключительно» в этом поручении обозначало радикальный путь одновременного решения многих военных и социальных проблем. Но такой путь требовал, естественно, больших расходов. По крайней мере, на начальном этапе. Нужных средств в бюджете 2001 г. не было.

Последствия дефолта 1998 г. действительно не позволяли осуществить переход на исключительно добровольный принцип комплектования быстро и эффективно. Да и сокращать армию в условиях незавершенных военных действий на Северном Кавказе и потенциальных военных угроз было опасно. В августе 2002 г. Советом безопасности были подготовлены, а Президентом РФ утверждены «Основы государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года». Этим документом предписывалось разработать в 2003 г. специальную ФЦП перехода на новую систему комплектования, начав переход с воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство, а призыв сохранить на срок до 1 года с единственным предназначением – для подготовки необходимого мобилизационного ресурса.

Однако в феврале 2003 г. в журнале «Военная мысль» появилась статья начальника ГОМУ Генштаба, в которой установки Президента РФ «уточнялись». Включать воинские части, несущие боевое дежурство, в ФЦП уже не считалось необходимым. И вообще, предстоит, мол, только «планомерное наращивание количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в воинских частях постоянной готовности, а в дальнейшем и в других воинских частях на воинских должностях, определяющих их боеспособность (в первую очередь на должностях младшего командного состава). Остальные воинские должности солдат, матросов, сержантов и старшин предусматривается замещать военнослужащими, проходящими военную службу по призыву». Иными словами, по мнению генерала, служить в регулярных войсках и впредь должны как добровольцы – по контракту, так и те, кого призовут. И отмены призыва в обозримом будущем не будет. Вопрос о том, какие же должности не определяют боеспособность войск, т.е. являются второстепенными, и если они действительно такие, то почему на них должны находиться военнослужащие, оставлен безответным.

Весной 2003 г. Президент уже несколько иначе, чем прежде, выразил видение преобразований в системе комплектования военной организации РФ:

«В соответствии с утвержденными планами мы продолжим формирование в Сухопутных, Воздушно-десантных войсках, в морской пехоте частей постоянной готовности на профессиональной основе. Эта работа должна быть завершена в 2007 г. Кроме того, на профессиональных принципах будет основана служба во внутренних и Пограничных войсках. На простом и понятном языке (это не единственное, но очень важное последствие) это означает следующее: в горячих точках и локальных конфликтах, если Россия, не дай бог, будет сталкиваться с этими вызовами, участвовать должны только подготовленные, профессиональные части. Хочу также отметить, что опережающими темпами на профессиональную основу будет переводиться сержантский состав наших Вооруженных Сил (ВС). С 2008 г. продолжительность службы по призыву должна сократиться до одного года. Первые полгода призывники будут осваивать военные специальности в учебных подразделениях. После этого получат возможность выбора – либо дослужить полгода в линейных частях, либо перейти на контрактную, профессиональную службу. Отслужившие 3 года по контракту должны получить ряд преференций, в том числе гарантированное право на высшее образование за государственный счет».

25 августа 2003 г. Постановлением Правительства РФ программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг. была утверждена. А Министерству обороны, назначенному государственным заказчиком – координатором этой ФЦП, предписывалось в IV квартале 2003 г. представить «проект федерального закона, устанавливающего с 1 января 2008 г. срок службы по призыву один год».

Представители общественности, принимавшие участие в обосновании ФЦП и при этом оспаривавшие попытки выхолостить ее суть, от этапов исполнения были отстранены под предлогом секретности. Контроль над исполнением ФЦП был возложен на Минобороны. Получилось так, что это ведомство само планирует мероприятия, само их выполняет, само себя контролирует.

Результаты анализа постановки целей и задач ФЦП, а главное – ее итогов представлены ниже в *табл. 25*. В левом столбце таблицы приведены основные положения ФЦП, взятые из основного документа в его последней редакции, а также некоторые вы-

сказывания официальных должностных лиц РФ, уточняющие замысел военной реформы, в правом столбце – оценки, полученные в ИЭПП на основе обнародованных данных.

Таблица 25

Оценка результатов выполнения Федеральной целевой программы

Требования Президента и Правительства РФ, изложенные в ФЦП; официальные заявления должностных лиц РФ	Оценка постановки целей, задач ФЦП и результатов ее выполнения по состоянию на декабрь 2007 г. Комментарии
Цели Программы: - обеспечение перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, и - совершенствование боевой готовности соединений и воинских частей постоянной готовности ВС РФ, воинских частей Пограничных войск и внутренних войск МВД РФ. Эти формулировки целей, приведенные в ФЦП, следует рассматривать с учетом предварительных указаний Президента РФ. В частности, следующих положений: «Одним из безусловных приоритетов является продолжение военной реформы и переход к профессиональной армии при сокращении срока службы по призыву». «Реформа нужна обществу, но прежде всего – и самой армии». «В соответствии с утвержденными планами мы продолжим формирование в Сухопутных, Воздушно-десантных войсках, в морской пехоте частей постоянной готовности на профессиональной основе. Эта работа должна быть завершена в 2007 г. Кроме того, на профессиональных принципах будет основана служба во внутренних и Пограничных войсках». Как развитие части указаний Президента следует рассматривать слова министра обороны РФ. В интервью газете «Красная Звезда» от 17.09.2004 г. С. Иванов сказал следующее: «Частичный перевод Вооруженных Сил на контрактную основу является не политической декларацией и не целью развития Вооруженных Сил России. Это одно из направлений повышения боевой эффективности Вооруженных Сил России»	Сформулированные таким образом цели ФЦП учли потребности только военной организации РФ – вопреки указаниям Верховного главнокомандующего. Общественно значимые цели (сокращение общего количества призываемых граждан, продолжительности и, главное, изменение предназначения военной службы по призыву – только для обучения военной специальности, искоренения коррупции, улучшения условий прохождения службы по призыву и по контракту, включая пресечение неуставных отношений и нарушений прав человека) в ФЦП не были включены. Соответственно не было и устремлений к их достижению. Этим определяются и результаты. Из сформулированных в ФЦП военно-политических целей первая цель не достигнута в полной мере как по отношению к первоначально установленному количеству контрактников, так и даже к скорректированному, существенно уменьшенному их количеству. Вторая цель также достигнута только фрагментарно: в Пограничной службе ФСБ – с перевыполнением (полный отказ от призыва), во внутренних войсках МВД – в значительной степени. Основное недовыполнение ФЦП – в частях и соединениях ВС РФ. Успехи ФЦП в ВС РФ более всего относятся к тем воинским частям, которые дислоцированы в СКВО. В Сухопутных войсках 60 соединений и воинских частей общей численностью около 100 тыс. человек полностью переведены на контракт. Дополнительно к ФЦП в ВС РФ на контракт переведены экипажи ПЛ ВМФ. Рассматривая повышение боеспособности личного состава военной организации РФ как ожидавшееся министром обороны достижение главной военной цели, следует отметить, что эта цель, как показали расчеты, достигнута только по отношению к воинским частям постоянной готовности, а в целом для Вооруженных Сил России она не достигнута к концу 2007 г. и может обернуться даже снижением боеспособности после 2008 г.

Основные задачи программы:
- обеспечение перехода к профессиональной армии на основе комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами;
- поэтапный перевод этих соединений и воинских частей на комплектование военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в соответствии с планом-графиком (приложение № 1, секретно);
- соответствующая корректировка системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов;
- совершенствование боевой готовности указанных соединений и воинских частей за счет повышения уровня боевой подготовки и профессионального мастерства военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

В интервью газете «Красная Звезда» 6.11.2004 г., а затем и 17.11.2004 г. начальник Генерального штаба Ю. Балуевский заявил, что к концу 2007 г. «количество контрактников на воинских должностях сержантов и солдат достигнет половины» и в результате этого ВС РФ получат «рациональную систему смешанного комплектования»

Сформулированные задачи ФЦП соответствуют ее целям, т.е. практически не связаны с озабоченностью граждан и общества, хотя при обосновании необходимости ФЦП в ее паспорте было сказано, что она «обусловлена военно-политическим, экономическим и социальным значением и масштабностью задач, решаемых Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами».

Относительно плана-графика перевода военной организации на новую систему комплектования следует отметить, что его засекреченность непонятна, поскольку при добровольном привлечении граждан на контракт им вынужденно сообщались наименования и адреса воинских частей и соединений, в том числе через СМИ. Таким образом, весь перечень воинских частей постоянной готовности, места их дислокации и сроки перевода на контракт стали известны гражданам РФ, которых приглашали на службу по контракту.

Во-вторых, в ходе выполнения ФЦП федеральным органам власти, имеющим в своем распоряжении войска, предоставлено право корректировать план-график.

Теперь, в конце 2007 г., министр обороны А. Сердюков сказал в докладе об итогах деятельности министерства в 2007 г., что количество лиц РМКС, проходящих службу по контракту, в их общей численности достигнет 44%. Некоторые военачальники ставят под сомнение и этот уровень укомплектованности. Значит, созданная у нас система комплектования не является рациональной, по определению Балуевского. Об этом же свидетельствуют и наши расчеты показателей боеспособности как регулярных войск, так и сочетания их численности с численностью мобилизационного ресурса

Основные мероприятия Программы:
Мероприятия Программы, направленные на **создание условий, обеспечивающих устойчивое функционирование системы комплектования ВС**, других войск, воинских формирований и органов военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, предусматривают:
- научное сопровождение Программы;
- совершенствование нормативного правового обеспечения прохождения военной службы по контракту военнослужащими, занимающими воинские должности солдат и сержантов, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования;
- решение организационных вопросов перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования;
- информационное обеспечение Программы;

создание устойчивой и централизованной системы комплектования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов

Создать устойчивую систему комплектования не удалось. Об этом свидетельствуют как результаты сбоев при выполнении плана-графика, так и факты принуждения к заключению контрактов, а также коррупции в военкоматах, в связи с чем министр обороны в 2006 г. был вынужден издать соответствующий антикоррупционный приказ. Однако за прошедшие почти 1,5 года заметных перемен к лучшему, судя по материалам прокуратуры, не было.

Относительно научного сопровождения программы можно сказать только то, что расходы на него возросли (при корректировках ФЦП), а вот результатов, если судить по открытым источникам информации, в частности, по военно-теоретическому журналу «Военная мысль», – мало. Если результаты исследований засекречены, то причины этого нуждаются в разъяснениях, поскольку речь идет об общественно значимой реформе.

Нормативно-правовое обеспечение ФЦП шло в противоречии с ее целями и поручением Правительства РФ. Законопроект о сокращении срока службы был представлен с задержкой более чем на 2 года и в комплектации с другими законопроектами, что привело к вынужденной необходимости рассматривать их в спешном порядке, без широкого обсуждения экспертным сообществом, в закрытом режиме. Выявился также и ряд пробелов, среди которых, в частности, ущемление прав граждан, отслуживших один-два контрактных срока, на трудовую пенсию, учитывающую их денежное довольствие в период службы.

Отмена призыва в Чечне – в отдельно взятом регионе РФ осуществлена без должного подкрепления этого акта законом и может иметь негативные последствия. Юридически в Положении о прохождении военной службы не пресечена возможность направления военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, в «горячие точки».

Информационное обеспечение программы оказалось малоэффективным. Ряд публикаций содержал ложную информацию, что вызвало законные нарекания граждан и правозащитных организаций

Мероприятия Программы, направленные на **обеспечение привлекательности** военной службы по контракту, предусматривают:
- выплату дифференцированной надбавки за особые условия боевой подготовки;
- выплату компенсации за поднаем жилья по установленным законодательством РФ нормам указанным военнослужащим, имеющим семьи;
- доведение до установленных законодательством РФ норм уровня обеспеченности указанных военнослужащих вещевым имуществом;
- обеспечение реализации прав указанных военнослужащих:
на медицинское обеспечение, в том числе установление компенсаций на санаторно-курортное лечение;
на оплату проезда военнослужащих и членов их семей к новому месту службы, в том числе выплата компенсаций на проезд к месту проведения отпуска и обратно;
стимулирование выполнения боевых задач и задач боевой подготовки в особых (полевых) условиях;
- предоставление права на получение бесплатного высшего или среднего специального образования

Надбавка 3300 руб./мес., обоснованная в конце 2003 г., даже на тот период не обеспечивала превышения денежного довольствия контрактника над средней заработной платой в стране, что необходимо для добровольного комплектования. Тем более она оказалась мизерной к концу ФЦП, поскольку не индексировалась, а инфляция за этот период превысила 40%.
Компенсация за поднаем жилья тоже оказалась недостаточной. Размер компенсации за поднаем жилья оказался ниже минимально необходимого уровня в большинстве регионов РФ.
Недостатки в обеспечении всех военнослужащих вещевым довольствием вынуждают нового министра обороны приступить к пересмотру и норм, и самой формы.
Обеспечение прав на медицинское обслуживание и оплату проезда сказалось положительно, но они не могут компенсировать низкий уровень денежного довольствия.
К сожалению, выплата «полевых» и «боевых» надбавок не была подкреплена должным контролем, что привело к финансовым нарушениям и судебным разбирательствам.
Право на получение бесплатного высшего или среднего специального образования предоставлено соответствующим законом. Мера полезная.
Однако ее эффективность пока должным образом не проявилась ввиду низкого начального общеобразовательного уровня набираемых контрактников и, главное, ввиду отсутствия у многих из них заинтересованности в его повышении; в перспективе эффективность будет низкой потому, что призывать предполагается в основном выпускников вузов

Мероприятия, направленные на **решение жилищных проблем** военнослужащих-контрактников:
изменение условий расквартирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих … (см. выше); для этого предусматриваются:
- реконструкция (переоборудование) казарм в военные общежития упрощенного типа;
- строительство новых военных общежитий;
- приведение объектов казарменной зоны в соответствие с установленными нормами;
- развитие социальной и инженерной инфраструктуры для обеспечения функционирования существующих и вводимых в эксплуатацию объектов казарменной зоны

Относительно строительного комплекса мероприятий следует отметить, что расходы на него непрерывно возрастали за время выполнения ФЦП; есть явные успехи; однако оценка даже Верховного главнокомандующего свидетельствует о том, что результаты строительства не вполне адекватны этим расходам.
Наиболее успешно шло обустройство воинских частей и соединений, дислоцированных в СКВО.
В период выполнения ФЦП был разработан закон о накопительно-ипотечной системе (НИС) обеспечения военнослужащих жильем. В нее были включены также и те контрактники РМКС, которые подпишут второй контракт о дальнейшем добровольном прохождении военной службы. Однако этот стимул не только формально выходит за рамки рассматриваемой ФЦП, но и не стал действующим фактором, поскольку новая НИС еще не заработала

Мероприятия Программы, направленные на **совершенствование боевой подготовки и материально-технического обеспечения воинских частей**, предусматривают:
освобождение военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования, от исполнения обязанностей, не связанных с боевой (специальной) подготовкой и их должностными обязанностями;
совершенствование учебно-материальной и технической базы боевой подготовки;
организацию боевой подготовки в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации;
обеспечение эксплуатации объектов учебно-материальной и технической базы боевой подготовки и увеличенного количества объектов инфраструктуры;
обеспечение проведения высших форм боевой подготовки

Относительно достижения нормативного уровня боевой подготовки и материально-технического обеспечения соединений и воинских частей постоянной готовности следует отметить, что эти мероприятия вообще мало связаны с принципом комплектования. Об этом говорилось еще в период обоснования ФЦП. Иметь воинские части, не занимающиеся боевой подготовкой, нерационально при любой системе комплектования. Эта проблема должна решаться применительно ко всем регулярным войскам. Иначе не ясен смысл их содержания

Мероприятия Программы, направленные на **поддержание технической оснащенности воинских частей**, предусматривают: поддержание соответствующего технического состояния вооружения и военной техники (текущее содержание и ремонт вооружения и военной техники, обусловленные повышенной интенсивностью эксплуатации в процессе боевой подготовки); поддержание объектов инфраструктуры воинских частей на уровне, обеспечивающем совершенствование боевой готовности и проведение боевой подготовки	Освобождение военнослужащих от исполнения обязанностей, не связанных с боевой (специальной) подготовкой и их должностными обязанностями, в ряде воинских частей успешно реализуется за счет привлечения, там, где это возможно, сторонних услуг, оказываемых коммерческими организациями по месту дислокации воинских частей. Вместе с тем правозащитниками были вскрыты, а военной прокуратурой подтверждены многочисленные факты противоправного привлечения военнослужащих к выполнению работ, не связанных с их должностными обязанностями, в коммерческих и иных структурах, вне воинской части. Для пресечения такого рода нарушений понадобился специальный приказ министра обороны РФ, который по свидетельству правозащитных организаций РФ еще не дал заметных изменений к лучшему
Мероприятия Программы, направленные на **создание условий, обеспечивающих совершенствование боевой и мобилизационной готовности** ВС, Пограничных и внутренних войск в условиях перехода воинских частей на новый способ комплектования, предусматривают: - обеспечение закупки и монтажа дополнительных технических средств охраны и сигнализации; - предварительную подготовку военнослужащих, поступивших на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами и сержантами, в воинские части, переводимые на новый способ комплектования, в учебных центрах и учебных воинских частях; - поддержание технической оснащенности указанных соединений и воинских частей	В Главном командовании Сухопутных войск разработаны программы боевой подготовки для соединений и частей постоянной готовности, укомплектованных военнослужащими контрактной службы; с 2008 учебного года подразделения перешли на годичный цикл обучения. Выполнение мероприятий ФЦП позволило в короткие сроки привести большинство объектов учебной материально-технической базы в соответствие требованиям руководящих документов и подготовить учебную базу к началу полномасштабного развертывания боевой учебы с годичным циклом боевой подготовки. Мероприятия, судя по армейским СМИ, выполняются без заметных нарушений, которые могли бы вызвать обеспокоенность общества. Ряд публикаций в армейских СМИ подтверждает, что указанные мероприятия выполняются. Заслуживает внимания успешное использование современных средств охраны и сигнализации, а также других средств автоматизации и механизации работ, особенно в Пограничной службе РФ. Улучшено оснащение ряда учебных центров и качество обучения. Разработан и закуплен ряд тренажеров и технических средств обучения
Финансирование: На реализацию Программы предусматриваются средства в размере **98913,31 млн руб. (в ценах 2003 г.)** (так записано в ред. Постановления Правительства РФ от 07.09.2006 г. № 549). Первоначально было 79091,65 млн руб. Капитальные вложения в общем размере затрат составляют в 2004–2007 гг. **44% (43577,52 млн руб.).** В первой редакции ФЦП было 34 процента (27178,28 млн руб.). Объем и структура бюджетного финансирования мероприятий Программы подлежат ежегодному уточнению в соответствии с реальными возможностями федерального бюджета и с учетом фактического выполнения программных мероприятий	Несмотря на то что все обоснование ФЦП (а также обоснование последующей корректировки) было выполнено в ценах 2003 г., при фактической реализации ФЦП расходы на нее вначале не индексировались вовсе, а в дальнейшем индексировались с задержками. Распределение общей суммы средств корректировалось, главным образом на увеличение капитальных расходов. Из общей суммы увеличения расходов (около 20 млрд руб. в ценах 2003 г.) ни одна копейка не была направлена на увеличение специальной надбавки к денежному довольствию, введенной для повышения привлекательности, что затрудняло добровольное комплектование. Увеличение расходов на выполнение исследований, судя по многочисленным недостаткам, сказавшимся на результатах ФЦП, не представляется мотивированным и оправданным

В *табл. 26* сравниваются ожидавшиеся результаты ФЦП с оценками по предварительным итогам программы.

Таблица 26

Сопоставление ожидавшихся и фактических результатов ФЦП

Ожидавшиеся результаты согласно паспорту ФЦП	Оценка предварительных результатов
1) обеспечение условий перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами;	Как свидетельствуют фактические сведения и публичные заявления многих военачальников, условия, необходимые для успешного добровольного комплектования воинских частей по контракту, не были созданы, что и стало главным препятствием на пути к успеху
2) планомерное замещение военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в этих соединениях и воинских частях (в первую очередь в воинских частях, выполняющих задачи и (или) дислоцированных в «горячих точках»). Соображения Президента РФ о приоритетности комплектования, высказанные в его послании 2003 г., определяются иными словами: «Хочу также отметить, что опережающими темпами на профессиональную основу будет переводиться сержантский состав наших Вооруженных Сил»;	**Замещение меньшего количества должностей за большие денежные средства не свидетельствует об успешности ФЦП. Планомерным его также трудно назвать, поскольку планы корректировались в сторону ослабления требований.** **Исключением стала Погранслужба ФСБ.** **Безусловным достижением, важным для граждан РФ, стало то, что военнослужащие РФ (по заверениям военачальников) более не участвуют в боевых действиях, осуществляемых в «горячих точках».** Хотя некоторые СМИ свидетельствуют, ссылаясь на военнослужащих, что до конца эта практика еще не изжита. **Более того, юридическая возможность этого оставлена.** Опережающего перевода сержантов на контракт фактически не было. Оно (для всех воинских частей) выносится сейчас в новую ФЦП
3) создание условий для заключения первых контрактов гражданами, поступающими на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в указанных соединениях и воинских частях;	**Формальные условия созданы, однако привлекательными они не стали.** **Это сказалось на том, что к концу ФЦП проблемным стало не только заключение первого контракта, но и его продление (заключение второго контракта)**
4) увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на этих должностях**, с 22,1 тыс. человек до 138,722 тыс. человек;** в первоначальной редакции было **– до 147,578 тыс. человек;**	**Увеличение численности скорректировано в меньшую сторону, заметим, без сокращения, а даже с увеличением расходов на ФЦП.** Вместе с тем контрактники, проходящие службу в тех воинских частях, которые не попали в категорию постоянной готовности, не получили даже той скудной надбавки к денежному довольствию, которую ввели для частей постоянной готовности. В результате этого рост контрактников в частях постоянной готовности сопровождался оттоком контрактников из других воинских частей, а значит, количество граждан, которых будут призывать после 2007 г., сократилось в меньшей степени (почти на 20 тыс. чел.), чем ожидалось при обосновании ФЦП
5) снижение сложившейся в обществе неудовлетворенности существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в «горячих точках»;	В силу отмеченных выше обстоятельств, ожидавшегося существенного снижения былой неудовлетворенности в обществе не будет. Зато проявится новая неудовлетворенность, обусловленная отменой отсрочек от призыва, прежде всего молодых отцов и выпускников вузов. Она будет нарастать в связи с уже начавшимся ростом размеров взяток и других «услуг» по противоправному уклонению от военной службы. Добавилась неудовлетворенность офицерского состава, не проходящего службу в частях постоянной готовности, вследствие более низкого уровня денежного довольствия
6) **создание предпосылок для** сокращения с 2008 г. срока военной службы по призыву до одного года	В итоге такого выполнения ФЦП предпосылки, на которые был расчет разработчиков ФЦП, «сработают» слабо, а рост неудовлетворенности отменой отсрочек может вызвать обратный эффект – предложений о возврате к двухгодичному сроку службы, причем без восстановления отсрочек

Более детальный количественный анализ результатов ФЦП может быть сделан с помощью *табл. 27*, содержащей целевые индикаторы и показатели эффективности ФЦП. Она была добавлена к первоначальному тексту ФЦП Постановлением Правительства РФ от 07.09.2006 г. № 549 в связи с переходом к принципам бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Таблица 27

Целевые индикаторы и показатели эффективности программы

Наименование индикатора	ФОИВ	2004–2007 гг., всего	В том числе				Комментарии по итогам ФЦП
			2004	2005	2006	2007	
1. Количество военнослужащих, проходящих службу по контракту в войсковых частях, переводимых на новый способ комплектования, чел.	МО	125359	18215	40842	24405	41897	В интересах общества, минимизации призыва и экономических издержек семей, а также гражданской экономики страны данный индикатор следовало бы дополнить указанием общих количеств военнослужащих, проходящих службу по контракту и по призыву
	МВД	9729	3880	3881	992	976	
	ФСБ	3634	–	–	990	2644	
	Итого	138722	22095	44723	26387	45517	
2. Количество мест для размещения военнослужащих, проходящих службу по контракту, в общежитиях с жилыми ячейками и упрощенного типа	МО	115636	22004	27267	26390	45517	С точки зрения граждан и общества не менее важно знать количество военнослужащих, особенно семейных, не обеспеченных жильем, способы и темпы решения их жилищных проблем
	МВД	9764	2048	2582	3871	1263	
	ФСБ	1180	–	–	660	520	
	Итого	126580	24052	29849	30921	41758	
3. Количество мест для обучения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту	МО	25478	502	2562	4377	18037	В интересах общества представляется не менее важным знать, что все военнослужащие (по контракту и по призыву) в воинских частях по месту службы действительно обеспечены условиями для занятия боевой подготовкой и выполнения своих обязанностей с соблюдением всех условий безопасности службы
	МВД	860	–	–	763	97	
	ФСБ	571	–	–	200	371	
	Итого	26909	502	2562	5340	18505	

Из таблицы следует, что как таковых показателей эффективности в ней нет. Хотя методы оценки боеспособности войск – как показателя военной эффективности ФЦП – существуют[103].

Если воспользоваться этими методами, то оказывается, что одновременно с ростом боеспособности воинских частей постоянной готовности происходит ее снижение во всех остальных воинских частях, поскольку они уже пополнились гражданами, призванными не на 2, а на 1,5 года, а с 2008 г. будут пополняться призванными на 1 год. Боеспособность этой части регулярных войск снизится вследствие слабой обученности

[103] Цымбал В., Кардашевский Н. Многоуровневый анализ проблем призыва на военную службу в России // Вопросы экономики. 2006. № 1. С.70–85.

военнослужащих и отсутствия стимулов к эффективной службе, к освоению современного оружия, бережному отношению к нему. И в целом боеспособность РМКС в военной организации РФ, как показали расчеты[104], снизится.

Таким образом, выполнение ФЦП оказалось извращенным не только по сравнению с потребностями общества и граждан, но и с военно-политическими установками Президента. Занижение (по сравнению с замыслом) количества контрактников при сохранении общей численности должностей РМКС ведет к росту количества призываемых, одновременно произведенная отмена отсрочек увеличит количество граждан, желающих «откупиться» и имеющих такую возможность, поскольку призываться уже будут главным образом выпускники вузов, получившие специальность, востребованную на рынке труда. В безусловном выигрыше от такого окончания ФЦП окажутся только коррупционеры.

Что касается других аспектов военно-кадровой политики, то в истекшем году принято несколько актов, направленных на реальное улучшение ситуации. Указом Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 утверждены и вводятся в действие новые общевоинские уставы ВС РФ: дисциплинарный; внутренней службы; гарнизонной и караульной службы. Приняты решения: об ускорении повышения в 2008 г. денежного довольствия военнослужащих; о возвращении военным пенсионерам задолженностей, которые тянулись с 1995 г.; об отмене призыва выпускников вузов, имеющих военные кафедры, на офицерские должности. Есть явные успехи в обеспечении жильем как тех военнослужащих, которые ранее получили право на получение жилья в собственность, так и тех, которые нуждаются в служебном жилье.

Однако по отношению к военнослужащим РМКС намеченное повышение их окладов не поднимет размер их денежного довольствия выше средней зарплаты по стране, а значит, не обеспечит привлекательность военной службы по контракту. Новые дополнительные выплаты, введенные приказом министра обороны от 1.11.2007 г. № 450, повысят денежное довольствие не тех военнослужащих, которые в этом более всего нуждаются, а тех, которые служат в центральном аппарате Минобороны.

5.5.2. Техническое оснащение и обеспечение функционирования военной организации РФ

Военно-техническая политика была выражена в засекреченной Государственной программе вооружения (ГПВ) на период до 2015 г.

На основании открытых материалов 2007 г. можно утверждать лишь то, что выполнение программы натыкается на общеизвестные принципы: чем выше степень монополизации (а именно этим чревата вертикальная интеграция), чем слабее конкуренция, тем более затратным оказывается производство. Примеров этому в системе заказов вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) и в работе предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК) много. Приведем некоторые. За последние три года стоимость стратегической баллистической ракеты (БР) «Тополь-М» возросла более чем вдвое. Это существенно превышает общий уровень инфляции. Следовательно, увеличение расходов на закупку БР не увеличит объемы закупок. 7 ракетных комплексов в

[104] Воробьев Э., Цымбал В. Система комплектования военной организации государства // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 3. С. 85–93.

год так и останутся реальным темпом обновления наступательных стратегических средств наземного базирования, что не соответствует существующим договоренностям с США об уровнях стратегических вооружений. Передача заказа на разработку БР морского базирования «Булава» в руки традиционного разработчика БР наземного базирования вместо декларировавшейся экономии средств (за счет унификации) привела не только к их перерасходу, но и к срыву сроков принятия на вооружение новых морских ракетоносцев.

Второй военно-экономический тезис, многократно озвученный в программах модернизации ОПК, – о том, что ОПК является «локомотивом», который вывезет родственные сектора гражданского машиностроения на мировой уровень высоких технологий, тоже не является безусловно правильным. Он опять-таки нуждается в соблюдении условий конкуренции, в независимом гражданском контроле и в научном обосновании.

В завершение этого подраздела отметим, что проблемы развития военного производства «наткнулись» на издержки военно-кадровой политики, о которых говорилось в предыдущем подразделе. На специальном заседании, которое проходило под председательством первого вице-премьера Д. Медведева, мрачную картину отечественной оборонки охарактеризовал глава госкорпорации «Ростехнологии» С. Чемезов. По его словам, рост продаж российского оружия на внешнем рынке (по итогам 2007 г. – 8 млрд долл.) и гособоронзаказа выявил одну из острейших проблем – отсутствие рабочих кадров. Средний возраст рабочих составляет сегодня 45 лет, а по персоналу с высокой квалификацией – 53 года. Имея огромные средства, предприятия не в состоянии в срок и качественно выполнить поставленные перед ними задачи. Например, Северодвинское машиностроительное предприятие не смогло выполнить заказ Индии по переоборудованию авианосца «Адмирал Горшков». Заводу банально не хватило сварщиков.

Чтобы исправить ситуацию, предложено возродить систему ПТУ и техникумов под эгидой государства, а также стимулировать студентов технических вузов, с тем чтобы после получения диплома они хотели пойти на предприятия ВПК. Привлекательность можно обеспечить, к примеру, предоставлением служебного жилья. Но есть и другие предложения: либо восстановить отсрочку для работников ОПК, либо приравнять работу на этих предприятиях к альтернативной гражданской службе (АГС). Госдума нового созыва рассмотрит законопроект на этот счет уже весной 2008 г.[105]

5.5.3. Военные расходы федерального бюджета

Федеральным бюджетом на 2007 г.[106] по разделу 02 «Национальная оборона» предусматривалось израсходовать 822 млрд 36 млн руб., что должно было составить 2,63% ВВП, или 15,1% расходов федерального бюджета. Хотя майская корректировка федерального бюджета[107] в явном виде вроде бы не коснулась военных расходов, однако в отчетах Федерального казначейства[108] уже с февраля утверждалось, что законом по

[105] Литовкин Д. Опять тебе броню дает родной завод «Компрессор»! Квалифицированных рабочих будут освобождать от армии // Известия. 2007. 12 июля.
[106] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» № 238-ФЗ.
[107] Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год“» от 15.05.2007 г. № 74-ФЗ.
[108] Отчетность об исполнении федерального бюджета (см. http://www.roskazna.ru/reports/fb.html).

указанному разделу расходов выделены ассигнования в размере 825 млрд 169 млн руб., постепенно возросшие без формального изменения закона к ноябрю уже до 833 млрд 978 млн. После того как в ноябре федеральный бюджет на 2007 г. наконец-то принял свой окончательный облик[109], зафиксировав расходы по разделу 02 на уровне 839 млрд 103 млн руб., дискреционный рост расходов тем не менее продолжился и после этого. Так, уточненной бюджетной росписью[110] по этому разделу в ноябре допускалось израсходовать уже 840 млрд 623 млн, а в декабре – уже 840 млрд 869 млн руб.

В окончательной версии федерального бюджета его расходы увеличились с 5 трлн 463 млрд до 6 трлн 531 млрд руб., или на 19,6% по сравнению с версией конца 2006 г. При этом расходы по разделу 02 «Национальная оборона» выросли на 2,1% и достигли 839 млрд 103 млн руб., или 2,61% ВВП и 12,9% расходов федерального бюджета. Следует отметить, что расходы по другим разделам бюджета выросли более существенно (за исключение раздела 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», где прирост составил 1,8%).

Вследствие более значительного роста расходов по несекретным статьям федерального бюджета в последнем варианте произошло определенное сокращение степени его общей засекреченности по сравнению как с первоначальным вариантом (с 12,2 до 10,3%), так и с двумя предшествующими годами (см. *табл. 28*). В абсолютном выражении секретные расходы в 2007 г. тем не менее выросли с 669 млрд 25 млн в первоначальном варианте до 674 млрд 747 млн руб. – в окончательном.

В федеральном бюджете 2007 г. оказалась впервые засекреченной часть ассигнований раздела 11 «Межбюджетные трансферты» и подраздела 0410 «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» функциональной классификации расходов федерального бюджета. И как бы ни хотелось верить, что рассекречивание в 2007 г. закрытых на протяжении двух предшествующих лет ассигнований в подразделе 0806 «Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой информации» окажется хорошим примером для всех участников разработки российского федерального бюджета, анализ федерального бюджета на 2008 г. и на плановый период 2009–2010 гг. показал[111], что тенденция неуклонного снижения прозрачности главного финансового документа страны продолжается.

Таблица 28

Доля секретных ассигнований федеральных бюджетов 2003–2007 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6
Расходы федерального бюджета в целом	9,73	9,83	11,33	11,80	10,33
01 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п[112]	н/п	3,67	6,28	5,52
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	31,88	18,04	–	0,01	<0,01
0110 Государственный материальный резерв	97,73	93,33	82,86	89,23	92,18
0111 Фундаментальные исследования	–	–	2,13	1,22	1,12
0115 Другие общегосударственные вопросы	н/п	н/п	0,05	0,72	0,28

[109] Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год“» от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.
[110] См. данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.
[111] См.: Экономико-политическая ситуация в России. 2007. Август. С. 44–48.
[112] Не применимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

Продолжение таблицы 28

1	2	3	4	5	6
02 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	37,22	38,40	42,06	42,77	45,33
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	35,39	36,11	33,07	35,59	37,11
0203 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0204 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	–	–	100,0	100,0	100,0
0205 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0206 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100,0	41,05	45,22	46,90	50,65
0207 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	н/п	98,37	93,94	93,69
0208 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	н/п	2,49	8,79	24,38
03 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	23,33	20,79	28,52	31,64	31,07
0302 Органы внутренних дел	3,40	3,01	4,76	6,31	5,16
0303 Внутренние войска	13,21	11,10	11,76	10,31	9,80
0306 Органы безопасности	100,00	98,91	97,80	95,49	97,31
0307 Органы пограничной службы	19,73	22,88	100,00	98,97	97,62
0309 Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	43,69	41,74	59,02	62,39	50,65
0311 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	73,95	66,41	64,43
0313 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	8,26	50,71	39,95
04 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	н/п	0,05	0,02	0,44
0410 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	н/п	–	–	5,23
0411 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	н/п	0,12	0,06	<0,01
05 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	н/п	–	3,42	0,85
0501 Жилищное хозяйство	н/п	н/п	–	4,22	5,69
07 ОБРАЗОВАНИЕ	–	–	2,76	2,69	2,39
0701 Дошкольное образование	–	–	2,03	2,17	2,44
0702 Общее образование	–	–	1,51	1,91	2,14
0704 Среднее профессиональное образование	–	–	1,06	1,03	1,02
0705 Переподготовка и повышение квалификации	–	–	16,85	15,78	17,22
0706 Высшее профессиональное образование	–	–	3,15	2,93	2,53
0709 Другие вопросы в области образования	–	–	0,30	0,33	0,28
08 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	0,17	0,17	0,21
0801 Культура	–	–	0,14	0,10	0,16
0804 Периодическая печать и издательства	–	–	13,46	7,45	2,57
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой коммуникации	–	–	0,02	0,15	–
09 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ	–	–	4,30	3,99	2,57
0901 Здравоохранение	–	–	5,61	4,66	2,94
0902 Спорт и физическая культура	–	–	0,28	0,26	0,24
11 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	–	–	–	–	0,16
1101 Финансовая помощь бюджетам других уровней	–	–	–	–	0,50

Источник: Расчеты ИЭПП по данным федеральных бюджетов 2003–2007 гг. (данные 2003–2004 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам действующей бюджетной классификации).

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ и их изменение относительно 2006 г. в соответствии с окончательным вариантом федерального бюджета на 2007 г. показаны в *табл. 29* (пересчет в цены 2006 г. выполнен с использованием первой оценки Росстатом индекса-дефлятора ВВП в 2007 г.[113]).

Таблица 29

Прямые военные расходы федерального бюджета по разделу «Национальная оборона»

Наименование раздела и подразделов	2007 г., млн руб./ то же в ценах 2006 г.	Изменение в 2007 г. по сравнению с 2006 г., млн руб./ прирост, %	Доля расходов, %/ изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	839 103 739 297	53 149 7,75	12,85 –2,64	2,54 –0,01
Вооруженные Силы Российской Федерации	606 163 534 064	18 701 3,63	9,28 –2,35	1,84 –0,08
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	4 157 3 662	146 4,14	0,06 –0,02	0,01 –
Мобилизационная подготовка экономики	4 736 4 172	672 19,21	0,07 –0,01	0,01 –
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	117 103	43 71,92	0,00 –	0,00 –
Ядерно-оружейный комплекс	12 099 10 659	–770 –6,74	0,19 –0,07	0,04 –
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6 665 5 872	–71 –1,20	0,10 –0,03	0,02 –
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	122 759 108 158	14 887 15,96	1,88 –0,23	0,37 0,03
Другие вопросы в области национальной обороны	82 408 72 606	19 542 36,83	1,26 0,06	0,25 0,05

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

Следующая часть военных расходов, производимых за счет других разделов российского федерального бюджета, представлена в *табл. 30*. В отличие от предыдущих лет, в ее состав включены оценки нижней границы расходов военной организации, осуществляемых в составе таких традиционно мирных разделов бюджета, как 04 «Национальная экономика», 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство», 07 «Образование», 08 «Культура, кинематография и средства массовой информации», 09 «Здравоохранение и спорт» и 11 «Межбюджетные трансферты».

[113] Социально-экономическое положение России: Доклад. М.: Росстат. 8.02.2008 г.

Таблица 30

Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам федерального бюджета

Наименование разделов (подразделов) или характера расходов	2007 г., млн руб./ то же в ценах 2006 г.	Изменение в 2007 г. по сравнению с 2006 г., млн руб./ прирост, %	Доля расходов, %/ изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
Военные расходы в разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	46 394	2 451	0,71	0,14
	40 876	6,38	–0,16	–
Органы безопасности	115 955	9 345	1,78	0,35
	102 163	10,07	–0,32	0,01
Органы пограничной службы	56 927	–682	0,87	0,17
	50 156	–1,34	–0,28	–0,02
Войска МЧС и гражданская оборона	24 457	–421	0,37	0,07
	21 548	–1,92	–0,12	–0,01
Военные расходы в разделе «Национальная экономика»				
Военные виды[114] расходов	10 410	4 134	0,16	0,03
	9 172	82,07	0,05	0,01
Секретные расходы	3 187	2 753	0,05	0,01
	2 808	5004,34	0,05	0,01
Военные расходы в разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Расходы Минобороны	15 452	–7 591	0,24	0,05
	13 614	–35,80	–0,24	–0,03
Секретные расходы	2 511	353	0,04	0,01
	2 213	18,99	0,01	–
Военные расходы в разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	27 971	–5 131	0,43	0,08
	24 644	–17,23	–0,24	–0,03
Секретные расходы	6 862	336	0,11	0,02
	6 045	5,89	–0,02	–
Военные расходы в разделе «Культура, кинематография и средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	2 429	376	0,04	0,01
	2 140	21,34	–	–
Секретные расходы	148	37	0,00	0,00
	131	39,05	–	–
Военные расходы в разделе «Здравоохранение и спорт»				
Расходы Минобороны	21 434	–2 414	0,33	0,06
	18 884	–11,33	–0,15	–0,01
Секретные расходы	7 112	–125	0,11	0,02
	6 266	–1,97	–0,04	–
Расходы в разделе «Межбюджетные трансферты»				
Федеральные дотации, субвенции и межбюджетные трансферты закрытым административно-территориальным образованиям	19 842	1 645	0,30	0,06
	17 482	10,39	–0,05	–
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по первичному воинскому учету	1 189	48	0,02	0,00
	1 048	4,79	–	–

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

[114] Виды расходов 215, 220–252 и 256 по действовавшей бюджетной классификации.

Косвенные военные расходы, связанные с прошлой военной деятельностью, показаны в *табл. 31*, а суммарные показатели военных расходов РФ в 2007 г. – в *табл. 32*. Наблюдаемый необычно высокий прирост пенсионных расходов (*табл. 31*) произошел в связи с принятым в октябре решением[115] погасить задолженность, возникшую у государства в 1995–1998 гг. перед пенсионерами Минобороны и Пограничных войск. Необходимые для этого средства в объеме 42 млрд 615 млн руб. выделены Минфину. Без учета этой суммы пенсионные расходы Минобороны в 2007 г. в реальном выражении снизились на 2%.

Таблица 31

Косвенные военные расходы, связанные с прошлой военной деятельностью

Наименование разделов (подразделов) или статей	2007 г., млн руб./ то же в ценах 2006 г.	Изменение в 2007 г. по сравнению с 2006 г., млн руб./ прирост, %	Доля расходов, %/ изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
Пенсионное обеспечение (Минобороны)	129 967 114 509	36 025 31,46	1,99 0,22	0,39 0,10
Материальное обеспечение сотрудников ядерного оружейного комплекса	1 845 1 625	208 12,79	0,03 –	0,01 –
Субсидии на приобретение жилья увольняющимися и уволенными военнослужащими	29 381 25 886	9 908 38,28	0,45 0,09	0,09 0,03

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

Таблица 32

Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов, %/ ее изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
Общие прямые военные расходы	1 201 383	18,39 –4,18	3,64 –0,08
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	1 362 576	20,86 –3,87	4,13 0,05
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	1 513 893	23,18 –4,86	4,59 –0,03
Сумма прямых и косвенных федеральных расходов, связанных с текущей и прошлой военной и правоохранительной деятельностью и обеспечением безопасности государства	1 842 542	28,21 –5,39	5,59 0,05

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

Данные о помесячном исполнении военных и связанных с ними расходов федерального бюджета в 2007 г. представлены в *табл. 33*.

[115] Указ Президента РФ от 18.10.2007 г. № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров».

Результаты сопоставления при помощи *рис. 8–10* хода исполнения расходов федерального бюджета по основным компонентам прямых военных расходов раздела 02 «Национальная оборона» за последние 3 года не позволяют говорить о каком-либо влиянии смены руководства Минобороны в феврале 2007 г. на сложившуюся картину исполнения расходов.

В целом же динамика отечественных военных расходов в послекризисный период 1999–2007 гг., показанная в *табл. 34*, подтверждает правоту тех[116], кто 8 лет назад предупреждал о бессмысленности наращивания военных расходов без реформы институтов, унаследованных Россией от советского прошлого.

Таблица 33

Исполнение военных и связанных с ними расходов федерального бюджета 2007 г. по месяцам, млрд руб.

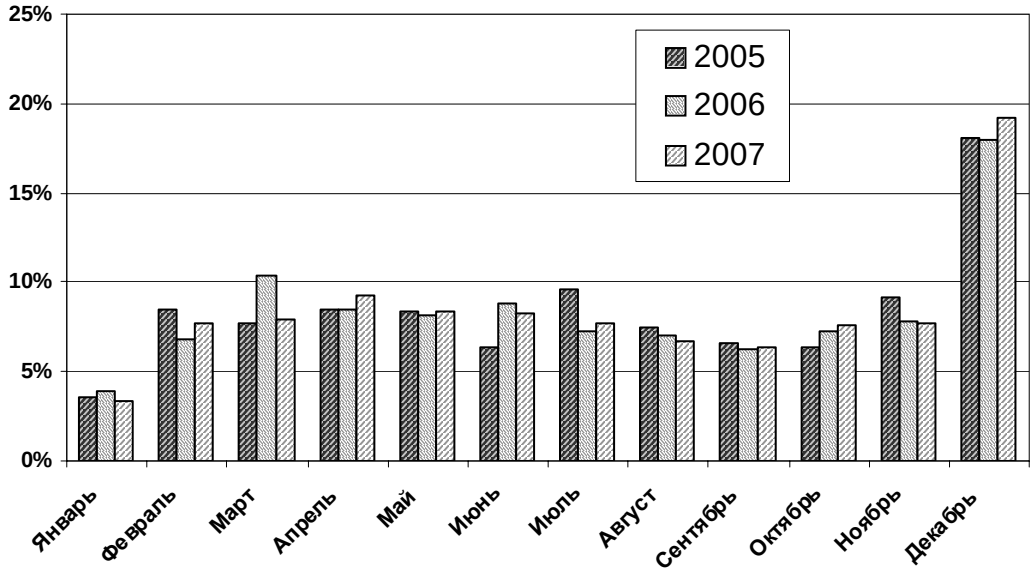
Наименование расходов	Предусмотрено ФБ-2007	ФБ-2007 с изм.	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (перерасход)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	**822,0**	**839,1**	**22,5**	**61,1**	**66,5**	**72,6**	**68,5**	**65,9**	**67,4**	**52,9**	**50,1**	**60,9**	**63,8**	**181,7**	**7,2**
Вооруженные Силы РФ	549,9	606,2	20,0	46,2	47,8	55,7	50,2	49,6	46,5	40,6	38,4	45,8	46,4	116,0	4,0
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	5,9	4,2	0,0	0,1	0,4	0,2	0,2	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	1,0	0,3
Мобилизационная подготовка экономики	3,5	4,7	0,0	0,1	0,1	0,6	0,4	0,4	0,6	0,3	1,5	0,5	0,9	0,3	(0,9)
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	0,1	0,1	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–
Ядерно-оружейный комплекс	12,1	12,1	0,8	3,3	1,5	0,6	1,1	0,4	0,7	0,6	0,8	0,9	0,9	1,2	–
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6,0	6,7	0,8	0,1	0,2	0,8	0,0	0,2	0,8	0,1	0,1	0,7	1,4	0,6	0,3
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	120,5	122,8	0,6	10,8	13,1	7,3	10,9	6,5	13,1	5,5	4,3	6,0	4,9	38,5	1,9
Другие вопросы в области национальной обороны	79,1	82,4	0,2	0,6	3,4	7,4	5,6	8,1	5,6	5,5	4,9	6,8	8,8	24,1	1,7

[116] Шлыков В. Неизбывный комплекс // Ъ-Власть. 2000. 5 мая (№ 19).

Продолжение таблицы 33

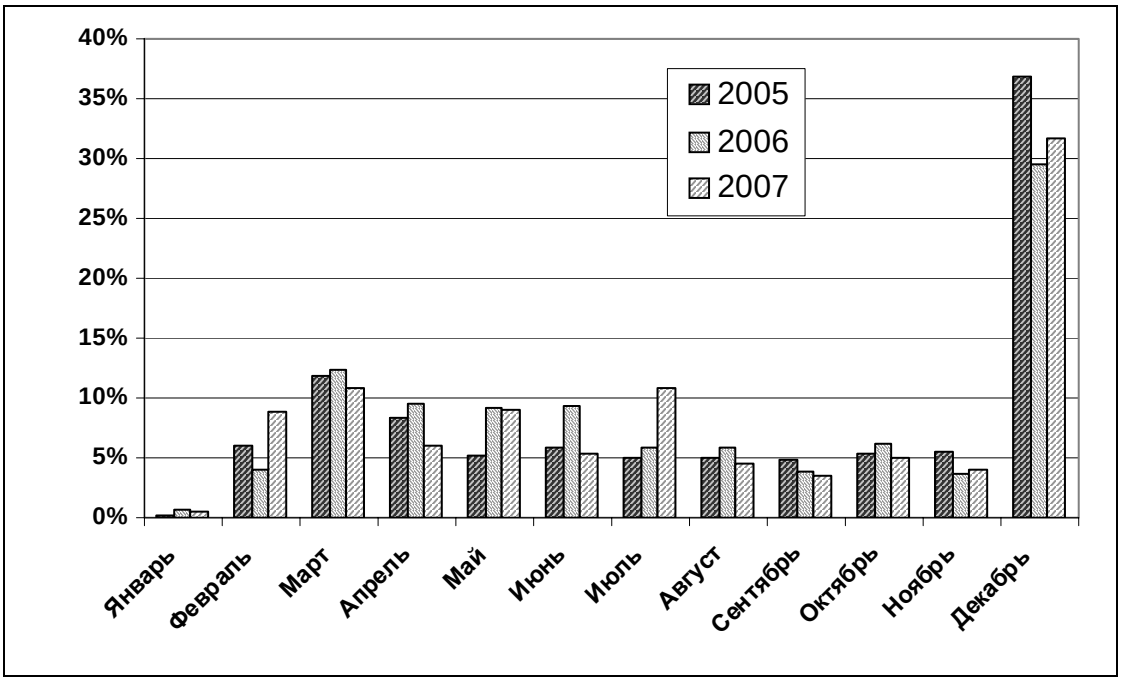
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	**662,9**	**674,8**	**27,9**	**42,7**	**48,4**	**53,0**	**49,1**	**55,7**	**50,2**	**51,2**	**52,6**	**55,0**	**60,9**	**116,5**	**7,8**
Внутренние войска	45,9	46,4	1,3	2,5	2,9	3,8	3,8	3,6	3,8	3,8	3,8	3,7	5,0	8,3	(0,4)
Органы безопасности	113,2	116,0	5,1	6,9	7,8	10,3	7,7	9,1	9,8	9,8	9,3	9,2	9,6	21,5	(0,9)
Органы Пограничной службы	55,3	56,9	1,7	3,2	3,1	4,0	3,6	4,1	4,6	4,2	4,1	4,5	5,5	10,1	3,1
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	40,3	42,0	1,6	3,8	4,0	3,8	2,8	3,2	2,6	2,8	2,5	5,2	3,3	6,2	(0,4)
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	4,7	5,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	1,3	0,1
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	11,2	5,92	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2	0,1	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,5	2,4

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.



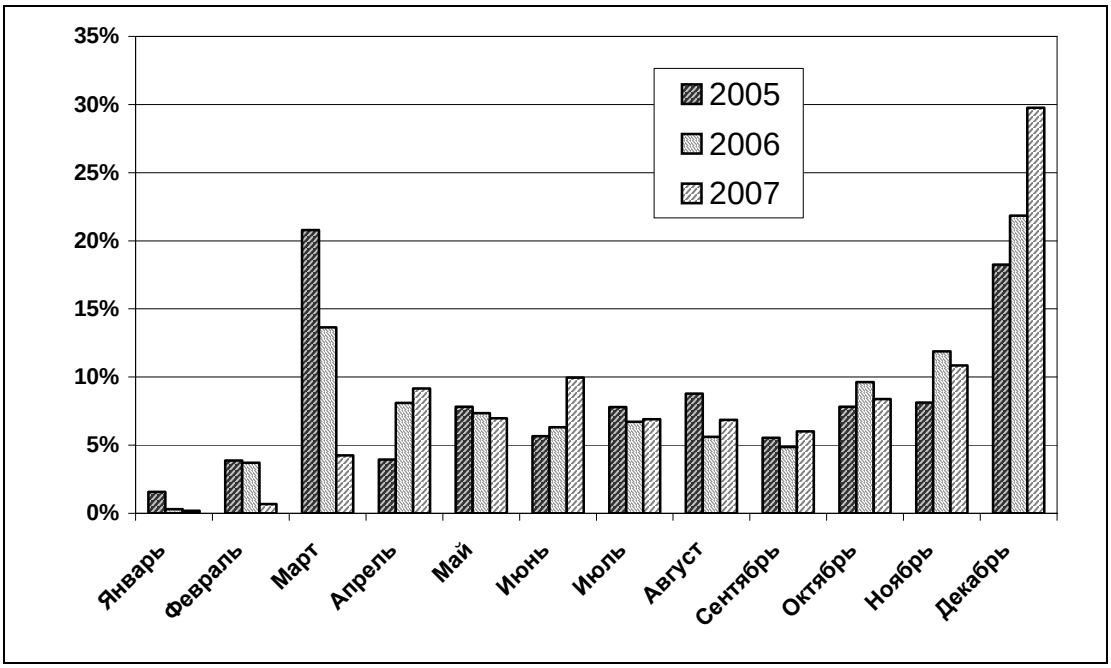
Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 8. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2005–2007 гг.



Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 9. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0207 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2005–2007 гг.



Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 10. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0208 «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2005–2007 гг.

Таблица 34

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2007 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
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
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1
в текущей бюджетной классификации									
выведены в другие разделы бюджетной классификации[б]	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4
Военные расходы, по данным ООН[в]	–	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	–
Общие прямые военные расходы[г]	128,9	270,4	283,4	353,1	456,5	544,5	759,6	992,5	1 201,4
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью[д]	144,0	304,6	329,6	455,6	594,6	630,7	844,4	1 079,0	1 362,6
2. В реальном выражении (в ценах 2007 г.), млрд руб.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	926,8	1 109,9	933,5	828,3	786,0	797,1	900,0	854,3	831,9
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	751,3	1 212,4	809,1	796,8	784,2	792,3	895,7	859,7	839,1
в текущей бюджетной классификации									
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	68,6	97,4	91,3
в сравнимой бюджетной классификации	751,3	1 212,4	809,1	796,8	784,2	792,3	964,2	957,1	930,4
Военные расходы, по данным ООН	–	1 173,1	1 109,6	913,9	987,8	925,0	1 029,8	1 030,1	–
Общие прямые военные расходы	1 033,5	1 565,5	1 068,1	990,2	1 008,8	1 009,3	1 176,4	1 243,6	1 201,4
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 154,7	1 763,5	1 242,1	1 277,7	1 313,9	1 169,1	1 307,8	1 352,0	1 362,6
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	124,8	120,0	112,8	113,9	115,0	125,8	117,8	114,7
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	125,2	118,5	115,7
в текущей бюджетной классификации									

Продолжение таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	9,6	13,4	12,6
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	134,8	132,0	128,3
Военные расходы, по данным ООН	–	131,9	142,6	124,4	143,1	133,5	143,9	142,0	–
Общие прямые военные расходы	128,9	176,1	137,3	134,8	146,2	145,7	164,4	171,5	165,6
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	144,0	198,3	159,6	173,9	190,4	168,7	182,8	186,4	187,9
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	2,52	2,69	2,54	2,52
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,67	2,55	2,54
в текущей бюджетной классификации									
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,28
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,88	2,84	2,82
Военные расходы, по данным ООН	–	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,08	3,06	–
Общие прямые военные расходы	2,67	3,70	3,17	3,26	3,45	3,19	3,51	3,69	3,64
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,99	4,17%	3,69	4,21	4,49	3,70	3,91	4,01	4,13
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	44,4	47,5	53,4
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	44,2	47,9	53,8
в текущей бюджетной классификации									
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,4	5,4	5,9
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	47,6	53,3	59,7
Военные расходы, по данным ООН	–	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	50,8	57,3	–
Общие прямые военные расходы	24,4	37,8	34,6	38,1	43,9	45,8	58,0	69,2	77,0
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	27,2	42,6	40,2	49,2	57,1	53,0	64,5	75,2	87,4

Продолжение таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Справочно									
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	114,0	120,1	119,2	115,7	113,5
Дефлятор расходов на конечное потребление государственного управления[ж], % к предыдущему году	138,5	153,6	134,4	126,9	119,2	119,7	123,6	125,3	*125,3*
Паритет покупательной способности[з], руб./долл.	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	*13,09*	*14,34*	*15,59*

[а] Для 2006–2007 гг. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федеральных бюджетов.
[б] Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 04–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2007 гг.
[в] За 1999 г. Правительством РФ в ООН не были представлены, за 2007 г. – будут представлены в 2008 г., включают в т.ч. расходы на содержание Внутренних войск, пограничников и гражданскую оборону.
[г] В т.ч. на содержание внутренних войск, пограничников, войск гражданской обороны и других элементов военной организации.
[д] С пенсиями военнослужащим.
[е] Дефлированы при помощи дефлятора расходов на конечное потребление государственного управления.
[ж] Для 2007 г. – оценка ИЭПП.
[з] Для 2005–2007 гг. – линейный тренд значений предыдущих лет (оценка ИЭПП).
Источники: Федеральные законы о федеральном бюджете на 1999–2007 гг. и об исполнении федерального бюджета 1999–2005 гг.; Национальные счета России в 1997–2006 годах: Стат. сб./ Росстат. М., 2005–2007; Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2007 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

5.5.4. Тенденции и перспективы развития военной экономики России

Хотя выполнение ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей», принятой в 2003 г., в декабре 2007 г. формально завершилось, фактически оно сорвано. Теперь в СМИ время от времени появляется информация[117] о том, что программа должна быть «довыполнена» в 2008 г., после чего с 2009 г. можно будет начать новую ФЦП перевода на добровольный принцип комплектования по контракту всех сержантов и старшин в военной организации РФ.

Несомненные достижения последних лет подтвердили еще раз, особенно на Северном Кавказе в борьбе с террористами и бандитскими формированиями, что военная безопасность страны должна обеспечиваться профессионалами. Наиболее успешные изменения в системе комплектования военной организации РФ произошли в Пограничной службе ФСБ, полностью отказавшейся от призыва на срочную службу, меньшие, но тоже существенные, – во внутренних войсках МВД. Хуже всего ситуация в ВС РФ.

Однако за счет оттока контрактников из воинских частей, не попавших в перечень воинских частей постоянной готовности, и их восполнения военнослужащими по призыву – за счет меньшей боеспособности тех, кто служит по призыву сейчас, а тем более

[117] Юзбашев В. Интеллект ставят под ружье // Независимое военное обозрение. 2007. 21–27 декабря (№ 45). С.3.

тех, кто будет служить по призыву всего лишь один год, – после 2007 г. произойдет снижение общей боеспособности ВС РФ.

Не возрастет и привлекательность службы по контракту. Об этом свидетельствует отношение к ней руководства Минобороны, проявившееся в период выполнения ФЦП. За время ее выполнения эта программа четырежды корректировалась. Расходы на ФЦП увеличились почти на 20 млрд руб. в ценах 2003 г. Количество должностей, комплектуемых по контракту, сократилось почти на 9 тысяч. Но ни одна копейка избыточных (сверх первоначального плана) средств не пошла на увеличение надбавки к денежному довольствию, которая во многом определяет привлекательность военной службы по контракту. При общем росте расходов на 20% та их часть, которая пошла на капитальное строительство и ремонт, возросла на 44% первоначально установленной суммы, расходы на научные исследования – на 15%, другие – на 7%, а надбавка к денежному довольствию, введенная для обеспечения привлекательности, после 2003 г. не индексировалась. В результате того что инфляция за 4 года превысила 46%, эта надбавка обесценилась почти в полтора раза. Произошедшее с 1 декабря 2007 г. увеличение выплат на 15% и обещанное Президентом РФ увеличение их в 2008 г. ситуацию не изменят.

Ожидавшиеся от ФЦП социально значимые результаты, которые более важны для общества, чем для армии, также нельзя считать достигнутыми в полной мере. Это провозглашенное в паспорте ФЦП «снижение сложившейся в обществе неудовлетворенности существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, … и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в «горячих» точках. Произошедшая (одновременно со снижением срока службы) отмена социально значимых отсрочек от призыва приведет к обратному эффекту – росту неудовлетворенности общества, а также, говоря конкретнее:

– к подрыву наметившихся успехов в демографической политике государства (из-за призыва молодых отцов), причем всем ясно, что компенсация в размере 6 тыс. руб./мес. на ребенка, отец которого будет призван, при средней зарплате по стране, приближающейся к 14 тыс. руб./мес., не может считаться достаточной;
– к снижению кадрового потенциала оборонной промышленности (из-за призыва молодых рабочих дефицитных специальностей, имевших отсрочки, и призыва молодых инженеров – выпускников вузов, ориентировавшихся на работу в ОПК);
– к увеличению интенсивности «утечки мозгов» (из-за призыва большинства выпускников вузов независимо от специальности и их боязни как самой армии, так и потери темпа карьерного роста и квалификации).

Среди социально значимых результатов ФЦП есть одно явное достижение – то, что, как заверяют военачальники, в Чечне воинов, служащих по призыву, нет. Однако юридическая возможность использования военнослужащих, проходящих службу по призыву, в боевых действиях мирного времени сохранена! По крайней мере, в действующем Положении о прохождении военной службы пункт 3 статьи 2 до сих пор записан так: «Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, могут быть направлены (в том числе в составе подразделения, воинской части, соединения) для выполнения задач в условиях вооруженных конфликтов (для участия в боевых действиях) после прохождения ими военной службы в течение не менее шести месяцев и после подготовки по военно-учетным специальностям».

Такая же ситуация и по многим другим факторам, определяющим неудовлетворенность общества не только существующей системой комплектования, но и сложившимся порядком в воинских частях. Причин недовольства граждан и фактов нарушения их прав меньше не стало. Характерно, что за период после 1999 г. количество военнослужащих, погибших вне зон боевых действий, – «небоевых потерь» приблизительно равно количеству боевых потерь.

Так что военно-кадровая политика, которая была продемонстрирована в период выполнения ФЦП, выгодна только криминальным структурам, наживающимся на недостатках системы комплектования армии и страхе граждан перед военной службой.

Она может привести страну после 2007 г. к социальному взрыву.

Никаких новых рекомендаций по его предотвращению не надо изобретать. Напомним некоторые:

1. Обсудить итоги ФЦП на открытом совместном заседании Межведомственной комиссии, которая была создана для анализа хода ФЦП, и представителей всех общественных организаций, располагающих независимыми оценками результатов ФЦП и состояния дел с прохождением военной службы по контракту и по призыву. При этом участники обсуждения должны быть заблаговременно обеспечены всей финансово-экономической информацией по ФЦП и ее прежнему обоснованию. Только после учета всех недостатков прежней ФЦП можно начинать новую.

2. Срочно повысить уровень денежного довольствия всех контрактников начиная с солдата и матроса (причем не только в воинских частях постоянной готовности) до величины, на 20% превышающей среднюю зарплату в стране. И далее ежегодно следует поддерживать этот уровень. Заметим, что указанный выше уровень остается стабильным начиная с опроса 2001 г., выполненного ВЦИОМом и приводившегося в прежних публикациях ИЭПП. Результаты опросов, выполненных «Росгосстрахом», подтвердили это[118]. Размер «справедливой» зарплаты бюджетников оценивается в соответствии с возрастом и благосостоянием опрошенных. Молодые люди до 26 лет уверены, что на первом месте по заработкам должны быть рядовые контрактники (23 400 руб.). За контрактников «голосовали» и опрошенные женщины (26 300 руб.). Самые щедрые зарплаты называли москвичи (до 35 000 руб.), самые низкие – жители малых городов (от 13 000 руб.).

Соответственно необходимо изменить денежное довольствие офицеров, прапорщиков и мичманов. Одновременно сократить численность войск, главным образом в тех воинских частях, которые не входят в категорию постоянной готовности и не заняты боевым дежурством.

3. Так же срочно надо пересмотреть (с обязательным привлечением общественных организаций) законодательную базу военной службы и устранить ее дефекты, касающиеся порядка призыва и набора контрактников, условий военной службы по контракту и по призыву. Установить законом единственное для мирного времени предназначение военной службы по призыву – только для получения военно-учетной специальности, необходимой для дальнейшей службы в регулярных войсках и для пребывания в составе военнообученного ресурса (резерва), если военно-политическая ситуация в мире будет требовать его поддержания на соответствующем уровне.

[118] Ведомости. 2007. 19 декабря (№ 240).

4. Аналогично безотлагательным представляется открытое обсуждение основных направлений военно-технической политики РФ в части, касающейся рационального использования знаний и технологий двойного назначения в интересах развития гражданской экономики и достижения всех видов экономического эффекта, включая военный, народнохозяйственный и коммерческий.

5. Прежними остаются рекомендации и по военно-бюджетным проблемам.

Предстоит наконец-то согласовать бюджетную классификацию РФ с миссией, целями и задачами деятельности военной организации РФ, установить четкую взаимосвязь между показателями, характеризующими эту деятельность, и суммами средств, расходуемых на их осуществление. А без этого, если говорить о перспективах, военные расходы РФ будут осуществляться бесконтрольно. Что и ожидается на весь период до 2010 г.

Засекреченность военных расходов РФ будет и дальше превышать разумные нормы и, главное, будет осуществляться с нарушением федерального закона о государственной тайне. Этот коррупциогенный дефект российской бюджетной системы, безусловно, окажет негативное воздействие не только на военную экономику РФ, но и на всю экономику страны.

Фактические военные расходы РФ, если их оценивать применительно к международным стандартам военных расходов государств, признанным, заметим это, Россией, конечно же превышают тот уровень в долях ВВП, который обозначен в бюджете и провозглашается военно-политическими руководителями РФ, что не способствует авторитету государства.

Как не способствует ему и то, если вернуться к вопросу о комплектовании, что среди стран «большой восьмерки» призыв сохранен только в РФ и Германии, но в Германии срок службы равен 9 месяцам, а уровень обеспечения любого военнослужащего, включая тех, кто служит по призыву, и условия службы лучше, чем у российского контрактника.

Что касается заявленных достоинств трехлетнего планирования бюджета, особенно для военной организации, то конец 2007 г. (уже после окончательного утверждения и опубликования бюджета) показал: бюджет придется корректировать даже на первый из предстоящих – 2008 г. И это произошло в начале 2008 г. с расходами на боевую подготовку, денежным довольствием военнослужащих и соответственно с пенсиями бывших военнослужащих.

5.6. Муниципальная реформа: накопление проблем и поиск решений

5.6.1. Изменения в федеральном законодательстве в 2007 г.

В 2007 г. продолжился процесс изменения федерального законодательства о местном самоуправлении. В общей сложности 9 федеральными законами были внесены поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в статьи отраслевых законов, регулирующие полномочия органов местного самоуправления. При этом большая часть поправок по разграничению полномочий между различными уровнями власти была принята в последнем квартале 2007 г. Это продолжило традицию, согласно которой наиболее значимые поправки в данной сфере принимались в самом конце года

уже после утверждения бюджетов, что создавало существенные сложности регионам и муниципалитетам с планированием финансирования вновь закрепленных за ними полномочий.

Основными направлениями развития федерального законодательства о местном самоуправлении в 2007 г. были:

– урегулирование вопросов разграничения полномочий и
– внесение изменений в экономические и финансовые основы местного самоуправления.

Кроме того, дополнения были внесены в территориальные и организационные основы местного самоуправления, а также в законы, регулирующие осуществление местного самоуправления на территориях с особым статусом.

В сфере разграничения полномочий основные изменения и дополнения были направлены, с одной стороны, на конкретизацию полномочий органов местного самоуправления по решению ранее закрепленных за муниципальными образованиями вопросов местного значения, а с другой – на расширение компетенции муниципальных органов власти.

Полномочия органов местного самоуправления были конкретизированы по четырем вопросам местного значения, закрепленным за муниципальным уровнем Законом № 131-ФЗ, а именно по вопросам:

– организации оказания медицинской помощи населению[119];
– обеспечения первичных мер пожарной безопасности населенных пунктов, входящих в состав поселений и городских округов[120];
– создания условий для развития малого и среднего предпринимательства[121];
– осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения[122].

Расширение компетенции муниципальных образований произошло за счет введения дополнительных прав и полномочий органов местного самоуправления. В частности, в сфере охраны здоровья населения органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов было предоставлено право за счет доходов местных бюджетов создавать службу неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений. Кроме того, было введено полномочие органов местного самоуправления по организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов

[119] Поправки в отраслевое законодательство были внесены ст. 6 Федерального закона от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее – Закон № 230-ФЗ).

[120] Поправки в отраслевое законодательство были внесены ст. 7 Закона № 230-ФЗ.

[121] Перечень полномочий органов местного значения был установлен Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (вступил в силу с 1 января 2008 г.).

[122] Перечень полномочий органов местного значения был установлен Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этим же законом была изменена формулировка вопроса местного значения, который ранее был определен как «содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения…».

местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений[123]. Также были расширены возможности по передаче на муниципальный уровень государственных полномочий.

В сфере территориальных основ местного самоуправления уточнены некоторые вопросы, которые до настоящего момента не нашли отражения в федеральных законах. В частности, предусмотрены процедуры изменения границ городских округов путем включения в них городских и сельских поселений, а также процедуры упразднения муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местах. При решении вопроса о включении поселений в состав городского округа была упрощена процедура учета мнения населения: мнение населения выражается решениями представительных органов, в то время как по большинству других видов преобразований поселений и изменения их границ мнение населения должно выявляться голосованием или на сходах граждан.

В сфере организационных основ поправки, принятые в 2007 г., ограничили возможности глав местных администраций, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц заниматься оплачиваемой деятельностью[124].

Кроме того, федеральным законодательством были установлены требования к деятельности представительных органов местного самоуправления и санкции за невыполнение этих требований, к числу которых относится и роспуск представительного органа по решению субъекта Федерации[125]. Необходимо отметить, что контроль за деятельностью представительных органов был введен не только на муниципальном, но и на региональном уровне.

Реформирование финансовых и экономических основ местного самоуправления также осуществлялось по нескольким направлениям. В сфере имущественных отношений были приняты поправки, расширяющие перечень разрешенных видов имущества для муниципальных образований[126]. Муниципалитеты всех типов могут теперь иметь имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства. Также был конкретизирован вопрос о принадлежности объектов, созданных за счет государственных инвестиций и направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, которые теперь в обязательном порядке должны передаваться в муниципальную собственность[127].

---

[123] Поправки в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, внесенные ст. 26 Закона № 230-ФЗ.

[124] Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы».

[125] Федеральный закон от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований».

[126] Пункт 20 ст. 26 Закона № 230-ФЗ.

[127] Статья 19 Закона № 230-ФЗ.

Значительные изменения в 2007 г. претерпело бюджетное законодательство. Федеральным законом № 63-ФЗ[128] были внесены существенные поправки в Бюджетный кодекс РФ, такие как:

- изменение нормативов распределения между муниципальными бюджетами доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; в частности, 50% доходов от использования земельных участков, ранее поступавших в поселенческие бюджеты, стали зачисляться в бюджеты муниципальных районов;
- конкретизация источников неналоговых доходов местных бюджетов;
- установление более жестких мер контроля за деятельностью органов местного самоуправления дотационных муниципальных образований;
- изменение механизмов предоставления местным бюджетам целевых трансфертов на решение вопросов местного значения, в частности, объединение фондов муниципального развития и софинансирования социальных расходов в региональный фонд софинансирования расходов;
- предоставление возможности выделения из региональных фондов финансовой поддержки поселений дотаций исходя не только из численности жителей, но и из бюджетной обеспеченности поселений[129];
- предоставление права поселениям передавать отдельные бюджетные полномочия финансового органа по соглашениям финансовому органу муниципального района;
- изменение официального названия «отрицательного трансферта», который теперь носит название «субсидии», а не «субвенции».

Среди других изменений федерального законодательства о местном самоуправлении необходимо также отметить урегулирование вопросов организации местного самоуправления на территориях, имеющих особый статус. В частности, расширен перечень территорий, для которых установлены особенности организации местного самоуправления. Такой статус получили территории, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Для них установлено, что полномочия по обеспечению завоза отдельных товаров (топливно-энергетических ресурсов, продовольственных товаров и продукции производственно-технического назначения), по которым необходимы централизованные поставки, осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ[130]. Значительные

[128] Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

[129] Необходимо отметить, что поправки, разрешающие выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, были внесены только в первую часть ст. 137. В третьей части рассматриваемой статьи сохранилось ранее действовавшее положение Закона о том, что «размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя». В результате остается неурегулированным вопрос о том, каким из двух положений закона должны руководствоваться регионы при определении своей финансовой политики в отношении поселений.

[130] Пункт 21 ст. 26 Закона № 230-ФЗ.

изменения были также внесены в Федеральный закон от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»[131].

В качестве продолжения тенденций к централизации власти можно рассматривать введение в Закон № 131-ФЗ ст. 18.1 об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая предусматривает возможность выделения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей эффективности. При этом перечень показателей утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Этой статьей фактически предусматривается проведение федеральными и региональными органами власти оценки деятельности муниципальных властей, которые организационно, согласно Конституции РФ, отделены от системы органов государственной власти в Российской Федерации.

5.6.2. Изменения в региональном законодательстве

В соответствии с Федеральным законом от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ срок полномасштабной реализации муниципальной реформы был отложен до 1 января 2009 г. До этой даты действует переходный период, в течение которого регионы ежегодно устанавливают своими законами порядок решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями, включая объем закрепленных за поселениями полномочий, организацию финансирования решения вопросов местного значения и т.п.

Анализ регионального законодательства в данной сфере на 2006 г. с точки зрения темпов и масштабов реализации муниципальной реформы позволил выделить 4 группы регионов:

- в которых в соответствии с региональным законодательством муниципальная реформа реализуется в полном объеме с 1 января 2006 г. По официальным данным Министерства регионального развития РФ, в 2006 г. полностью внедрили муниципальную реформу 47 регионов, однако на основе исследований, проведенных ИЭПП, можно сделать вывод, что таких регионов несколько меньше – 45[132];
- в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами. К этой группе было отнесено 26 регионов. При этом вновь созданным поселениям в 2006 г. было передано от 3 до 24 вопросов местного значения;
- установившие различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений. К данной группе относилось 9 регионов;

[131] Статья 36 Закона № 230-ФЗ.

[132] По результатам исследований ИЭПП, в 2006 г. из перечня Министерства регионального развития были исключены такие регионы, как Москва, Санкт-Петербург, Тюменская, Сахалинская области, и добавлены Астраханская и Ленинградская области, как распространившие ограничения самостоятельности на незначительное число вновь созданных поселений. Причины различий в перечне регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, подробно изложены в документе «Муниципальная реформа в 2007 г.: особенности реализации» (готовится к публикации). Однако в целом можно сказать, что Минрегион в первую очередь ориентировался на букву закона, а авторы исходили из духа закона.

- фактически не приступившие к реализации муниципальной реформы в 2006 г. и передавшие все вопросы местного значения поселений на уровень муниципальных районов. Такой политики придерживались 3 региона.

Региональное законодательство на 2007 г. по данному вопросу достаточно существенно изменилось. К основным изменениям можно отнести следующие:

1) расширилось число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу;
2) для регионов, не полностью внедривших реформу, характерно расширение перечня вопросов местного значения, переданных на уровень поселений;
3) в регионах, не полностью внедривших муниципальную реформу, наблюдается тенденция к выделению отдельных территорий, на которых муниципальная реформа в экспериментальном порядке внедряется в полном объеме;
4) в региональных законах о порядке решения вопросов местного значения большее внимание уделяется проблематике разграничения муниципальной собственности между муниципальными районами и поселениями.

Распределение регионов по четырем рассмотренным выше группам в 2007 г. выглядит следующим образом.

По информации Министерства регионального развития, к *первой группе* регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, в 2007 г. можно отнести 57 субъектов Федерации. По сравнению с 2006 г. в перечень добавлены 11 регионов и исключена Сахалинская область. С учетом объединения Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов с Красноярским краем в качестве полностью внедривших муниципальную реформу можно рассматривать 55 регионов. Авторы относят к данной группе 55 регионов (с учетом территориальных преобразований в Красноярском крае – 53 региона), при этом некоторые из них – с определенными оговорками[133]. По сравнению с 2006 г. число регионов данной группы, по мнению авторов обзора, увеличилось на 10. При этом четыре региона переместилось в первую группу из второй и шесть регионов – из третьей группы.

Ко *второй группе* регионов, в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами, в 2007 г. можно отнести 19 регионов. Данная группа уменьшилась по сравнению с 2006 г. на 4 региона, переместившихся в первую группу, и на 6 регионов, перешедших в третью группу, и увеличилась на 2 региона (Ярославская и Магаданская области), перешедших из четвертой группы. В 2007 г. за вновь созданными поселениями субъектами Федерации, относящимися ко второй группе, было закреплено от 3 до 32 вопросов местного значения. Значительное число регионов существенно расширило перечень вопросов местного значения, закрепленных за вновь созданными поселениями. К таким регионам можно отнести, в частности, Нижегородскую, Новгородскую, Псковскую, Рязанскую области, Республику Карелию, Республику Хакасию, Удмуртскую Республику.

[133] Авторы по-прежнему не включают в первую группу города Москву и Санкт-Петербург и Тюменскую область, а также не могут согласиться с отнесением к первой группе Республики Карелия, где региональным законодательством 2 ключевых вопроса местного значения поселений переданы на районный уровень. При этом как полностью внедрившие муниципальную реформу рассматриваются Ленинградская и Томская области на основании того, что ограничения самостоятельности в них распространяются на незначительное число вновь созданных поселений. Необходимо также отметить, что некоторые вопросы вызывает и отнесение к перечню регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, Республики Коми, где часть налогово-бюджетных полномочий сохранена на уровне муниципальных районов.

В то же время вызывает серьезную настороженность тот факт, что, в то время как расширяется закрепляемый за поселениями перечень вопросов местного значения, практически не изменяется соотношение регионов, финансирующих вновь созданные поселения на основе бюджета и по смете. В 2007 г. только 9 из 19 регионов второй группы передали бюджетные полномочия вновь созданным поселениям. При этом в Самарской и Ярославской областях это было осуществлено лишь частично: поселениям были переданы полномочия по утверждению бюджета и контролю за его исполнением, в то время как за муниципальными районами закреплены полномочия по формированию и исполнению бюджета. В Республике Башкортостан законодательно установлено, что поселения исполняют бюджетно-налоговые полномочия в полном объеме. Одновременно в законодательстве предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений вправе передавать эти полномочия по договору муниципальным районам.

Из *третьей группы* регионов, установивших различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений, 6 регионов переместилось в первую группу. В то же время третья группа увеличилась на 5 регионов за счет второй группы (Кемеровская, Мурманская, Саратовская, Тверская области и Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО)). Таким образом, в 2007 г. к этой группе можно отнести 8 регионов.

Наиболее характерной тенденцией для третьей группы регионов явилось выделение пилотных площадок, где в экспериментальном порядке осуществлялось полномасштабное внедрение Федерального закона № 131-ФЗ. Так, в Кемеровской области предусматривалось полное внедрение муниципальной реформы в 9 муниципальных районах, в Тверской и Саратовской областях – в 2 районах, в ХМАО – в 11 поселениях 3 районов. Представляют интерес условия проведения подобного эксперимента в Тверской области, где, по имеющейся информации, на пилотных территориях резко ограничивается практика передачи полномочий от поселений муниципальному району на основе соглашений, и реализация реформы осуществляется «в чистом виде». В тех регионах этой группы, где не выделялись экспериментальные площадки, различные темпы перехода к полномасштабному внедрению муниципальной реформы устанавливались в зависимости от статуса поселения – городское или сельское (Владимирская область), от принадлежности к определенному муниципальному району (Новгородская область). В отдельных регионах этой группы разграничение полномочий осуществлялось с учетом индивидуальных особенностей поселений, их экономического и кадрового потенциала.

Наконец, к *четвертой группе* регионов, фактически не приступивших к реализации муниципальной реформы, в 2007 г. можно отнести только Сахалинскую область. Она пошла по пути создания городских округов на базе сельских районов, и на ее территории на настоящий момент существуют только 3 городских и 3 сельских поселения. Все вопросы местного значения этих поселений переданы муниципальным районам.

Анализ регионального законодательства о порядке решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями на 2007 г. позволяет сделать вывод о том, что имеется определенный прогресс в масштабах реализации муниципальной реформы на территории Российской Федерации по сравнению с 2006 г. В то же время необходимо учитывать, что реальная глубина проводимых преобразований связана не только с нормами регионального законодательства. Существует достаточно много инструментов,

как предусмотренных законодательством, так и выходящих за правовые рамки, позволяющих ограничивать самостоятельность муниципальных образований даже в том случае, если формально им переданы все предусмотренные федеральным законодательством права и полномочия.

5.6.3. Потребность в изменении подходов к территориальной организации местного самоуправления

Общая характеристика

Проведение муниципальной реформы в Российской Федерации включало существенные преобразования территориальной организации местного самоуправления. Базовой идеей реформы в этой сфере был массовый переход к двухуровневой модели – предусматривалось, что на всей территории страны, за исключением крупных городов и малонаселенных территорий, местное самоуправление будет осуществляться на уровне как муниципальных районов, так и городских и сельских поселений. Практическая реализация данного подхода привела к тому, что число муниципальных образований почти удвоилось[134], причем основной прирост произошел за счет сельских поселений. При проведении реформы территориальной организации законодательство о местном самоуправлении не учитывало финансовых возможностей вновь созданных муниципальных образований, а также их обеспеченности инженерной и социальной инфраструктурой. В результате в основном сельские поселения формировались в границах существовавших ранее сельсоветов, при этом не принималось во внимание наличие предпосылок для решения вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[135]. Подобный подход был чреват неизбежными проблемами и конфликтами, что и проявилось на практике в ходе реализации муниципальной реформы.

Начало практической реализации муниципальной реформы выявило потребность в изменении подходов к территориальной организации местного самоуправления. В 2007 г. данные процессы затронули многие регионы и осуществлялись в различных направлениях. При этом наметились следующие тенденции в изменении территориальной организации:

- попытки объединения сельских поселений, в первую очередь присоединения финансово нежизнеспособных муниципальных образований к имеющим более развитую экономическую базу;
- продолжение процессов лишения городов статуса городского округа и включения их в состав муниципальных районов;
- стремление к созданию городских округов на базе муниципальных районов;
- появление прецедентов инициатив по разделению искусственно созданных городских округов и воссозданию на их территории двухуровневой системы местного самоуправления;

[134] По данным Министерства регионального развития, на 1 января 2007 г. в Российской Федерации существовало 24,2 тыс. муниципальных образований, тогда как до начала реформы их насчитывалось 12,6 тыс.

[135] В ряде регионов, например в Тверской и Вологодской областях, в Хабаровском крае, в ходе преобразования территориальной структуры использовались более сбалансированные подходы.

– начало процессов укрупнения муниципальных районов;
– поиск механизмов управления городскими агломерациями.

Активизация процессов территориальных преобразований выявила следующие связанные с ними противоречия и проблемы:

- высокая конфликтность процессов изменения территориальной организации местного самоуправления;
- неурегулированность в законодательстве многих направлений территориальных преобразований, что приводит к тому, что они полностью либо частично осуществляются вне правового поля;
- господство в общественном сознании (в том числе в сознании региональных законодателей) представлений о легитимности любого решения, принятого на референдуме, независимо от того, входит ли соответствующий вопрос в компетенцию данного уровня власти и предусмотрено ли волеизъявление населения в качестве механизма его решения.

Подобная ситуация привела к существенной дифференциации подходов к осуществлению территориальных преобразований в различных регионах, к различию в трактовках федерального законодательства и к его приспособлению к местным потребностям, а также к существенным сложностям в изменении территориальной организации местного самоуправления в различных субъектах Федерации.

Укрупнение поселений и муниципальных районов

Процессы объединения поселений происходили в различных регионах с разной степенью успешности. По информации Министерства регионального развития РФ, достаточно масштабный характер укрупнение сельских поселений приняло в Кировской области – данный процесс затронул 12 муниципальных районов, число сельских поселений в области уменьшилось на 33[136]. В то же время в ряде других регионов крупные инициативы в данной сфере остались нереализованными.

Ярким примером здесь является ситуация в Челябинской области, где была выдвинута одна из наиболее масштабных инициатив по изменению территориальной организации местного самоуправления. Летом 2007 г. в областной администрации был сформирован список из 67 поселений, которые необходимо ликвидировать по причине их финансовой несостоятельности путем объединения с более финансово обеспеченными территориями[137]. В качестве критерия выступал объем налоговых и неналоговых доходов, который в предложенных к ликвидации поселениях составляет менее 200 тыс. руб. в год, что недостаточно даже для содержания аппарата управления. Подобная инициатива встретила активное сопротивление муниципального сообщества области. 14 августа 2007 г. в Челябинске был проведен «круглый стол» по данному вопросу, организованный Ассоциацией сельских поселений Российской Федерации и Ассоциацией

[136] Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. / Под общ. ред. Д.Р. Хромова. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 24.
[137] Всего на территории Челябинской области 274 поселения.

сельских муниципальных образований, действующей в Челябинской области[138]. В ходе встречи руководители поселений и представляющие их ассоциации высказали неприятие идеи объединения, утверждая, что с момента начала реформы прошло недостаточно времени для того, чтобы местное самоуправление могло раскрыть свой потенциал, и отстаивали право на бюджетное выравнивание с уровня субъекта Федерации, обеспечивающее возможности для решения вопросов местного значения всеми поселениями.

Столкнувшись с отторжением выдвинутых идей, региональная власть не стала настаивать на предлагаемом масштабном объединении. Уже ко времени организации «круглого стола» количество поселений в списке сократилось примерно до двух десятков. А к моменту проведения голосования населения, приуроченного к выборам в Государственную Думу 2 декабря 2007 г., осталось всего 8 проектов объединения поселений[139]. В ходе голосования в подавляющем большинстве поселений подобные проекты были отвергнуты. При этом явка избирателей составила от 66 до почти 75%, т.е. данная позиция реально отражает мнение населения. Лишь в одном случае население высказалось за укрупнение: жители Бабарыкинского и Спасского сельских поселений, расположенных на территории Верхнеуральского района, поддержали инициативу по объединению поселений. При явке 83 и 66% за укрупнение проголосовали соответственно 52 и 82% участвовавших в голосовании. Однако в целом можно констатировать, что инициатива региональной власти по укрупнению поселений на настоящий момент провалилась[140].

Аналогичная ситуация сложилась и в Амурской области. Здесь голосование по вопросу объединения муниципальных образований проходило в 23 поселениях. Как и в Челябинской области, явка была достаточно высокой. Но решение об укрупнении принято только в двух случаях. Причем «против» в основном выступили жители экономически слабых, присоединяемых муниципальных образований.

Что касается процессов укрупнения муниципальных районов, то на настоящий момент этот вопрос в большинстве регионов не стоит столь остро, как объединение поселений. Тем не менее в некоторых субъектах Федерации региональная власть планирует масштабные реформы в данном направлении, аргументируемые, в частности, необходимостью создания благоприятных условий для реализации региональных стратегий.

Изменение статуса муниципальных образований

В законодательстве о местном самоуправлении выделен только один вариант изменения статуса муниципального образования: изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. В 2007 г. преобразования подобного рода были характерны, в част-

[138] О проблематике муниципальных образований, не имеющих достаточной налоговой базы и рекомендуемых к присоединению к другим муниципальным образованиям, см. Стенограмму «круглого стола» «Местное самоуправление как ресурс развития страны». Челябинск. 14 августа 2007 г.

[139] Информация о результатах голосования приводится по материалам местной прессы. См., напр.: Полозов А., Патан А. «URA.Ru». 07.08.2007 г. Интервью с заместителем губернатора Челябинской области // Губерния. 5–11 сентября 2007 г.

[140] Однако попытки объединения поселений продолжаются – новый этап голосования по данному вопросу должен пройти 2 марта 2008 г.

ности, для Краснодарского края. В крае осуществляется лишение городов статуса городского округа и включение их в состав муниципальных районов. Так, Законом Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1254-КЗ город Ейск лишен статуса городского округа и наделен статусом городского поселения с включением в состав Ейского муниципального района. Аналогичные процедуры начаты применительно к городским округам Тихорецк и Туапсе.

Наряду с вполне легитимными (хотя и далеко не всегда позитивными) процессами изменения статуса городского округа, для преобразований данного типа в 2007 г. были характерны еще два процесса, ни один из которых не урегулирован федеральным законодательством. С одной стороны, в ряде регионов появилось стремление к приданию муниципальным районам статуса городских округов. С другой стороны, возникли прецеденты инициатив по разделению искусственно созданных городских округов и воссозданию на их территории двухуровневой системы местного самоуправления.

Поскольку процесс создания городских округов на базе муниципальных районов законодательством напрямую не предусмотрен, в данном случае использовались механизмы, позволяющие добиться данного результата путем определенного набора шагов по преобразованию муниципальных образований. Причем в различных регионах использовался разный алгоритм.

Так, например, в Белгородской области на базе муниципальных районов было создано 2 городских округа – Губкин и Старый Оскол. Процесс преобразования был осуществлен на основе следующих шагов: 1) разработка и утверждение генерального плана городского поселения – районного центра, охватывающего всю территорию района; 2) проведение голосования населения по вопросу о согласии на объединение всех поселений, находящихся на территории муниципального района, в новое муниципальное образование, которое будет наделено статусом городского округа и в котором территории поселений приобретут статус административных единиц городского округа; 3) принятие регионального закона об изменении территориальной организации местного самоуправления.

Другой вариант преобразования предусматривался в Одинцовском районе Московской области, с инициативой осуществления которого выступил глава района. В данном случае предлагаемое преобразование имело явно политическую природу и было направлено на сохранение за муниципальным районом возможности распоряжения землей и другими ресурсами, имеющими на данной территории высокую ценность. Инициатива о преобразовании не включала ни разработку единого генерального плана развития территории как городского поселения, ни программы развития территории района как единой городской территории. Кроме того, на территории района находятся самостоятельные городские округа, судьба которых в ходе преобразования также не была определена.

Схема преобразования, предлагавшаяся в данном случае, включала следующие шаги: 1) проведение местных референдумов об изменении административно-территориального устройства района с целью превращения 6 городов и поселков городского типа в сельские населенные пункты; 2) присоединение новых сельских населенных пунктов к городскому поселению Одинцово с образованием единого городского поселения; 3) придание городскому поселению, образованному в расширенных границах, статуса городского округа.

Процесс сопровождался многочисленными скандалами и конфликтами. Несмотря на беспрецедентное административное давление, в одном из городских поселений местный референдум, проводившийся 2 декабря 2007 г., дал отрицательные результаты. На настоящий момент высокая конфликтность процесса преобразований, активное противодействие со стороны экспертного сообщества, заинтересованность международных организаций в исходе противостояния в совокупности привели к тому, что реализация планов по объединению Одинцовского района была приостановлена.

Еще более сложная ситуация возникает в том случае, когда региональные власти стремятся ликвидировать искажения федерального законодательства и воссоздать на территории искусственно созданных городских округов двухуровневую модель местного самоуправления. Такая задача встала перед органами власти Калининградской области. Первым шагом по ее решению стали обращения губернатора области в областной Уставной суд, по которым суд вынес решение о несоответствии ряда законов о территориальной организации местного самоуправления в Калининградской области Уставу Калининградской области. Осенью 2007 г. был принят ряд законодательных актов Калининградской области, направленных на изменение территориальной организации местного самоуправления. В первую очередь они касались Балтийского и Светлогорского городских округов.

Однако законы, посвященные преобразованию Балтийского городского округа, были оспорены в областном суде на том основании, что они принимались без учета мнения жителей. Верховный суд РФ оставил без изменения решение Калининградского областного суда[141]. В настоящее время законодательство Калининградской области в отношении территориальных преобразований Балтийского городского округа находится на рассмотрении в Конституционном Суде РФ. Решение Конституционного Суда по данному делу будет иметь принципиально важное значение для дальнейших преобразований как в Калининградской области, так и в других российских регионах.

Городские агломерации

Совершенно новые процессы преобразования территориальной организации связаны с созданием городских агломераций. В законодательстве Российской Федерации понятие агломерации отсутствует. Однако с весны 2007 г. данная проблематика все более активно ставится на повестку дня. Судя по всему, на привлечение внимания к данной проблеме повлияла реализация проекта «Доступное жилье». Но непосредственный толчок подобным дискуссиям был дан Министерством регионального развития, которое анонсировало создание городских агломеративных центров с многомиллионным населением как одно из стратегических направлений пространственного развития российских территорий, позволяющих создать опорный каркас системы управления и модернизации экономики страны. В качестве приоритетных рассматриваются проекты «Большой Ростов» (объединение Ростова-на-Дону, Новочеркасска, Таганрога, Аксая, Батайска, Азова), агломерации «Иркутск–Ангарск–Шелехов», «Владивосток–Находка–Уссурийск–Артем», «Самара–Тольятти», «Томск–Северск» и некоторые другие.

[141] См. http://www.regnum.ru/news/923610.html сообщение от 29 ноября 2007 г. «Верховный суд отказался упразднять Балтийский городской округ в Калининградской области».

В 2007 г. основные процессы, связанные с формированием городских агломераций, развивались в двух направлениях.

С одной стороны, началась проработка ряда проектов создания полицентрических агломераций, имеющих несколько городских ядер, на основе идеологии, сформулированной Министерством регионального развития. Среди данных проектов наиболее активно развиваются события вокруг проекта «Иркутск–Ангарск–Шелехов». С привлечением экспертов здесь определены границы агломерации. Началась проработка конкретных проектов, позволяющих обеспечить динамичное развитие агломерации, в таких сферах, как транспорт, водоснабжение, утилизация твердых бытовых отходов. Обсуждаются варианты специализации территорий в рамках агломерации, а также создания новых центров застройки (например, вынос административного центра за границы г. Иркутска). В структуре администрации Иркутской области появилась должность заместителя губернатора, курирующего создание особой экономической зоны рекреационного характера на Байкале и формирование Иркутской городской агломерации.

Однако на примере Иркутской агломерации становятся понятными и те противоречия, с которыми неизбежно связаны процессы агломерирования. Если власти городов Ангарска и Шелехова активно поддерживают данный процесс, поскольку надеются выиграть от него как в экономическом, так и в политическом плане, то власти Иркутска выступают против подобной инициативы. Понятны и основные опасения, связанные с политическими последствиями данного процесса, – создание агломерации может означать продолжение централизации политической власти на региональном уровне и формирование механизма дальнейшего ограничения прав и полномочий органов местного самоуправления.

Процессы агломерирования активизировались и в Чувашской Республике. Здесь фактически предприняты первые шаги по формированию Чебоксарской агломерации на основе объединения городов Чебоксары и Новочебоксарск, которые находятся на расстоянии 15 км друг от друга, и части Чебоксарского района. Причем в данном случае выбрана наиболее жесткая форма агломерационного объединения – полное слияние различных муниципальных образований. Подобный подход в случае его реализации будет связан с достаточно серьезными проблемами обеспечения управляемости новым муниципальным образованием, которые, как показывает мировой опыт, требуют значительных усилий по решению.

С другой стороны, развиваются естественные процессы формирования моноцентрических агломераций вокруг крупных городов, отражающие усиление взаимосвязи городского ядра с окружающими территориями на основе маятниковых миграций, экономических связей, процессов субурбанизации и т.п. Организационным механизмом агломерирования в данном случае выступает межмуниципальное сотрудничество в различных формах. Определенный опыт подобной деятельности накоплен в Твери, где организовано взаимодействие с органами местного самоуправления Калининского и Рамешковского районов. Для обеспечения реализации соглашения о сотрудничестве между администрациями города Тверь, Калининского и Рамешковского районов Тверской области Тверской городской думой была утверждена городская целевая программа «Межмуниципальное сотрудничество на 2006–2008 годы». Аналогичные программы, направленные на решение общих задач межмуниципального сотрудничества, были приняты и в обоих пригородных районах.

Схожие процессы стали происходить в рамках Челябинской агломерации. Организуется взаимодействие города с пригородными муниципалитетами по вопросам производства и сбыта сельскохозяйственной продукции. Прорабатываются возможности сотрудничества и в других направлениях, в частности по водоснабжению и утилизации твердых бытовых отходов. Начала функционировать рабочая группа, включающая главных архитекторов входящих в агломерацию муниципалитетов и заместителей руководителей муниципальных образований по экономическим вопросам. Целью данной группы является согласование генеральных планов развития муниципальных образований. Ведется подготовительная работа по созданию Совета агломерации.

Поскольку городские агломерации являются новым и активно развивающимся элементом территориальной структуры, опыт по организации взаимодействия муниципальных образований в их рамках заслуживает первоочередного внимания.

5.6.4. Пути эффективного решения вопросов местного значения поселений

Традиционно дискуссия о путях решения проблем местного значения на уровне поселений сосредоточивается на вопросе о том, достаточно ли ресурсов имеют поселения для исполнения собственных полномочий. В данном обзоре в центре внимания поставлен вопрос о том, какие факторы определяют эффективность решения вопросов местного значения на поселенческом уровне (а тем самым и объем необходимых для этого ресурсов) и в какой мере поселения используют имеющиеся резервы повышения эффективности.

Создание множества мелких муниципальных образований обострило проблему потерь от недостаточного масштаба при решении вопросов местного значения. Однако в ходе реформы предполагалось, что компенсация данных потерь будет возможна в результате того, что:

- полномочия по организации предоставления услуг, обеспечивающих наибольшую экономию на масштабе, будут сосредоточены на уровне муниципальных районов;
- на уровне поселений будут задействованы дополнительные механизмы мобилизации потенциала местного сообщества, которые позволят компенсировать возникающие потери;
- поселения будут использовать механизмы межмуниципальной кооперации для повышения эффективности своей деятельности.

Двухлетний опыт реализации муниципальной реформы позволяет сделать первые выводы о том, насколько эти ожидания оправдались. Исследование сложившейся ситуации позволило выявить следующие особенности решения вопросов местного значения на уровне поселений.

Во-первых, выяснилось, что разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями не позволило в полной мере избежать потерь от недостаточного масштаба деятельности. Причиной этого послужили не только ошибки в разграничении полномочий между двумя уровнями муниципальной власти, но и недооценка того фактора, что единообразное разграничение сфер компетенции органов местного самоуправления независимо от плотности населения, дисперсности расселения, преобладания городских либо сельских территорий в любом случае несет в себе неизбежные потери. Наиболее ярко эта проблема проявилась на сегодняшний день

в сфере сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов. Законодательство о местном самоуправлении закрепило вопросы сбора и вывоза мусора за уровнем поселений, а утилизацию отходов – за муниципальными районами. При высокой плотности населения, территориальной близости населенных пунктов, развитой дорожной сети утилизацию и переработку бытовых отходов и с экономической, и с социальной точек зрения, действительно, предпочтительно концентрировать на верхних уровнях муниципального управления. Однако на территориях с низкой плотностью населения и значительной территориальной разбросанностью населенных пунктов все эти позитивные эффекты сходят на нет. В условиях, когда транспортное плечо до свалки (полигона) составляет несколько десятков километров, вывоз мусора к официально установленным местам утилизации оказывается экономически неоправданным. При этом органы местного самоуправления муниципального района не имеют никаких стимулов к учету интересов поселений в данном вопросе[142]. В результате в лучшем случае поселения создают свои свалки, за которыми не осуществляется никакого официального контроля, а в худшем – мусор вообще выбрасывается в не предназначенных для этого местах: в лесных массивах, на обочинах автомобильных дорог и т.п. Это имеет существенные негативные экологические последствия и снижает привлекательность территорий, в том числе с точки зрения их рекреационного потенциала.

Во-вторых, выявились основные направления использования внутренних резервов, связанных с приближением власти к населению. К основным связанным с этим позитивным последствиям реформы можно отнести следующие.

1) Появление стимулов у органов местного самоуправления поселений к мобилизации доходов от местных налогов. На уровне поселений осуществляется работа по инвентаризации объектов недвижимости, подлежащих налогообложению; работа с населением по вопросам регистрации объектов недвижимости и своевременной уплаты налога; доставка налоговых уведомлений налогоплательщикам, работа с неплательщиками. Однако сложившаяся нормативно-правовая и организационная система налогового администрирования не создает адекватных условий для участия администраций поселений в данном процессе. В итоге происходит дублирование деятельности различных органов, нечетко определены сферы ответственности каждого из участников данного процесса и санкции за невыполнение своих функций, не организованы информационные потоки. Муниципальные образования не имеют информации, необходимой для мобилизации собственных доходов, в результате чего они вынуждены самостоятельно вести реестр налогоплательщиков, собирать информацию о недоимках и т.п., т.е. фактически дублировать деятельность налоговых органов, плохо справляющихся с администрированием местных налогов. В то же время часть собственных функций, в частности доставку налоговых уведомлений, налоговые органы фактически в приказном порядке перекладывают на местные администрации.

2) Возможности концентрации ресурсов на приоритетных направлениях муниципального развития в условиях перехода от сметного финансирования к бюджетному. Изучение бюджетов поселенческого уровня показывает, что структура расходов значительно различается, причем в одних случаях явным приоритетом выступает благоустройство, в других – культура. Однако в условиях существенного ограничения самостоя-

[142] Далеко не все муниципальные районы вообще имеют санкционированные свалки, но это уже другая проблема, не рассматриваемая в данной работе.

тельности поселений в бюджетной сфере источником реализации приоритетов в основном являются сверхплановые доходы, получаемые в первую очередь от местных налогов, а также от повышения качества работы с арендаторами земельных участков.

3) Возможности использования потенциала мобилизации ресурсов местного сообщества для решения вопросов местного значения. На реализацию данных возможностей влияют как объективные, так и субъективные условия. Субъективные условия связаны со стратегией организации управления в муниципальном образовании. На основе результатов исследования с этой точки зрения все муниципальные образования можно разделить на 4 группы:

- поселения, стремящиеся копировать способы организации управления, характерные для гораздо более крупных структур: муниципальных районов, регионов и т.п. Это означает наличие аппарата управления, в рамках которого деятельность каждого муниципального служащего имеет четкую специализацию; обеспечение полного финансирования решения всех вопросов местного значения из бюджета поселения; организацию в каждом поселении собственных муниципальных предприятий и т.п. Очевидно, что в подобной системе неизбежны существенные потери от недостаточного масштаба деятельности, постоянный дефицит бюджетных средств на решение вопросов местного значения, значительное бремя управленческих расходов и тому подобные негативные последствия;
- поселения, ориентированные на минимизацию собственных полномочий и ответственности перед населением, передачу подавляющего объема полномочий на уровень муниципального района;
- поселения, осуществляющие мобилизацию местного сообщества в первую очередь по политическим мотивам. Основной целью является борьба с районной властью, получение максимального объема полномочий, имущества и финансовых ресурсов, часто без учета того, способно ли поселение реально решать все вопросы местного значения и насколько это экономически оправданно;
- поселения, в которых мобилизация местного сообщества происходит в основном для обеспечения решения вопросов местного значения и улучшения качества жизни в поселении. Политические аспекты мобилизации также присутствуют, однако они связаны главным образом с необходимостью создания условий для роста качества жизни. Судя по всему, данная группа поселений является наиболее малочисленной. Для появления данной модели управления нужна комбинация во многом уникальных условий, к которым можно отнести:
  - наличие яркого муниципального лидера;
  - высокий уровень образования руководства поселения;
  - наличие экономической базы и перспектив экономического развития;
  - наличие структурированного местного сообщества с различными группами интересов.

Что касается объективных условий, то они определяются наличием законодательных предпосылок для опоры муниципальной власти на ресурсы местного сообщества. Необходимо отметить, что подобные условия не являются благоприятными для муниципальных образований. Частично механизмы мобилизации подобных ресурсов вообще не предусмотрены в федеральном законодательстве (например, привлечение предпринимателей к решению вопросов местного сообщества), частично – чрезмерно

зарегламентированы и требуют для практической реализации значительных временных и финансовых затрат (в частности, самообложение и трудовая повинность). Последствием этого является не исчезновение подобных механизмов привлечения ресурсов, но их использование в неправовых формах. Так, несмотря на отсутствие местных налогов с бизнеса, на практике предприниматели осуществляют финансирование жизнедеятельности местного сообщества, однако это происходит вне правового поля и может приобретать формы «муниципального рэкета», существенно нарушающего интересы бизнеса. Такой инструмент, как самообложение, также продолжает применяться, но не в предусмотренных законодательством, а в традиционных, привычных для местного сообщества формах[143].

Таким образом, можно сделать вывод, что муниципальная реформа привела к некоторым позитивным последствиям в организации решения вопросов местного значения на уровне поселений. Однако данные последствия смогли реализоваться не в полной мере и лишь в ограниченном числе муниципальных образований. Основные причины ограниченности позитивного эффекта реформ можно свести к следующим:

– источниками лучшей практики в основном являются финансово устойчивые поселения, имеющие экономическую базу, кадровый и организационный потенциал, причем в первую очередь созданные еще до начала муниципальной реформы;
– доля подобных поселений достаточно низка, а механизмы распространения лучшей практики фактически не работают по причине как необходимости достаточно благоприятных условий для их восприятия, так и отсутствия институциональных рамок данного процесса;
– федеральное законодательство не создает благоприятных условий для реализации лучших практик, более того, в значительной части они реализуются в таких формах, которые нельзя признать безупречными с правовой точки зрения.

В-третьих, что касается межмуниципальной кооперации при решении вопросов местного значения, то данные инструменты не получили какого-либо заметного развития. Это неудивительно в условиях, когда механизмы обеспечения исполнения контрактов в стране работают достаточно неэффективно, и риски провалов в решении вопросов местного значения в результате невыполнения своих обязательств одной из сторон соглашения о межмуниципальном сотрудничестве весьма высоки.

* * *

Проведенное исследование показало, что в 2007 г. более явно, чем в 2006 г., проявились как позитивные процессы, связанные с муниципальной реформой, так и негативные моменты ее реализации.

В качестве позитивных тенденций можно отметить следующие:

[143] В этих условиях очевидно, что объем и структура местных бюджетов далеко не всегда дают адекватное представление о реальном объеме средств, используемых на решение вопросов местного значения. Причем без проведения специального исследования невозможно определить, насколько велики отклонения: по результатам исследования, они могут составлять от долей процента до 20–25%. Последняя ситуация характерна именно для отношений с предпринимательским сообществом, которые можно характеризовать как «муниципальный рэкет», когда на местный бизнес перекладываются расходы по благоустройству территории поселения, осуществлению значительной части капиталовложений в объекты инфраструктуры и социально-культурной сферы и т.п.

- все большее число регионов внедряют реформу в полном объеме либо продвигаются вперед в ее реализации;
- начинают проявляться позитивные последствия расширения самостоятельности поселений, к основным из которых можно отнести стремление поселений к мобилизации доходов от местных налогов, использование возможностей по реализация приоритетов муниципальной политики в результате перехода от сметного финансирования к бюджетному и привлечение ресурсов местного сообщества для решения вопросов местного значения;
- все более активную (хотя и явно недостаточную) роль в муниципальной реформе играет городская проблематика, начались процессы формирования городских агломераций как моноцентрического, так и полицентрического характера, все более важное значение приобретают вопросы обеспечения конкурентоспособности урбанизированных территорий как внутри страны, так и на международной арене.

В то же время все более активно проявляются те проблемы, которые порождены муниципальной реформой либо обострены ее внедрением. К ним можно отнести следующие основные негативные моменты:

- недостаточный учет при реформировании территориальной организации местного самоуправления объективных процессов, происходящих в системе расселения на территории Российской Федерации, привел к тому, что на территории страны созданы многочисленные нежизнеспособные поселения, потенциал которых не позволяет обеспечить решение вопросов местного значения. С высокой степенью вероятности можно предположить, что с течением времени эта проблема будет не смягчаться, а, наоборот, обостряться;
- в ходе реформы стали действовать факторы, приводящие к экономическим потерям в процессе решения вопросов местного значения, связанным с невозможностью обеспечить экономию на масштабе на уровне поселений, с одной стороны, и с недоучетом транспортного фактора при организации предоставления муниципальных услуг – с другой. Единообразное разграничение вопросов местного значения между муниципальным районом и поселением независимо от плотности населения и характера расселения неизбежно приводит к подобному результату. Данная тенденция еще более усугубляется в результате массового стремления на уровне поселений копировать те управленческие технологии, которые характерны для гораздо более масштабных объектов управления и применяются на уровне муниципальных районов либо городских округов. При этом возможные компенсационные механизмы, связанные с развитием межмуниципального сотрудничества, использованием потенциала местного сообщества, развиты слабо и работают не всегда эффективно;
- многие процессы, потребность в которых ощущается в ходе реализации муниципальной реформы, не имеют адекватных правовых механизмов реализации. Это касается, в частности, изменений в территориальной организации местного самоуправления. В результате не имеющие четкого законодательного оформления процессы осуществляются с очевидными нарушениями действующего законодательства, все более важную роль в данной сфере начинает играть обычное право. Так, решения, принятые населением на референдуме, воспринимаются в качестве легитимных независимо от того, соответствуют ли они законодательству и предусмотрено ли в принципе решение соответствующих вопросов путем волеизъявления

граждан. В отсутствие местных налогов с бизнеса участие предпринимателей в решении вопросов местного значения на территории также осуществляется во многом вне правовых рамок, и в ряде мест доходит до «муниципального рэкета», значительно нарушающего интересы бизнеса.

Некоторые барьеры на пути более эффективной реализации муниципальной реформы могут быть преодолены в рамках текущей корректировки существующего федерального законодательства. Данные проблемы неоднократно обсуждались в муниципальном экспертном сообществе, однако соответствующие поправки так и не были внесены. К ним можно, в частности, отнести:

– упрощение механизмов самообложения населения;
– распространение законодательного механизма разграничения муниципального имущества между вновь образованными поселениями и муниципальными районами на существовавшие до начала муниципальной реформы муниципальные образования;
– предоставление возможности закрепления за муниципальными образованиями индивидуальных нормативов налоговых отчислений в счет дотаций, фиксированных на среднесрочный период, и без ограничения состава налогов[144];
– более жесткое регулирование предоставления трансфертов бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов либо исключение из перечня вопросов местного значения муниципальных районов такого вопроса, как «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района»;
– возвращение на поселенческий уровень полномочий по распоряжению землей и доходов от аренды земли в полном объеме.

Другие проблемы требуют достаточно серьезной корректировки существующих подходов к организации функционирования местной власти и внесения значительных изменений в законодательство и нуждаются в серьезном и всестороннем обсуждении. К подобным проблемам можно отнести:

– организацию администрирования местных налогов;
– определение состава местных налогов и степени самостоятельности муниципальных образований в их установлении.

В то же время имеется ряд вопросов, механизмы решения которых в рамках муниципальной реформы в принципе неочевидны, поскольку они порождены концептуальными подходами к преобразованиям в сфере местного самоуправления, например:

– значительная дифференциация экономического положения, финансового и кадрового потенциала, перспектив развития поселений в условиях закрепления за ними единого перечня вопросов местного значения;
– невозможность обеспечить разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, эффективное независимо от условий, в ко-

[144] Ограничение налоговых отчислений только подоходным налогом было снято на переходный период, до 1 января 2009 г., однако сохранилось на период полного внедрения муниципальной реформы. Установление нормативов отчислений на среднесрочную перспективу возможно в рамках трехлетнего бюджета, однако не очевидно, что подобные отчисления не будут дифференцированы по годам, что с точки зрения создания стимулов к мобилизации налогов нежелательно.

торых это разграничение реализуется (плотность населения, характер расселения, тип застройки и т.п.);
– неизбежные потери, связанные с недостаточностью масштаба решения вопросов местного значения на уровне поселений в рамках сложившейся системы расселения, и дальнейшее снижение качества и доступности муниципальных услуг при попытках административного ограничения расходов ресурсов на эти цели.

5.7. Правовые аспекты функционирования институтов развития

2007 год стал ключевым в развитии финансовой и нормативно-правовой базы институтов развития, поскольку именно в этом году началось их активное финансирование, а также был принят ряд основополагающих федеральных законов, регламентирующих порядок их формирования и функционирования. В числе таких новых законов следует отметить следующие:

- Федеральный закон от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»;
- Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий» ;
- Федеральный закон от 23.11.2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”» и другие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность указанных организаций;
- Статью 179.2 Бюджетного кодекса РФ «Инвестиционный фонд Российской Федерации», включенную в БК РФ Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Хотя само понятие – «институты развития» – законодательно не было определено, данный термин получил широкое применение в экономической и юридической литературе[145]. Представляется, что к числу признаков институтов развития, в первую очередь, следует отнести такие особенности их деятельности, как:

– инвестиционная направленность деятельности;
– ориентированность деятельности на результат;
– функционирование института в форме юридического лица;
– связь деятельности института с социально-экономической политикой, проводимой Российской Федерацией;
– получение части средств из федерального бюджета Российской Федерации;
– отсутствие статуса бюджетного учреждения и функционирование не на основании сметы.

Данным критериям в полной мере соответствуют:

- Банк развития (Внешэкономбанк – ВЭБ);
- Инвестиционный фонд РФ;
- Российская венчурная компания (РВК);

[145] См, напр.: подход к определению понятия, применяемый Центром стратегических разработок http://www.csr.ru/document/original_452.stm; Кудрин: В институты развития будет направлено 640 млрд руб. http://business.restate.ru/news/35607.html.

- Российская корпорация нанотехнологий (Ростанотех);
- Государственная корпорация «Ростехнологии»;
- Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК).

От перечисленных институтов развития следует отличать инструменты развития, к числу которых относятся различные формы прямого финансирования и финансовой поддержки инвестиционных проектов, к числу которых можно отнести:

– федеральные и ведомственные целевые программы;
– адресную инвестиционную программу;
– концессионные соглашения;
– непрограммные бюджетные инвестиции и другие инструменты.

Особые экономические зоны (ОЭЗ), с юридической точки зрения, также являются скорее инструментом, нежели институтом развития, поскольку создают условия для улучшения инвестиционного климата, однако они не выступают от своего имени в качестве государственных инвесторов.

Указанные инструменты развития могут применяться посредством использования следующих форм бюджетной поддержки инвестиционных проектов:

– субсидии;
– кредиты;
– гарантии;
– участие в капитале юридических лиц (инвесторов) и т.д.

Кратко рассмотрим основные особенности и проблемы функционирования каждого из перечисленных *институтов развития, созданных в 2007 г.*

Банк развития (Внешэкономбанк). В настоящее время главные вопросы деятельности Банка регулируются следующими нормативными актами:

1. Федеральным законом от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»;
2. Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р;
3. Положением о Наблюдательном совете государственной корпорации «Банк Развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Поскольку Федеральный закон «О банке развития» был принят только в мае 2007 г., нормативная база, регламентирующая его функционирование, находится на этапе своего формирования и не содержит *всех* необходимых нормативных и локальных актов.

С принятием нового закона Внешэкономбанк сменил и организационно-правовую форму, и направления деятельности. Если ранее он имел статус обычной кредитной организации, то, начиная с 2007 г., он приобрел статус государственной корпорации, а его деятельность фактически оказалась вне сферы контроля Центрального банка РФ. В частности, на его деятельность не распространяются положения законодательства о банках и банковской деятельности, регулирующие порядок:

1. государственной регистрации кредитных организаций;
2. лицензирования банковских операций;
3. ликвидации или реорганизации кредитных организаций;
4. предоставления информации о деятельности кредитных организаций;

5. обеспечения требований устойчивости и финансовой надежности кредитных организаций, соблюдения иных обязательных требований и нормативов.

Также на деятельность Внешэкономбанка, получившего статус некоммерческой организации (НКО), не распространяются и положения, регламентирующие порядок осуществления контроля за деятельностью НКО, установленные п. п. 3, 5, 7, 10 и 14 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таким образом, Внешэкономбанк прямо не подконтролен Центральному банку и органам финансового контроля, его деятельность контролируется только Президентом и Правительством Российской Федерации. И, поскольку ни банковское законодательство, ни законодательство о рынке ценных бумаг, ни, тем более, бюджетное законодательство в полной мере не распространяется на деятельность Банка развития, практически каждое из его полномочий Банка, перечисленных в Законе и Меморандуме, нуждается в дополнительной специальной регламентации. Так, в доработке нуждаются:

– механизмы внутреннего и внешнего контроля за деятельностью Внешэкономбанка;
– порядок его взаимодействия с федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления;
– механизмы его взаимодействия с другими институтами развития, кредитными и страховыми организациями;
– порядок открытия филиалов на территории Российской Федерации и за рубежом, а также иные направления его деятельности.

Недостаточно четко определены и условия отбора проектов, которым может предоставляться поддержка за счет средств Внешэкономбанка, а также гарантии обеспечения «отсутствия конкуренции» со стороны Внешэкономбанка для кредитных организаций[146]. Из комплексного толкования текстов Закона и Меморандума вытекает, что проекты, получающие поддержку, с одной стороны, должны быть рентабельными, а с другой – на их финансирование не должны претендовать другие банки (принцип отказа от конкуренции). Каким же образом должны обеспечиваться указанные два условия, непонятно.

Еще одним направлением, требующим внимания законодателя, является более четкое разграничение направлений деятельности Банка развития и других институтов развития, функционирующих в Российской Федерации, выявление перспектив их взаимодействия, а также решение вопроса о том, какие направления отраслевого развития экономики могут получать поддержку за счет средств Банка (только инновационные или же любые). Согласно п. 7 Меморандума «основными отраслевыми приоритетами деятельности Банка Развития на 2007–2010 годы» являются:

а) авиастроение и ракетно-космический комплекс;
б) судостроение;
в) электронная промышленность;
г) атомная промышленность, в том числе атомная энергетика;
д) транспортное, специальное и энергетическое машиностроение;
е) металлургия (производство специальных сталей);

[146] Комплексное толкование норм закона и Меморандума позволяет сделать вывод о том, что предоставление финансовой поддержки за счет средств Банка развития должно осуществляться по итогам отбора проектов и организаций. Однако условия такого отбора четко не определены ни по одному из перечисленных направлений поддержки.

ж) деревообрабатывающая промышленность;

з) оборонно-промышленный комплекс.

При этом не совсем ясно, какие именно проекты отраслевого развития по указанным направлениям могут относиться к предмету деятельности ВЭБа: только ли поддержка инновационных разработок или финансовая поддержка проектов, направленных на развитие перечисленных отраслей, как таковых.

Государственная корпорация нанотехнологий (Ростанотех). Порядок функционирования Корпорации определяют:

1. Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий»;
2. Постановление Правительства РФ от 02.08.2007 г. № 498 «О федеральной целевой программе “Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы”»;
3. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2006 г. № 1188-р «О программе координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации»;
4. Распоряжение Правительства РФ от 07.09.2007 г. № 1175-р «О составе наблюдательного совета государственной корпорации “Российская корпорация нанотехнологий”»;
5. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23.07.2007 г. № 54 «О надзоре за продукцией, полученной с использованием нанотехнологий и содержащей наноматериалы».

Корпорация, как и прочие институты развития, создана с целью поддержки и развития в первую очередь инновационной инфраструктуры. Однако, в отличие от ВЭБа, Инвестиционного фонда и ГК «Ростехнологии», для Корпорации, как и для РВК, определено относительно «узкое» научно-техническое направление вложения средств – сфера нанотехнологий.

В целом способ создания, организационная форма Корпорации и формы осуществления ее деятельности похожи на организацию деятельности прочих институтов развития, созданных в форме государственных корпораций. Как и прочие институты развития, за исключением Инвестиционного фонда, Корпорация наделена широким перечнем прав и обладает высокой степенью самостоятельности в решении текущих вопросов, в том числе связанных с вложением имеющихся в ее распоряжении средств[147].

В частности, Корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность, так как в ст. 5 Закона № 139-ФЗ указано, что имущество Корпорации «формируется за счет имущественного взноса Российской Федерации, *доходов, получаемых от деятельности Корпорации*, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью Корпорации». Также Корпорация вправе за счет своего имущества «*создавать другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации* и союзы на условиях, определенных наблюдательным советом Корпорации». Что же касается некоммерческих организаций, то они

[147] Ее имущество формируется за счет взноса Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности Корпорации, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью Корпорации.

также практически не ограничены действующим законодательством в праве на осуществление коммерческой деятельности.

Помимо этого Законом № 139-ФЗ установлено право корпорации «*формировать целевые фонды*» (т.е. создавать целевой капитал для достижения целей своей деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»).

При этом некоторые нормы Закона № 275-ФЗ могут рассматриваться как противоречащие Закону № 139-ФЗ. Проблема заключается в том, что Закон № 275-ФЗ жестко ограничивает круг НКО, уполномоченных создавать целевой капитал. Согласно данному закону, формировать целевой капитал могут исключительно:

– фонды;
– автономные некоммерческие организации;
– общественные организации;
– общественные фонды;
– религиозные организации[148].

Такая форма НКО, как «государственная корпорация», к числу организаций, уполномоченных формировать целевой капитал, не относится. И, поскольку Закон «О российской корпорации нанотехнологий» не делает уточнений относительно порядка применения норм Федерального закона № 275-ФЗ по отношению к деятельности Корпорации, это можно трактовать как запрет на формирование Корпорацией нанотехнологий целевого капитала.

Порядок и условия его формирования Корпорацией также практически не урегулированы. Даже если предположить, что Корпорация со временем сможет формировать целевые фонды, необходимо будет решить проблему отбора управляющих компаний, получающих средства Корпорации нанотехнологий в доверительное управление, ведь Закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» предполагает необходимость привлечения внешнего управляющего для работы с целевым капиталом.

Согласно ст. 2 Закона, целевой капитал некоммерческой организации представляет собой сформированную «за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств, часть имущества некоммерческой организации, *переданную некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании* для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций, в порядке, предусмотренном Федеральным законом».

В Законе № 139-ФЗ, а также в подзаконных нормативных актах какие-либо нормы, посвященные условиям отбора компаний, управляющих целевыми фондами Корпорации, обнаружить не удалось. Для сравнения следует отметить, что другие институты развития передают государственные средства в управление частным компаниям на

[148] Согласно ст. 2 Закона № 275-ФЗ, собственником целевого капитала может являться только некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации.

более прозрачной основе. Так, хотя бы в общем виде критерии отбора венчурных управляющих компаний установлены Российской венчурной компанией (РВК).

В результате можно сделать вывод о том, что если нормы Закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» будут применяться по отношению к целевым фондам Корпорации без каких-либо изъятий, возможные направления вложения целевого капитала окажутся ограничены.

Деятельность Корпорации имеет и ряд отличий от прочих институтов развития. Помимо более «узкой» сферы вложения средств, законодатель определил и ряд особенностей их размещения. Так, если Внешэкономбанк и РВК ориентированы на обеспечение хотя бы минимальной рентабельности финансируемых проектов, то Корпорация в большей степени ориентирована *на субсидирование* инновационных разработок, а задача обеспечения их рентабельности перед ней не ставится.

Следует отметить, что хотя в области субсидирования нанотехнологий Корпорация не конкурирует с другими институтами развития, ее деятельность по своим целям в значительной степени дублируется органами государственной власти, реализующими Федеральную целевую программу «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»[149]. В числе государственных заказчиков Программы указаны: Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по промышленности, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю. При этом в роли заказчика-координатора выступает Министерство образования и науки Российской Федерации.

Следует отметить, что Российская корпорация нанотехнологий среди получателей бюджетных средств в указанной целевой Программе не упоминается, в связи с чем не ясно, каким образом она взаимодействует с государственными заказчиками по этой Программе.

За счет средств, выделяемых через данную Программу, как и за счет средств Роснанотеха, финансируются разработка и продвижение на рынок нанотехнологий.

Государственная корпорация «Ростехнологии». В ноябре 2007 г. был принят Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”», на основании которого формируется еще одна государственная структура, получающая из федерального бюджета значительные средства на развитие инноваций и отрасли высоких технологий.

Согласно ст. 3 указанного Закона, целью деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии» является «содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, *включая оборонно-промышленный комплекс*».

Таким образом, деятельность новой корпорации, помимо «гражданских» инноваций, охватывает также коммерциализацию военных разработок и разработок двойного

[149] См. Постановление Правительства РФ от 02.08.2007 г. № 498.

назначения. Следует отметить, что создание Корпорации на этапе разработки закона о ее деятельности[150] мотивировалось не столько необходимостью повышения прибыльности торговли высокими технологиями, имеющими отношение к военной промышленности, сколько необходимостью развития высокотехнологичного сектора экспорта вообще. Созданию ГК «Ростехнологии» предшествовал комплексный анализ положения России на мировом рынке высоких технологий[151], в котором указывалось на крайне низкую долю РФ на мировом рынке высоких технологий (не более 0,5%), а также проблемы с экспортом продукции *гражданского* машиностроения. Однако в результате Закон о ГК «Ростехнологии» оказался приспособлен главным образом для оборонной отрасли. Работа ГК «Ростехнологии» в существующем виде, по нашему мнению, едва ли может способствовать улучшению ситуации в области *гражданского машиностроения и экспорта невоенных технологий*, так как ни в Законе № 270-ФЗ, ни в каких-либо официальных планах и программах об инвестициях в эту сферу посредством использования ГК «Ростехнологии» ничего не говорится.

Направления деятельности Корпорации в значительной степени пересекаются с направлениями деятельности Внешэкономбанка, РВК и Корпорации нанотехнологий. Так, и «Ростехнологии», и прочие институты развития призваны содействовать экспорту наукоемкой продукции; и «Ростехнологии» и Внешэкономбанк вправе осуществлять «работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну». Как следствие, участие Банка развития в проектах, реализуемых в оборонной отрасли, оказывается возможным наряду с участием «Ростехнологий».

Однако по сравнению с другими институтами развития, деятельность «Ростехнологий» оказывается наименее прозрачной. Так, направления деятельности Внешэкономбанка, РВК и даже Корпорации нанотехнологий сформулированы более конкретно, чем направления деятельности ГК «Ростехнологии».

К примеру, в качестве ее основных функций в Законе № 270-ФЗ указаны: «*содействие* организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции», «*обеспечение продвижения* на внутренний и внешний рынки и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности» и т.д. При этом совершенно непонятно, что именно имел в виду законодатель под «содействием» и «участием в реализации государственной политики». Возникает вопрос: могут ли эти функции Корпорации быть реализованы, например, за счет предоставления субсидий, не предполагающих получения прибыли? Могут ли они быть реализованы путем предоставления кредитов, гарантий, участия в концессионных соглашениях и т.д.?

Таким образом, основной проблемой функционирования «Ростехнологий» является исключительная широта полномочий Корпорации на фоне крайней неопределенности целей и задач и порядка ее работы. Проблема усугубляется еще и тем, что в отличие от прочих институтов развития, «Ростехнологии» работают с военными технологиями и технологиями двойного назначения, что в силу их секретности еще сильнее затрудняет «внешний» контроль.

---

[150] См., напр., http://www.gosrf.ru/print_1486.htm .
[151] Там же.

* * *

Обобщая анализ правовых основ работы некоторых институтов развития, созданных в 2007 г., следует отметить ряд общих проблем, характерных для всех рассмотренных институтов. Основной из них, по нашему мнению, является недостаточная проработанность правовых основ их функционирования.

Принятые в 2007 г. Законы – «О банке развития», «О российской корпорации нанотехнологий» и «О государственной корпорации “Ростехнологии”» – регулируют финансовую деятельность институтов развития только в самом общем виде, обеспечивая руководству вновь созданных государственных корпораций широкие возможности для расходования бюджетных средств, но не создавая при этом адекватной системы контроля за эффективностью их использования.

Так, общей проблемой рассматриваемых институтов развития является их неподконтрольность специализированным органам финансового контроля. К примеру, финансовые операции Внешэкономбанка после того, как он сменил статус кредитной организации на статус государственной корпорации, вышли за пределы финансового контроля, осуществляемого Центральным банком РФ.

Деятельность прочих вновь созданных корпораций практически не может контролироваться такими органами как Росфиннадзор и федеральное Казначейство, так как они не являются получателями и распорядителями бюджетных средств – средства федерального бюджета были переданы им не в качестве бюджетного финансирования, а в качестве вложений в уставный капитал и в других формах, не предполагающих контроля за целевым использованием финансовых ресурсов.

По этой причине даже парламентский контроль, осуществляемый в процессе рассмотрения и утверждения Закона о федеральном бюджете, не затрагивает деятельность данных корпораций.

При этом прямая подотчетность перечисленных институтов развития Президенту и Правительству РФ, по нашему мнению, не может обеспечить необходимого уровня прозрачности их финансовых операций, поскольку Президент и Правительство РФ как органы государственной власти не обладают необходимым аппаратом для проведения детальных финансовых ревизий.

Контроль за деятельностью перечисленных институтов развития мог бы частично обеспечиваться за счет ежегодного аудиторского контроля, который является обязательным и для Внешэкономбанка, и для Ростехнологий, и для Роснанотеха.

Однако во всех трех случаях аудиторов уполномочены выбирать не «внешние» органы, а само руководство перечисленных корпораций. При этом опыт аудиторских проверок, проводящихся в отношении столь крупных клиентов (например, опыт проверок «ЮКОСа»), показывает, что аудиторы далеко не всегда готовы дать объективные заключения, не соответствующие интересам заказчика. Таким образом, проблема прозрачности функционирования вновь созданных институтов развития остается открытой.

Общей для всех институтов развития, созданных в 2007 г., является и проблема пересечения сфер их деятельности. Законы, определяющие круг проектов, получающих поддержку за счет средств институтов развития, практически продублировали друг друга, указав, что наиболее приоритетной сферой являются «инновации».

Во-первых, законодатель нигде четко не раскрывает, что именно понимается под «инновациями» для целей бюджетной поддержки (все предпринимавшиеся попытки дать четкое определение этой сфере оказались недостаточно удачными).

Во-вторых, применительно к отбору проектов, реализуемых с участием институтов развития, не установлен четкий порядок экспертизы на предмет их «новизны» и «перспективности» в качестве товара на внутреннем и международном рынках, что также создает определенные риски.

В-третьих, пересечение целей деятельности ряда институтов развития создает своего рода конкуренцию за поддержку наукоемких технологий, близких к стадии завершения. Эта проблема оказалась неожиданной для государства, однако, вполне закономерной. Так, по мнению заместителя руководителя Управления инновационного развития и инфраструктуры Роснауки Шепелева Г.В.[152], в силу нехватки финансирования НИОКР на протяжении последних 20 лет число проектов, доведенных до стадии практического внедрения, резко сократилось. Даже в отношении имеющихся разработок отсутствуют бизнес-планы, оценки потенциального рынка сбыта наукоемкой продукции и другая документация. Большинство российских инновационных разработок, которые потенциально могут быть профинансированы институтами развития, не прошло даже стадию опытно-конструкторских работ. В результате создаваемые институты развития и вновь создаваемые инновационные фонды зачастую не могут набрать необходимый «пакет» крупных проектов в сфере высоких технологий, а те проекты, которые находятся на стадии относительной готовности к реализации, существенно дорожают за счет конкуренции среди инвесторов. Это снижает эффективность расходования бюджетных средств, направляемых для поддержки инновационной сферы.

[152] Соответствующие материалы были представлены в докладе на конференции МФТИ в 2007 г.

Приложение 1. Обзор изменений и дополнений в области налогового регулирования и гражданского законодательства[1]

В 2007 г. было продолжено реформирование налогового законодательства, направленное на его упорядочение и совершенствование. В течение года были внесены изменения и дополнения практически во все главы части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

Кратко рассмотрим, что ожидает налогоплательщиков в 2008 г., и прокомментируем наиболее существенные изменения.

1. Основные изменения, внесенные в Налоговый кодекс РФ

Налог на добавленную стоимость (НДС)[2]

Согласно п. 6 ст. 145 НК РФ право на освобождение (продление срока освобождения) от исполнения обязанностей налогоплательщика НДС должно подтверждаться следующими документами: выпиской из бухгалтерского баланса (представляют организации); выпиской из книги продаж; выпиской из книги учета доходов и расходов и хозяйственных операций (представляют индивидуальные предприниматели); копией журнала полученных и выставленных счетов-фактур. А организации и индивидуальные предприниматели, перешедшие с упрощенной системы налогообложения на общий режим налогообложения, не могли представить ни книгу продаж, ни копии журнала полученных и выставленных счетов-фактур, ни выписку из бухгалтерского баланса. С 1 января 2008 г. документом, подтверждающим право на освобождение в дополнение к имеющимся, будет выписка из книги учета доходов и расходов организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения.

Со следующего года не будут облагаться НДС только операции по реализации лома цветных металлов (введен пп. 25 п. 2 ст. 149 НК РФ). Данная льгота будет применяться в обязательном порядке. В настоящее время льгота применяется и при реализации лома и отходов черных металлов, а сами налогоплательщики имеют право на отказ от этой льготы (на основании п. 5 ст. 149 НК РФ).

С 2008 г. не подлежат налогообложению операции по реализации товаров, работ, услуг, производимых и реализуемых государственными унитарными предприятиями при противотуберкулезных, психиатрических, психоневрологических учреждениях, учреждениях социальной защиты или социальной реабилитации населения. Ранее эта льгота применялась только лечебно-производственными (трудовыми) мастерскими при этих учреждениях.

С 1 января 2008 г. налогообложение налогом на добавленную стоимость при реализации лекарственных средств, предназначенных для проведения клинических исследований, производится по налоговой ставке 10% (п. 2 ст. 164 НК РФ). Такая же ставка налога должна применяться и при ввозе на территорию Российской Федерации кон-

---

[1] Раздел подготовлен с использованием базы правовой системы КонсультантПлюс.

[2] Изменения были внесены Федеральным законом от 17.05.2007 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 26.1, 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

кретной партии незарегистрированных лекарственных средств, предназначенных для проведения клинических исследований (п. 2 ст. 164 НК РФ). При этом, согласно пп. 4 п. 2 ст. 164 НК РФ, коды видов перечисленной продукции определяются Правительством РФ в соответствии с Общероссийским классификатором продукции (ОКП)[3] и Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД).

Ранее (с 2006 г.) по услугам, оказываемым российскими налогоплательщиками при перевозке или транспортировке ввозимых или вывозимых за пределы территории России товаров, не был предусмотрен 180-дневный срок для сбора документов. На основании этого Минфин России требовал определять момент определения налоговой базы согласно п. 1 ст. 167 НК РФ, т.е. в момент оказания услуг[4]. Соответственно, документы, предусмотренные п. 4 ст. 165 НК РФ, налогоплательщик должен был представлять в налоговые органы не позднее 20-го числа месяца, следующего за налоговым периодом, в котором оказаны услуги[5].

Внесено существенное дополнение в пользу налогоплательщиков в п. 9 ст. 165 НК РФ и п. 9 ст. 167 НК РФ, которые вступают в силу с 1 января 2008 г., но распространяют свое действие и на отношения, возникшие с 1 января 2007 г. Теперь налогоплательщики, которые не представляют в налоговые органы таможенные декларации (их копии) для подтверждения обоснованности применения налоговой ставки 0% при выполнении работ (оказании услуг), должны представлять документы не позднее 180 календарных дней с даты отметки, подтверждающей вывоз товаров с территории Российской Федерации (ввоз товаров на территорию Российской Федерации), проставленной пограничными таможенными органами на перевозочных документах. Если же по истечении 180 календарных дней налогоплательщик не представил установленные документы, то операции по реализации работ (услуг) подлежат налогообложению по ставке 18%. При этом, если впоследствии налогоплательщик представляет в налоговые органы документы, обосновывающие применение налоговой ставки 0%, уплаченные суммы налога подлежат возврату налогоплательщику в порядке и на условиях, которые предусмотрены ст. 176 НК РФ.

Из перечня случаев, когда необходимо восстанавливать НДС, исключена передача имущества участнику договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) или его правопреемнику в случае выдела его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или раздела такого имущества (пп. 2 п. 3 ст. 170 НК РФ).

Внесены изменения в ст. 171 НК РФ. Положения п. 5 ст. 171 НК РФ регулируют применение вычетов в случаях возврата товаров продавцу (в том числе в течение действия гарантийного срока), отказа от них, изменения условий либо расторжения соот-

[3] До настоящего времени Постановление Правительства РФ о применении названных кодов не принято. Но п. 2 Письма ГТК России от 04.06.2003 г. № 01-06/22880 «О взимании НДС при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации» предусматривает, что в отношении лекарственных средств и изделий медицинского назначения решение о взимании НДС по ставке 10% может быть принято таможенным органом при представлении в момент таможенного оформления документов, подтверждающих, что данное лекарственное средство или изделие медицинского назначения прошло государственную регистрацию в качестве лекарственного средства (лекарственной субстанции) или изделия медицинского назначения.

[4] См. письмо Минфина России от 12.03.2007 г. № 03-07-08/34.

[5] См. письмо Минфина России от 30.08.2006 г. № 03-04-08/183.

ветствующего договора и возврата соответствующих сумм частичной оплаты только продавцами, а не налоговыми агентами. С 2008 г. вычет НДС в вышеуказанных случаях могут применять и налоговые агенты, исполняющие обязанности налогового агента в соответствии с п. 2 ст. 161 НК РФ и являющиеся плательщиками налога.

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)[6]

В главу 23 Налогового кодекса РФ было внесено значительное число различных поправок. Среди них есть как технические поправки, так и поправки, по существу меняющие порядок налогообложения.

Так, вместо термина «постоянные представительства» будет использоваться термин «обособленные подразделения» (ст. 208, 226 НК РФ). В результате чего обособленные подразделения иностранных организаций, которые не ведут деятельности на территории РФ через постоянное представительство, теперь будут должны выполнять функции налогового агента по НДФЛ при выплате доходов физическим лицам.

Внесено уточнение в установленный п. 1 ст. 211 НК РФ порядок определения налоговой базы по доходам, полученным в натуральной форме. К таким доходам будут относиться полученные физическим лицом товары, работы, услуги, оплаченные частично. В этом случае при расчете налоговой базы по НДФЛ рыночная стоимость товаров, работ, услуг, полученных физическим лицом, уменьшается на оплаченную им сумму.

С 2008 г. доходы в виде материальной выгоды, полученной от экономии на процентах за пользование целевыми займами (кредитами), которые налогоплательщик получил и фактически израсходовал на строительство или приобретение на территории РФ жилого дома, квартиры или долей в них, а также комнат, вообще не будут включаться в налоговую базу по НДФЛ, но только при условии, что физическое лицо имеет право на получение имущественного вычета на строительство или приобретение жилья (пп. 1 п. 1 ст. 212 и п. 2 ст. 224 НК РФ).

Не будут больше облагаться НДФЛ суммы, полученные налогоплательщиками на возмещение затрат (части затрат) на уплату процентов по займам (кредитам) (п. 35 ст. 217 НК РФ), а также суммы субсидий на приобретение и (или) строительство жилого помещения (п. 36 ст. 217 НК РФ) при условии, что они выплачены из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Теперь при расчете НДФЛ с материальной выгоды в виде экономии на процентах будет использоваться ставка рефинансирования, которая действует на дату получения физическим лицом дохода. В пп. 2 п. 2 ст. 212 НК РФ внесено изменение, где прямо указано, что налоговый агент обязан определить налоговую базу по материальной выгоде, рассчитать, удержать и перечислить НДФЛ в бюджет в том порядке, который установлен Налоговым кодексом РФ. Аналогичная обязанность возлагается на кредитное учреждение, с которым физическое лицо заключило договор банковского вклада.

В НК РФ введена новая ст. 214.2, посвященная особенностям определения налоговой базы при получении доходов в виде процентов, получаемых по вкладам в банках, а из п. 2 ст. 224 НК РФ аналогичные положения исключены. С 2008 г. в налогооблагае-

[6] Изменения были внесены Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

мый доход физического лица не будут включаться проценты по рублевым вкладам, которые на дату заключения или продления договора были установлены в размере, не превышающем действующую ставку рефинансирования Банка России, для чего необходимо будет соблюдение двух условий: что бы процент по рублевым вкладам не повышался и что бы с момента превышения процентной ставки рефинансирования прошло не более 3 лет.

Был также изменен порядок налогообложения некоторых выплат физическим лицам.

В частности, не будут облагаться НДФЛ (п. 3 ст. 217 НК РФ) суточные в размере: 700 руб. за каждый день нахождения в командировке на территории РФ и 2500 руб. за каждый день нахождения в загранкомандировке.

Также не будут облагаться НДФЛ (п. 8 ст. 217 НК РФ) суммы материальной помощи, которые выплачиваются не только лицу, пострадавшему от стихийных бедствий или других чрезвычайных обстоятельств, но и членам семьи лица, погибшего в результате подобных событий. Для выплаты материальной помощи в указанных случаях не потребуется решения органов законодательной или исполнительной власти, представительных органов местного самоуправления. Кроме того, будет освобождаться от обложения НДФЛ гуманитарная и благотворительная помощь, которую оказывают членам семей лиц, погибших в результате террористических актов на территории РФ, благотворительные организации.

В п. 9 ст. 217 НК РФ внесена поправка, согласно которой не облагаются НДФЛ суммы компенсации, предоставленные за счет средств, получаемых от деятельности, в отношении которой применяются специальные налоговые режимы. Суммы полной или частичной компенсации (оплаты) стоимости путевок, которые приобретены работодателем своим бывшим работникам, уволившимся в связи с выходом на пенсию по инвалидности или по старости, освобождаются от налогообложения.

Кроме того, теперь определен перечень объектов, которые относятся к санаторно-курортным или оздоровительным учреждениям (п. 9 ст. 217 НК РФ). В их число включены: санатории, санатории-профилактории, профилактории, дома отдыха и базы отдыха, пансионаты, лечебно-оздоровительные комплексы, санаторные, оздоровительные и спортивные детские лагеря.

С 2008 г. изменится и порядок предоставления льготы в отношении страховых выплат по договорам добровольного страхования (пп. 3 п. 1 ст. 213 НК РФ). Данная льгота будет предоставляться и по договорам добровольного личного страхования, предусматривающим выплаты в случае причинения вреда здоровью.

По договорам добровольного страхования жизни порядок налогообложения выплат теперь не будет зависеть от срока, на который они заключены, – свыше 5 лет или менее (пп. 2 п. 1 ст. 213 НК РФ). Налог будет удерживаться только с той суммы, которая превышает сумму внесенных страховых взносов за весь период действия договора с учетом доходов, рассчитанных, исходя из среднегодовой ставки рефинансирования Банка России. При досрочном расторжении договора добровольного страхования жизни страховая компания должна рассчитать и удержать НДФЛ. Налоговая база будет рассчитываться как разница между выплатой, которая причитается застрахованному лицу, и суммой страховых взносов, внесенных по договору.

В пп. 4 п. 1 ст. 213 НК РФ внесено уточнение, согласно которому страховые выплаты по договорам добровольного пенсионного страхования при наступлении пенсионных оснований не будут облагаться НДФЛ, только если подобный договор заключен физическим лицом в свою пользу. В дополнение установлен порядок налогообложения выплат при расторжении договоров пенсионного страхования, за исключением расторжения договоров страхования по причинам, не зависящим от воли сторон. При возврате физическому лицу денежной суммы по договору страховая компания обязана удержать с этой выплаты НДФЛ. Точно такой же порядок налогообложения выплат установлен и в отношении случаев досрочного расторжения договоров негосударственного пенсионного обеспечения (п. 2 ст. 213.1 НК РФ).

Согласно п. 3 ст. 213 НК РФ если суммы страховых взносов по договорам страхования перечисляются за физических лиц из средств работодателей, то эти суммы учитываются при определении налоговой базы. Исключение составляют случаи, когда страхование физических лиц производится работодателями по договорам: обязательного страхования физических лиц и добровольного страхования, предусматривающим возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованных физических лиц, и (или) понесенных ими медицинских расходов. С 2008 г. в этот перечень войдут все прочие виды договоров добровольного личного страхования, а также договоры добровольного пенсионного страхования.

Теперь НДФЛ будет удерживаться и с сумм, внесенных по договорам страхования за физических лиц из средств организаций или индивидуальных предпринимателей, которые не являются работодателями в отношении этих лиц (п. 3 ст. 213 НК РФ).

Еще одна поправка внесена в пп. 3 п. 1 ст. 219 НК РФ[7]. Теперь социальный вычет на лечение предоставляется в сумме страховых взносов, уплаченных налогоплательщиком по договорам добровольного страхования членов семьи: супруга (супруги), родителей и детей в возрасте до 18 лет. Помимо этого, согласно новому пп. 4 п. 1 ст. 219 НК РФ, налогоплательщики вправе будут получить социальный налоговый вычет в сумме уплаченных в налоговом периоде: пенсионных взносов по договору негосударственного пенсионного обеспечения и страховых взносов по договору добровольного пенсионного страхования. Договоры могут быть заключены налогоплательщиком как в свою пользу, так и в пользу членов семьи (супруга и супруги, родителей или усыновителей, детей-инвалидов, в том числе усыновленных, находящихся под опекой или попечительством).

При декларировании доходов за 2007 г. социальный налоговый вычет будет предоставляться налогоплательщику по новым правилам. Действующая редакция ст. 219 НК РФ предусматривает ограничение максимального размера социальных вычетов. Согласно изменениям теперь единое максимальное ограничение суммы социальных вычетов в связи с расходами на обучение самого налогоплательщика, на медицинское лечение и на расходы по договорам негосударственного пенсионного обеспечения, добровольного пенсионного страхования возросло до 100 000 руб. Таким образом, налогоплательщик должен будет самостоятельно выбрать, какие виды расходов и в каких суммах будут учтены в пределах максимальной величины социального налогового вычета.

[7] Норма в новой редакции распространяется на правоотношения, возникшие с 2007 г.

С 2008 г. (пп. 1 п. 1 ст. 220 НК РФ)[8] налогоплательщики смогут уменьшить доходы при уступке прав требования по договорам участия в долевом строительстве, инвестирования долевого строительства или по другому договору, связанному с долевым строительством, на сумму расходов, обусловленных получением упомянутых доходов, при условии, что подобные расходы фактически понесены и документально подтверждены.

Теперь не будет предоставляться имущественный налоговый вычет и в том случае, когда расходы на строительство или приобретение жилья оплачены за счет субсидий, предоставленных из средств федерального бюджета, бюджета субъектов РФ или местных бюджетов. При получении дохода в виде оплаты труда датой фактического получения налогоплательщиком дохода признается последний день месяца, за который ему был начислен доход за выполненные трудовые обязанности в соответствии с трудовым договором (п. 2 ст. 223 НК РФ). Новая редакция нормы уточняет: при увольнении сотрудника до окончания календарного месяца датой фактического получения дохода в виде оплаты труда считается последний день работы, за который работнику был начислен доход. Таким образом, работодатель обязан будет рассчитать, удержать и перечислить в бюджет НДФЛ с суммы заработной платы увольняющегося сотрудника не позднее даты его увольнения.

Дополнен перечень физических лиц, которые должны самостоятельно рассчитывать и уплачивать в бюджет НДФЛ с суммы полученных доходов, а также по окончании налогового периода представлять в инспекцию по месту жительства декларацию по НДФЛ. Сейчас к этой категории относятся физические лица, получающие вознаграждения от других физических лиц, не являющихся налоговыми агентами, на основании договоров гражданско-правового характера, в том числе по договору найма или аренды имущества (пп. 1 п. 1 ст. 228 НК РФ). С 2008 г. в указанную категорию включены и физические лица, получающие вознаграждение по таким договорам от организаций, не являющихся налоговыми агентами, например от кредитных учреждений, которые выплачивают физическому лицу доход по собственному векселю или по дилерским операциям с финансовыми инструментами. Поскольку физические лица могут заключать между собой не только договоры гражданско-правового характера, но и трудовые договоры, сюда же внесена поправка, согласно которой физическое лицо, получившее вознаграждение от другого физического лица по трудовому договору, обязано самостоятельно рассчитывать и уплачивать НДФЛ и представлять декларацию в налоговые органы.

С 2008 г. необходимо будет декларировать доходы, полученные в порядке наследования и дарения, а уплачивать с них НДФЛ нужно будет наследникам (правопреемникам) авторов произведений науки, литературы, искусства, а также изобретений, полезных моделей и промышленных образцов (пп. 6 п. 1 ст. 228 НК РФ); физическим лицам, получающим в порядке дарения доходы в денежной и натуральной форме, за исключением случаев, предусмотренных п. 18.1 ст. 217 НК РФ[9] (пп. 7 п. 1 ст. 228 НК РФ).

---

[8] Распространяется на правоотношения, возникшие с 2007 г.

[9] Доходы в денежной и натуральной формах, получаемые от физических лиц в порядке дарения, за исключением случаев дарения недвижимого имущества, транспортных средств, акций, долей, паев, если иное не предусмотрено кодексом.

Российские военнослужащие, которые проходят военную службу за границей, признаются резидентами РФ независимо от фактического времени нахождения на территории России (п. 3 ст. 207 НК РФ). Теперь они освобождаются от обязанностей самостоятельно декларировать доходы, полученные от источников за пределами РФ, и уплачивать с них НДФЛ (пп. 3 п. 1 ст. 228 НК РФ)[10].

Единый социальный налог (ЕСН)[11]

Ряд изменений, посвященных единому социальному налогу, внесен в главу 24 Налогового кодекса РФ.

Так, внесено дополнение в п. 1 ст. 236 НК РФ[12], согласно которому от начисления ЕСН освобождены выплаты иностранным гражданам и лицам без гражданства как по трудовым договорам, так и по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, но при условии, что деятельность такие лица ведут за пределами территории РФ.

В пп. 5 п. 1 ст. 238 НК РФ предусмотрено, что доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, полученные от производства и реализации сельскохозяйственной продукции, ее переработки и реализации, освобождаются от обложения ЕСН в течение 5 лет, начиная с года регистрации хозяйства. С 2008 г. эта льгота будет относиться только к главе хозяйства. Согласно изменениям, внесенным в п. 2 ст. 236 НК РФ, при определении объекта обложения ЕСН у глав крестьянских (фермерских) хозяйств из доходов следует исключать расходы на ведение хозяйства, фактически произведенные и документально подтвержденные.

С 2008 г. объектом обложения ЕСН по договорам гражданско-правового характера являются не все выплаты, а только вознаграждение подрядчика (пп. 2 п. 1 ст. 238). Выплаты, направленные на компенсацию издержек, налогообложению не подлежат.

Согласно действующей редакции пп. 1 п. 1 ст. 239 НК РФ от уплаты ЕСН освобождаются организации любых организационно-правовых форм с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100 000 руб. на каждое физическое лицо, которое является инвалидом. В будущем году этой льготой смогут воспользоваться не только организации, но и индивидуальные предприниматели и физические лица, не признаваемые таковыми.

Согласно дополнениям, внесенным в ст. 242 НК РФ, датой фактического получения доходов для адвокатов, которые ведут свою профессиональную деятельность в коллегиях адвокатов, адвокатских бюро или юридических консультациях, является день выплаты дохода соответствующим адвокатским образованием, в том числе день перечисления дохода на счета адвоката в банке.

Сумму ежемесячных авансовых платежей, которые должны перечислять индивидуальные предприниматели, адвокаты и нотариусы, налоговые органы определяют самостоятельно. Расчет производится на основании данных за предыдущий налоговый период (п. 1 ст. 244 НК РФ). Если в текущем налоговом периоде доход этих лиц увели-

[10] Распространяется на правоотношения, возникшие с 2007 г.

[11] Изменения были внесены Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

[12] Распространяется на правоотношения, возникшие с 2007 г.

чится более чем на 50%, то они должны представить уточненную декларацию с указанием сумм предполагаемого дохода на текущий налоговый период (п. 3 ст. 244 НК РФ). Причем сделать это необходимо в месячный срок после установления факта увеличения дохода.

Пунктом 6 ст. 244 НК РФ установлен порядок исчисления и уплаты ЕСН с доходов адвокатов, которые получают доходы через коллегии адвокатов, адвокатские бюро и юридические консультации. В то же время порядок расчета и уплаты ЕСН адвокатами, учредившими адвокатский кабинет, не был определен. Данный пробел восполнен дополнением, внесенным в этот пункт, согласно которому указанные лица должны самостоятельно рассчитывать и уплачивать ЕСН с доходов, полученных от профессиональной деятельности, за вычетом расходов, связанных с их извлечением в том порядке, который предусмотрен для индивидуальных предпринимателей. Одновременно с налоговой декларацией по ЕСН адвокаты представляют в налоговые органы справку[13] от коллегии адвокатов, адвокатских бюро или юридических консультаций о суммах налога, уплаченных за них в истекшем налоговом периоде (п. 7 ст. 244 НК РФ).

Согласно новой редакции п. 3 ст. 243 НК РФ начислять ежемесячные авансовые платежи следует в течение не только отчетных периодов (с января по сентябрь), но и в течение всего налогового периода, в том числе в октябре, ноябре и декабре. В п. 4 ст. 243 НК РФ внесено уточнение, согласно которому сумма ежемесячных авансовых платежей, которые подлежат уплате в бюджет и внебюджетные фонды, определяется в полных рублях. Здесь действуют стандартные правила округления, т.е. суммы менее 50 копеек отбрасываются, а в 50 и более – округляются до полного рубля.

Еще одно дополнение, на которое стоит обратить внимание, внесено в п. 8 ст. 243 НК РФ. Им установлен порядок уплаты ЕСН, а также представления форм налоговой отчетности обособленными подразделениями российских организаций, расположенными за пределами РФ. Такие подразделения, имеющие баланс и расчетный счет, не могут быть поставлены на учет в российских налоговых органах. Поэтому ЕСН с выплат в пользу физических лиц, занятых в таких обособленных подразделениях, будет уплачиваться по местонахождению головной организации.

Налог на прибыль[14]

Значительным изменениям подверглась и глава 25 Налогового кодекса РФ. Остановимся подробнее на наиболее существенных поправках.

Так, законодатели внесли изменения в ст. 251 НК РФ, посвященную доходам, не учитываемым при определении налоговой базы.

Сейчас при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, имущественных прав или неимущественных прав, имеющих денежную оценку, которые получены в виде взносов (вкладов) в уставный (складочный) капитал (фонд) организации (включая доход в виде превышения цены размещения акций (долей) над их номинальной стоимостью (первоначальным размером)). В п. 1 ст. 251 НК РФ введен пп. 3.1, устанавливающий, что суммы налога на добавленную стоимость, подлежащие

[13] Форма справки пока не утверждена ФНС России.

[14] Изменения были внесены Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

налоговому вычету у принимающей организации в соответствии с гл. 21 НК РФ, при передаче имущества, нематериальных активов и имущественных прав в качестве вклада в уставный капитал организаций или паевых взносов в паевые фонды кооперативов не должны включаться в состав налогооблагаемых доходов принимающей стороны. Введенная норма применяется с учетом положений ст.ст. 170, 171 и 277 НК РФ. Так, согласно п. 3 ст. 170 НК РФ при передаче имущества (нематериальных активов, имущественных прав) в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ (а также в качестве паевых взносов в паевые фонды кооперативов) передающая сторона обязана восстановить НДС, а принимающая сторона вправе принять данные суммы налога (они отражаются в документах, которыми оформляется передача) к вычету (п. 11 ст. 171 НК РФ). Новый пп. 3.1 п. 1 ст. 251 НК РФ уточняет, что получающая организация не должна учитывать в составе доходов принятые в данном случае к вычету суммы НДС.

Изменения, внесенные в п. 21 ст. 251 НК РФ, говорят о том, что налогоплательщики вправе не включать в состав доходов суммы кредиторской задолженности по уплате налогов и сборов, пеней и штрафов перед бюджетами разных уровней, по уплате взносов, пеней и штрафов перед бюджетами государственных внебюджетных фондов, списанных и (или) уменьшенных иным образом в соответствии с законодательством РФ или по решению Правительства РФ[15].

В силу пп. 1 п. 2 ст. 251 НК РФ при расчете налога на прибыль традиционно не учитываются целевые поступления – вступительные, членские, паевые взносы, пожертвования, поступившие на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности. Данная льгота теперь касается товариществ собственников жилья (ТСЖ), жилищных, садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных (ГСК), жилищно-строительных (ЖСК) и иных специализированных потребительских кооперативов. Эти некоммерческие организации могут формировать резерв на проведение ремонта, капитального ремонта общего имущества в порядке, установленном ст. 324 НК РФ. Формироваться резерв может за счет специальных отчислений, которые делают члены ТСЖ или кооператива, а не за счет взносов и пожертвований. Такие отчисления признаются в целях налогообложения целевыми поступлениями и не должны включаться в налоговую базу по налогу на прибыль (пп. 1 п. 2 ст. 251 НК РФ)[16]. Эта новелла важна тем, что ранее Минфин России отказывался причислять к целевым поступлениям обязательные платежи на ремонт общего имущества ТСЖ, апеллируя к закрытому перечню доходов, относимых п. 2 ст. 251 НК РФ к целевым поступлениям.

С 2008 г. установлено еще одно условие для возможности учета в составе расходов на оплату труда сумм платежей по договорам долгосрочного страхования жизни, заключенным в пользу своих сотрудников: данный договор должен быть заключен с российской организацией, которая имеет лицензию на ведение соответствующего вида деятельности. Помимо этого договором добровольного страхования жизни могут быть предусмотрены страховые выплаты на случай причинения вреда здоровью застрахованного лица.

---

[15] Интересно, что действие этой поправки распространяется на правоотношения, возникшие с января 2005 г.

[16] Распространяется на правоотношения, возникшие с 2007 г.

Согласно изменению, внесенному в абзац 4 п. 16 ст. 255 НК РФ, договором негосударственного пенсионного страхования может быть предусмотрена пожизненная выплата пенсии. Страховые взносы по таким договорам организации могут включать в расходы на оплату труда[17].

С 2008 г. в числе расходов по страхованию работников организация вправе признавать также взносы по договорам добровольного личного страхования, которые заключаются исключительно на случай смерти застрахованного работника или утраты им трудоспособности в связи с исполнением трудовых обязанностей (абзац 6 п. 16 ст. 255 НК РФ).

С 2008 г. увеличится с 10 000 руб. до 15 000 руб. в год максимальная сумма страховых взносов по указанным договорам, которую организация может учесть в составе расходов при расчете налога на прибыль за налоговый период (абзац 10 п. 16 ст. 255 НК РФ).

С 2008 г. амортизируемым имуществом будет признаваться имущество, результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности со сроком полезного использования более 12 месяцев и первоначальной стоимостью более 20 000 руб.

Первоначальная стоимость транспортных средств, по которым предусмотрено применение понижающего коэффициента, увеличится в 2 раза. В настоящее время организации должны применять специальный понижающий коэффициент 0,5 при начислении амортизации по легковым автомобилям и пассажирским микроавтобусам с первоначальной стоимостью более 300 000 руб. и 400 000 руб., соответственно (п. 9 ст. 259 НК РФ). А с января 2008 г. коэффициент следует применять только к легковым автомобилям (пассажирским микроавтобусам), первоначальная стоимость которых превышает 600 000 (800 000) руб.

Глава 25 НК РФ дополнена новой ст. 268.1, в которой определены особенности признания в целях налогообложения доходов и расходов при приобретении предприятия как имущественного комплекса.

Еще одна поправка направлена на нормативное закрепление срока уведомления о принятии решения о том, какое из обособленных подразделений будет плательщиком налога на прибыль. Так, организации, имеющие на территории одного субъекта Российской Федерации несколько обособленных подразделений, вправе не распределять прибыль по каждому из них, а уплачивать налог в бюджет субъекта РФ через одно выбранное обособленное подразделение. Для этого им необходимо уведомить о принятом решении налоговые органы по местонахождению обособленных подразделений и указать обособленное подразделение, ответственное за уплату налога на прибыль (абзац 2 п. 2 ст. 288 НК РФ).

Если у российской организации есть обособленные подразделения, расположенные за пределами России, то перечислять налог на прибыль и представлять налоговые декларации по налогу организация должна по своему местонахождению. Такие изменения внесены п. 4 ст. 311 НК РФ.

Налогоплательщики имеют право создавать в налоговом учете резерв на оплату отпусков. Теперь установлен порядок корректировки этого резерва. Если сумма резерва

[17] Действие этой поправки распространяется на правоотношения, возникшие с января 2005 г.

оказалась меньше суммы отпускных и ЕСН по неиспользованным отпускам, следует увеличить резерв за счет расходов на оплату труда. Если же величина резерва на оплату отпусков оказалась больше отпускных и ЕСН по неиспользованным отпускам, резерв уменьшают, а сумму разницы включают в состав внереализационных доходов (п. 4 ст. 324.1 НК РФ).

Государственная пошлина[18]

С 2008 г. размер госпошлины за государственную регистрацию транспортных средств с выдачей государственных регистрационных знаков, а также за выдачу металлических государственных регистрационных знаков транспортных средств «Транзит» на трактора, самоходные дорожно-строительные и иные самоходные машины уменьшится с 400 до 200 руб. (пп. 29 и 32 п. 1 ст. 333.33 НК РФ).

Установлен размер государственной пошлины за выдачу удостоверений тракториста-машиниста или тракториста. За бумажное удостоверение необходимо заплатить 100 руб., за пластиковое – 200 руб. (пп. 36 п. 1 ст. 333.33 НК РФ); за справку, которая подтверждает получение такого удостоверения, – 30 руб. (пп. 38 п. 1 ст. 333.33 НК РФ).

Определен размер государственной пошлины за выдачу учебным учреждениям свидетельств о соответствии требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса для рассмотрения вопроса соответствующими органами об аккредитации и лицензий на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин. Размер составит 500 руб.

Упрощенная система налогообложения (УСН)[19]

Перечень налогоплательщиков, которые не вправе применять УСН, установлен в п. 3 ст. 346.12 НК РФ. К ним относились и иностранные организации, имеющие филиалы, представительства и иные обособленные подразделения на территории Российской Федерации (пп. 18. п. 3 ст. 346.12 НК РФ). С 2008 г. не вправе применять УСН любые иностранные организации независимо от того, имеют они филиалы или нет.

Организации и индивидуальные предприниматели, переведенные в соответствии с гл. 26.3 НК РФ на уплату единого налога на вмененный доход (ЕНВД) по одному или нескольким видам предпринимательской деятельности, вправе применять упрощенную систему налогообложения в отношении иных осуществляемых ими видов предпринимательской деятельности (п. 4 ст. 346.12 НК РФ). При этом ограничения по численности работников и стоимости основных средств и нематериальных активов по отношению к таким организациям и индивидуальным предпринимателям определяются исходя из всех осуществляемых ими видов деятельности. Ограничения по сумме доходов от реализации были исключены с 2006 г., а теперь регулируется величина дохода, и определяется доход по тем видам деятельности, налогообложение которых осуществляется в соответствии с общим режимом налогообложения. Таким образом, если организации, переведенные на уплату ЕНВД, примут решение по отдельным видам дея-

[18] Изменения были внесены Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

[19] Изменения были внесены Федеральным законом от 17.05.2007 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 26.1, 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

тельности на применение УСН, их доход за 9 мес. 2007 г. должен быть не более 15 млн руб. (с учетом применения коэффициента-дефлятора).

В перечень расходов, которые могут учитывать при определении налоговой базы по УСН налогоплательщики, выбравшие в качестве объекта налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов», внесен ряд дополнений.

В частности, разрешено учитывать расходы на достройку, дооборудование, реконструкцию, модернизацию и техническое перевооружение основных средств в период применения упрощенной системы налогообложения (пп. 1 п. 1 ст. 346.16 НК РФ). Определяются они с учетом положений п. 2 ст. 257 НК РФ и принимаются с момента ввода основных средств в эксплуатацию (п. 3 и п. 4 ст. 346.16 НК РФ).

Затраты, связанные с добровольным страхованием, налогоплательщики не вправе включать в расходы, учитываемые при исчислении налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Но теперь разрешено учитывать все виды расходов на обязательное страхование работников и имущества (пп. 7 п. 1 ст. 346.16 НК РФ).

В соответствии с пп. 23 п. 1 ст. 346.16 НК РФ налогоплательщики, применяющие УСН, с января 2006 г. могли учитывать расходы по оплате стоимости товаров, приобретенных для дальнейшей реализации, в том числе расходы по хранению, обслуживанию и транспортировке реализуемых товаров. При этом обязательно соблюдение двух условий: товары должны быть реализованы, а расходы, связанные с реализацией, – оплачены. Внесенными изменениями основное требование по реализации исключено, и налогоплательщики смогут признавать указанные расходы на приобретенные товары по мере их фактической оплаты, независимо от реализации указанных товаров.

Перечень расходов дополнен расходами на обслуживание контрольно-кассовой техники (ККТ) и расходами по вывозу твердых бытовых отходов (пп. 35 и 36 п. 1 ст. 346.16 НК РФ). Расходы на обслуживание ККТ следует признать положительным моментом, потому как УСН применяют в основном торговые организации, для которых обслуживание ККТ напрямую связано с их основной деятельностью.

Также внесенными изменениями теперь прямо прописано (пп. 22 п. 1 ст. 346.16 НК РФ), что в расходы включаются суммы налогов и сборов, уплаченные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, за исключением суммы налога, уплаченной в соответствии с гл. 26.2 НК РФ.

При получении предварительной оплаты от покупателей организация-продавец включает полученные суммы в налоговую базу в отчетном (налоговом) периоде их получения. Вместе с тем, НК РФ не давал ответа на вопрос, как должна быть скорректирована налоговая база при возврате полученных авансов. В то же время Минфин России[20] указывал, что при возврате налогоплательщиками ранее полученных ими сумм предоплаты (авансов) уточнение налоговой базы по налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН, осуществляется за тот отчетный период, в котором указанные суммы были получены. С 2008 г. такой порядок учета возвращенных авансов введен законодательно (п. 1 ст. 346.17 НК РФ).

[20] См. письма Минфина от 11.04.2007 № 03-11-04/2/98 и от 09.04.2007 № 03-11-04/2/96.

Особенности исчисления налоговой базы при переходе на УСН с иных режимов налогообложения и при переходе с УСН на иные режимы налогообложения (ст. 346.25 НК РФ) уточнены изменениями.

Пункт 2 ст. 346.25 НК РФ в новой редакции восполняет законодательный пробел, так как ранее требовалось признать доходы на дату перехода на исчисление налоговой базы по налогу на прибыль организаций с использованием метода начислений. При этом под доходами понимались именно суммы оплаты (погашения задолженности).

Изменения были внесены и в нормы, регулирующие вопросы применения УСН индивидуальными предпринимателями на основе патента. Перечень видов предпринимательской деятельности, осуществление которых дает право на применение УСН на основе патента, приведен в соответствие с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД).

Вводится ограничение срока, когда можно перейти с УСН на основе патента на общий порядок применения УСН и обратно. Переход может быть осуществлен только после истечения периода, на который выдается патент (п. 3 ст. 346.25.1 НК РФ). При нарушении условий применения УСН на основе патента индивидуальный предприниматель теряет право на применение УСН на основе патента в периоде, на который был выдан патент. В этом случае возможен переход только на общий режим налогообложения (п. 9 ст. 346.25.1 НК РФ).

По общему правилу патент действует только на территории того субъекта Российской Федерации, на территории которого он выдан. Теперь налогоплательщик, имеющий патент, вправе подавать заявление на получение другого патента на территории другого субъекта Российской Федерации (п. 5 ст. 346.25.1 НК РФ).

Согласно изменениям, внесенным в п. 9 ст. 346.25.1 НК РФ, индивидуальный предприниматель обязан сообщить в налоговый орган об утрате права на применение УСН на основе патента и переходе на иной режим налогообложения в течение 15 календарных дней с начала применения иного режима налогообложения; вправе вновь перейти на УСН на основе патента не ранее чем через 3 года после того, как он утратил это право.

Индивидуальные предприниматели в соответствии со ст. 346.21 НК РФ вправе уменьшать стоимость патента на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых за соответствующий период времени согласно законодательству Российской Федерации. При этом стоимость патента согласно ст. 346.21 НК РФ не может быть уменьшена более чем на 50%.

Уменьшение стоимости патента на сумму страховых взносов осуществляется в соответствии с п. 10 ст. 346.25.1 НК РФ при оплате оставшейся стоимости патента по окончании периода, на который он был получен. Дополнением к данному правилу установлено, что оставшаяся часть стоимости патента подлежит уменьшению на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. При этом сумма страховых взносов на обязательное пенсионное страхование не ограничивается.

Также внесены изменения в п. 10 ст. 346.25.1 НК РФ, в котором указано, что налогоплательщики обязаны вести учет доходов и расходов для целей исчисления налоговой базы по налогу в Книге учета доходов и расходов организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих УСН, форма и порядок заполнения которой утверждаются Минфином России.

Единый налог на вмененный доход (ЕНВД)[21]

С января 2008 г. изменятся правила применения ЕНВД: большая часть новых норм непосредственно касается организаций торговли и общественного питания, уточняются виды предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться система налогообложения в виде ЕНВД для отдельных видов деятельности.

Так, при оказании услуг общественного питания не могут быть переведены на уплату ЕНВД данные услуги, оказываемые учреждениями образования, здравоохранения и социального обеспечения.

ЕНВД с 2006 г. возможно применять в отношении оказания услуг по временному размещению и проживанию (в случае если площадь спальных помещений в каждом объекте предоставления услуг не более 500 кв. м) (пп. 12 п. 2 ст. 346.26 НК РФ). Внесено уточнение, что при расчете площади в каждом объекте используется площадь помещений для временного размещения и проживания, а не спальных помещений.

Приводится определение, что помещение для временного размещения и проживания – это помещение, используемое для временного размещения и проживания физических лиц (квартира, комната в квартире, частный дом, коттедж (или их части), гостиничный номер, комната в общежитии и другие помещения). Общая площадь помещений для временного размещения и проживания определяется на основании инвентаризационных и правоустанавливающих документов на объекты предоставления услуг по временному размещению и проживанию (договоров купли-продажи, аренды (субаренды), технических паспортов, планов, схем, экспликаций и других документов).

При определении общей площади помещений для временного размещения и проживания объектов гостиничного типа (гостиниц, кемпингов, общежитий и других объектов) не учитывается площадь помещений общего пользования проживающих (холлов, коридоров, вестибюлей на этажах, межэтажных лестниц, общих санузлов, саун и душевых комнат, помещений ресторанов, баров, столовых и других помещений), а также площадь административно-хозяйственных помещений.

Услуги по передаче в аренду торговых мест теперь разделяются на два отдельных вида деятельности, которые могут переводиться на уплату ЕНВД:

1) оказание услуг по передаче во временное владение и (или) в пользование торговых мест (пп. 13 п. 2 ст. 346.26 НК РФ):

- торговых мест, которые расположены в объектах стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов;
- объектов нестационарной торговой сети;
- объектов организации общественного питания без зала обслуживания посетителей.

Установлена базовая доходность в зависимости от площади переданных торговых мест.

2) оказание услуг по передаче во временное владение и (или) в пользование земельных участков для организации торговых мест в стационарной торговой сети, а также для размещения объектов нестационарной торговой сети (прилавков, палаток, ларьков, контейнеров, боксов и других объектов) и объектов организации общественного питания, не имеющих залов обслуживания посетителей (пп. 14 п. 2 ст. 346.26 НК РФ).

[21] Изменения были внесены Федеральным законом от 17.05.2007 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 26.1, 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Установлена базовая доходность в зависимости от площади передаваемого земельного участка.

Теперь также введено дополнительное ограничение по применению ЕНВД для организаций в случае осуществления их деятельности в рамках договора доверительного управления имуществом, а также, если налогоплательщика можно отнести к категории крупнейших (п. 2.1 ст. 346.26 НК РФ).

Статья дополнена новыми пунктами (п.п. 8 и 9 ст. 346.26 НК РФ), которыми установлены переходные положения по применению вычета по НДС. В целом они аналогичны тем, что установлены для организаций и предпринимателей, применяющих УСН. При переходе на уплату ЕНВД организации и индивидуальные предприниматели вправе принять к вычету суммы НДС, уплаченные с полученной до перехода на ЕНВД предоплаты. Условием для применения вычета является наличие документов, свидетельствующих о возврате сумм налога покупателем в связи с переходом налогоплательщика на уплату единого налога (п. 8 ст. 346.26 НК РФ).

При возврате на общий режим налогообложения к вычету принимаются суммы НДС, предъявленные налогоплательщику по товарам (работам, услугам, имущественным правам), которые не были использованы в деятельности, облагаемой ЕНВД в общем порядке, установленном гл. 21 НК РФ (п. 9 ст. 346.26 НК РФ).

Уточнения, внесенные в ст. 346.27 НК РФ, говорят о том, что при установлении значения коэффициента К2 не учитывается фактический период времени осуществления деятельности. При этом установлено, что корректирующий коэффициент К2 может приниматься не менее чем на календарный год. А если нормативным правовым актом представительного органа значение К2 не принято до начала следующего календарного года и (или) документы не вступили в силу, то в следующем календарном году остается значение корректирующего коэффициента К2, действовавшего в предыдущем календарном году (п. 7 ст. 346.29 НК РФ).

В новой редакции абзаца 9 ст. 346.27 НК РФ услуги по гарантийному ремонту автомобилей не относятся к услугам по ремонту и техническому обслуживанию автотранспортных средств в целях ЕНВД. Итак, ЕНВД в отношении таких услуг не применяется, и налоги по ним должны уплачиваться в соответствии с общим режимом налогообложения или УСН.

Внесены поправки в понятие «розничная торговля». Так, не подлежат переводу на ЕНВД: реализация газа в баллонах; продажа грузовых и специальных автомобилей, прицепов, полуприцепов, прицепов-роспусков, автобусов любых типов; товаров по образцам и каталогам вне стационарной торговой сети (в том числе в виде почтовых отправлений (посылочная торговля), а также через телемагазины и компьютерные сети); передача лекарственных препаратов по льготным (бесплатным) рецептам.

Изменения, внесенные в абзац 15 ст. 346.27 НК РФ, устанавливают, что торговые автоматы относятся к объектам стационарной торговой сети, не имеющим торговых залов, и в тоже время эти объекты исключаются из перечня объектов организации общественного питания, не имеющих залов обслуживания посетителей (абзац 21 ст. 346.27 НК РФ). При этом в перечень объектов организаций общественного питания, не имеющих залов обслуживания посетителей, включены магазины (секции, отделы) кулинарии.

До внесения изменений торговое место определялось как место, используемое для совершения сделок купли-продажи, а с 2008 г. понятия торгового места и стационарного торгового места разделяются. Базовая доходность по ним устанавливается отдельно.

К торговым местам относятся здания, строения, сооружения (их часть) и (или) земельные участки, используемые для совершения сделок розничной купли-продажи, а также объекты организации розничной торговли и общественного питания, не имеющие торговых залов и залов обслуживания посетителей (палатки, ларьки, киоски, боксы, контейнеры и другие объекты, в том числе расположенные в зданиях, строениях и сооружениях), прилавки, столы, лотки (в том числе расположенные на земельных участках), земельные участки, используемые для размещения объектов организации розничной торговли (общественного питания), не имеющих торговых залов (залов обслуживания посетителей), прилавков, столов, лотков и других объектов (абзац 30 ст. 346.27 НК РФ).

Стационарное торговое место – это место, используемое для совершения сделок купли-продажи в объектах стационарной торговой сети. К ним относятся также земельные участки, передаваемые в аренду организациям и индивидуальным предпринимателям для организации стационарной торговой сети (абзац 31 ст. 346.27 НК РФ).

Еще одно изменение касается автотранспортных услуг. При оказании таких услуг сумма единого налога будет определяться в зависимости от вида грузоперевозок: грузовые или пассажирские. При оказании услуг по перевозке грузов физическим показателем остается количество автотранспортных средств, используемых для перевозки грузов. При пассажирских перевозках сумма единого налога будет зависеть от количества посадочных мест. А базовая доходность с одного посадочного места определена в сумме 1500 руб. (п. 3 ст. 346.29 НК РФ).

Налог на имущество организаций[22]

Объектом налогообложения данным налогом для российских организаций является движимое и недвижимое имущество, которое учитывается на балансе в качестве объектов основных средств в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета (п. 1 ст. 374 НК РФ). Поправки вносят изменения в формулировку п. 1 ст. 374 НК РФ, и теперь указанное положение не распространяется на имущество, переданное в доверительное управление либо приобретенное в рамках договора доверительного управления. Оно подлежит налогообложению у учредителя доверительного управления. В то же время обязанность по уплате налога в отношении имущества паевого инвестиционного фонда, которое передано в доверительное управление управляющей компании, с 2008 г. будет возложена не на учредителя доверительного управления, а на управляющую компанию (ст. 378 НК РФ).

При определении налоговой базы (ст. 376 НК РФ) средняя стоимость имущества, признаваемого объектом, за отчетный период теперь будет определяться как частное от деления суммы, полученной в результате сложения величин остаточной стоимости имущества на 1-ое число каждого месяца отчетного периода и 1-ое число месяца, следующего за отчетным периодом, на количество месяцев в отчетном периоде, увеличен-

[22] Изменения были внесены Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

ное на единицу. Среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения, за налоговый период определяется как частное от деления суммы, полученной в результате сложения величин остаточной стоимости имущества на 1-ое число каждого месяца налогового периода и последнее число налогового периода, на число месяцев в налоговом периоде, увеличенное на единицу.

Внесены дополнения в ст. 381 НК РФ: теперь вводится третье условие, при выполнении которого резиденты особой экономической зоны (ОЭЗ) могут воспользоваться льготой по налогу на имущество – основные средства должны использоваться на территории ОЭЗ в рамках соглашений о создании особой экономической зоны.

Сумма авансового платежа по налогу на имущество по объекту недвижимости иностранной организации определяется по окончании отчетного периода как произведение налоговой ставки и 1/4 инвентаризационной стоимости по состоянию на начало налогового периода (п. 5 ст. 382 НК РФ). Данный пункт дополнен новой нормой, в ней определен порядок расчета суммы налога и авансовых платежей по налогу на имущество в ситуациях, когда иностранная организация приобрела или продала объект недвижимости в течение налогового периода.

В целях приведения порядка уплаты авансовых платежей в соответствие со ст. 382 НК РФ, в ст.ст. 384–385 НК РФ внесены соответствующие поправки: налоговая база при исчислении налога по местонахождению обособленных подразделений организаций либо в отношении объектов недвижимого имущества, находящихся вне местонахождения организации или ее обособленных подразделений, определяется как 1/4 средней стоимости имущества.

Вводится новая ст. 386.1, которая посвящена устранению двойного налогообложения при уплате налога на имущество. Российская организация может зачесть в счет уплаты налога на имущество в Российской Федерации ту сумму налога на имущество, которую она уплатила за пределами территории России в соответствии с законодательством другого государства в отношении своего имущества, находящегося на территории этого государства в пределах тех сумм, которые подлежат уплате на территории Российской Федерации. Чтобы получить зачет, необходимо представить в налоговые органы по местонахождению организации соответствующее заявление и документ об уплате налога за пределами России с отметкой налогового органа соответствующего иностранного государства. Оба документа прилагаются к налоговой декларации по налогу на имущество за тот год, в котором был уплачен налог за пределами территории Российской Федерации.

Земельный налог

В отношении земельного налога следует отметить следующие изменения.

Установлен порядок определения налоговой базы по земельным участкам, расположенным на территории нескольких муниципальных образований (ст. 391 НК РФ). Налог в этом случае рассчитывается по каждому муниципальному образованию в отдельности. Налоговая база по каждой части земельного участка определяется как доля его кадастровой стоимости, рассчитанная пропорционально доле площади на территории муниципального образования, которую занимает земельный участок.

Отчетными периодами по налогу будут признаваться I, II и III кварталы календарного года.

С 2008 г. порядок доведения до сведения налогоплательщиков информации о кадастровой стоимости земельных участков будет определяться Правительством РФ (п. 14 ст. 396 НК РФ).

Если земельный участок используется для ведения жилищного строительства, при расчете земельного налога следует применять повышающие коэффициенты. Организации и предприниматели, закончившие жилищное строительство (кроме индивидуального) в течение 3 лет, имеют право на возврат части земельного налога, уплаченного ранее. Для того чтобы рассчитать сумму налога, подлежащую возврату, необходимо пересчитать земельный налог, уплаченный за период строительства, с использованием коэффициента 1. Сумма земельного налога, которая получена в результате такого расчета, остается в бюджете, а остальная сумма будет признана излишне уплаченной и подлежит возврату налогоплательщику.

Согласно поправкам, внесенным в указанные пункты, течение 3-летнего и 10-летнего периода начинается с даты государственной регистрации прав на земельные участки, на которых ведется жилищное строительство (п. п. 15 и 16 ст. 396 НК РФ).

Изменения также внесены в п. 1 ст. 397 НК РФ: срок уплаты авансовых платежей по земельному налогу не может быть установлен ранее срока представления расчета по авансовым платежам, т.е. окончательная дата перечисления авансового платежа по земельному налогу в бюджет не может быть ранее последнего числа месяца, следующего за отчетным периодом.

2. Изменения в сфере гражданского законодательства

Автономные учреждения

С 2007 г. начал действовать Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который установил новый тип государственного (муниципального) учреждения – автономное учреждение.

Напомним, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием[23] для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Что же было принято в развитие этого Закона в 2007 г.?

Прежде всего, отметим, что автономное учреждение, согласно п. 2 ст. 3 Закона, без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно. Правительством

[23] Совместное учредительство автономных учреждений (в том числе различными органами власти или местного самоуправления) не допускается.

РФ было принято Постановление от 31.05.2007 г. № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения», которым установлено, что виды особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений определяются по ряду критериев (в соответствии с п. 2 Постановления) совместным решением соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативному правовому регулированию в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, и федерального органа исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом[24]. Так, при определении видов особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений подлежит включению в его состав:

– движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50 тыс. рублей;
– иное движимое имущество, балансовая стоимость которого составляет менее 50 тыс. рублей, но без которого осуществление федеральным автономным учреждением своей основной деятельности будет существенно затруднено;
– а также имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, библиотечные фонды, отнесенные в установленном порядке к памятникам истории и культуры, документы Архивного фонда Российской Федерации.

При этом отмечается, что к особо ценному движимому имуществу не может быть отнесено имущество, которое не предназначено для осуществления основной деятельности федерального автономного учреждения, а также имущество, приобретенное федеральным автономным учреждением за счет доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, принимают решение об отнесении имущества федеральных автономных учреждений к категории особо ценного движимого имущества (или исключении имущества из категории особо ценного движимого имущества) на основании перечня определенных видов особо ценного движимого имущества по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом.

Осенью Правительством РФ были приняты новые документы, связанные с деятельностью автономных учреждений: Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения (от 10.10.2007 г. № 662) и Правила опубликования отчетов о

[24] Порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений, созданного на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, и на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления с учетом требований данного Постановления в части определения видов особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений.

деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества (от 18.10.2007 г. № 684). Рассмотрим их кратко.

Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения регулирует порядок осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя автономного учреждения, созданного по решению Правительства РФ на базе имущества, находящего в федеральной собственности. В частности, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, если иное не установлено федеральными законами или иными нормативными правовыми актами:

- утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом, устав федерального автономного учреждения, а также вносимые в него изменения;
- устанавливает задания федеральному автономному учреждению в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью;
- рассматривает предложения руководителя федерального автономного учреждения о создании или ликвидации филиалов федерального автономного учреждения, открытии или закрытии его представительств;
- представляет на рассмотрение наблюдательного совета федерального автономного учреждения различные предложения (о внесении изменений в устав федерального автономного учреждения, о создании или ликвидации филиалов федерального автономного учреждения, о реорганизации или ликвидации федерального автономного учреждения, об изъятии имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением на праве оперативного управления);
- на основании перечня видов особо ценного движимого имущества федерального автономного учреждения принимает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом, решения об отнесении имущества федерального автономного учреждения к особо ценному движимому имуществу и об исключении из состава особо ценного движимого имущества объектов, закрепленных за федеральным автономным учреждением, которые перестают относиться к видам особо ценного движимого имущества;
- дает федеральному автономному учреждению по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом, согласие на распоряжение недвижимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным за счет средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества, а также дает согласие на распоряжение особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным за счет средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества;
- дает согласие на внесение федеральным автономным учреждением денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачу этого имущества иным образом другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (в части внесения недвижимого имущества - по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом);

– а также решает иные многочисленные вопросы, предусмотренные Федеральным законом «Об автономных учреждениях».

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, доводит свои решения до федерального автономного учреждения в письменной форме в течение 7 дней с даты их принятия.

Что касается Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения, необходимо отметить, что отчеты о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества подлежат опубликованию не позднее 1 июня года, следующего за отчетным, в средствах массовой информации, определенных учредителем автономного учреждения и доступных для потребителей услуг автономного учреждения. Определен перечень сведений, которые должны быть включены в вышеназванные отчеты, в частности:

– информация об исполнении задания учредителя;
– информация об осуществлении деятельности, связанной с выполнением работ или оказанием услуг, в соответствии с обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию;
– общее количество потребителей, воспользовавшихся услугами (работами) автономного учреждения, в том числе количество потребителей, воспользовавшихся бесплатными, частично платными и полностью платными для потребителей услугами (работами), по видам услуг (работ);
– средняя стоимость для потребителей получения частично платных и полностью платных услуг (работ) по видам услуг (работ);
– среднегодовая численность работников автономного учреждения;
– средняя заработная плата работников автономного учреждения;
– объем финансового обеспечения задания учредителя;
– объем финансового обеспечения развития автономного учреждения в рамках программ, утвержденных в установленном порядке;
– объем финансового обеспечения деятельности, связанной с выполнением работ или оказанием услуг, в соответствии с обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию;
– общие суммы прибыли автономного учреждения после налогообложения в отчетном периоде, образовавшейся в связи с оказанием автономным учреждением частично платных и полностью платных услуг (работ);
– перечень видов деятельности, осуществляемых автономным учреждением;
– перечень разрешительных документов (с указанием номеров, даты выдачи и срока действия), на основании которых автономное учреждение осуществляет деятельность;
– состав наблюдательного совета (с указанием должностей, фамилий, имен и отчеств).

Отчет об использовании закрепленного за автономным учреждением имущества должен включать следующие сведения:

– общая балансовая стоимость имущества автономного учреждения, в том числе балансовая стоимость закрепленного за автономным учреждением имущества с выделением стоимости недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, на начало и конец отчетного периода;

– количество объектов недвижимого имущества, закрепленных за автономным учреждением (зданий, строений, помещений), на начало и конец отчетного периода;
– общая площадь объектов недвижимого имущества, закрепленная за автономным учреждением, на начало и конец отчетного периода, в том числе площадь недвижимого имущества, переданного в аренду, на начало и конец отчетного периода.

Указанные отчеты могут включать также иные сведения, не являющиеся обязательными.

Приложение 2. О налогообложении сельскохозяйственных товаропроизводителей

В настоящее время в рамках реализации Приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» осуществляется комплекс мер по поддержке сельского хозяйства, среди них – внесение изменений и дополнений в законодательство о налогах и сборах, регулирующих налогообложение сельхозтоваропроизводителей. Так, в 2006 г. были приняты два Федеральных закона – № 39-ФЗ от 13.03.2006 г. «О внесении изменений в главы 26.1 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2.1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и борах» (далее – Закон № 39-ФЗ) и № 177-ФЗ от 03.11.2006 г. «О внесении изменения в статью 346.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 177-ФЗ).

Нововведения изменили подходы к определению плательщиков единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН). Ниже проанализированы внесенные изменения в главу 26.1 Налогового кодекса РФ (НК РФ) с точки зрения их влияния на изменение (увеличение или уменьшение) количества желающих применять ЕСХН.

Сельскохозяйственные товаропроизводители как плательщики единого сельскохозяйственного налога

Для целей главы 26.1 «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)» НК РФ, введенной в действие 01.01.2004 г., сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организации и индивидуальные предприниматели, производящие сельскохозяйственную продукцию и (или) выращивающие рыбу, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) и реализующие эту продукцию и (или) рыбу, при условии что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций или индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и (или) выращенной рыбы, включая продукцию ее первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной рыбы, составляет не менее 70% (п. 1 ст. 346.2).

Однако для получения статуса плательщика ЕСХН одного соответствия сельхозтоваропроизводителя данному критерию еще недостаточно.

В соответствии с п. 1 ст. 346.2 НК РФ налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога признаются организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями и перешедшие на уплату единого сельскохозяйственного налога в порядке, установленном настоящей главой.

Согласно п. 2 ст. 346.2 НК РФ в целях главы 26.1 НК РФ сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организации и индивидуальные предприниматели, производящие сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) переработку и реализующие эту продукцию, при условии, что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций и индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции, включая продукцию ее первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%, а также сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), снабженческие, садоводческие, огородническое, животноводческие), признаваемые таковыми в соответствии с Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации», у которых доля доходов от реализации сельскохозяйственной продукции собственного производства членов данных кооперативов, включая продукцию первичной переработки, произведенную данными кооперативами из сельскохозяйственного сырья собственного производства членов этих кооперативов, а также от выполненных работ (услуг) для членов данных кооперативов составляет в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) не менее 70%.

Пунктом 5 указанной статьи установлено, что для получения права перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога по итогам работы за календарный год, предшествующий году, в котором организация или индивидуальный предприниматель подают заявление о переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций или индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции, *включая продукцию первичной переработки*, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства или доля доходов от реализации сельскохозяйственной продукции собственного производства членов сельскохозяйственных потребительских кооперативов, включая продукцию первичной переработки, произведенную данными кооперативами из сельскохозяйственного сырья собственного производства членов данных кооперативов, а также от выполненных работ (услуг) для членов данных кооперативов должна составлять не менее 70%.

Анализируя изложенные положения НК РФ, следует подчеркнуть, что для признания хозяйствующих субъектов плательщиками ЕСХН они должны удовлетворять критериям, установленных для признания их сельхозтоваропроизводителями, а именно осуществлять полный производственный цикл: производить, осуществлять переработку (как первичную, так и последующую) и реализовывать сельхозпродукцию, доход от которой составляет не менее 70% в общем объеме дохода (п. 2 ст. 346.2 НК РФ). При этом для получения права перейти на ЕСХН согласно п. 5 ст. 346.2 НК РФ 70%-ая доля доходов определяется исходя из доли доходов от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции, *включая* продукцию ее первичной переработки, т.е. законодатель определил, что продуктов переработки сельхозпродукции может и не быть.

Таким образом, отсутствие единообразия в установленных ст. 346.2 НК РФ критериях плательщиков ЕСХН и критериев перехода на данный специальный налоговый режим ставит под сомнение возможность не учитывать доходы от реализации сельхозпродукции без ее переработки и может создать определенные трудности в правоприменении главы 26.1 НК РФ.

Важно также отметить, что в составе 70%-й доли учитываются лишь доходы от реализации сельхозпродукции, прошедшей первичную переработку[25], т.е. доходы от реализации продукции, прошедшей последующую переработку, не учитываются, что приводит к сокращению потенциального числа налогоплательщиков ЕСХН.

Кроме того, применение ЕСХН запрещено, если налогоплательщик занимается производством подакцизных товаров; если организация имеет филиалы и (или) представительства; если организация является бюджетным учреждением; если организации и индивидуальные предприниматели осуществляют предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса (последние два ограничения введены Федеральным законом от 03.11.2006 г. № 177-ФЗ «О внесении изменений в статью 346.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»).

Из анализа изложенных норм становится ясной концепция главы 26.1 НК РФ: налоговое поощрение предпринимателей, основной деятельностью которых является производство сельхозпродукции и попутное осуществление ее переработки. Тем же, кто просто производит и реализует сельхозпродукцию, не осуществляя ее переработку, доступ к применению ЕСХН закрыт. Это приводит к сокращению числа налогоплательщиков, которые по характеру своей деятельности могут претендовать на налоговое поощрение. В отношении запрета на применение ЕСХН в случае реализации переработанной, но не произведенной продукции подход законодателя вполне объясним и соответствует общей концепции ЕСХН.

До принятия в 2006 г. Закона № 177-ФЗ вылов рыбы рыболовецкими артелями (колхозами) арбитражными судами признавался производством сельхозпродукции, несмотря на отсутствие прямого указания на это в НК РФ. Дело в том, что согласно Общероссийскому классификатору продукции ОК 005-93 (утвержден Постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 г. № 301) продукция рыбная, вылов рыбы и других водных биоресурсов рыболовецкими артелями (колхозами) (код 98 9930) относится к продукции животноводства. Последняя, по Постановлению Правительства РФ № 449, относилась к сельскохозяйственной продукции. С вступлением в силу Закона № 177-ФЗ право применять ЕСХН теперь будет предоставлено только *тем налогоплательщикам, которые занимаются выращиванием (доращиванием) рыбы и других водных биологических ресурсов*. Исключение из этого правила сделано для градо- и поселкообразующих российских рыбохозяйственных организаций, отвечающих критериям, предусмотренным абзацем третьим п. 7 ст. 333.3 НК РФ (соответствующие изменения внесены Федеральным законом от 29.06.2005 г. № 68-ФЗ). То есть градо- и поселкообразующие организации вправе применять льготный режим налогообложения, несмотря на то, что не являются непосредственными производителями рыбной продукции, а лишь осуществляют ее вылов.

[25] Постановление Правительства РФ от 25.07.2006 г. № 458 «Об отнесении видов продукции к сельскохозяйственной продукции и к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства»

Эта уступка законодателя заметно не влияет на число плательщиков ЕСХН, так как критерии для признания организации градо- и поселкообразующей весьма жесткие, в связи с чем на сегодняшний момент в стране насчитывается всего 91 такая организация[26].

Указание на различия в определении сельхозтоваропроизводителя и плательщика ЕСХН, когда первое определение по сути отражается во втором, важно при рассмотрении иных поправок, внесенных Законом № 177-ФЗ.

Так, согласно новой редакции п. 5 ст. 346.2 НК РФ с 2007 г. *вновь созданная в текущем году организация*, являющаяся сельскохозяйственным товаропроизводителем, вправе перейти с начала следующего года на уплату ЕСХН, если по итогам последнего отчетного периода по налогу на прибыль организаций (последнего отчетного периода по налогу, уплачиваемому в рамках упрощенной системы налогообложения в соответствии с главой 26.2 НКРФ) в текущем году в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) такой организации доля дохода от реализации произведенной ею сельхозпродукции, включая продукцию первичной переработки, произведенную ею из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%.

Вновь зарегистрированный в текущем году индивидуальный предприниматель, являющийся сельскохозяйственным товаропроизводителем, вправе перейти с начала следующего года на уплату ЕСХН, если по итогам 9 месяцев текущего года в общем доходе от предпринимательской деятельности доля дохода от реализации произведенной этим индивидуальным предпринимателем сельхозпродукции, включая продукцию первичной переработки, произведенную им из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%.

Обе нормы требуют уточнения: как должен определяться статус сельхозтоваропроизводителя вновь созданной организации или вновь зарегистрированного индивидуального предпринимателя?

Определение НК РФ используется только в целях главы 26.1, а в вышеизложенных нормах речь идет о субъектах хозяйственной деятельности, которые не перешли на уплату ЕСХН. Поэтому статус сельхозтоваропроизводителя, видимо, должен определяться в соответствии с Федеральным законом от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Закон № 193-ФЗ). Необходимо также учитывать, что статус сельхозтоваропроизводителя может быть установлен только на основе осуществляемого вида деятельности – производства, переработки и реализации сельхозпродукции, что возможно по истечении определенного времени после создания юридического лица или регистрации индивидуального предпринимателя.

В то же время п. 2 ст. 346.3 НК РФ (в ред. Федерального закона от 13.03.2006 г. № 39-ФЗ[27]) предусмотрено, что вновь созданная организация или вновь зарегистрированный индивидуальный предприниматель вправе подать заявление о переходе на уплату ЕСХН в 5-дневный срок с даты постановки на учет в налоговом органе, указанной

[26] Постановление Правительства РФ от 03.09.2004 г. № 452.

[27] «О внесении изменений в главы 26.1 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2.1 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах”».

в свидетельстве о постановке на учет в налоговом органе, выданном в соответствии с абзацем вторым п. 2 ст. 84 НК РФ. В этом случае организация или индивидуальный предприниматель считаются перешедшими на уплату данного налога в текущем налоговом периоде с даты постановки на учет в налоговом органе, указанной в соответствующем свидетельстве.

В общем порядке для перехода на уплату ЕСХН сельхозтоваропроизводители должны подать соответствующее заявление (с 20 октября по 20 ноября года, предшествующего году, с которого осуществляется переход на ЕСХН), где указывается доля дохода от реализации произведенной ими сельхозпродукции и (или) выращенной рыбы (не менее 70%) в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) по итогам календарного года, предшествующего году, в котором подается указанное заявление (п. 1 ст. 346.3 НК РФ в ред. Закона № 39-ФЗ).

Таким образом, установлено 3 различных срока и условия перехода на уплату ЕСХН:

1) в общем порядке (налогоплательщик подает заявление о переходе на уплату ЕСХН с 20 октября по 20 ноября, подтвердив необходимую долю дохода от реализации сельхозпродукции за предшествующий календарный год);

2) с момента регистрации юридического лица или постановки на учет в качестве индивидуального предпринимателя;

3) с начала следующего года для зарегистрированных в текущем году организаций и индивидуальных предпринимателей, не подавших в момент регистрации заявление о постановке на учет в качестве налогоплательщика ЕСХН. Этот ускоренный порядок позволяет не подтверждать доходы за предшествующий календарный год.

Сельхозтоваропроизводители как налогоплательщики в рамках общей системы налогообложения

Для целей применения общего режима налогообложения, поскольку НК РФ не регламентировано иное, следует применять определение сельхозтоваропроизводителя, данное в Законе № 193-ФЗ.

Согласно ст. 1 Закона № 193-ФЗ сельскохозяйственный товаропроизводитель – это физическое или юридическое лицо, осуществляющее производство сельскохозяйственной продукции, которая составляет в стоимостном выражении более 50% общего объема производимой продукции, в том числе рыболовецкая артель (колхоз), производство сельскохозяйственной (рыбной) продукции и объем вылова водных биоресурсов в которой составляет в стоимостном выражении более 70% общего объема производимой продукции.

Определение в несколько иной интерпретации закреплено и в Федеральном законе от 09.07.2002 г. № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей»: сельскохозяйственные товаропроизводители – организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, доля выручки которых от реализации произведенной, произведенной и переработанной ими сельскохозяйственной продукции в общей выручке от реализации продукции (выполнения работ, оказания услуг) за предшествующий год составила не менее 50%.

Для сельхозтоваропроизводителей по деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельхозпродукции, а также с реализацией произведенной и перера-

ботанной данными организациями собственной сельхозпродукции, Федеральным законом от 06.08.2001 г. № 110-ФЗ устанавливались пониженные ставки налога на прибыль организаций: в 2004 – 2005 гг. – 0%; 2006 – 2008 гг. – 6; 2009 – 2011 гг. – 12; в 2012 – 2014 гг. – 18%; начиная с 2015 г. в соответствии с п. 1 ст. 284 НК РФ – 24%. Для применения льготных ставок налогоплательщики обязаны вести раздельный учет доходов (расходов) по операциям, по которым в соответствии с главой 25 НК РФ предусмотрен отличный от общего порядок учета прибыли и убытка (п. 2 ст. 274 НК РФ).

Согласно новой редакции ст. 2.1 Закона № 110-ФЗ, внесенной Законом от 29.11.2007 № 280-ФЗ «О внесении изменений в статью 2.1. Федерального закона «О внесении изменений в ст. 2.1. Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах», действие льготных налоговых ставок для указанных выше налогоплательщиков продлевается: в 2004–2008 гг. – 0%; 2009–2010 гг. – 6; 2011–2012 гг. – 12; в 2013–2015 гг. – 18%; начиная с 2016 г. – в соответствии с п. 1 ст. 284 НК РФ – 24%.

Понятно желание законодателя продлить налоговое льготирование, учитывая неудовлетворительное состояние сельхозтоваропроизводителей. Однако последние, к сожалению, воспользоваться ставкой 0% смогли лишь с момента вступления в силу Закона № 39-ФЗ (16 апреля 2006 г.)[28], а до того момента продолжали уплачивать авансовые платежи по налогу в прежнем порядке. Таким образом, осуществить возврат или произвести зачет излишне уплаченных налогов они смогли лишь со второго отчетного периода по налогу на прибыль организаций.

Сельскохозяйственные потребительские кооперативы как плательщики ЕСХН

В соответствии с абзацем третьим ст. 1 Закона № 193-ФЗ сельскохозяйственный кооператив – это организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива. Сельскохозяйственный кооператив может быть создан в форме производственного или потребительского кооператива.

Сельскохозяйственные потребительские кооперативы (СПК) являются некоммерческими организациями, созданными как объединения граждан – владельцев личных подсобных хозяйств, крестьянских (фермерских) хозяйств, юридических лиц – производителей сельхозпродукции для снижения затрат или получения дополнительных доходов путем передачи кооперативу функций по реализации, снабжению, переработке продукции и иной деятельности по обслуживанию участников кооператива. Основным требованием членства в СПК является участие в его хозяйственной деятельности, про-

[28] Указанные положения Закона № 39-ФЗ вступили в силу по истечении одного месяца со дня его официального опубликования, опубликован 16.03.2006 г. («Российская газета», № 52)

порционально объему участия устанавливается и размер паевых взносов (в производственном кооперативе он равен для всех (ст. 35 Закона № 193-ФЗ)).

Законодательством предусмотрено, что не менее 50% объема работ (услуг), выполняемых кооперативом, должно осуществляется в пользу его членов (п. 13 ст. 4 Закона № 193-ФЗ).

СПК могут заниматься предпринимательской деятельностью, т.е. оказывать услуги по переработке сельхозпродукции не только учредителям (пайщикам), но и третьим лицам. В этом случае налогообложение СПК до 01.01.2007 г. осуществлялось в общеустановленном для юридических лиц порядке. Такое налоговое бремя стимулировало лишь отказ от кооперативной деятельности: положительная динамика роста СПК в последнее время практически не наблюдалась.

Согласно поправкам, внесенным в п. 2 ст. 346.2 НК РФ Законом № 177-ФЗ, с 01.01.2007 г., СПК (перерабатывающие, сбытовые (торговые), снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие), являющиеся таковыми в соответствии с Законом № 193-ФЗ, у которых доля доходов от реализации сельхозпродукции собственного производства членов данных кооперативов, а также от выполненных работ (услуг) для членов данных кооперативов составляет в общем объеме доходов не менее 70%, признаются сельхозтоваропроизводителями.

Как видно, из числа СПК, которые могут воспользоваться преимуществами ЕСХН, исключены обслуживающие, кредитные и страховые потребительские кооперативы. Такое изъятие вписывается в концепцию налогового льготирования предпринимателей, занятых непосредственно в сфере создания сельхозпродукции или оказанием связанных с нею работ (услуг), к чему кредитные и страховые кооперативы прямого отношения не имеют. Исключение обслуживающих кооперативов связано с тем, что они, по определению, могут осуществлять в том числе аудиторскую деятельность, которая не требует послабления режима налогообложения.

С 01.01.2007 г. налогообложение доходов от реализации продукции кооператива третьим лицам (не являющимся членами кооператива) облагается по ставке 6% с доходов, уменьшенных на величину расходов.

Необходимо учитывать, что члены СПК могут вести самостоятельную деятельность по производству сельхозпродукции в рамках личных подсобных хозяйств и выступать как самостоятельные плательщики ЕСХН. Кооператив же обеспечивает своих членов услугами, связанными с производством этой продукции, например, осуществляет ее переработку и хранение.

Произведенная в рамках кооператива сельхозпродукция далее может реализовываться от лица кооператива или распределяться между его членами, которые сами решают ее юридическую судьбу: продажа от своего имени или потребление.

При этом в случае реализации членами кооператива произведенной кооперативом продукции без участия последнего или продукции, произведенной в личных подсобных хозяйствах, но переработанной кооперативом, они не смогут подтвердить свое право на применение ЕСХН. Для целей главы 26.1 НК РФ учитывается продукция собственного производства, произведенная и переработанная собственными силами (или переработанная на арендованных средствах). То есть членам кооператива нельзя самостоятельно вести предпринимательскую деятельность, выступать самостоятельными налогоплательщиками и применять льготную ставку ЕСХН в случае реализации произведенной

или переработанной кооперативом сельхозпродукции. Поскольку сельхозпродукция, полученная в результате участия в СПК его членами, не рассматривается как продукция собственного производства, прибыль от ее дальнейшей реализации подлежит налогообложению в общеустановленном порядке.

В то же время пайщик СПК, который является плательщиком ЕСХН, не сможет отнести на расходы членские взносы за участие в кооперативе (в перечне расходов, на которые налогоплательщик может уменьшить налоговую базу по ЕСХН, расходы в виде паевых взносов в СПК не предусмотрены (ст. 346.5 НК РФ)).

В целях эффективной реализации рассмотренных изменений необходимо внести следующие уточнения. Так, для участников кооперативов, одновременно являющихся плательщиками ЕСХН, продукция, полученная в результате распределения (включая переработанную за счет средств кооператива собственную продукцию) от СПК, должна признаваться сельхозпродукцией собственного производства. Тогда эту продукцию плательщики ЕСХН, одновременно являющиеся членами кооперативов, смогут учитывать в рамках самостоятельной деятельности и подтверждать для сохранения права на применение ЕСХН как собственную продукцию, в том числе переработанную.

Итак, к 2007 г. специальный налоговый режим в виде ЕСХН дополнен рядом новых положений:

1. Право применять ЕСХН теперь будет предоставлено только *тем налогоплательщикам, которые занимаются выращиванием (доращиванием) рыбы и других водных биологических ресурсов*. Исключение из этого правила сделано для градо- и поселкообразующих российских рыбохозяйственных организаций, несмотря на то, что не являются непосредственными производителями рыбной продукции, а лишь осуществляют ее вылов.

2. Применение ЕСХН с 2007 г. запрещено, если организация является бюджетным учреждением; если организации и индивидуальные предприниматели осуществляют предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

3. Новые поправки в главу 26.1 НК РФ определили, что ЕСХН доступен только для тех предпринимателей, основной деятельностью которых является производство сельхозпродукции и попутное осуществление ее переработки. Те же, кто производит и реализует сельхозпродукцию, не осуществляя ее переработку, применять ЕСХН не могут.

У указанных изменений есть одна общая черта: все они повлекут сокращение числа налогоплательщиков единого сельскохозяйственного налога.

В противовес данным поправкам с 2007 г. вступила в силу норма, согласно которой налогоплательщиками ЕСХН будут признаваться некоторые виды сельскохозяйственных потребительских кооперативов.

Таким образом, нельзя однозначно спрогнозировать какие изменения в количественном составе налогоплательщиков ЕСХН повлекут принятые изменения.

4. Ранее существующие правила перехода на уплату ЕСХН: в общем порядке (налогоплательщик подает заявление о переходе на уплату ЕСХН с 20 октября по 20 ноября, подтвердив необходимую долю дохода от реализации сельхозпродукции за предшествующий календарный год); с момента регистрации юридического лица или постановки на учет в качестве индивидуального предпринимателя дополнены следующим положением: с начала следующего года для зарегистрированных в текущем году

организаций и индивидуальных предпринимателей, не подавших в момент регистрации заявление о постановке на учет в качестве налогоплательщика ЕСХН. Этот ускоренный порядок позволяет не подтверждать доходы за предшествующий календарный год.

Каким образом данные поправки отразятся на привлекательности специального налогового режима в виде ЕСХН, можно будет судить по итогам получения статистических данных о прошедшем 2007 г. На наш взгляд, последний вариант перехода на ЕСХН может повлечь увеличение количества желающих применять данный спецрежим налогообложения, но при этом не исключено, что это создаст неравенство в правах с теми налогоплательщиками, которые обязаны подавать отчет о доходах за предшествующий календарный год, чтобы подтвердить право перехода на ЕСХН согласно общему порядку условий перехода.

Приложение 3. Непроработанность правового положения генерирующих компаний на российском оптовом рынке электроэнергии и мощности

Реформа электроэнергетики началась 11 июля 2001 г. с Постановления Правительства РФ «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации». Окончательно реорганизацию планируется завершить в июле 2008 г., когда осуществится обособление всех компаний, до этого входивших в группу РАО. А сама головная структура прекратит свою деятельность как юридическое лицо.

Реализация полноценных структурных сдвигов в электроэнергетике связана в первую очередь с мотивацией частных инвесторов – передачей генерации в собственность частным инвесторам и либерализацией рынка электроэнергии. Ясно и то, что второе невозможно без первого, так как только создание конкурентной среды в производстве электроэнергии сможет создать приемлемые структурные условия для либерализации рынка.

В новой модели регулируемый сектор оптового рынка преобразуется в систему регулируемых договоров (РД), заключаемых между участниками оптового рынка. Объемы электроэнергии, не проданные по РД, продаются/покупаются по свободным двусторонним договорам и по свободным ценам на рынке «на сутки вперед» и на балансирующем рынке (по ценам, сложившимся в результате конкурентного отбора ценовых заявок).

Основным нормативным актом, регулирующим сферу электроэнергии в России, является Федеральный закон «Об электроэнергетике» № 35-ФЗ от 26.03.2003 г. (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, от 30.12.2004 г. № 211-ФЗ, от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ, от 04.11.2007 г. № 250-ФЗ). Хотя в связи с процессом либерализации рынка электроэнергии этот закон подвергся некоторым изменениям, данный нормативный акт в настоящее время содержит ряд правовых пробелов. Речь идет о несовершенстве прописанного на законодательном уровне «скелета» системы торговли электроэнергией: субъектов – участников оптового рынка и заключаемых ими договорах.

В соответствии со ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике», которая четко определяет основные положения функционирования системы электроэнергетики на оптовом рынке

и его субъекты, в состав субъектов оптового рынка входят участники обращения электрической энергии и (или) мощности – *поставщики* электрической энергии (генерирующие компании) и *покупатели* электрической энергии (энергосбытовые организации, крупные потребители электрической энергии, гарантирующие поставщики), получившие статус субъектов оптового рынка в порядке, установленном настоящим Федеральным законом; совет рынка, коммерческий оператор и иные организации, обеспечивающие в соответствии с правилами оптового рынка и договором о присоединении к торговой системе оптового рынка функционирование коммерческой инфраструктуры оптового рынка; организации, обеспечивающие функционирование технологической инфраструктуры оптового рынка (организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, системный оператор). Кроме того, там же установлены перечень и деление по группам субъектов оптового рынка электроэнергии (мощности).

Вместе с тем более детально принципы функционирования оптового рынка электроэнергии и принципы деятельности субъектов оптового рынка определены Постановлением Правительства РФ от 24.10.2003 г. № 643 (ред. от 07.04.2007 г.) «О правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода». И именно здесь наблюдается некоторое противоречие между тем как ФЗ «Об электроэнергетике» разбивает субъектов оптового рынка на две группы (группу поставщиков и группу покупателей) и теми полномочиями, которые прописаны для субъектов оптового рынка в секторах рынка на «сутки вперед» и балансирующего рынка в Правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода при покупке/продаже электроэнергии (мощности).

Прежде, чем говорить о правовых пробелах в законе в отношении отдельных сегментов оптового рынка, дадим общую картины рынка электроэнергии (мощности) на территории РФ.

В соответствии с положениями ФЗ № 35-ФЗ участники оптового рынка работают на четырех сегментах рынка с двумя видами товара – электроэнергия и мощность. Три сегмента рынка составляют рынок регулируемых договоров, рынок «на сутки вперед» и балансирующий рынок. Также участники оптового рынка могут заключать двусторонние свободные договоры.

Регулируемые договоры лежат в основе оптового рынка электроэнергии. На нем торгуется большая часть производимой электроэнергии. В регулируемом договоре сторонами договора являются продавец – поставщик электроэнергии (генерирующая компания) и один из покупателей электроэнергии (энергосбытовая организация, крупный потребитель электроэнергии, гарантирующий поставщик). На данном сегменте рынке стороны договора соответствуют положениям ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике». В соответствии с п. 50 Правил оптового рынка с 01 января по 30 июня 2008 г. процент регулируемых договоров должен составлять от 80 до 85% от установленного в 2006 г. прогнозного баланса на 2007 г. (базовый прогнозный объем электрической энергии). В 2007 г. этот процент составлял от 85 до 90%. Оставшаяся часть электроэнергии и мощности продается/покупается по конкурентным ценам свободного двустороннего договора.

Поставщик, заключивший *свободный двусторонний договор*, обязан поставить покупателю электрическую энергию в определенном в договоре объеме по установлен-

ной договором цене путем включения всего (части) этого объема в плановое почасовое производство поставщика и приобретения оставшейся части этого объема на оптовом рынке, если иное не установлено в указанном договоре.

Пункт 71 Постановления Правительства «О Правилах функционирования оптового рынка электроэнергии (мощности)» устанавливает, что каждый покупатель (поставщик) вправе купить (продать) электрическую энергию по свободному двустороннему договору купли-продажи электрической энергии исключительно у участников оптового рынка, функционирующих в границах соответствующей ценовой зоны. В данном сегменте оптового рынка (рынок свободных двусторонних договоров) стороны договора также соответствуют положениям ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике».

Помимо сектора регулируемых договоров и свободных двусторонних договоров, посредством которых происходит реализация электроэнергии и мощности, архитектура рынка электроэнергетики предусматривает два вида рынков, на которых происходит допокупка или допродажа необходимой электроэнергии и мощности.

На рынке *«на сутки вперед»* проходят торги на поставку электроэнергии на соответствующие следующие сутки. Здесь формируется цена электроэнергии в зависимости от ограничений по передаче электроэнергии, сетевых потерь и других параметров. Первоначально здесь торгуется электроэнергия в объеме отклонений от параметров, зафиксированных в регулируемых договорах. Торговля электрической энергией по свободным (нерегулируемым) ценам, определяемым путем конкурентного отбора ценовых заявок покупателей и поставщиков, осуществляется за сутки до начала поставки. В результате проведения отбора заявок Некоммерческим партнерством (НП) «АТС» (такое право прописано на законодательном уровне за администратором торговой сети) определяет равновесную цену для каждой ценовой зоны оптового рынка на данный час суток торговли. Для этого используется следующий механизм – подаются ценопринимающие заявки. Причем подавать их имеют право как поставщики (продавцы), так и покупатели электрической энергии. Таким образом, право подачи ценовой заявки означает право покупать или продавать электрическую энергию. И этим правом обладают на данном сегменте рынка как генерирующие компании – *поставщики (продавцы)*, так и *покупатели* – энергосбытовая организация, крупный потребитель электроэнергии, гарантирующий поставщик. То есть, генерирующая компания может купить недостающий ей объем электроэнергии (в случае отклонения от объема, обозначенного в регулируемом договоре).

Напомним, что в соответствии со ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике» к поставщикам (продавцам) электроэнергии отнесены только генерирующие компании, а к покупателям (данной ст. 31 установлен их исчерпывающий перечень) – энергосбытовая организация, крупный потребитель электроэнергии, гарантирующий поставщик. Генерирующая компания в списке покупателей не обозначена.

На практике в соответствии с Правилами функционирования оптового рынка на рынке «на сутки вперед» заключаются такие договоры, в соответствии с которыми генерирующие компании являются покупателями. То есть на оптовом рынке электроэнергии происходит перепродажа электрической энергии среди генерирующих компаний, что вполне объяснимо с технологической точки зрения и связано с нехранимостью электроэнергии как особого товара. Если в силу каких-либо объективных условий, сложившихся на оптовом рынке электроэнергии (мощности), один генератор произвел

большее количество электрической энергии, чем было необходимо, а в то же самое время другая генерирующая компания не смогла произвести необходимого количества данного товара, тогда возникает возможность реализации излишка произведенной электрической энергии одним генератором и покупкой недостающего количества электрической энергии другим генератором. В таком случае мы наблюдаем фактическое нарушение норм ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике», а именно того положения, которое изначально разделяет субъектов оптового рынка на две группы (группу поставщиков и группу покупателей, предписывая первым право только продавать, а вторым – право только покупать), в результате чего законодательно на федеральном уровне генерирующие компании отнесены к группе поставщиков, но на рынке на сутки вперед могут выступать и выступают и в роли поставщиков, и в роли покупателей.

На *балансирующем рынке купли-продажи* электрической энергии производится торговля электрической энергией по свободным (нерегулируемым) ценам, определяемым путем конкурентного отбора заявок поставщиков и участников с регулируемым потреблением. Конкурентный отбор заявок осуществляется не позднее, чем за час до поставки электрической энергии в целях формирования сбалансированного режима производства и потребления электрической энергии. Таким образом, это рынок «он-лайн», на котором торгуются заявки на текущее производство или потребление на час вперед до фактического производства/потребления.

Пункт 87 Постановления Правительства РФ «О Правилах функционирования оптового рынка электроэнергии (мощности) в переходный период» определяет, что участник оптового рынка покупает электрическую энергию по результатам конкурентного отбора заявок для балансирования системы в размере отклонения, соответствующего снижению объема производства (увеличению объема потребления). Правила говорят обо всех участниках, не деля их на группы в соответствии со ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике».

В данном сегменте рынка «он-лайн» участник оптового рынка по результатам конкурентного отбора заявок продает электрическую энергию в размере отклонения, соответствующего увеличению объема производства (снижению объема потребления) для сбалансирования системы.

Из содержания Правил оптового рынка электроэнергии (мощности) применительно к балансирующему рынку купли-продажи электрической энергии не определено, кто должен продавать, а кто – покупать электрическую энергию, как это указано на федеральном уровне, в ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике».

На практике генерирующая компания, так же как и на рынке «на сутки вперед», в балансирующем рынке может купить недостающий объем электроэнергии или продать ее излишек, что противоречит нормам ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике».

Таким образом, из вышесказанного ясно, что несоответствие норм федерального закона и норм, установленных Правилами оптового рынка электрической энергии, приводит к неопределенности правового положения субъектов оптового рынка (генерирующих компаний) и, как следствие, к недостаточно строгой проработанности структуры рынка.

На практике это создает почву для различных споров как между самими субъектами оптового рынка, так и с налоговыми, судебными органами. Например, если положение сторон договора противоречит нормам федерального закона, то это легальное

основание для признания договора недействительным, так как лицо, заключившее такой договор, просто не имело права на его заключение в соответствии с тем правовым положением, которое ему определено федеральным законом.

В связи с этим, при условии предоставления генерирующим компаниям права не только продавать, но и покупать электрическую энергию (мощность) на рынке «на сутки вперед» и на балансирующем рынке, п.1. ст. 31 ФЗ «Об электроэнергетике» может быть изложена в следующей редакции:

«1. В состав субъектов оптового рынка входят участники обращения электрической энергии – генерирующие компании, энергосбытовые организации, крупные потребители электрической энергии, гарантирующие поставщики, получившие статус субъектов оптового рынка в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, а также администратор торговой системы оптового рынка, организации, обеспечивающие функционирование технологической инфраструктуры оптового рынка, в том числе организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью и системный оператор…».

Внесенные изменения позволят избежать возможных конфликтных ситуаций со стороны налоговых и судебных органов на рынке электроэнергии, устранят отмеченные пробелы в законодательстве, и, соответственно, будут способствовать дальнейшему развитию конкуренции в данной сфере.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2007 ГОДУ
Тенденции и перспективы
(Выпуск 29)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, С. Серьянова
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., 5
Тел.(495) 629-6413, fax (495) 203-8816
info@iet.ru , www.iet.ru

Подписано в печать 21.03.2008.
Тираж 1100 экз.

ISBN 978-5-93255-247-6
9 785932 552476 >