

УДК 338(470)
ББК 65.9(2Рос)
Э40

Институт экономики переходного периода (основан в 1992 г.)

Директор *Е.Т. Гайдар*

Редакционная коллегия: *Е. Гайдар, А. Радыгин, К. Rogov, С. Синельников-Мурылев, В. Стародубровский, Л. Фрейнкман*

Руководитель авторского коллектива *Е. Гайдар*

Авторский коллектив: предисловие — *В. Мау*; глава 1 — *В. Мау*; глава 2 — *К. Rogov*; глава 3 — *А. Радыгин*; глава 4 — *М. Дамбровский*; глава 5: 5.1 — *И. Соколов*, 5.2 — *М. Казакова*, 5.3 — *И. Соколов*; глава 6 — *П. Трунин*; глава 7 — *П. Кадочников, В. Назаров, С. Синельников-Мурылев, И. Соколов, И. Трунин*; глава 8 — *П. Кадочников, В. Назаров, А. Силуанов*; глава 9 — *Г. Мальгинов, А. Радыгин*; глава 10 — *А. Радыгин*; глава 11 — *Ю. Симачев, М. Кузык*; глава 12 — *А. Радыгин, Н. Шмелева*; глава 13 — *Е. Аневалова, А. Радыгин*; глава 14 — *А. Абрамов*; глава 15 — *Е. Аневалова, П. Дробышев*; приложение к главе 15 — *Т. Киблицкая*; глава 16: 16.1 — *Е. Иванкина, Г. Мальгинов*, 16.2 — *Е. Аневалова*, 16.3 — *Г. Мальгинов, Г. Стерник*; глава 17 — *О. Изряднова*; глава 18: 18.1, 18.2.2, 18.2.3, 18.3 — *О. Изряднова*, 18.2.1 — *Ю. Бобылев*; глава 19 — *С. Цухло*; глава 20 — *О. Изряднова*; глава 21 — *О. Шик*; глава 22 — *С. Жаворонков, В. Новиков*; глава 23 — *И. Дежина*; глава 24 — *Н. Воловик, А. Пахомов, С. Приходько*; глава 25 — *В. Зацепин, В. Цымбал*; глава 26 — *Р. Капелюшников*; глава 27 — *Л. Карачурина*; глава 28 — *М. Малкова, Л. Овчарова*; глава 29 — *Т. Клячко*; глава 30 — *И. Дежина*; глава 31 — *С. Шишкин*; глава 32 — *В. Назаров*; глава 33 — *С. Сиваев*; глава 34 — *С. Зуев*; глава 35 — *И. Стародубровская*.

Э40 **Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000—2007.** — М.: Издательство «Дело» АНХ, 2008. — 1328 с.

ISBN 978-5-7749-0544-7

Предлагаемая вниманию читателя книга является продолжением двух опубликованных в 1998 и 2003 гг. работ под общим названием «Экономика переходного периода». В книге рассмотрены основные тенденции в экономическом развитии России в 2000—2007 гг. Подробно проанализированы макроэкономические, отраслевые и институциональные аспекты проводимых в стране экономических реформ. Выделены основные факторы, обеспечившие устойчивость экономического роста на протяжении рассматриваемого периода, а также ключевые нерешенные проблемы реформ, которые будут сдерживать дальнейшее развитие, в том числе ограничивать возможности по преодолению последствий развернувшегося финансового кризиса.

Книга предназначена для специалистов в области экономической политики, для преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

**УДК 338(470)
ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-7749-0544-7

© Институт экономики переходного периода, 2008

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	21
-------------------	----

Часть I ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА ПОСЛЕ ТРАНСФОРМАЦИОННОГО КРИЗИСА

Глава 1. Политическая экономия экономического роста, или Постреволюционные проблемы модернизации	25
1.1. Характер и этапы экономической политики посткоммунистической России	25
1.1.1. Модернизация как стержень экономической политики	25
1.1.2. Этапы развития экономической политики посткоммунистической России и особенности современного этапа	31
1.1.3. Основные контуры и результаты политики 2000-х годов	37
1.2. Проблемы экономического роста	40
1.2.1. Поиск модели экономического роста	40
1.2.2. Особенности современного экономического роста	43
1.2.3. Закономерности восстановительного роста	44
1.2.4. Популистская модель экономического роста	46
1.3. Институциональные проблемы экономического роста	49
1.3.1. Приоритеты институционального развития	49
1.3.2. Институциональные реформы и национальные приоритеты	54
1.4. Долгосрочные стратегии социально-экономического развития России	56
1.4.1. Стратегические ориентиры	56
1.4.2. Специфические модели	58
1.5. Вызовы и проблемы экономической политики	62
Глава 2. Экономический рост 2000—2007 гг.: основные этапы, факторы и закономерности	66
2.1. Экономический рост 2000—2007 гг.: общая характеристика и внешний контекст	66
2.2. Экономический рост и экономическая политика в 2000—2004 гг.	70
2.2.1. Первый период экономического роста (1999—2002): «затухающий» цикл	70
2.2.2. Второй период экономического роста (2003—2005): основные факторы и тенденции	71
2.2.3. Экономическая политика в 2000—2004 гг.: преемственность и непоследовательность	72
2.3. Экономический рост и экономическая политика в 2004—2007 гг.	74
2.3.1. Особенности «переходной» фазы экономического роста (2003—2005): новые стимулы и старые ограничения	75
2.3.2. Третий период экономического роста (2005—2007): особенности инвестиционной модели	76
2.3.3. Экономическая политика 2004—2007 гг.: возвращение государства	80
2.4. Эволюция экономической политики и стадий экономического роста в 2000—2007 гг.	82

Глава 3. Институциональное развитие российской экономики: паллиативы и противоречия	84
3.1. Политика versus экономика: асимметричность взаимовлияния	84
3.2. Политические институты versus экономические институты: проблема социального спроса	91
3.3. Защита прав собственности versus финансовая система	93
3.4. Правовая система versus защита прав собственности	97
3.5. Госкапитализм versus разгосударствление	103
3.6. Стабильность versus стагнация	105
Заключительные выводы	106
Глава 4. Развитие стран СНГ после выхода из трансформационного кризиса	110
Введение	110
4.1. Эпоха процветания. Что дальше?	112
4.1.1. Экономический рост	112
4.1.2. Инфляция, денежная и курсовая политика	113
4.1.3. Платежный баланс и иностранные инвестиции	115
4.1.4. Фискальные балансы	116
4.1.5. Особенности периода восстановительного роста	119
4.1.6. Внешняя конъюнктура	120
4.2. Предпринимательский климат	121
4.2.1. Барьеры входа на рынок	121
4.2.2. Налоговая и таможенная система	122
4.2.3. Правовая система и исполнение законов	124
4.2.4. Качество финансового сектора и финансовых услуг	125
4.2.5. Инфраструктура	128
4.2.6. Общая картина	129
4.3. Слабое, недемократическое государство	129
4.4. Пути интеграции с мировой экономикой	135
Выводы	139

Часть II

ФИНАНСОВАЯ И ДЕНЕЖНАЯ СИСТЕМЫ. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ РИСКИ В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Глава 5. Бюджетная политика и состояние финансовой системы	143
5.1. Требования к ответственной бюджетной политике и мера их соблюдения	143
5.1.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации в 2000—2007 гг. и анализ основ проводимой в РФ бюджетной политики	143
5.2. Доходы и расходы бюджетов различных уровней	146
5.2.1. Динамика и структура доходов бюджетной системы РФ	147
5.2.2. Анализ динамики и структуры расходов расширенного правительства РФ	152
5.2.3. Анализ профицита/дефицита бюджетов разных уровней и долговой политики государства	158
5.3. Основные новации в сфере бюджетной политики в 2000—2007 гг.	163
5.3.1. Стабилизационный фонд Российской Федерации	163
5.3.2. Бюджетирование, ориентированное на результат: текущие проблемы и перспективы использования в России	168
5.3.3. Динамика государственной инвестиционной деятельности в России. Формирование институтов развития и их перспективы	175
5.3.4. Приоритетные национальные проекты	182

5.3.5. Дополнительные шаги по совершенствованию бюджетного процесса в Российской Федерации	187
Глава 6. Денежно-кредитная политика на различных этапах экономического роста	191
6.1. Основные инструменты денежно-кредитной политики	191
6.2. Инфляционные процессы в период после кризиса 1998 г.	198
6.3. Состояние денежной сферы в 1999 — начале 2008 г.	202
6.4. Платежный баланс и валютный курс РФ в 1999—2007 гг.	207
6.5. Финансовая стабильность на протяжении посткризисного периода	215
6.6. Перспективы денежно-кредитной политики Банка России в среднесрочном периоде	222
Глава 7. Основное содержание и последствия налоговой реформы	226
Введение	226
7.1. Отмена оборотных налогов и налога с продаж	227
7.2. Налог на доходы физических лиц	229
7.2.1. Предпосылки проведения реформы подоходного налога	229
7.2.2. Основные положения и результаты реформы налога на доходы физических лиц в 2001 г.	231
7.2.3. Сопоставление оценки результатов реформы налога на доходы физических лиц, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2001 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2001 г.	233
7.2.4. Законодательные изменения по налогу на доходы физических лиц после реформы 2001 г.	236
7.2.5. Перспективы дальнейшего реформирования НДФЛ	240
7.3. Единый социальный налог	243
7.3.1. Предпосылки проведения реформы, основные положения и результаты реформы единого социального налога (ЕСН) в 2001 г.	243
7.3.2. Оценка влияния реформы социальных платежей в 2001 г. на поступления в бюджетную систему Российской Федерации	247
7.3.3. Сопоставление оценки результатов реформы ЕСН, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2005 г.	250
7.3.4. Реформирование единого социального налога в 2006 г.	253
7.4. Налог на прибыль организаций	254
7.4.1. Изменение поступлений налога на прибыль организаций в 2001 г. в связи с проведением налоговой реформы	255
7.4.2. Реформа налога на прибыль организаций в 2002 г.	256
7.4.3. Перспективы реформирования налога на прибыль организаций	260
7.5. Налог на добавленную стоимость	263
7.5.1. Динамика поступлений налога на добавленную стоимость в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг.	263
7.5.2. Перспективы дальнейшего реформирования НДС	267
7.6. Акцизы	272
Выводы	273
Глава 8. Финансовый федерализм	275
Введение	275
8.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в 2000—2007 гг.	276
8.1.1. Вертикальная сбалансированность бюджетной системы	276
8.1.2. Влияние налоговой реформы на структуру налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ	278

8.1.3. Основные тенденции в предоставлении финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации	281
8.2. Проблема мягких бюджетных ограничений	290
8.3. Фонд финансовой поддержки регионов	293
8.4. Влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов изменения порядка выборов глав субъектов Российской Федерации	304
Основные выводы	307

Часть III

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Глава 9. Реформа собственности в условиях возобновления экономического роста в России	311
9.1. Основные тенденции государственной имущественной политики в 2000-е годы	311
9.2. Приватизационный процесс 2000—2008 гг.	318
9.3. Масштабы собственности органов публичной власти и вопросы управления государственным имуществом	331
9.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000—2008 гг.	350
9.5. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике	357
Основные итоги эволюции отношений собственности в России в 2000-е годы и их возможные перспективы	377
Глава 10. Государственный капитализм как модель экономического развития для России	382
10.1. Имущественная экспансия государства 2000-х годов: направления и тенденции	382
10.2. Финансовый кризис 2008 г.: новый виток государственной экспансии	392
10.3. Мотивы экспансии: попытка интерпретации	398
10.4. Издержки и последствия	403
10.5. Государственный капитализм	408
Глава 11. Государственные корпорации как инструмент институциональной политики: основные перспективы и риски	412
11.1. Особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация» и мотивы ее появления в российском законодательстве	413
11.2. Объективные и субъективные предпосылки формирования государственных корпораций в 2007 г.	416
11.3. Особенности обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г. и издержки скоротечности данного процесса	426
11.4. Развитие деятельности государственных корпораций в 2007—2008 гг.	429
11.5. Основные проблемы корпоративного управления в созданных государственных корпорациях	435
11.6. Типологизация созданных государственных корпораций, тренды в изменении их роли и позиций, общая оценка открывающихся возможностей и угроз	443
Выводы	449

Глава 12. Корпоративное управление как «институт развития»	452
12.1. Движущие силы и основные субъекты	452
12.2. Фактическая динамика новаций: основные периоды	455
12.3. Объективные ограничения и перспективы	458
Глава 13. Развитие института банкротства	463
13.1. Основные этапы формирования российского законодательства о банкротстве	465
13.2. Динамика реализации процедур банкротства и практика применения третьего закона: 2003—2008 гг.	471
13.3. Новации 2004—2008 гг.: реализация публичных интересов государства	479
13.4. Институт банкротства: некоторые нерешенные проблемы	489
Глава 14. Российский фондовый рынок в 2000-х годах: институциональные проблемы и структурные дисбалансы	497
14.1. Динамика рынка в предкризисный период	497
14.2. Финансовый кризис 2008 г. и его истоки	502
14.2.1. Стратегия «carry trading» и ее последствия	505
14.2.2. Недостатки управления рисками сделок РЕПО	513
14.2.3. Проблемы в сфере мониторинга финансового рынка	516
14.2.4. Недостатки российского фондового рынка с точки зрения консервативных иностранных инвесторов	517
14.2.5. Проблемы использования инвестиций, привлекаемых на российский рынок	521
14.2.6. Связь фондового рынка и сбережений граждан	524
Выводы и предложения	526
Глава 15. Актуальные проблемы регулирования рынка слияний и поглощений	528
Приложение. Динамика рынка слияний и поглощений в 2000-е годы	545
Глава 16. Земельные отношения и рынки недвижимости	560
16.1. Рынки недвижимости в российской и мировой экономике	560
16.2. Проблемы земельных отношений и их правового регулирования	573
16.2.1. Приватизация земли: общие тенденции	573
16.2.2. Общие проблемы земельных отношений и формирования рынка земли в России	587
16.2.3. Некоторые проблемы прекращения и ограничения прав собственников земельных участков, а также землевладельцев и землепользователей	593
16.2.4. Некоторые проблемы использования отдельных категорий земель	606
16.2.5. Некоторые проблемы введения налога на недвижимость	614
16.2.6. Заключительные положения	616
16.3. Российский рынок жилья	620
16.3.1. Динамика цен: основные итоги	621
16.3.2. Закономерности развития рынка жилья городов России в среднесрочном периоде	625
16.3.3. Институциональные факторы, влиявшие на рынок жилья	629
16.3.4. Основные выводы и перспективы развития рынка жилья	641

Часть IV

РАЗВИТИЕ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Глава 17. Рост и структурные сдвиги в экономике	649
17.1. Динамика и структура внутреннего и внешнего спроса	649
17.2. Структура использованного ВВП	654
17.3. Особенности формирования ВВП по доходам	663
17.4. Структурные сдвиги в экономике в 2000—2007 гг.	672
Выводы	675

Глава 18. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности	678
18.1. Промышленность: темпы и структура производства	678
18.2. Добывающие производства	685
18.2.1. Нефтегазовый сектор	688
18.2.2. Добыча угля	708
18.2.3. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	711
18.3. Обрабатывающие производства	720
18.3.1. Динамика производства товаров инвестиционного спроса	720
18.3.2. Производство потребительских товаров	726
18.3.3. Динамика и структура производства товаров промежуточного спроса	730
Глава 19. Российские промышленные предприятия: ограничения роста, конкуренция на рынках сбыта и конкурентоспособность продукции	738
19.1. Ограничения промышленного роста в 2000—2007 гг.	738
19.2. Динамика трех видов конкуренции в российской промышленности	744
19.2.1. Конкурентные рынки в российской промышленности	744
19.2.2. Интенсивность конкуренции в российской промышленности	748
19.3. Формирование конкурентной среды на рынках сбыта российских промышленных предприятий	754
19.3.1. Основные итоги формирования конкуренции в российской промышленности	755
19.3.2. Помехи развитию конкуренции в российской промышленности	757
19.3.3. Что усиливает конкуренцию в российской промышленности	760
19.4. Проблемы выхода на новые (продуктовые и географические) рынки сбыта	764
19.4.1. Расширение географии сбыта российских промышленных предприятий	764
19.4.2. Склонность предприятий к выходу на новые географические рынки сбыта	766
19.4.3. Помехи выходу на новые географические рынки сбыта	768
19.4.4. Проблемы выхода на новые продуктовые рынки сбыта	773
19.5. Конкурентоспособность российской промышленности: приоритеты предприятий	777
19.5.1. Особенности приоритетов производителей	777
19.5.2. Как российские предприятия добиваются конкурентоспособности	779
19.5.3. Помехи конкурентоспособности	781
19.5.4. Результаты борьбы за конкурентоспособность	783
19.5.5. Конкурентоспособность: цена и качество борьбы с импортом	785
Заключение	789
Глава 20. Инвестиции в реальный сектор экономики	792
20.1. Особенности финансирования инвестиций в основной капитал	792
20.2. Изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности	804
20.3. Движение иностранных инвестиций в российской экономике	811
Глава 21. Развитие агропродовольственного комплекса и государственная сельскохозяйственная политика	819
21.1. Общая характеристика	819
21.2. Динамика производства сельскохозяйственной продукции	821
21.3. Финансовое положение сельскохозяйственных производителей	825
21.4. Агропродовольственная политика	828
21.4.1. Рост доли региональных бюджетов при снижении их самостоятельности в выборе политики	828

21.4.2. Национальный проект «Развитие АПК»	829
21.4.3. Государственная программа поддержки сельского хозяйства	835
21.4.4. Политика, связанная с ростом цен на продовольственные товары	839
Глава 22. Реформирование естественных монополий	843
22.1. Общие проблемы регулирования «естественных» монополий	843
22.2. Государственная экономическая политика в газовой отрасли	847
22.2.1. Предпосылки для проведения структурных реформ в газовой отрасли	847
22.2.2. Хронология основных событий в газовой отрасли в 2000—2008 гг.	850
22.2.3. Обзор содержания государственной экономической политики в газовой отрасли	852
22.3. Промежуточные результаты реформирования железнодорожного транспорта	864
22.4. Проблемы реформирования электроэнергетики России	871
22.4.1. РАО ЕЭС в 1990-х годах	871
22.4.2. Движение акционерного капитала в электроэнергетике	876
22.4.3. Политические дискуссии	877
22.4.4. Формирование конфигурации региональных энергокомпаний	878
22.4.5. Перекрестное субсидирование, либерализация цен	878
22.4.6. Проблема приватизации генерирующих мощностей	879
22.4.7. Гарантирование инвестиций	881
22.4.8. Окончание реформы и завершение переходного периода	882
Глава 23. Динамика инновационной деятельности и инновационного развития	885
23.1. Уровень развития в России экономики знаний и инновационной среды в контексте международных сопоставлений	885
23.2. Уровень инновационной активности российского бизнеса	889
23.3. Этапы государственной политики в области стимулирования инновационной деятельности	892
23.4. Формы поддержки малого наукоемкого бизнеса	893
23.5. Крупные инфраструктурные проекты	896
23.6. Развитие системы венчурного финансирования	898
23.7. Регулирование прав на интеллектуальную собственность	900
Выводы	903
Глава 24. Внешнеэкономическая деятельность. Развитие и перспективы интеграционных процессов (ВТО, СНГ)	904
24.1. Основные тенденции развития российской внешней торговли	904
24.2. Конъюнктура мирового рынка	907
24.3. Российский экспорт (динамика, товарная структура, цены)	912
24.4. Российский импорт (динамика, товарная структура, импортные цены)	921
24.5. Географическая структура внешней торговли	928
24.6. Регулирование внешней торговли	934
24.7. Совершенствование таможенного администрирования	949
24.8. Процесс присоединения Российской Федерации к ВТО	956
24.9. Перспективы развития российской внешней торговли	961
Глава 25. Реформа армии и реструктуризация ВПК	964
25.1. Динамика концептуальных установок в области национальной безопасности и военного строительства	964
25.2. Изменение принципов и системы комплектования армии	974
25.3. Реструктуризация оборонной промышленности	981
25.4. Финансирование военных расходов	986

Часть V
ПРОЦЕССЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ

Глава 26. Российские промышленные предприятия на рынке труда	997
Введение	997
26.1. Особенности используемых данных	999
26.2. Эволюция представлений предприятий об обеспеченности трудовыми ресурсами	1000
26.3. Ограничения производства, налагаемые рынком труда	1009
26.4. Движение рабочей силы	1012
26.5. Производительность труда, реальная заработная плата, удельные издержки на рабочую силу	1022
Заключение	1029
Глава 27. Миграционные процессы	1036
27.1. Демографическая роль миграции	1036
27.2. Законодательные новации в области миграции	1041
27.3. Внешняя миграция	1044
27.3.1. Миграция со странами СНГ и Балтии	1044
27.3.2. Миграция со странами дальнего зарубежья	1050
27.3.3. Внешняя временная трудовая миграция	1053
27.4. Внутрироссийские миграции	1058
Выводы	1060
Глава 28. Динамика уровня бедности в условиях экономического роста	1061
28.1. Национальные особенности российской черты бедности	1061
28.2. Тенденции в изменении уровня, глубины и профиля бедности	1064
28.3. Структурный и динамический анализ изменений в доходах населения	1072
28.4. Влияние мер государственной политики на динамику заработной платы	1083
28.5. Институты социальной поддержки населения и их влияние на уровень бедности	1089
Выводы	1094
Глава 29. Образование в Российской Федерации: проблемы и тенденции развития в начале XXI в.	1096
29.1. Изменения в уровне образования населения и в системе образования	1096
29.2. Политика финансирования образования	1106
29.2.1. Динамика общих расходов на образование	1106
29.2.2. Реформа межбюджетных отношений и ее влияние на региональную дифференциацию финансирования образования	1110
29.3. Структурная политика в системе образования	1112
29.3.1. Развитие массового высшего образования и изменения в структуре подготовки кадров	1112
29.3.2. Функциональная дифференциация высшего образования по линии «общее—специальное»	1113
29.3.3. Институциональные преобразования в системе образования. Старт Болонского процесса	1116
29.4. Приоритетный национальный проект «Образование»	1119
Глава 30. Реформы в сфере науки	1122
30.1. Основные характеристики сферы науки и периодизация реформ 2000—2008 гг.	1122
30.2. Изменение механизмов финансирования научных исследований	1126
30.3. Организационное реформирование государственного сектора науки	1131
30.4. Кадровая политика в науке	1137
Выводы: основные препятствия реформированию науки в России	1141

Глава 31. Здравоохранение: риторика и реалии государственной политики	1143
31.1. Изменения в показателях состояния здоровья населения	1143
31.2. Замещение бесплатной медицинской помощи платными услугами	1145
31.2.1. Государственное финансирование здравоохранения	1145
31.2.2. Расходы населения на здравоохранение	1146
31.3. Проведение государством политики селективного финансирования проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи населению	1148
31.3.1. Необходимость реформы здравоохранения	1148
31.3.2. Создание системы дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий населения	1150
31.3.3. Национальный проект «Здоровье»	1155
31.4. Рост регионального неравенства в финансировании здравоохранения	1158
31.5. Изменения в системе обязательного медицинского страхования	1161
31.5.1. Роль ОМС в государственном финансировании здравоохранения	1161
31.5.2. Изменения в территориальных моделях ОМС	1164
31.5.3. Проведение пилотного проекта в регионах	1166
31.6. Вызовы системе здравоохранения	1169
Заключение	1172
Глава 32. Пенсионная реформа	1174
32.1. Особенности российской модели пенсионной реформы	1174
32.2. Основные вызовы существующей пенсионной системы	1189
32.3. Возможные пути выхода из кризиса	1195
32.3.1. Реформирование единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование	1196
32.3.2. Сценарии привлечения финансовых ресурсов в пенсионную систему помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств ЕСН	1200
32.3.3. Инвестирование средств пенсионных накоплений	1209
32.3.4. Повышение пенсионного возраста	1213
Выводы	1215
Глава 33. Реформа ЖКХ в 2003—2007 гг.: извилистая дорога к рынку	1217
33.1. Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки населения, облегчающей бремя этих платежей	1219
33.2. Реформа системы управления многоквартирными жилыми домами	1228
33.3. Реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры	1236
33.4. Что нас ожидает впереди	1249

Часть VI

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Глава 34. Проблемы и перспективы региональной политики России	1253
34.1. Итоги регионального развития России в 1990—2000 гг.	1253
34.2. Кризис стратегий регионального развития: новые вызовы и ориентиры	1256
34.3. «Новое освоение». Опыт корпоративного планирования регионального развития в 2000-е годы: итоги и ограничения	1259
34.4. Государственное планирование регионального развития: концепции и направления	1264
34.4.1. Общие проблемы государственного планирования регионального развития	1264
34.4.2. Тенденции государственного планирования развития основных макрорегионов России	1267

34.5. Общие принципы регионального планирования в условиях глобальной конкуренции	1272
34.5.1. Типология российских регионов (макрорегиональный контекст)	1272
34.5.2. основополагающие принципы региональной политики РФ в условиях глобальной конкуренции	1276
Глава 35. Муниципальная реформа как зеркало современных тенденций в развитии страны	1279
35.1. Идеология реформы: направления и проблемы	1279
35.2. Драматичный процесс подготовки реформы	1284
35.3. Переходный период: как шла муниципальная реформа	1290
35.4. Переходный период: результаты муниципальной реформы	1315
35.4.1. Позитивные последствия муниципальной реформы	1315
35.4.2. Наиболее сложные вопросы муниципальной реформы	1320

CONTENTS

Preface	21
---------------	----

Part I

ECONOMY AND POLICY AFTER TRANSFORMATIONAL CRISIS

Chapter 1. The Political economy of economic growth or post-revolutionary problems of modernization	25
1.1. Nature and phases of economic policy in the post-communist Russia	25
1.1.1. Modernization as the core part of economic policy	25
1.1.2. Economic policy phases in post-communist Russia and peculiarities of the current stage	31
1.1.3. Basic political trends and outcomes of the 2000s	37
1.2. Economic growth issues	40
1.2.1. Quest for an economic growth model	40
1.2.2. Peculiarities of modern economic growth	43
1.2.3. Patterns in growth recovery	44
1.2.4. Populist model of economic growth	46
1.3. Institutional issues of economic growth	49
1.3.1. Priorities in institutional development	49
1.3.2. Institutional reforms and national priorities	54
1.4. Long-term strategies of socio-economic development in Russia	56
1.4.1. Strategic milestones	56
1.4.2. Specific models	58
1.5. Economic policy challenges and problems	62
Chapter 2. Economic growth in 2000–2007: major phases, factors and patterns	66
2.1. Russian economy in 2000–2007: general description and external background	66
2.2. Economic growth and policy in 2000–2004	70
2.2.1. First phase of economic growth (1999–2002): «dying out» phase	70
2.2.2. Second phase of economic growth (2003–2005): new incentives and old constraints	71
2.2.3. Economic policy in 2000–2004: succession and inconsistency	72
2.3. Economic growth and policy in 2004–2007	74
2.3.1. Peculiarities of «transition» phase in economic growth (2003–2005): new incentives and old constraints	75
2.3.2. Third phase of economic growth (2005–2007): distinctions of the investment model	76
2.3.3. Economic policy in 2004–2007: return of the state	80
2.4. Evolution of economic policy and economic growth factors in 2000–2007	82
Chapter 3. Russian economy's institutional development: palliatives and inconsistencies	84
3.1. Politics versus economy: asymmetry of interaction	84
3.2. Political institutions versus economic institutions: the issue of social demand	91
3.3. Protection of ownership rights versus financial system	93
3.4. Legal system versus protection of ownership rights	97
3.5. State capitalism versus denationalization	103
3.6. Stability versus stagnation	105
Conclusions	106

Chapter 4. Development of CIS members after transformational crisis	110
Introduction	110
4.1. Prosperity phase. What's next?	112
4.1.1. Economic growth	112
4.1.2. Inflation, monetary and exchange rate policies	113
4.1.3. Balance of payments and foreign investments	115
4.1.4. Fiscal balances	116
4.1.5. Peculiarities of recovery growth phase	119
4.1.6. External environment	120
4.2. Business environment	121
4.2.1. Market access barriers	121
4.2.2. Tax and customs system	122
4.2.3. Legal framework and law enforcement	124
4.2.4. Quality of the financial sector and financial services	125
4.2.5. Infrastructure	128
4.2.6. General outlook	129
4.3. A weak, undemocratic country	129
4.4. Ways of integration in global economy	135
Conclusions	139

Part II

FINANCIAL AND MONETARY SYSTEMS. MACROECONOMIC RISKS AT THE GROWTH PHASE

Chapter 5. Budget policy and the situation in the financial system	143
5.1. Requirements to a responsible fiscal policy and the level of compliance	143
5.1.1. General characteristics of the Russian Federation's fiscal system in the period of 2000-2007 and analysis of the RF budget policy	143
5.2. Revenues and expenditures of different budget levels	146
5.2.1. RF budget revenue structure and dynamics	147
5.2.2. Review of the structure and dynamics of extended RF government's expenditures	152
5.2.3. Profit/deficit of various budget levels and national debt policy review	158
5.3. Major innovations in the budgetary sphere in 2003—2007	163
5.3.1. Russian Federation's Stabilization Fund	163
5.3.2. Budgeting based on performance: current issues and prospects of its implementation in Russia	168
5.3.3. The dynamics of public investment in Russia. Establishment of development institutions and their prospects	175
5.3.4. Priority national projects	182
5.3.5. Supplementary measures for reforming the budgetary process in the Russian Federation	187
Chapter 6. Monetary and credit policy at different phases of economic growth	191
6.1. Main instruments of monetary and credit policy	191
6.2. Inflationary processes in the period after the 1998 crisis	198
6.3. Monetary sphere in 1999 — early 2008	202
6.4. RF balance of payments and exchange rate in 1999—2007	207
6.5. Financial solvency throughout the period after the 1998 crisis	215
6.6. Monetary and credit policy by the Bank of Russia in the medium term	222
Chapter 7. Tax reform: essential features and consequences	226
Introduction	226
7.1. Turnover and sales tax abolition	227
7.2. Personal income tax	229
7.2.1. Background of the income tax reform	229

7.2.2. Personal income tax reform of 2001: main features and outcomes	233
7.2.3. Comparison of personal income tax reform plan, provided in the draft law on federal budget for 2001, and actual revenues from this tax in 2001	233
7.2.4. Legislative changes in regard to personal income tax after the 2001 reform	236
7.2.5. Prospects for a further personal income tax reform	240
7.3. Unified social tax	243
7.3.1. Background of the unified social tax (UST) reform, main features and reform outcomes in 2001	243
7.3.2. Impact of the social payments reform on the RF budget revenues	247
7.3.3. Comparison of the UST reform, submitted in the 2005 draft law on federal budget, with actual revenues from this tax in 2005	250
7.3.4. UST reform in 2006	253
7.4. Corporate income tax	254
7.4.1. Changes in collections of corporate income tax in 2001 in view of the tax reform	255
7.4.2. Corporate income tax reform in 2002	256
7.4.3. Prospects for corporate tax reform	260
7.5. Value-added tax	263
7.5.1. VAT collections in the RF budgetary system in 2000—2007	263
7.5.2. Prospects for further VAT reform	267
7.6. Excise duties	272
Conclusions	273
Chapter 8. Fiscal federalism	275
Introduction	275
8.1. Major trends in the development of interbudgetary relations in 2000—2007	276
8.1.1. Vertical balance in the budget system	276
8.1.2. The impact of tax reform on the structure of budget tax revenue in the RF subjects	278
8.1.3. Major trends in the provision of financial assistance from the federal budget to the budgets of the Russian Federation subjects	281
8.2. The problem of soft budget constraints	290
8.3. The Fund for regional budgets support	293
8.4. The impact of changes in the electoral procedure of the Heads of the Russian Federation subjects on the interbudgetary relations and sub-national fiscal situation ...	304
Basic conclusions	307

Part III

FORMATION OF THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF MARKET ECONOMY

Chapter 9. Property reform during the renewed economic growth in Russia	311
9.1. Basic trends in the state property policy in the 2000s	311
9.2. Privatization in 2000—2008	318
9.3. The scope of public authorities' property and issues of public property management ...	331
9.4. The impact of state property policy on the budget in 2000—2008	350
9.5. The impact of property presence of the state on the structural policy in particular industries and issues of strengthening state's position in the economy	357
Basic results of evolution in property relations in the 2000s and prospects thereof	377
Chapter 10. State capitalism as a model of economic development in Russia?	382
10.1. Property expansion of the state in the 2000s: directions and trends	382
10.2. Financial crisis of 2008: new wave of state expansion	392
10.3. Expansion incentives: interpretation attempt	398
10.4. Costs and impacts	403
10.5. State capitalism?	408

Chapter 11. State corporations as an instrument of institutional policy: basic prospects and risks	412
11.1. State corporation as legal and organisational entity: its distinctions and reasons for its enclosure in the Russian legislation	413
11.2. Objective and subjective grounds for establishment of state corporations in 2007	416
11.3. Peculiarities of discussion and adoption of the laws concerning the establishment of state corporations in 2007 and cost of speeding-up this process in 2007—2008	426
11.4. Development of state corporations activity in 2007-2008	429
11.5. Major issues of corporate governance in the newly formed state corporations	435
11.6. Types of the established state corporations, changes in their roles and market position, the overall assessment of emerging opportunities and risks	443
Conclusions	449
Chapter 12. Corporate governance as a «development instrument»	452
12.1. The driving force and major participants	452
12.2. Actual dynamics of innovations: key phases	455
12.3. Objective constraints and prospects	458
Chapter 13. The development of bankruptcy institution	463
13.1. Major stages in development of the Russian legislation on bankruptcy	465
13.2. Dynamics in the implementation of bankruptcy procedures and the practice of enforcing the third law in 2003—2008	471
13.3. 2004—2008 innovations: enforcement of public interests of the state	479
13.4. Bankruptcy institution: some unresolved issues	489
Chapter 14. Russian stock market in the 2000s: institutional issues and structural disbalances	497
14.1. Market dynamics in the pre-crisis period	497
14.2. 2008 financial crisis and sources thereof	502
14.2.1. «Carry trading» strategy and its consequences	505
14.2.2. Risk management failures of REPO transactions	513
14.2.3. Financial market monitoring issues	516
14.2.4. Russian stock market disadvantages from the standpoint of conservative foreign investors	517
14.2.5. Problems in investment utilization attracted at the Russian market	521
14.2.6. Relation between stock market developments and individual savings	524
Conclusions and suggestions	526
Chapter 15. Current regulatory problems for the mergers and acquisitions market in the 2000s	528
Annex. Dynamics of mergers and acquisitions market in the 2000s	
Chapter 16. Land ownership relations and real estate markets	560
16.1. Real estate markets in the Russian and global economy	560
16.2. Land ownership issues and their legal regulation	573
16.2.1. Land privatization: general trends	573
16.2.2. General issues of land ownership relations and land market developments in Russia	587
16.2.3. Some issues of termination and restrictions of the rights of land plot owners, as well as of landlords and land users	593
16.2.4. Some issues of utilization of particular land plots	606
16.2.5. Some problems with the introduction of real estate tax	614
16.2.6. Final provisions	616
16.3. Russian housing market	620
16.3.1. Price dynamics: major outcomes	621
16.3.2. Patterns of the Russian housing market development in the medium term	625
16.3.3. Institutional factors affecting the housing market	629
16.3.4. Key findings and prospects of housing market development	641

Part IV

DEVELOPMENTS OF REAL SECTOR

Chapter 17. Growth and structural shifts in the economy	649
17.1. The dynamics and structure of domestic and external demand	649
17.2. GDP utilization structure	654
17.3. Peculiarities of GDP formation from the revenue side	663
17.4. Structural shifts in the economy throughout 2000–2007	672
Conclusions	675
Chapter 18. The dynamics and structure of production by types of economic activity	678
18.1. Industry: growth rates and production structure	678
18.2. Extracting industries	685
18.2.1. Oil and gas sector	688
18.2.2. Coal mining	708
18.2.3. Electricity, gas and water production and distribution	711
18.3. Processing industries	720
18.3.1. Dynamics in production of investment goods	720
18.3.2. Consumer goods production	726
18.3.3. The dynamics and structure in production of intermediate goods	730
Chapter 19. Russian industrial enterprises: growth constraints, competitive pressures and competitiveness of products	738
19.1. Constraints of industrial growth in 2000–2007	738
19.2. The dynamics of the three types of competition in the Russian industry	744
19.2.1. Competitive markets in the Russian industry	744
19.2.2. The intensity of competition in the Russian industry	748
19.3. Formation of competitive markets in the Russian industry	754
19.3.1. Main outcomes of developing competition in the Russian industry	755
19.3.2. Barriers in competition development in the Russian industry	757
19.3.3. What inspires competition in the Russian industry	760
19.4. Challenges for entering new (product and regional) markets	764
19.4.1. Expanding the geography of the Russian manufacturers' sales	764
19.4.2. The manufacturers' willingness to enter new geographic markets	766
19.4.3. Constraints for entering new regional markets	768
19.4.4. Constraints for entering new product markets	773
19.5. Competitiveness of the Russian industry: manufacturers' priorities	777
19.5.1. Distinctive priorities of the manufacturers	777
19.5.2. Ways to become competitive for Russian manufacturers	779
19.5.3. Competitiveness barriers	781
19.5.4. Outcomes of the struggle for improved competitiveness	783
19.5.5. Competitiveness: cost and quality of competition with imports	785
Conclusions	789
Chapter 20. Investments in the real sector of economy	792
20.1. Distinctions in the financing of fixed capital investments	792
20.2. Changes in the investment structure by type of economic activity	804
20.3. Foreign investments in the Russian economy	811
Chapter 21. The development of agricultural and food sector and state agricultural policy	819
21.1. General description	819
21.2. Dynamics in agricultural production	821
21.3. Financial situation of agricultural producers	825
21.4. Agricultural and food sector policy	828
21.4.1. Growth of the regional budgets' share and their reducing autonomy in policy setting	828
21.4.2. National Project «Agroindustrial complex»	829

21.4.3. National Program for Agriculture Support	835
21.4.4. Policy with regard to the growing food prices	839
Chapter 22. Reforming natural monopolies	843
22.1. Common problems of reforming «natural» monopolies	843
22.2. State economic policy in the gas industry	847
22.2.1. Prerequisites for structural reforms in the gas industry	847
22.2.2. History of key developments in the gas industry in 2000—2008	850
22.2.3. Review of the national economic policy in the gas industry	852
22.3. Interim results of the railway reform	864
22.4. Issues of the power sector reform in Russia	871
22.4.1. RAO UES in the 1990s	871
22.4.2. Movements of joint stock capital in the power sector	876
22.4.3. Political discussions	877
22.4.4. Formation of regional electric power companies	878
22.4.5. Cross-subsidizing, price liberalization	878
22.4.6. Privatization of power generating entities	879
22.4.7. Investment guarantees	881
22.4.8. Completion of reform and the end of transition period	882
Chapter 23. Dynamics of innovative activities and innovations	885
23.1. Level of knowledge economy and innovation activities in Russia compared to the international standards	885
23.2. Level of innovation activity in Russian business	889
23.3. Phases of state policy for innovation support	892
23.4. The forms of support to small high-tech business	893
23.5. Large infrastructure projects	896
23.6. Venture financing developments	898
23.7. The regulation of intellectual property rights	900
Conclusions	903
Chapter 24. External economic activity. The development and prospects of integration processes (WTO, CIS)	904
24.1. Major trends in the Russian foreign trade developments	904
24.2. World market situation	907
24.3. Russian exports (dynamics, commodity structure, prices)	912
24.4. Russian imports (dynamics, commodity structure, import prices)	921
24.5. External trade geography	928
24.6. External trade regulations	934
24.7. Customs administration enhancement	949
24.8. The process of the Russian Federation's accession to the WTO	956
24.9. Russia's external trade development prospects	961
Chapter 25. Military reform and military-industrial complex restructuring	964
25.1. Conceptual changes in national security and military construction	964
25.2. Changes in the system of military recruiting	974
25.3. Defence industry restructuring	981
25.4. Military expenditures funding	986
Part V	
SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES AND PUBLIC INSTITUTIONS	
Chapter 26. Russian industrial enterprises in the labor market	997
Introduction	997
26.1. Peculiarities of the available data	999
26.2. Dynamics in manufacturers' understanding of labor availability	1000

26.3 Production constraints imposed by the labor market	1009
26.4. Labor reallocation	1012
26.5. Labor productivity, real wages, unit labor costs	1022
Conclusions	1029
Chapter 27. Migration processes	1036
27.1. Demographic role of migration	1036
27.2. New legislation in regard to migration	1041
27.3. External migration	1044
27.3.1. Migration from the CIS and Baltic countries	1044
27.3.2. Migration from far abroad countries	1050
27.3.3. External temporary labor migration	1053
27.4. Internal migration	1058
Conclusions	1060
Chapter 28. Dynamics of poverty in the situation of economic growth	1061
28.1. National distinctions of the Russian poverty threshold	1061
28.2. Trends in poverty level, depth and profile	1064
28.3. Structural and dynamic analysis of changes in household incomes	1072
28.4. Impact of state policy on the wage dynamics	1083
28.5. Institutions of social support and their impact on the poverty level	1089
Basic conclusions	1094
Chapter 29. Education in the Russian Federation: issues and trends in development in the early XXI century	1096
29.1. Changes in the level of education and the education system	1096
29.2. Education financing policy	1106
29.2.1. Dynamics in the total expenditures on education	1106
29.2.2. Reform of interbudgetary fiscal relations and its impact on regional differentiation in the education financing	1110
29.3. Structural policy in the education system	1112
29.3.1. Development of large-scale higher education and changes in the structure of personnel training	1112
29.3.2. Functional distinctions of higher education from «special secondary» education	1113
29.3.3. Institutional changes in education. The start of the Bologna Process	1116
29.4. Priority national project «Education»	1119
Chapter 30. Reforms in Science	1122
30.1. Major characteristics of science and its reform phases in 2000—2008	1122
30.2. Changes in instruments for research financing	1126
30.3. Institutional reform of the state science sector	1131
30.4. HR policy in science	1137
Conclusions: major barriers to the science reform in Russia	1141
Chapter 31. Health care: wording and realities of the state policy	1143
31.1. Changes in the health status of population	1143
31.2. Replacement of free medical care with commercial services	1145
31.2.1. Public financing of health care	1145
31.2.2. Household expenditures on health care	1146
31.3. State policy of selective funding for problem areas in free medical services	1148
31.3.1. The need for health care reform	1148
31.3.2. Development of additional pharmacological support to the privileged population categories	1150
31.3.3. National project «Health»	1155
31.4. Growth of regional disparities in health care financing	1158
31.5. Changes in the mandatory health insurance	1161

31.5.1. The role of mandatory health insurance in public financing for health care	1161
31.5.2. Changes in regional mandatory health insurance models	1164
31.5.3. Implementation of pilot projects in regions	1166
31.6. Challenges in the health care system	1169
Conclusions	1172
Chapter 32. Pension reform	1174
32.1. Peculiarities of the Russian model of pension reform	1174
32.2. Major challenges in the existing pension system	1189
32.3. Possible ways to overcome the crisis	1195
32.3.1. Reforming the unified social tax and compulsory contributions to pension insurance	1196
32.3.2. Scenarios for attracting financial resources to the pension system in addition to compulsory insurance deductions and unified social tax	1200
32.3.3. Investments of retirement savings	1209
32.3.4. Extension in retirement age	1213
Conclusions	1215
Chapter 33. Reform of housing and utility services in 2003–2007: twisty road to the market	1217
33.1. Reform of housing and utilities services payments and system of social support to population that reduces the burden of such payments	1219
33.2. Reforming management system for multi-apartment buildings	1228
33.3. Reform in management and development of communal infrastructure	1236
33.4. What is ahead?	1249

Part VI

ISSUES OF REGIONAL AND MUNICIPAL DEVELOPMENT

Chapter 34. Challenges and prospects of the Russian regional policy	1253
34.1. Results of regional development in Russia in 1990–2000	1253
34.2. Crisis in strategies for regional development: new challenges and milestones	1256
34.3. «The new development». Experience in corporate planning for regional development in the 2000s: outcomes and constraints	1259
34.4. State planning for regional development: concepts and trends	1264
34.4.1. General problems of state planning for regional development	1264
34.4.2. Trends in state planning for development of major macro-regions in Russia	1267
34.5. General principles of regional planning in the face of global competition	1272
34.5.1. Types of Russian regions (in macro-regional terms)	1272
34.5.2. Fundamental principles of the RF regional policy in the situation of global competition	1276
Chapter 35. Municipal reform as a mirror of modern trends in the country	1279
35.1. Ideology of the reform: directions and challenges	1279
35.2. Dramatic process of the reform preparation	1284
35.3. Transition phase: how the municipal reform has been going on	1290
35.4. Transition phase: outcomes of the municipal reform	1315
35.4.1. Positive outcomes of the municipal reform	1315
35.4.2. The most complicated issues of the municipal reform	1320

Предисловие

В эпоху перемен исследования по экономической теории быстро становятся исследованиями по экономической истории. Мы начинали работу над этой книгой в 2007 г., когда ее подзаголовком вполне могло бы быть «От кризиса к росту». Теперь, когда рукопись третьего тома работ готова к печати, ее заглавие может содержать слова «От кризиса до кризиса». Это неприятно для страны, но облегчает задачу авторов. Мы знаем теперь, где поставить точку. Рассматриваемая проблематика обрела логическую замкнутость. Книга начинается с анализа процессов выхода из трансформационного кризиса 1990-х годов, в ней рассмотрены основные проблемы восстановительного экономического роста, его вступление в инвестиционную фазу и кризис, с которым на этот раз столкнулся весь мир.

Теперь мы можем определить предмет нашего исследования так: предлагаемая вниманию читателя работа посвящена анализу завершающей фазы посткоммунистической трансформации. В первых двух книгах «Экономики переходного периода»¹ рассмотрен ход и логика кризиса советской экономической системы, радикальные экономические реформы, ориентированные на создание основ рыночной экономики, макроэкономическую стабилизацию, формирование предпосылок начала посткоммунистического экономического роста.

Мы рассматривали посткоммунистическую трансформацию в России как революцию, радикально меняющую основы функционирования российского общества — экономику, политику, идеологию. В отличие от подавляющего большинства посткоммунистических стран кризис в России сопровождался крахом институтов государственной власти и отсутствием консенсуса по базовым ценностям в российском обществе и элите. Это предопределяло специфику трансформационных процессов: глубину спада и длительность стабилизации, приоритетность политической стабилизации перед макроэкономической. Обретение макроэкономической и политической стабильности стало предпосылкой восстановления экономического роста в 1999 г.

Начавшийся рост имел по преимуществу восстановительный характер, в большей мере опирался на наличие свободных производственных мощностей, чем на инвестиции. Инвестиции пришли позднее, подхлестнули экономическую динамику. На протяжении следующих восьми лет экономика России росла высокими темпами — в среднем более 6,5% в год. Помня о тяготах эпохи нестабильности, власти старались проводить сдержанную макроэкономическую политику, накап-

¹ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991—1997. М.: ИЭПП, 1998; Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М.: Дело, 2003.

ливали резервы и одновременно выстраивали «вертикаль власти», способную, как им представлялось, стабилизировать политический процесс.

Недопущение нового кризиса было одной из главных забот государственной власти. Однако, как это часто бывает в жизни, страна готовилась к прошлому кризису, а попала в кризис иной: и по его причинам, и механизмам развертывания, и по продолжительности.

И именно этот кризис позволяет нам сделать вывод об исчерпании в России посткоммунистических трансформационных процессов, о завершении переходного периода. Количественно ВВП превзошел наивысший уровень, достигнутый в Советском Союзе. Но главное состоит в том, что новый кризис, в отличие от предыдущего, — следствие глобальных экономических процессов и никак не связан с коммунистическим наследием.

Новый кризис достоин самостоятельного исследования. Ему будут посвящены тысячи диссертаций и книг. Коллектив Института экономики переходного периода не останется в стороне от этой работы. Уже сейчас мы приступили к подготовке нового исследования, посвященного экономико-политическим событиям последнего времени. Это будет книга, продолжающая ту, которую держит сейчас в руках читатель, но это уже не будет «Экономика переходного периода», а скорее «Экономика в эпоху перемен».

Часть I

Экономика и политика после трансформационного кризиса

Глава 1

Политическая экономия экономического роста, или Постреволюционные проблемы модернизации

1.1. Характер и этапы экономической политики посткоммунистической России

1.1.1. Модернизация как стержень экономической политики

Стержнем социально-экономической политики России начала XXI в. является модернизация — формирование современной экономической, социальной и политической системы, преодолевающей отставание от наиболее развитых стран мира. Модернизация должна обеспечить формирование сильной в экономическом, политическом, военном, научном и иных отношениях страны при росте благосостояния ее населения. Она предполагает комплексное обновление общества, когда трансформация различных его секторов осуществляется во взаимосвязи.

Задача модернизации исключительно сложна. Она стоит перед страной, по крайней мере, на протяжении последних трехсот лет и остается до настоящего времени нерешенной. Россия на протяжении столетий устойчиво сохраняет примерно 50-летнее отставание от западноевропейских стран, то несколько приближаясь к ним, то вновь удаляясь¹. Следует отметить три обстоятельства, характеризующих это отставание. Во-первых, неравномерность развития отдельных секторов жизни. По одним параметрам и на отдельных этапах истории происходит значительное сближение (например, военный потенциал), а по другим сохраняется существенное отставание (производительность труда). Во-вторых, наличие неустойчивость модернизационных достижений, поскольку никогда не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах: после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад, как абсолютный, так и относительный (когда отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее подготовленных ресурсов для очередно-

¹ На устойчивость пятидесятилетнего отставания России указывали разные авторы, писавшие на протяжении, по крайней мере, последних двухсот лет. «Русские сознательно копируют французские нравы, только с опозданием лет на пятьдесят», — заметил когда-то А. Стендаль. «Россия отстала от всей Западной Европы... на полстолетия», — писал в 1880 г. Н.Х. Бунге Александру II. И наконец, в наши дни строгий статистический анализ этой проблемы провел Е.Т. Гайдар. (См. соответственно: *Травин Д., Маргания О.* Европейская модернизация. М.; СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; *Власть и реформы.* М.: Олма; Пресс-Экслибрис, 2006. С. 349; *Гайдар Е.* Долгое время. М.: Дело, 2005. С. 325.)

го рывка). Наконец, в-третьих, интервал этот оказывался до сих пор почти индифферентным к политическому строю и характеру правительств.

Причиной такой ситуации являлась *некомплексность модернизационных усилий российского государства*. Власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах этой задачи, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. На первом месте стояла модернизация военной сферы и отраслей, сопряженных с ней. На втором месте оказывалась экономическая модернизация, которая, естественно, должна была дать базу для решения военных задач. Меньше уделялось внимания культурной модернизации, ею начинали всерьез заниматься лишь тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И наконец, полностью игнорировалась модернизация политических институтов, которые, напротив, пытались консервировать на максимально продолжительные периоды. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX в., в начале и конце XX в.) приводили к политическим реформам, причем в двух из трех случаев политические трансформации имели форму полномасштабной революции, т. е. осуществлялись через полный слом государства с присущими революции колоссальными издержками.

Задача модернизации встала в центре внимания после завершения системного революционного кризиса и достижения макроэкономической и политической стабильности, что стало очевидным к 2000 г. и по времени совпало с началом президентства В. Путина. И именно эта задача находилась в центре внимания на протяжении всех восьми лет его президентства. По сути все экономико-политические дискуссии и практические действия властей на протяжении 2000—2007 гг. были детерминированы проблемой ускоренного социально-экономического развития России, совершения ею модернизационного рывка.

В количественном отношении решение этой задачи измеряется сокращением отрыва социально-экономического уровня России (определяемого по показателю среднедушевого ВВП) от наиболее развитых экономик мира. Иными словами, темп роста России должен существенно превышать темпы роста этих стран и среднемировые показатели роста. Разумеется, речь должна идти не только о чисто количественных индикаторах, но и о соответствующем изменении качества жизни граждан, которое находит отражение в целом ряде количественных и качественных показателей — от гарантии безопасности жизни и собственности до состояния окружающей среды.

Современная российская модернизация имеет три существенные особенности, которые должны приниматься во внимание правительством при выработке курса экономической политики. Во-первых, речь идет о догоняющей модернизации, т. е. о преодолении отрыва от наиболее развитых стран мира. Во-вторых, это модернизация в условиях быстро формирующейся постиндустриальной системы. В-третьих, наша модернизация происходит в стране, пережившей полномасштабную революцию, что еще долго будет сказываться на ее развитии. Рассмотрим три названных обстоятельства более подробно.

Догоняющий характер современной российской модернизации определяется существованием наиболее развитых стран, уровня которых России предстоит достичь. Это требует внимательного изучения опыта развития этих стран и особенно их институциональных особенностей («правил игры»), поскольку продвижение по направлению к этим ориентирам предполагает определенное заимствование соответствующих институтов. Признавая ценность различных цивилизаций и важность «сохранения национальной идентичности», нельзя не видеть, что страны, успешно решающие задачи модернизации, в процессе трансформации становятся все

более похожими на «пионеров современного экономического роста» как по структуре экономики, так и по существенным характеристикам политических институтов. Первой это продемонстрировала Япония, теперь в этом направлении идут и другие, менее развитые европейские и неевропейские страны. Тем самым понятие «запад» в современном политическом языке имеет не столько географический, сколько институциональный контекст.

Пока мы не знаем модели более эффективной, чем современная западная экономико-политическая система. Разумеется, путь к ней может быть весьма специфичен, должен опираться на собственные традиции и особенности национальных институтов. Однако по мере продвижения вперед, по мере приближения к уровню наиболее развитых стран мира страна, которой удастся совершить этот прорыв (а таких успешных случаев существует немного), становится в институциональном отношении все более западной.

Другое дело, что решение задач догоняющего развития не следует сводить к повторению пути, пройденному наиболее развитыми странами. Напротив, опыт показывает, что реальный рывок вперед может быть совершен только при условии, что догоняющая страна, опираясь на имеющийся мировой опыт (технологический и институциональный), сможет найти оригинальные институциональные и технологические решения, которые позволили бы ей миновать некоторые этапы эволюционного развития.

Иными словами, элита догоняющей страны должна, с одной стороны, четко осознавать ориентиры, в направлении которого происходит движение, а с другой — искать оригинальные решения, обеспечивающие продвижение вперед ускоренным темпом. Здесь были бы опасными высокомерное отношение к опыту наиболее развитых стран и упор на собственную самобытность: стремление к самобытности пути может привести к подмене цели, и в результате страна может прийти к состоянию, из которого придется начинать модернизацию заново.

Постиндустриальный характер модернизации предъявляет к ней определенные новые требования, которые не были характерны для модернизационного опыта прошлого. Хорошо известен опыт индустриальной модернизации, т. е. перехода от традиционных аграрных обществ к обществам с доминированием промышленного производства. Индустриальные экономики характеризовались преобладанием крупных индустриальных форм, массовым производством и экономией на масштабах, активным использованием конвейера в качестве стержня технологического процесса. Это была эпоха унификации и централизации. Поэтому в тех условиях абсолютно доминирующим фактором ускорения социально-экономического развития становилось наличие единого управляющего центра, роль которого исполняло государство. Ускоренная индустриализация характеризовалась масштабным вмешательством государства в процесс аккумуляции и перераспределения капитала от традиционных секторов экономики к приоритетным.

Возможности такого вмешательства предопределялись тремя группами причин. *Во-первых*, относительно невысоким уровнем и примерно равным набором потребностей основной массы членов общества. Объем и динамику потребностей было нетрудно планировать, а на этой основе координировать деятельность производителей, оптимизировать хозяйственные связи между ними. *Во-вторых*, тем, что технологическая база промышленности основывалась на крупных производственных формах («гигантах индустрии»), которые нуждались в координации (чтобы не допустить торжества частномонополистических интересов) и одновременно делали ее возможной. *В-третьих*, относительной устойчивостью производствен-

ных и технологических процессов. В первой половине XX в. можно было четко выделить отраслевые приоритеты, развитие которых обеспечивало стране технологический и экономический прорыв, причем имелся, как правило, горизонт в 30—40 лет, в течение которого эти приоритеты сохранялись. Естественно, все это способствовало заметному повышению координирующей роли государства, которое могло позволить себе устанавливать отраслевые приоритеты и концентрировать на них ресурсы путем соответствующей налоговой и бюджетной политики, а также разных форм планирования.

Механизм догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации. Специфика постиндустриальной системы создает и дополнительные трудности для ее анализа. Ведь *происходит очевидное усиление неопределенности* всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального: во-первых, с резким повышением динамизма технологической жизни, что обуславливает столь же кардинальное сужение временных горизонтов экономического и технологического прогноза, во-вторых, с практически безграничным ростом потребностей и соответственно резким расширением возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Тем самым многократно увеличиваются масштабы экономики, и одновременно она резко индивидуализируется (можно сказать, приватизируется): как потребности, так и технологические решения становятся все более *индивидуальными*¹, что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности.

Сказанное означает, в свою очередь, резкое сужение временных горизонтов, на которые можно делать ответственные прогнозы относительно особенностей и приоритетных направлений технологического развития стран и отдельных секторов. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 20—30 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран (что и сделали в XIX в. Германия, а затем Япония и СССР), то теперь приоритеты быстро меняются. И сейчас можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов и телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир технологически ушел далеко вперед, причем в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался, потому что главным в наступающую эпоху являются не железки (пусть даже и из области пресловутого high tech), а информационные потоки. Злоупотребление государства пресловутым стратегическим планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф. Хайека) и может привести лишь к консервации отставания.

Таким образом, в постиндустриальном мире на место концентрации ресурсов на приоритетных направлениях в качестве важнейшей функции государства приходит обеспечение условий для того, чтобы экономические агенты (фирмы) максимально точно улавливали направления развития производительных сил и учитывали эти вызовы в хозяйственной деятельности. *Адаптивность хозяйственной*

¹ «По некоторым оценкам, современное массовое производство в развитых странах составляет уже не более трети всей продукции, остальное приходится на мелкосерийные изделия (от 10 до 2000 штук), ориентированные на вкусы того или иного контингента покупателей, причем значительно сокращается цикл изготовления». (Глобальное сообщество: Новая система координат. СПб.: Алтей, 2000. С. 170.)

системы становится гораздо более важным условием успеха, чем способность к мобилизации материальных и людских ресурсов, что было предметом особой гордости СССР.

Обеспечение адаптивности общества предполагает раскрытие творческой активности всех агентов и вряд ли достижимо при подавлении их инициативы — как экономической, так и политической. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Иными словами, необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп советских времен, можно сказать, что *свобода превращается в непосредственную производительную силу общества.*

Можно выделить следующие важные аспекты экономической политики, которые надо принимать во внимание в условиях постиндустриальной фазы модернизации. Понятно, что они имеют непосредственное отношение и к современной России.

Во-первых, отказ от промышленной политики в традиционном значении этого слова, т. е. от попыток определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Политика не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Такие подходы означали бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка их практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись бы сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее *способность своевременно корректировать отраслевую структуру*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Во-вторых, выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способности экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики, она гораздо важнее формальных показателей темпов экономического роста.

В-третьих, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяют высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, нежели наиболее передовые страны мира. В этом состоит существенное отличие современного мира от индустриальной эпохи, когда догоняющие страны должны были концентрировать в бюджете гораздо больше ресурсов, чем страны — пионеры индустриализации.

В-четвертых, приоритетное значение для государства и частного предпринимателя имеют инвестиции в человеческий капитал. Прежде всего это относится к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее помимо гуманитарной составляющей может иметь значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.

В-пятых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Внешнеэкономическая политика должна ориентироваться на стимулирование развития

новых, высокотехнологичных секторов, а также на обеспечение глубокой переработки продукции традиционного экспорта. Открытость экономики важна и как инструмент, позволяющий ограничить тенденции крупнейших производителей (финансово-промышленных групп) к монополизации экономической и политической жизни. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства¹.

Наконец, современная Россия осуществляет модернизацию после *полномасштабного революционного потрясения*. Революции оставляют глубокий след в жизни страны, который сохраняет свое влияние на протяжении нескольких десятилетий. Постреволюционная ситуация характеризуется повышенным уровнем политической и социально-экономической нестабильности. И даже зримая в настоящее время в России стабильность является значительной лишь по контрасту с кризисными 1990-ми годами. Ключевой проблемой является слабость институтов, с которыми страна выходит из революции. У институтов нет традиции устойчивого функционирования, а у участников экономической и политической жизни нет надежной кредитной истории. Все это многократно повышает трансакционные издержки, а тем самым снижает эффективность (конкурентоспособность) экономических агентов.

Постреволюционная стабилизация всегда является временной, поверхностной. Системные противоречия, отсутствие общественного консенсуса по базовым ценностям, и прежде всего по вопросу о направлении движения страны, создают постоянную угрозу дестабилизации. Она постоянно ощущается в обществе, каким бы устойчивым оно ни казалось на поверхности. Слабость институтов как центральная причина этой неустойчивости еще будет проявляться в общественной жизни. И только тогда, когда институты пройдут проверку на прочность, т. е. пройдут через кризисы разного рода, можно будет говорить о состоявшейся стабилизации.

Отчасти такая проверка уже происходит. Российская политическая система с честью вышла из кризиса 1998 г., более ли менее успешно прошла испытание бла-

¹ В дискуссии о членстве России в ВТО главной проблемой является отсутствие четкого понимания основной цели, которую преследует страна при вступлении в эту организацию. Между тем можно выделить четыре возможные цели, которые требуют разных решений.

Во-первых, присоединение ради присоединения, ради участия в основных международных институтах, однако предполагающее защиту отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции. В этом случае необходимо отстаивать максимальные защитные меры, ни в коем случае не форсируя присоединение к ВТО, процесс которого может продолжаться сколь угодно долго.

Во-вторых, поддержка российских экспортеров, которые благодаря ВТО получают новые инструменты для защиты своих интересов, включая возможности противодействия антидемпинговым процедурам. В центр внимания здесь ставятся интересы российской металлургии, химии, некоторых других отраслей.

В-третьих, стимулирование развития новых секторов (прежде всего высокотехнологичных услуг), которые принципиально важны для стратегического прорыва России в постиндустриальный мир.

В-четвертых, ограничение всевластия отечественных монополий (финансово-промышленных групп), стремящихся к расширению своего экономического и политического контроля.

Представляется, что ключевое значение применительно к современной России имеет достижение третьей и четвертой целей: недопущение всевластия монополий (финансово-промышленных групп) и, главное, создание благоприятных условий для формирования и экспансии новых секторов экономики.

гоприятной экономической конъюнктурой (хотя это испытание еще не завершилось), смогла более или менее последовательно обеспечить соблюдение буквы (хотя и не духа) Конституции 1993 г. Однако это только начало, и лишь будущее покажет, насколько устойчивой и одновременно гибкой будет реакция сложившихся институтов на внешние и внутренние кризисы. Самыми тяжелыми, насколько в настоящее время можно судить, будут испытания мощным потоком конъюнктурных (т. е. незаработанных) доходов и возможной глобальной рецессией.

1.1.2. Этапы развития экономической политики посткоммунистической России и особенности современного этапа

За почти два десятилетия посткоммунистической трансформации Россия прошла два этапа реформ и теперь находится на третьем.

Первый этап, охвативший большую часть 1990-х годов, ушел на создание базовых институтов рыночной демократии и восстановление стабильности — макроэкономической и политической. Наведение экономического порядка в основных чертах было завершено к 2000 г., и результатом стало начало экономического роста.

К концу 1991 г. в России отсутствовали институты, которые должны обеспечивать устойчивое функционирование и даже существование любой страны. Были разрушены экономические институты, что проявлялось в масштабных рыночных дисбалансах (экономический спад, товарный дефицит, надвигающаяся угроза голода и холода). Но еще большую опасность представляло то, что с фактическим, а затем и формальным распадом СССР в России рухнули институты государственной власти. Поэтому главной задачей было восстановить институты, без которых не может функционировать ни одна страна.

Проблемы этого этапа, как правило, плохо осознаются западными аналитиками и критиками российских реформ. Они нередко пишут о недооценке российскими реформаторами институциональных проблем и об увлечении финансовой политикой¹. Это несправедливо: основное внимание на первых этапах реформ уделялось как раз институциональным проблемам, а макроэкономическая стабилизация являлась вторичной по отношению к ним. Просто те институты, которые должна была создавать Россия, оказывались вне поля зрения большинства западных экспертов. Прежде всего надо было воссоздать денежную систему и границы, налоги и бюджетное право, силовые структуры и институт собственности. Все эти базовые институты или рухнули с распадом СССР, или просто не существовали в России по политическим или идеологическим причинам. А уже на этой основе можно было идти дальше, разрабатывая современное экономическое и социальное законодательство.

К концу 1990-х годов были решены следующие задачи: созданы и укреплены некоторые политические институты; осуществлена макроэкономическая стабилизация, которая дала стране устойчивую валюту и сбалансированный бюджет; проведена массовая приватизация, заложившая основы перехода российской экономики на рыночные рельсы.

Более того, анализ экономической динамики 1990-х годов свидетельствует, что этот период характеризовался не только спадом экономической активности. Не-

¹ Наиболее известные заявления такого рода принадлежат Дж. Стиглицу (см., например: *Stiglitz J. Whither Reform? Washington D.C.: The World Bank, 1999*).

смотря на состояние тяжелого кризиса, в стране начались стихийные сдвиги в направлении пропорций, характерных для постиндустриализма. Так, доля сферы услуг увеличилась с 37% в 1980 г. до 49—51% к концу 1990-х, что наряду с сокращением доли промышленности является важнейшей характеристикой современной модернизации.

Несмотря на общую негативную экономическую динамику, обозначился прорыв в сфере информационных технологий, быстро росли показатели автомобилизации и телефонизации, по которым отставание СССР в 70-е годы от общемировых тенденций было наиболее значительным. За последнее десятилетие истекшего века обеспечение населения телефонными аппаратами возросло в 2,5 раза, а протяженность междугородных телефонных каналов — в 50 раз (в 5 раз по сравнению с 1985 г.). За 1990-е годы с 2 тыс. до 111 тыс. увеличилось количество только зарегистрированных факсовых аппаратов (понятно, что в реальности их было гораздо больше), а число сотовых телефонов с 1994 по 1998 г. выросло почти в 30 раз. (В 1999 г. прирост числа абонентов сотовой связи составлял порядка 100 тыс. в месяц.) Количество телевизионных станций за тот же период выросло почти в 3 раза. Очевиден быстрый рост компьютеризации¹. За 1990-е годы электронная промышленность освоила порядка 700 новых изделий, отвечающих мировому уровню, и 800 видов товаров народного потребления. С конца 1990-х годов стал расти экспорт электронной продукции, составляя 70—80 млн долл. в год, в основном в страны дальнего зарубежья².

Происходили структурные сдвиги и в традиционных секторах промышленности. Характерно положение в черной металлургии. На протяжении примерно двух десятилетий (в 70—80-е годы) мы слышали жалобы высоких руководителей о том, что прогрессивные технологии здесь не внедряются и даже те изобретения, которые были сделаны в СССР (вроде непрерывной разливки стали), широкое распространение получили в США и Японии, но не в СССР. И лишь в кризисные 90-е наметился перелом: удельный вес производства электростали и кислородно-конверторной стали (т. е. прогрессивных технологий) в общем объеме выплавки возрос с 47 до 72%, заготовок с помощью машин непрерывного литья — с 23 до 47%, а отношение готового проката к выплавке стали (показатель, характеризующий эффективность производства) выросло с 71 до 78%. Прогрессивные сдвиги наблюдались и в других отраслях.

На протяжении 90-х годов росло количество школ и школьников (с 67,6 тыс. до 68,5 тыс. и с 20,3 млн до 21,7 млн соответственно). Количество вузов почти удвоилось (с 514 в 1990 г. до 914 в 1998 г.), причем на 27% увеличилось число студентов, на 90% — число аспирантов и на 15% — профессорско-преподавательский состав (с 220 тыс. до 250 тыс.). Хотя качество образования все-таки снижалось.

Модернизация затронула и трудовую мотивацию работников, особенно молодых. Исследования показывают, что молодежь в значительной мере не приемлет наиболее характерных черт труда многих категорий работников в зрелом индустриальном обществе (низкая квалификация, однообразность), равно как и принципы социальной стратификации, характерные для советской системы. Молодые все менее готовы жертвовать во имя работы своим здоровьем, выполнять низкоквалифицированные функции, ниже своих способностей и умений, делать одно-

¹ См.: Общественное мнение (ВЦИОМ). 1997. № 6. С. 15.

² См.: *Смирнов В.* Большие перспективы микротехнологий и схем // Красная звезда. 2001. 17 марта; *Он же.* Российская электроника — богач и бедняк // Российская газета. 2001. 17 апр.

образную работу, трудиться в условиях сурового климата. Они настроены преодолеть трудности, связанные с учебой в «трудном» институте, выполнять работу с повышенной ответственностью, переучиваться и осваивать новые профессии, не заводить семью до достижения определенного уровня образования, материального и социального положения. Повышается внимание и к качеству жизни: обеспеченности жильем, экологическим условиям¹.

Второй этап относится в основном к 2000—2003 гг. Суть его состояла в том, чтобы на основе достигнутой макроэкономической стабильности начать формирование политических и экономических институтов, характерных для современного общества и более точно ориентированных на особенности России. Таким образом, основными задачами этого этапа были, во-первых, завершение политической стабилизации и, во-вторых, разработка и принятие развернутой нормативно-правовой базы посткоммунистической России (прежде всего экономического законодательства). Поскольку к этому моменту программа реформ 1992 г. («программа Гайдара») была практически полностью выполнена, по инициативе В. Путина был разработан новый документ — Стратегия социально-экономического развития до 2010 г. («программа Грефа»).

Администрация В. Путина уделила первостепенное внимание восстановлению политической стабильности в стране. Основная тяжесть работы пришлось на обеспечение условий для реального функционирования российского единого экономического пространства и на преодоление зависимости государства от влияния групп частных интересов. Региональная политика позволила преодолеть возникшие в начале 1990-х годов сепаратистские тенденции, на деле (а не только по букве закона) обеспечить приоритет федерального законодательства над региональным. Произошло упорядочение правового и политического поля страны. Это позволило отменить необоснованные льготы, которые смогли выторговать себе отдельные регионы.

Серьезнейшей проблемой 1990-х годов было господство в политической жизни страны представителей хозяйственных группировок, и прежде всего наиболее богатых из них — олигархов. Мощный удар по олигархическому правлению был нанесен оздоровлением бюджета, преодолением бюджетного дефицита. Экономическая основа олигархии состояла в том, что правительство находилось в полной зависимости от готовности финансового капитала (олигархов) давать ему займы, т. е. покупать ГКО. В результате от действий одного-двух крупнейших предпринимателей, от их поведения на рынке госдолга зависела судьба правительства, не только экономическая, но и политическая стабильность страны. Это и превращало очень богатых людей в олигархов. Теперь благодаря ответственной финансовой политике зависимость власти от финансового капитала была преодолена. Последнее важно подчеркнуть особо: именно достижение макроэкономической стабильности, а отнюдь не хорошо известные резкие шаги сами по себе привело к изменению роли богатейших людей страны в общественно-политическом процессе.

На этом этапе реформ основное внимание уделялось формированию таких базовых институтов рыночной экономики, как Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Трудовой и Земельный кодексы, пенсионное законодательство, начались процессы дерегулирования (снижения административных барьеров предпри-

¹ См.: *Магун В.С.* Революция притязаний и изменения жизненных стратегий молодежи в столицах и провинции: от 1985 к 1995 г. // *Куда идет Россия? Социальная трансформация постсоветского пространства* / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 306—317.

нимательской деятельности), проводилось совершенствование межбюджетных отношений (федеральный бюджет, регионы и местное самоуправление), удалось приступить к реформированию естественных монополий и многое другое. Важнейшим фактором обеспечения финансовой устойчивости стало принятие законодательства, регулирующего создание и функционирование Стабилизационного фонда. Были сделаны существенные шаги по присоединению к ВТО, активизировались интеграционные процессы с ближайшими соседями России — членами СНГ. Признанием успешности социально-экономического развития России стало последовательное повышение кредитного рейтинга, предоставление нашей стране Европейским Союзом и США статуса страны с рыночной экономикой. Реализация этих реформ позволила России продвинуться по пути экономических преобразований, обеспечить экономический рост. Начал обновляться производственный потенциал. Быстро росли золотовалютные резервы Центрального банка, постепенно (хотя и медленно) снижалась инфляция.

Экономический рост на этом этапе носил преимущественно восстановительный характер, т. е. опирался на активное вовлечение в производство не задействованных в период кризиса производственных мощностей. Другой особенностью восстановительного роста является его постепенное затухание, происходящее по мере исчерпания свободных и пригодных для использования мощностей.

В 2003 г. стало заметно исчерпание задач второго этапа трансформации. С одной стороны, появились признаки перехода к новой модели экономического роста — от восстановительного роста к инвестиционному, с другой — настало время определения стратегии и тактики социально-экономического прорыва, формирования инструментов, которые обеспечили бы решительное сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира.

Первые два этапа реформ привели к исключительно важным сдвигам как институционального, так и структурного характера. По нашему мнению, три из четырех перечисленных выше кризисов в результате были преодолены, а соответствующие трансформационные процессы исчерпаны.

Прежде всего *была проведена макроэкономическая стабилизация*. Кризис оказался довольно продолжительным (около десяти лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), и ее успешное завершение сформировало основу для восстановления экономического роста. Разумеется, решение задач стабилизации не является раз и навсегда данным. Экономическая система не застрахована от ошибок власти, от ее неадекватных и популистских решений, а также циклических колебаний, характерных для рыночной экономики.

Практически *исчерпаны процессы революционной трансформации*. В первый президентский срок В. Путина удалось закрепить политическую стабилизацию, восстановить престиж государственной власти, а тем самым синхронизировать макроэкономическую стабилизацию с политической. При всех различиях политических партий они уже не столь радикально расходятся во взглядах, как это было в 90-е годы¹. Возникает общая система базовых ценностей, которые не являются предметом политической борьбы. Например, мало кто ставит под сомнение признание частной собственности в качестве основы экономической и политической

¹ См.: Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319; Дмитриев М. Эволюция экономических программ ведущих политических партий и блоков // Вопросы экономики. 2000. № 1.

жизни (хотя оценки итогов приватизации остаются противоречивыми); все (даже левые) поддерживают политику снижения налогового бремени; все согласны с необходимостью проведения глубоких институциональных реформ. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различны, но различия эти не настолько глубоки, чтобы вести к нарушению политической стабильности. Способность власти обеспечивать базовую макроэкономическую стабильность является важнейшим экономико-политическим показателем успешности преодоления революционного кризиса¹.

Можно говорить и об *исчерпании задач посткоммунистической трансформации*. Этот вывод нередко вызывает особенно острые возражения и поэтому требует пояснений. Три основные черты отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике, а также товарный дефицит в качестве сущностной характеристики экономической и политической жизни². К началу нового века в России были преодолены все три черты коммунизма. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 1990-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые продолжают стоять перед Россией и делают ее очень уязвимой перед угрозой внешних шоков, не являются, строго говоря, наследием коммунистической системы. Они результат развития и кризиса индустриальной системы, и недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи выхода из индустриального общества, сталкивались со схожими вызовами.

Словом, *доминирующей социально-экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ постиндустриального общества*. Этот процесс предопределяет существо происходящей ныне трансформации и основные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия. Именно они должны стоять в центре внимания на нынешнем, *третьем этапе* социально-экономического развития России.

Третий этап реформ и соответственно экономической политики предполагает прежде всего выработку и обеспечение стратегии социально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества. Эти задачи исключительно сложны, и сам по себе факт перехода к данному этапу реформ еще не гарантирует успешности достижения стоящих перед страной стратегических целей. Успех или неуспех дальнейшего развития зависит в первую очередь от политики власти.

¹ Высокая инфляция — не только экономический, но и политический индикатор. Действительно, неспособность государственной власти обеспечить набор мер макроэкономической стабилизации является результатом ее слабости, зависимости от баланса различных групп, заинтересованных в слабой денежной и бюджетной политике. Именно поэтому макроэкономическая стабилизация возможна лишь при укреплении политических институтов, т. е. служит одним из важнейших индикаторов политической стабилизации.

² Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента (см.: Бруцкус Б.Д. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. № 1—3; Новожилев В.В. Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. № 2). Любопытно, что это было фактически признано И. Сталиным. В «Экономических основах социализма в СССР» в качестве одного из фундаментальных законов построенного под его руководством общества называется «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (Сталин И. Сочинения. Т. 16. М.: Писатель, 1997).

На этом этапе ключевыми выступают проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, а также развития и совершенствования политических институтов. Главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с человеческой личностью и с теми факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность человека. К таковым относятся сферы образования, здравоохранения, жилье, инфраструктура, устойчивость политической демократии.

Это новые задачи, для решения которых зарубежный опыт оказывается менее значимым, чем на предыдущих этапах. Действительно, восстановление макроэкономической стабильности является достаточно стандартной задачей, опробованной в десятках стран мира. Формирование современной системы экономических институтов также может опираться на опыт развитых стран. Однако при решении задач модернизации политических и социальных институтов все оказывается гораздо сложнее¹. Однако сама постановка задач «третьего поколения» свидетельствует о довольно высоком уровне развития современной России — только развитые страны выдвигают развитие человеческого потенциала в качестве приоритетной задачи.

Понятие приоритета, «точки роста» применительно к современным экономикам существенно меняется по сравнению с тем, что принято рассматривать в качестве такового в менее развитых обществах. Приоритетными теперь являются не отдельные отрасли и сектора промышленности, но институты, связанные с развитием личности и через человека влияющие на состояние экономики. Эта особенность современного мира была обозначена в 2005 г. в качестве «приоритетных национальных проектов».

На предыдущих этапах, формируя базовые предпосылки современной рыночной экономики, можно было опираться на достижения других стран, а также учитывать их провалы, чтобы не повторять чужих ошибок. Это касалось денежной и бюджетной стабилизации, дерегулирования, гражданского и банковского законодательства и др. Хотя даже тогда по целому ряду проблем мы уже должны были искать оригинальные решения, которые действительно оказывались весьма эффективными (например, налоговое законодательство).

Однако учет опыта других в лучшем случае позволяет не совершить грубых ошибок (и то далеко не всегда), помогает сформировать необходимые (но недостаточные) условия устойчивого развития. Дело не только в уникальности решений, которые обеспечили бы социально-экономический прорыв. Россия не единственная страна, которая столкнулась с проблемами коренного реформирования секторов, связанных с развитием человеческого потенциала. Этот кризис вообще не является посткоммунистической проблемой, а имеет глобальный характер. Все

¹ Вывод об ограниченной роли зарубежного опыта при проведении реформ «третьего поколения» ни в коей мере не означает призыва к игнорированию этого опыта и тем более не тождествен выводу о приоритете пресловутого «третьего пути», отличного от пути западных демократий. Речь идет лишь о том, что в настоящее время Россия столкнулась с задачами, которые не имеют успешного опыта решения применительно к постиндустриальным вызовам. Всем странам, достигшим определенного уровня развития, придется решать схожие задачи повышения эффективности вложений в развитие человеческого капитала. Сказанное относится и к устранению такого ограничителя экономического роста, как неэффективность госуправления. Эти проблемы не могут быть решены по сколько-нибудь типовому стандарту — все страны, которым удавалось с ними справиться, должны были находить собственные пути их решения.

развитые страны мира стоят сейчас перед необходимостью коренной перестройки своих социальных систем, прежде всего здравоохранения и образования. Причины нарастающего кризиса в том, что современные социальные системы были сформированы в эпоху индустриализации, т. е. в принципиально иных демографических и социальных обстоятельствах — когда в структуре населения преобладали молодые возраста, продолжительность жизни была относительно невелика, а абсолютно доминировавшее по численности сельское население почти не пользовалось услугами социального сектора. Теперь ситуация коренным образом изменилась, даже самые развитые страны с трудом справляются с резко возросшей социальной нагрузкой¹.

Словом, теперь предстоит решать задачи гораздо более тонкие и сложные, чем в предыдущее десятилетие. Опасностью же является искушение преувеличить административные возможности власти и ослабление внимания к жесткости бюджетных ограничений. Последнее будет сопровождаться постоянным лоббистским давлением на правительство с требованиями «дать денег» на сооружение никому не нужных объектов и формирование никому не нужных структур.

Существенной особенностью третьего этапа реформ является то, что практически *полностью исчерпанными оказываются возможности повышения экономической эффективности, консолидации роста, связанные исключительно с совершенствованием собственно экономической сферы, экономического законодательства*. Страна подошла к такой фазе, когда дальнейшее экономическое развитие в значительной мере будет предопределяться состоянием политических и правовых институтов.

Для решения задач экономического рывка сейчас недостаточно иметь хорошее трудовое и земельное законодательство, законы о банках и банкротстве, налоговое и бюджетное право. Все эти нормы и правила должны эффективно осуществляться на практике, а это требует эффективного госаппарата, справедливого суда, достойной правоохранительной системы — словом, эффективного функционирования базовых институтов государственной власти. Ни один закон не будет приносить результатов, которых от него ждут, если органы государственной власти не обеспечат его исполнение, а суд не защитит гражданина при нарушении его прав.

1.1.3. Основные контуры и результаты политики 2000-х годов

Важнейшим результатом — и одновременно индикатором — социально-экономической политики России после восстановления экономического роста стало сохранение достаточно высоких темпов этого роста. Россия в этом отношении была не уникальна, поскольку высокие темпы роста демонстрировали практически все посткоммунистические страны (и шире — практически все развивающи-

¹ Эти проблемы характерны для многих развитых стран. В качестве примера можно привести следующее рассуждение Х. Зиберта: «Немецкая университетская система, привлекавшая в XIX в. иностранных студентов и ученых и создавшая основу для нынешних четырех экспортных отраслей — машиностроения, автомобилестроения, электротехники и химии, сегодня оставляет желать много лучшего... Мне бы очень хотелось получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков, рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании» (Зиберт Х. Эффект кобры. СПб., 2003. С. 191). Замените здесь XIX в. на первую половину XX в., а в перечне отраслей укажите ВПК и космос, и приведенное рассуждение будет полностью применимо к России. Иными словами, перед Германией стоят те же проблемы повышения конкурентоспособности образования, что и перед современной Россией.

еся рынки). Удалось обеспечить достаточно высокую инвестиционную активность, в том числе приток иностранных инвестиций. Высокими темпами развивались отрасли перерабатывающей промышленности, работающие на внутренний рынок, а отнюдь не только топливно-энергетический комплекс. Это является значимым достижением страны.

Быстро росли доходы населения и соответственно потребление домашних хозяйств. Устойчивый рост демонстрировали важнейшие показатели бюджетной и денежной системы. Золотовалютные резервы превысили в 2008 г. 650 млрд долл. Бюджет постоянно оставался профицитным. Внешний государственный долг составил символическую сумму порядка 3,5% ВВП.

Тем самым, несмотря на обильный приток иностранной валюты, власти смогли удержаться от ловушки популизма и проводить в основном сдержанную финансовую политику. Именно в этот период появился Стабилизационный фонд, позднее разделенный на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Вместе с тем в 2007 г. бюджетная политика претерпела существенные и опасные изменения — началась масштабная бюджетная экспансия. Согласно поправкам в бюджет профицит снизился с 4,8 до 2,8% ВВП. Значительный объем дополнительных бюджетных расходов был направлен 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. Это тем более опасно, что в мире уже было заметно нарастание кризисных явлений, которые масштабно дали о себе знать в России осенью 2008 г.

Благодаря обилию нефтедолларов произошло резкое снижение внешней задолженности государства — до практически ничего не значащей суммы в 35 млрд долл. В то же время происходило неуклонное наращивание частного внешнего долга. Причем в 2007 г. произошло важное изменение тенденции: если до сих пор совокупная долговая нагрузка по отношению к ВВП снижалась, то теперь она начала расти, а общая сумма превысила 500 млрд долл. 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 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».

Высокие цены на продукцию топливно-энергетического комплекса оказывали серьезное воздействие на экономическую ситуацию в стране. Причем воздействие это никак нельзя считать однозначно положительным. Обилие нефтедолларов, несомненно, способствовало укреплению бюджетной системы и создавало дополнительный спрос на рынке товаров и услуг. В то же время приток иностранной валюты и связанное с этим укрепление рубля вели к снижению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей и тормозили диверсификацию производства.

В середине десятилетия произошла смена модели экономического роста — от восстановительной (основанной на политической и макроэкономической стабиль-

ности и наличии незадействованных мощностей) к инвестиционной, для которой необходим особый предпринимательский климат, который оставался неустойчивым: с одной стороны, стабильность и предсказуемость «правил игры» делали Россию привлекательной для инвестиционной активности, что находило отражение и в темпах роста ВВП, и в динамике капитала, с другой — в полной мере проявилась зависимость отечественного бизнеса от политических игр властей, от их расположенности или нерасположенности к тому или иному предпринимателю. До поры до времени это не смущало большинство инвесторов, хотя, несомненно, являлось тормозом на пути более высокой деловой активности и роста. Развитие ситуации вокруг «ЮКОСа», «Сибнефти» и «Мечела» можно рассматривать как три модели взаимоотношений бизнеса и власти. Уничтожение, выкуп за достойную цену и помилование в обмен на лояльность являются весьма ясными посланиями деловому сообществу.

Усиление непосредственного участия государства в хозяйственной жизни нашло концентрированное выражение в появлении понятия частно-государственного партнерства (ЧГП) и формировании его механизмов. Это предполагает появление принципиально новых инструментов экономической политики, обеспечивающих прямое участие государства в выработке и реализации конкретных хозяйственных проектов, так или иначе объединяемых понятием «институты развития». Закладывается принципиально новый механизм регулирования экономического развития.

На этом фоне происходило некоторое ухудшение ситуации с политико-правовыми институтами, причем при том или ином улучшении институтов экономических. Позитивные сдвиги в области налогового, бюджетного, корпоративного, трудового, земельного и т. п. законодательства происходили на фоне роста коррупции, невысокой эффективности госаппарата, снижения независимости СМИ.

Страна определилась с национальными приоритетами. Ими стали не отрасли промышленности, а развитие человеческого капитала. Именно оно должно сыграть ключевую роль в решении задачи социально-экономического рывка в постиндустриальный мир.

Общая стабилизация экономической и политической жизни сопровождается возрастанием интереса политической и экономической элиты страны к долгосрочным проблемам развития. Правительство все активнее прибегает к инструментам долгосрочного ориентировочного планирования социально-экономического развития. Уже с 2000 г. регулярно разрабатываются и уточняются программные документы социально-экономической политики на один и на три года. Трехлетняя программа деятельности Правительства была дополнена трехлетним федеральным бюджетом и правительственным докладом о результатах и основных направлениях деятельности Правительства, также охватывающим период в три года. В 2007—2008 гг. Правительство работало над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития страны, охватывающей период до 2020 г. За этим следует 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. Неуклонно 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 такая тенденция может быть довольно опасна.

В последнее время произошло ухудшение внешнеполитической ситуации, что имело отчетливо выраженные последствия для экономической политики. Начало десятилетия характеризовалось повышенным интересом к интеграции России в международные политические и экономические институты — ВТО и ОЭСР, формированию единого экономического пространства с ЕС. И если последнее требовало продолжительного времени, то членство в ВТО и ОЭСР казалось очень близким. Тем не менее ничего этого не произошло, причем исключительно по политическим причинам.

Наконец, в России сложилась модель «полупартийной демократии». Эта модель, как показывает опыт, создавая в стране политическую стабильность, способна обеспечить устойчивый экономический рост на протяжении определенного периода. Однако в нее «встроен» и серьезный ограничитель, поскольку она создает питательную среду для широкого развития коррупции. Длительное нахождение у власти одной и той же партии не способствует развитию механизмов демократического контроля, а механизмы контроля, характерные для авторитарных систем, здесь также отсутствуют. Способность такой модели обеспечивать экономический рост будет зависеть от того, в какой мере гражданскому обществу удастся сохранить относительную независимость от власти и наладить элементарный общественный контроль за деятельностью бюрократии.

1.2. Проблемы экономического роста

1.2.1. Поиск модели экономического роста

Восемь лет президентства В. Путина ознаменовались высокими темпами экономического роста — более 6% в среднегодовом исчислении. С самого начала восстановления роста в России его причины большинство экспертов были склонны видеть в девальвации рубля в результате финансового кризиса 1998 г. и в значительном повышении мировых цен на топливно-энергетические ресурсы — основную статью российского экспорта. Однако это, несомненно, весьма поверхностное объяснение.

Рубль был девальвирован в начале посткоммунистических реформ, однако это никак не предотвратило глубокий спад. И напротив, превышение реального курса рубля уровня 1998 г. не повлияло негативно на экономическую динамику — рост даже ускорился. Схоже обстояли дела и с ценами на нефть — в начале 1990-х годов они были достаточно высоки, а экономика падала, рост же начался при очень низких ценах на нефть в 1999 г.

Гипотеза о роли девальвации и внешнеэкономической конъюнктуры не подтверждается и при обращении к ситуации в других посткоммунистических странах. Российский рост последних лет отнюдь не является уникальным или предельным. Большинство посткоммунистических экономик растут даже более высоким темпом, являясь импортерами энергоресурсов, т. е. на них рост цен на нефть должен сказываться негативно (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Динамика ВВП в посткоммунистических странах

Страна	Прирост ВВП в год, %	
	2006	2007
Албания	5	6
Азербайджан	31	29,3
Армения	13,3	11,1
Беларусь	9,9	7,8
Болгария	6,1	6
Венгрия	3,9	2,1
Грузия	9,4	11
Индия	9,7	8,9
Казахстан	10,7	8,7
Китай	11,1	11,5
Киргизия	2,7	7,5
Латвия	11,9	10,5
Литва	7,5	8
Македония	3	5
Молдова	4	5
Монголия	8,6	8,5
Польша	6,1	6,6
Россия	6,7	7
Румыния	7,7	6,3
Сербия	5,7	6
Словацкая Республика	8,3	8,8
Словения	5,7	5,4
Таджикистан	7	7,5
Туркменистан	9	10
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

Источник. МВФ.

Разумеется, и девальвация, и высокие цены на нефть имеют значение в стимулировании экономического роста. Однако следует видеть и ряд других факторов, играющих фундаментальную роль в обеспечении высоких темпов экономического роста. Прежде всего надо отметить такие факторы, как макроэкономическая

и политическая стабилизация, что создало общую основу для восстановления роста; приватизация, в результате которой постепенно сформировался класс собственников, долгосрочные интересы которого могут быть реализованы только посредством экономического подъема. В дальнейшем важную роль играла благоприятная конъюнктура на международных финансовых рынках, которые дали российскому бизнесу значительные финансовые ресурсы (прежде всего через доступ к дешевым кредитам).

В содержательном отношении внутренняя дискуссия по стратегии развития шла вокруг четырех базовых моделей консолидации экономического роста: дирижистской (на основе госинвестиций), «чеболистской» (через активное развитие финансово-промышленных групп), ортодоксально-либеральной (за счет резкого снижения бюджетной нагрузки на экономику) и институциональной (формирование современной институциональной среды).

Дирижистская модель основана на применении принципов традиционной промышленной политики, включая выделение отраслевых приоритетов и государственную (финансовую и нефинансовую) их поддержку, на этатистской идеологии, на вере в возможность государства объективно определять приоритеты и формировать долгосрочную стратегию роста. Не менее важен в ней протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм. Таким образом, эта модель предполагает проведение активной промышленной политики в традиционном (отраслевом) значении этого слова. Ее сторонниками выступали представители как левых сил, так и действующих структур власти и связанных с ними экономистов.

Чеболистская модель, или модель развития финансово-промышленных групп, предполагает повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм. Считается, что такие образования обеспечивают концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуальных), а также снижение транзакционных издержек (благодаря соединению финансовых, производственных и исследовательских организаций)¹.

Развитие по *ортодоксально-либеральной модели* предполагает резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику (изменение формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития².

Институциональная модель нацелена на стимулирование предпринимательской деятельности, проведение активной политики государства по созданию благоприятных условий для инвесторов — как отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

С точки зрения практической экономической политики к середине первого десятилетия XXI в. произошел явный сдвиг в соотношении названных моделей. В первые годы президентства В. Путина очевидный упор, как представлялось, делался на институциональную модель консолидации роста. Консервативная макроэкономическая политика, налоговая реформа, дерегулирование, активизация переговоров о вступлении в ВТО и об общеевропейском экономическом про-

¹ См.: Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики. 2002. № 4.

² См., например: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2002. № 9.

странстве, разработка нового трудового и пенсионного законодательства, постепенное реформирование естественных монополий — таковы были основные направления работы правительства в 2000—2003 гг.

В дальнейшем ситуация существенным образом изменилась. Ушло идеологическое противостояние, характерное для предыдущих этапов экономико-политической дискуссии. Практическая политика 2006—2008 гг. стала вбирать все четыре модели консолидации экономического роста, хотя и при явном доминировании первой (дирижистской). Налицо рост регулятивной и инвестиционной активности государства. Происходит укрепление финансово-промышленных групп, особенно подконтрольных государству, причем российской особенностью является их подконтрольность не только фактическая (как у южнокорейских чеболей), но и формальная, поскольку контрольные пакеты ведущих финансово-промышленных групп или уже принадлежат государству, или движутся в этом направлении. Одновременно частью официальной политики остается задача снижения доли бюджета в ВВП; и хотя на протяжении последних двух лет этот показатель растет, трехлетняя бюджетная проектировка ориентировалась на его снижение в среднесрочной перспективе. Наконец, в правительственной стратегии декларируется курс на формирование и укрепление институтов, характерных для современных рыночных систем.

Иными словами, макроэкономическая и политическая стабильность, развитие институтов современного рынка и активное государственное вмешательство в организацию хозяйственной жизни являются в настоящее время краеугольными камнями государственной политики. Однако остается открытым вопрос, насколько устойчивой может быть подобная экономико-политическая конфигурация. Естественно, она будет устойчивой, пока внешнеэкономическая конъюнктура позволяет совмещать макроэкономическую стабильность с госвмешательством. Эта ситуация может сохраняться довольно долго, но не вечно. И выбор в пользу преимущественной опоры на ту или иную последовательную модель роста сделать все равно придется.

1.2.2. Особенности современного экономического роста

Проблема консолидации роста имеет несколько аспектов, которые следует принимать во внимание при выработке решений практической политики. Во-первых, это особенности современного этапа технологического развития, когда перед страной стоит, как было отмечено выше, задача постиндустриального прорыва. Во-вторых, существуют некоторые особенности роста, требующие решения задач глубокой структурной трансформации национальной экономики. В-третьих, в условиях глобализации и открытости российской экономики ее состояние не может не реагировать на состояние мировой конъюнктуры (было бы странно ожидать высоких темпов роста в условиях мировой рецессии). В-четвертых, на рост влияет и специфика постреволюционной ситуации. Все четыре перечисленных аспекта непосредственным образом определяют экономический рост современной России, а их переплетение в значительной мере предопределяет специфику решения стоящих перед страной социально-экономических проблем.

Ключевой проблемой при выработке политики роста является признание постиндустриального характера стоящих перед современной Россией вызовов. Механизм решения задач догоняющего развития в постиндустриальном мире суще-

ственным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации, к которой привыкли апеллировать критики проводившейся либеральной экономической политики. Специфика постиндустриального прорыва предполагает выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способности экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени.

Не следует также забывать, что перед Россией в настоящее время стоит задача не только (и даже не столько) обеспечения роста, но и проведения глубокой структурной трансформации. Между тем, как показывает опыт наиболее развитых стран, период структурных реформ нередко сопровождается замедлением темпов роста, а то и внешней стагнацией (как это было, например, в ряде стран Запада в 1970-е годы). Это связано отчасти с тем, что развитие новых секторов (особенно в сфере услуг) недостаточно полно учитывается методами традиционной статистики, отчасти с необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка¹. Разумеется, сказанное не должно восприниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим на коротких интервалах методами государственного администрирования, хотя этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее.

Постиндустриальное общество структурно отличается от индустриального тем, что доля услуг в ВВП и в занятости становится преобладающей. Движение в этом направлении уже обозначилось в современной России, однако надо придать ему более целенаправленный и последовательный характер. Стратегия прорыва (а не повтора) должна ориентировать на усиленное развитие сектора услуг, и прежде всего высокотехнологичных услуг. Хотя дальнейшая отраслевая конкретизация и здесь была бы опасна.

Если постиндустриальные вызовы задают стратегические контуры политики роста, то специфика постреволюционного развития определяет набор тактических проблем, которые должно принимать во внимание правительство при проведении курса, ориентированного на рост. Для постреволюционной экономики характерны две важные особенности: во-первых, наличие так называемых восстановительных закономерностей роста, которые проявляются практически во всякой экономике, пережившей тяжелый спад и восстанавливающей докризисный уровень, во-вторых, сохранение высокого уровня транзакционных издержек из-за слабости ряда политических институтов (прежде всего судебной, административной и правоохранительной систем), а также из-за отсутствия (или наличия негативной) кредитной истории большинства экономических агентов, включая государство.

1.2.3. Закономерности восстановительного роста

Возобновившийся в 1999 г. экономический рост имел первоначально восстановительный характер и лишь позднее, примерно в 2004—2005 гг., стал приобретать отчетливо выраженные черты роста инвестиционного. Восстановительный рост имеет свои закономерности и последствия (как экономические, так и политические), которые были впервые проанализированы в работах В.А. Базарова,

¹ См.: Мельянцева В. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М.: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.

В.Г. Громана и С.Г. Струмилина 1923—1925 гг. на материале развития советского народного хозяйства после Первой мировой и Гражданской войн¹.

К основным характеристикам (закономерностям) восстановительного роста можно отнести следующие. Во-первых, неинвестиционный характер роста, который начинается благодаря обретению политической и макроэкономической стабильности и опирается на наличие значительных резервов незадействованных мощностей. Во-вторых, рост связан прежде всего с секторами, обеспечивающими удовлетворение основных потребностей населения или государства (бюджета). В-третьих, происходит более быстрый рост доходов и потребления по сравнению с производством. В-четвертых, некоторые экономисты считали неизбежным наряду с восстановлением докризисного уровня производства восстановление докризисных же финансовых пропорций, прежде всего по уровню монетизации ВВП. Наконец, в-пятых, восстановительный рост имеет затухающий характер, так как по мере продвижения вперед быстро исчерпываются ресурсы, питающие этот рост. Последнее особенно важно, поскольку закладывает основы для острых политических конфликтов.

Экономический рост 1999—2002 гг. был связан с действием перечисленных выше восстановительных закономерностей. Разумеется, эти закономерности не могут быть применены к современной России в той же мере, как к СССР первой половины 1920-х годов. Современная ситуация имеет ряд важных специфических особенностей, которая модифицирует действие восстановительных закономерностей. Так, глобализация, открытость экономики, доминирование современной промышленности существенным образом трансформируют современную логику хозяйственного восстановления.

Практика показала несомненную неадекватность применения логики восстановительной пропорциональности к анализу финансовых проблем. Наличие существенного отставания в уровне монетизации не дает возможности правительству восстанавливаемой страны пойти по пути широкой бюджетной экспансии. В 1920-е годы даже ограниченная попытка практической реализации этой концепции обернулась резким ухудшением финансовой ситуации в СССР. Здесь необходимо учитывать два момента: с одной стороны, постреволюционная экономика предполагает существенное изменение спроса на деньги (например, выведение из оборота или включение в оборот крупных объектов недвижимости), иными словами, структура экономики меняется уже по ходу политических преобразований революции, еще до собственно экономических, производственных структурных сдвигов, с другой — спрос на деньги определяется большим комплексом факторов, в том числе и психологических (включая предпочтение ликвидности, кредитную историю государства, соотношение национальной и иностранных валют в общем балансе доверия населения).

Тем не менее идеи агрессивной денежной экспансии характерны для восстановительного периода. К этому открыто апеллировали индустриалисты в 1924—1925 гг., об этом же говорили многие российские (советские) экономисты во время посткоммунистического развития России — как в годы финансово-денежного кризиса 1990-х годов, так и в условиях состоявшейся стабилизации.

¹ См.: *Базаров В.* О «восстановительных процессах» вообще и об «эмиссионных возможностях» в частности // *Экономическое обозрение.* 1925. № 1; *Он же.* Перспективы нашего народного хозяйства на 1925/26 год // *Экономическое обозрение.* 1925. № 8; *Громан В.* О восстановительных закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // *Плановое хозяйство.* 1925. № 1, 2; *Струмилин С.Г.* Очерки экономической истории России. М., 1960.

Еще одной особенностью восстановительного роста является то, что его начало и конец очень плохо прогнозируются. Поначалу он протекает темпами гораздо более высокими, чем прогнозируется экономистами и политиками. Но вскоре темпы начинают падать, и политики, как правило, не бывают к этому готовы. Отсюда возникает проблема «затухающей кривой», которая приобретает отчетливо выраженное политическое звучание.

Существует один важный политический урок 1920-х годов. Тогда сохранение высоких темпов роста после достижения докризисного уровня было воспринято политической элитой как признак неадекватности (или даже враждебности) экономистов и наличия у советской власти особых, дотоле неизвестных источников роста. Поэтому начало падения темпов привело к крайней нервозности, если не истерике, коммунистического руководства, готового пойти на крайние меры для того, чтобы не допустить замедления.

В результате в конце 1920-х годов неготовность властей адекватно воспринять логику восстановительных закономерностей и соответственно «затухающей кривой» обернулась тяжелым кризисом. СССР вышел на модель роста, потребовавшую огромных (миллионных) человеческих жертв и все же неспособную своевременно реагировать на меняющиеся вызовы времени. Последствия этой модели страна переживает до настоящего времени.

Словом, проблема восстановительного роста состоит в том, что параллельно с восстановлением докризисного уровня производства необходимо запустить механизм нового роста, ориентированного на структурное обновление экономики, а это требует очень сложного комплекса мер, о которых речь шла выше. Несовпадение же во времени «затухания» восстановительных темпов и начала нового роста может стать источником политического кризиса, связанного с неготовностью элиты примириться с периодом относительно низких темпов. Возникает искушение прибегнуть к набору экзотических и крайне опасных мер, как это уже было в СССР в конце 1920-х годов.

Российские власти 2000-х годов смогли удержаться от нервозной реакции на некоторое замедление темпов роста в середине этого периода, хотя призывы к использованию экзотических рецептов подхлестывания роста имели место. Однако пока Россия все-таки не прошла через испытание снижением темпов роста, и очень многое будет зависеть от способности властей адекватно реагировать на возникающие в связи с этим проблемы. Урок 1920-х годов свидетельствует об опасности драматизации падения темпов экономического роста и попыток подстегнуть их искусственными и насильственными методами.

1.2.4. Популистская модель экономического роста

Основную опасность для экономической политики современной России представляет возможность попадания в ловушку популистской модели роста. Она имеет в современном российском обществе значимую социальную базу.

Суть популистской модели — в искусственном подстегивании экономического роста и структурных сдвигов путем масштабных финансовых вливаний. Это типично для левых и сил, программные установки которых включают стандартный набор действий, характерных для программ левопопулистских партий и правительств Латинской Америки 30—50-х годов XX в. Основными элементами этих программ являются:

- перераспределение собственности и доходов («обеспечение справедливости»);
- возврат к прогрессивному налогообложению — как по подоходному налогу, так и по ренте;
- проведение активной промышленной политики в традиционном смысле этого понятия, т. е. выделение приоритетов (отраслей «национальной гордости») и поддержка их методами внешнеторговой, бюджетной и налоговой политики;
- изъятие сверхдоходов у экспорториентированных отраслей и использование их в приоритетных направлениях. Применительно к современной России этот тезис выступает как требование изъятия ренты у сырьевого сектора (прежде всего ТЭК) и использования ее в государственных интересах;
- макроэкономическая дестабилизация, включая не только отказ от профицита федерального бюджета, но и возврат к практике дефицитного бюджета с направлением средств на увеличение государственного спроса (вплоть до предложений об использовании на цели развития экономики резервов Центрального банка);
- частичное восстановление государственного регулирования цен.

Опыт латиноамериканских стран показал крайнюю опасность такой политики даже применительно к индустриальной фазе развития производительных сил. Практически все следовавшие этим рецептам страны не смогли решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые резко увеличили свое отставание (например, Аргентина). После непродолжительного периода экономического роста (да и то не везде) следовал тяжелейший экономический и политический кризис. Выход же из популистской модели всегда происходил очень болезненно, в большинстве случаев через военные перевороты¹.

Можно выделить ряд аргументов, заставляющих сомневаться в эффективности подобной политики применительно к современной России. При попытке проведения данного курса «выбор» приоритетов гарантированно станет результатом взаимодействия коррумпированных чиновников и лоббистов традиционных секторов. Ведь именно традиционные сектора являются финансово наиболее состоятельными, чтобы навязывать государству свои интересы в качестве национальных. Но даже если бы у нас была абсолютно прозрачная система принятия приоритетных решений, выделение отраслевых приоритетов было бы невозможно по принципиальным соображениям, о которых выше уже шла речь.

Отказ от плоской шкалы налогообложения означал бы радикальный пересмотр той налоговой политики, которая последовательно реализуется на протяжении последних лет, — политики упрощения налоговой системы и прежде всего перехода к плоской шкале, без прогрессий и льгот. Движение в этом направлении было связано не столько с либеральными идеологическими установками правительства, сколько со стремлением привести экономическую (в том числе налоговую) политику в соответствие с доступными государству возможностями обеспечивать исполнение законодательства. Именно неспособность пользоваться тонкими налоговыми инструментами и, в частности, собирать прогрессивные налоги подтолкнула к принятию плоской шкалы. Причем бюджетный эффект от принятия

¹ Классическая критика популистской экономической политики содержится в кн.: *Dornbusch R., Edwards S. (eds.) The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

этой меры превзошел все ожидания. Отказ от этих принципов означал бы возвращение к ситуации, когда требования государства не соответствовали бы возможностям обеспечить их реализацию, а фискальная эффективность была бы принесена в жертву представлениям левых о социальной справедливости.

Серьезные вопросы вызывают и предложения по изъятию и перераспределению ренты. Дело не в самом тезисе о целесообразности более высоких изъятий в бюджет доходов экспортно-сырьевого сектора — в условиях нынешней конъюнктуры мировых цен такое изъятие вполне возможно. Однако существует ряд вопросов, требующих конкретизации, и без ответа на них нельзя ответственно обсуждать тему повышения налогообложения в этом секторе.

Во-первых, упования на ренту носят конъюнктурный характер, т. е. привязаны к нынешнему высокому уровню мировых цен. Однако остается открытым вопрос о том, где бюджет будет брать ресурсы после падения цен. Это особенно важно, если снижение конъюнктуры произойдет по прошествии некоторого времени, в течение которого российская экономика попадет в устойчивую зависимость от нефтяных доходов в гораздо большей степени, чем в настоящее время. Собственно, и быстрый крах СССР стал результатом того, что советское руководство в 1970-е годы, поверив в стабильность очень высокого уровня цен на природные ресурсы, подстроило советскую экономику под этот уровень. Когда же цены изменились, рухнула и ориентированная на них система.

Во-вторых, важен вопрос о направлении использования дополнительных ресурсов, получаемых от ренты. Должно ли усиление обложения экспортных секторов сопровождаться снижением общего уровня налогообложения или речь идет об увеличении доходов и расходов государства?

В-третьих, необходима ясность относительно механизма изъятия дополнительных доходов из сырьевых отраслей. Рента в данном случае предполагает индивидуализацию обложения источников соответствующих ресурсов, поскольку речь идет о необходимости выравнивания условий для предпринимателей, которые должны получать отдачу, соответствующую собственным усилиям, а не эксплуатировать природный ресурс. Такой подход означал бы возврат к ситуации, когда решение о справедливой ставке изъятия ренты отдается на откуп чиновнику, что способно резко повысить коррупционность государственной политики в отношении сырьевого сектора.

Приведенные соображения не являются в полной мере аргументами против повышения уровня изъятия средств в бюджет из отраслей сырьевого экспорта. В условиях благоприятной ценовой конъюнктуры такое изъятие может быть целесообразным, однако важно делать это, не провоцируя рост коррупции и не усиливая зависимость страны (и бюджета) от колебаний цен на энергоресурсы.

Риск перехода к популистской модели связан в первую очередь с исчерпанием ресурсов восстановительного роста, а также с проблемами ухудшения мировой экономической конъюнктуры. В обоих случаях возникает риск снижения темпов экономического развития, что для власти является важнейшим индикатором своей состоятельности. Ведь в 1920-е годы именно «затухание» темпов роста в связи с исчерпанием свободных мощностей стало причиной срыва политики нэпа и запуска популистской модели «индустриализации любой ценой». Аналогичную роль в современных условиях может сыграть и мировая рецессия, тормозящая экономический рост и тем самым ставящая перед руководством России (как, впрочем, и других стран) вопросы необходимой адаптации к складывающейся неблагоприятной конъюнктуре.

Отчасти сдвиг к этой модели уже начался в 2007 г., когда произошло резкое наращивание бюджетных вливаний в российскую экономику. Это обернулось ускорением инфляции и удорожанием кредитных ресурсов на внутреннем рынке. В этих условиях переход к политике популистского подхлестывания экономического роста может сыграть злую шутку, приведя лишь к усугублению социально-экономических проблем.

1.3. Институциональные проблемы экономического роста

1.3.1. Приоритеты институционального развития

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 вычленив 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 появления современной модели 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». Это касается прежде всего образования, здравоохранения, пенсионной системы и обеспечения жильем. Было бы ошибочно сводить проблемы этих 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 были разработаны в период трансформации аграрной экономики в индустриальную, для которой были характерны совершенно иные объективные условия — демографические (доминирование более молодых возрастов), социальные (структура населения и занятости) 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. Мы имеем в виду то, что в после-

днее время стало принято называть институтами развития, т. е. «правила игры», ориентированные 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 их действие носит общий характер.

Четыре группы институтов перечислены в порядке их важности и логической сподчиненности. Это не означает, что, скажем, хозяйственное законодательство не является важным для устойчивого функционирования экономики. Просто без обеспечения базовых прав личности экономическое законодательство не будет эффективным, а то и останется лишь на бумаге.

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. Гораздо более важны для обеспечения соответствующих гарантий надежная судебная система и механизмы исполнения законодательства, что способствует снижению транзакционных издержек и тем самым повышению конкурентоспособности бизнеса. А независимые средства массовой информации осуществляют общественный контроль за функционированием названных институтов. Вместе с тем традиционные институты демократии являются необходимыми и при достижении страной определенного уровня социально-экономического развития, 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 первостепенной важности. 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 становления западной демократии. Наиболее концентрированно эта позиция получила отражение в концепции «суверенной демократии», дискуссия о которой особенно активно шла в 2005—2006 гг.¹

Другая линия, признавая современную западную модель в качестве долгосрочного ориентира для развития отечественных политических институтов, не рассматривает ее в качестве необходимого условия консолидации экономического роста на данном этапе развития страны. Устойчивый рост в обозримой перспективе связывается не с формированием современной эффективной системы государственного управления, а с наличием потенциала догоняющего развития, основанного на технологических заимствованиях. Именно последние позволяли бы

¹ Материалы дискуссии на эту тему представлены в сборнике: Про суверенную демократию. М.: Европа, 2007.

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 спорная точка зрения. Она вполне приложима 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 спроса 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 государства 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.

Тем самым 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 десять 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.

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 гарантия прозрачности принятия решений относительно государственного участия (и господдержки) 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 целесообразны 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 способы обеспечения, альтернативные существующим, более надежную защиту прав участников финансовых рынков.

В формировании системы экономических институтов целесообразно ориентироваться на адаптацию законодательства ЕС¹. *Aquis communautaire* дают достаточно успешный пример 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 тому подобному, были бы вполне уместны для современной России².

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 строгого понимания, что же относится к этой институциональной форме. Одни видят в них формы организации частно-государственного партнерства, другие — способы прямого финансирования государством проектов, подстегивающих экономический рост. По-видимому, точнее всего было бы определить их как дискретные «правила игры», 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, Внешэкономбанк, Российская венчурная компания, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, Россельхозбанк, Росагролизинг, Российская корпорация нанотехнологий, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Среди

¹ См.: Общее европейское экономическое пространство: Перспективы взаимоотношений России и ЕС. М.: Дело, 2004.

² Подробнее см.: *Мау В., Новиков В.* Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики. 2002. № 6.

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

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;
- Инвестиционный фонд РФ для финансирования объектов инфраструктуры общегосударственного значения, которые обеспечивают развитие регионов и способствуют реализации крупных частных инвестиционных проектов;
- Российская венчурная компания (РВК) должна стать основой создания в России собственной системы венчурного инвестирования. Она должна 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;
- Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) для развития ипотечного жилищного кредитования в стране путем рефинансирования ипотечных кредитов;
- Роснано для развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий и реализации связанных с ней 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, 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 политическое желание и подстегнуть экономический рост, и ускорить процессы диверсификации экономики и экспорта, и компенсировать отсутствие кредитных историй. Не менее важен и сам факт наличия огромных финансовых ресурсов, которые неизбежно оказываются заложником политической борьбы.

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

Остается также открытым вопрос, удастся ли не допустить, чтобы институты развития стали фактором макроэкономической дестабилизации. Пока они являются объектами вливания мощного потока бюджетных средств. Только в ноябре 2007 г. 300 млрд руб. из Стабилизационного фонда были направлены на рефинансирование Внешэкономбанка, Инвестфонда и Роснано-тех.

В ряду институтов развития особое место занимают государственные корпорации. Они являются переходной формой, призванной способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности управления ими. По мере решения этих проблем, а также укрепления институтов корпоративного регулирования и финансового рынка госкорпорации должны быть акционированы с последующей полной или частичной приватизацией.

1.3.2. Институциональные реформы и национальные приоритеты

На протяжении всего посткоммунистического развития России общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития страны. Как правило, под ними подразумевался перечень отраслей промышленности, которые государство должно было бы стимулировать при помощи бюджетных и налоговых мер, поддерживать и защищать от иностранной конкуренции. Однако решения такого рода были невозможны по ряду причин как политического (текущего), так и экономического (стратегического) характера.

Политически определение приоритетов было невозможно в условиях социальной борьбы, характерной для революционной трансформации 1990-х годов. Это было время острого социального противостояния, отсутствия консенсуса по базовым ценностям и ориентирам развития российского общества и государства. Теперь это преодолевается и возникает принципиальная возможность выработки некоторого набора стратегических ориентиров.

Вопрос о приоритетной роли человеческого капитала активно обсуждался политическим руководством и правительственными экспертами на протяжении примерно двух лет. Эти темы находили отражение в посланиях Президента Федеральному Собранию. В сентябре 2005 г. они были предложены В. Путиным в качестве национальных проектов, а фактически национальных приоритетов развития страны. Речь шла о развитии образования, здравоохранения, жилищного строительства (внедрение ипотеки), решении социальных проблем развития села, а позднее к ним прибавились демографические проблемы.

Определение названных сфер в качестве приоритетных фактически означает начало нового этапа развития в российской экономике и политике, — этапа, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия, а основывается на позитивной повестке дня — необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

В каждом из названных национальных приоритетов можно выделить две группы действий: с одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на повышение оплаты труда работников соответствующих отраслей и групп населения, с другой — осуществление структурных реформ в соответствующих секторах. Две названные группы действий неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны.

Повышение зарплаты врачей и учителей, инвестиции в оборудование и тому подобные финансовые решения являются предпосылкой решения ряда назревших проблем, но не достаточным условием. Качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты и соответственно привлечением в социальную сферу квалифицированных кадров, но и с повышением эффективности функционирования соответствующих систем. Поэтому будет нежелательно, если реформа социального сектора завершится увеличением бюджетных расходов, т. е. если первый шаг окажется и последним.

Более того, рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет 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 сто раз. Другими словами, увеличение оплаты может повысить не привлекательность входа на рынок медицинских услуг, а издержки выхода с этого рынка. 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 повышение финансирования жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации рынка строительных услуг может привести лишь к взвинчиванию цен и обогащению кучки предпринимателей — локальных монополистов.

Словом, деньги только первый и не самый важный шаг на пути подъема названных секторов. Одновременно необходимо активизировать усилия по проведению структурной реформы социальной сферы, особенно бюджетных организаций.

На первом этапе бюджетный аспект явно доминировал над институциональным, и это вызывало серьезную озабоченность. Однако примерно в 2007 г. наметились некоторые важные сдвиги в реализации национальных проектов.

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

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 важнейших направлений модернизации образования. В 2007 г. был принят пакет законов, определяющих важнейшие направления развития образования на среднесрочную перспективу. В других секторах пока продолжаются дискуссии относительно основных институциональных решений. Это неудивительно, 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 стал все шире внедряться принцип конкурсности при выделении финансирования для проектов реформирования 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 федеральному правительству апробировать конкретные варианты решений.

1.4. Долгосрочные стратегии социально-экономического развития России

1.4.1. Стратегические ориентиры

Макроэкономическая и политическая стабилизация позволила начать дискуссию о стратегии долгосрочного социально-экономического развития страны. Суть ее — в консолидации экономического роста, сопровождаемой глубокими структурными сдвигами, направленными на ослабление сырьевой зависимости российского экспорта и производства, вхождение России к 2020 г. по размеру ВВП в пятерку ведущих экономик мира.

В дискуссиях второй половины 2000-х годов обозначилось наличие трех сценариев долгосрочного развития — инерционного, экспортно-сырьевого и инновационного.

Инерционный сценарий предполагает сохранение доминирования энергосырьевых секторов при постепенном замедлении темпов роста добычи и экспорта продукции ТЭК из-за отставания в развитии инфраструктуры. В данном сценарии среднегодовые темпы роста не превышают 3,5%. В нем маловероятна реализация крупных инвестиционных проектов в отраслях, выходящих за рамки ТЭК, но вероятно усиление процессов социальной и региональной дифференциации, снижение качества «человеческого капитала», конкурентоспособности продукции обрабатывающих производств и вытеснение ее 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 из-за специфического характера этих секторов можно предположить существенное усиление роли государства в организации и регулировании хозяйственной жизни. Необходимость частно-государственного партнерства приобретает при таком сценарии особую остроту. Этот сценарий, естественно, означает усиление зависимости от мировой конъюнктуры цен на продукцию ТЭК 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 повышении качества «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 способной найти свою нишу в системе разделения

труда при современной глобализации. Он предполагает осуществление структурного маневра, в результате которого доля инновационного сектора должна будет повыситься с нынешних 10% ВВП до примерно 20%, а доля нефтегазового сектора, напротив, снизиться с нынешних 20% до 10—12%.

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 они могут стать и альтернативами, если не удастся осуществить переход от одного к другому.

Тогда возникает ключевой вопрос: чем может быть обусловлен переход от одной модели роста к другой? Таких механизмов два — 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 стимулы для ускоренного развития отраслей, обеспечивающих развитие «человеческого капитала».

И вот в этом пункте мы сталкиваемся с реальной альтернативой при выборе стратегии социально-экономического развития России — альтернативой, которая нами выше уже была рассмотрена.

Одна стратегия основывается на *дирижистской идеологии* и предполагает ведущую роль государства в обеспечении искомых темпов экономического роста, для которого государство создает мощные организационные 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. Создаются специальные институты развития, которые призваны создать особые условия для тех секторов, которые кажутся государству предпочтительными. Под ведущую роль государства выстраивается и институциональная система, включая механизмы управления собственностью, банкротства, регулирования внешнеэкономической деятельности 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 по-настоящему частными, когда собственник действительно рискует своими деньгами. Причем неэффективность эта оказывается двоякого рода.

Во-первых, 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 результат сложной системы согласования интересов. И вызовы

времени отнюдь не являются в этом процессе главным аргументом. А уж поменять с таким трудом согласованное решение оказывается подчас практически невозможно.

Во-вторых, остается и банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квази-государственных) средств¹.

Другая стратегия кладет в основу модернизации *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) выступает 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.

1.4.2. Специфические модели

Опираясь на современное состояние институтов и противоречивые социально-экономические и политические тенденции развития российского общества, можно выделить три качественные модели развития страны. Условно их можно охарактеризовать следующим образом:

- австралийская модель, предполагающая диверсификацию экономики при сохранении политических институтов современного западного общества;
- мексиканская модель — рыночная экономика с доминированием нефтяного сектора, хотя и при значительной диверсификации;
- нигерийская модель — экономика, основанная на нефти при малой диверсификации и слабых политических институтах.

Названия моделей являются условными. При любом развитии событий это будет все равно российская модель, какой бы успешной или неуспешной она ни была. Однако такого рода названия позволяют выделить некоторые существенные обстоятельства развития и особенности итогового состояния, которые важно принимать во внимание при осуществлении текущей экономической политики.

Австралийская модель

Говоря об этой модели, целесообразно более внимательно рассмотреть опыт развития Австралии — страны, которая, несмотря на богатые природные ресурсы, смогла обеспечить диверсификацию экономики и адаптировать значительный поток мигрантов².

¹ Интересный анализ эффективности освоения государственных инвестиций содержится в ст.: Флювберг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1. Обратим внимание, что в ней автор исследует опыт развитых рыночных демократий, для которых характерны достаточно высокие стандарты принятия государственных решений.

² Об австралийском опыте постиндустриального развития сырьевой экономики и его актуальности для России см.: Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

Применительно к долгосрочным перспективам России такая модель означает продвижение по следующим направлениям:

- высокие или умеренные темпы роста (по ВВП и особенно по среднему ВВП), обеспечивающие сближение уровня развития с наиболее развитыми странами мира. Наличие реальной конвергенции в темпах и уровнях социально-экономического развития;
- существенный уровень иностранных инвестиций, диверсифицированных по отраслям. Преодоление ситуации, когда основной поток иностранных инвестиций направляется в отрасли топливно-энергетического комплекса. Доля ТЭК при таком сценарии остается высокой в экспорте, но снижается во внутреннем производстве. Тем самым реализуется австралийская модель диверсификации производства за счет ресурсов, получаемых от сырьевого экспорта. В зависимости от конъюнктуры цен на продукцию ТЭК платежный баланс по текущим операциям или близок к нулю, или становится пассивным. Это связано с высокой активностью иностранных инвесторов;
- укрепление рубля, компенсируемое повышением производительности труда благодаря высокой инвестиционной активности отечественного и иностранного капитала;
- консервативная бюджетная политика при ограничении бюджетной нагрузки на экономику. Обеспечение доли бюджета в ВВП на уровне более низком, чем в наиболее развитых странах;
- постепенное формирование единого экономического пространства с ЕС, снятие тарифных и нетарифных барьеров и создание общего рынка.

При осуществлении реформ акцент делается на состоянии политических институтов и повышение эффективности социальной сферы (реформирование образования и здравоохранения). Именно в развитии этих секторов будет находиться ключ к продвижению по европейскому пути.

Это наименее инерционная модель. Для ее реализации необходима активная государственная политика по институциональному строительству, реструктуризации бюджетного сектора экономики, повышению эффективности бюджетных расходов.

Мексиканская модель

Эта модель предполагает обеспечение высоких темпов экономического роста за счет развития топливно-энергетического комплекса и связанных с ним отраслей. Здесь естественны довольно высокие темпы роста, а при устойчиво высоких ценах на нефть темпы экономического роста и инвестиционная активность могут существенно превышать темпы роста при реализации австралийской модели. Высокими являются и прямые иностранные инвестиции, однако они концентрируются преимущественно в ТЭК и некоторых других секторах экономики.

Эта модель предполагает умеренное развитие диверсификации экономики, поскольку основное внимание инвесторов будет уделяться топливно-энергетическому комплексу. Доля ТЭК остается доминирующей в экспорте и высокой в структуре ВВП. Диверсификация происходит, но медленно. Причем сложной проблемой здесь становится снижение конкурентоспособности ряда отраслей внутреннего производства, что связано с действием механизма «голландской болезни».

Экспорт будет оставаться преимущественно сырьевым, хотя вполне возможно усиление доли в нем отраслей, отличных от нефти и газа, — металлургии, большой химии и других экологически грязных производств, сельского хозяйства.

Торговый баланс является устойчиво активным, платежный баланс по текущим операциям — близким к нулю и, возможно, пассивным. Это не будет создавать серьезных проблем, если не произойдет значимого изменения роли ТЭК в мировой экономике.

При этой модели высока вероятность значительного усиления роли государства в экономике. Это будет проявляться, по крайней мере, по двум направлениям.

Во-первых, инвестиционная активность. Государство будет вкладывать значительные средства в развитие инфраструктуры — как общего характера, так и по транспортировке ТЭК, создавать институты поддержки частных инвестиций, а также, вероятно, осуществлять прямые инвестиции в отрасли экономики, малопривлекательные для частного бизнеса. Принцип частно-государственного партнерства как способ совмещения инвестиционной деятельности государства и бизнеса станет при таком сценарии ключевым.

Во-вторых, активизация мер по защите отечественного производства от иностранной конкуренции. Снижение конкурентоспособности части внутреннего производства будет укреплять позиции сторонников протекционизма, и правительство рано или поздно непременно пойдет по этому пути. Отдельные сектора национальной экономики (прежде всего сельское хозяйство и продукты питания, некоторые отрасли машиностроения) будут закрываться для иностранной конкуренции. Это, в свою очередь, обернется дальнейшим снижением конкурентоспособности этих секторов.

Экономическая активность государства будет наталкиваться на объективные препятствия политико-административного характера. Ключевой проблемой эффективности будет способность или неспособность страны значительно улучшить качество институтов государственной власти, включая административную и судебную.

Развитие политического режима при реализации такой модели идет с высокой степенью вероятности по пути «полупарламентской демократии». Имеется в виду сохранение демократического режима при значительном усилении роли одной политической группы (и соответственно одной политической партии), постоянно выигрывающей выборы и находящейся у власти. Такая модель может обеспечить достаточно успешное экономическое развитие, как свидетельствует опыт послевоенных Италии и Японии, несмотря на некоторые издержки ее практического осуществления (высокий уровень коррупции и организованной преступности).

Однако надо принимать во внимание, что доминирование топливно-энергетического комплекса будет являться негативным фактором для «полупарламентской системы», способствуя возникновению иллюзии надежности и устойчивости системы и тем самым снижая ответственность и качество принимаемых государственных решений.

Наконец, при реализации этой модели вероятно отсутствие значимых реформ в социальной сфере. Наличие финансовых ресурсов позволит поддерживать в этих секторах статус-кво, не вызывая значимого социального протеста. Социальные отрасли будут оставаться в неосветском состоянии и не смогут стать источником социально-экономического рывка.

У данной модели имеются два очень серьезных ограничения с точки зрения перспектив развития страны.

Во-первых, она является весьма уязвимой для шоков внутреннего и внешнего характера. Устойчивость ее функционирования связана с сохранением благоприятной для России внешнеэкономической конъюнктуры. Падение цен на нефть на сколько-нибудь продолжительное время приведет к началу тяжелого, возможно,

даже системного кризиса. Тяжесть кризиса будет зависеть преимущественно от длительности сохранения высоких мировых цен на продукцию ТЭК. Чем дольше продлится нефтяной бум, тем более усилится *структурная* зависимость экономики (прежде всего внутреннего производства) от вливаний «дешевых денег» и соответственно от растущего импорта дешевых товаров. Тем самым высоки риски повторения сценария развития СССР, который сперва адаптировался к благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, а когда конъюнктура изменилась, оказался в тяжелом кризисе.

Во-вторых, реализация этой модели закрывает возможность для реализации сценария прорыва в постиндустриальную систему, сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Как было показано выше, ключевым условием реализации сценария постиндустриального рывка является решительная модернизация отраслей социальной сферы. Системный кризис этих секторов во всех развитых странах означает, что та страна, которая ранее других найдет способ их эффективного реформирования, получит фору в развитии современной социально-экономической структуры.

Вместе с тем здесь возможен еще один поворот в развитии событий. Если высокие цены на нефть будут удерживаться на протяжении длительного времени (примерно совпадающего с периодом данного прогноза), то сам по себе экономический прогресс будет подталкивать к улучшению политических институтов, к осуществлению дальнейшей демократизации, преодолению коррупции.

Таким образом, мексиканская модель способна обеспечить относительно устойчивое экономическое развитие умеренными или высокими темпами без проведения существенных структурных преобразований в экономике, политике, социальной сфере. Тем самым создаются условия для обеспечения текущей экономико-политической устойчивости при отсутствии внешних для системы шоков. Однако ее серьезными проблемами являются уязвимость перед шоками и низкая вероятность реализации сценария постиндустриального рывка.

Нигерийская модель

Здесь предполагается консервация экономической и социальной ситуации при доминировании механизмов инерционного развития, что предопределяется обилием природных ресурсов.

Темпы роста полностью зависят от спроса мирового рынка на ресурсы ТЭК, являющиеся источником валютных поступлений для решения всех остальных задач экономического, социального и политического развития страны. Можно предположить, что при прочих равных условиях темпы роста в среднесрочной перспективе должны будут снижаться даже при неизменно высоких ценах на экспортные товары, поскольку по мере укрепления сырьевой экономики (и притока нефтедолларов) будет снижаться качество экономической политики и соответственно общий уровень эффективности экономики.

При реализации такой модели вероятно укрепление двух тенденций в политике вообще и в экономической политике в особенности.

Во-первых, укрепление авторитарных тенденций. Ресурсы топливно-энергетического комплекса хорошо поддаются централизации и концентрации в одних руках, что будет создавать базу для авторитарного режима. Наличие мощных финансовых ресурсов, не связанных с ростом производительности труда, позволяет строить систему власти, не интересующейся мнением налогоплательщика.

Во-вторых, усиление популистских тенденций в экономической политике. Наличие дешевых финансовых ресурсов позволяет покупать политическую поддержку за счет бюджетных вливаний и экзотических экспериментов над экономикой.

В этих условиях важнейшим фактором поддержания экономического роста высокими или хотя бы умеренными темпами становятся государственные инвестиции. Иностранные инвесторы относятся к стране весьма скептически и вкладываются почти исключительно в сектора ТЭК и в некоторые другие производства, связанные с ним.

Результатом такого развития событий оказывается постепенное ухудшение платежного баланса по текущим операциям, а также финансовой и денежной политики, переход к политике бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит становящегося (как источник госинвестиций) важным фактором подстегивания экономического роста, что, однако, ухудшает общую экономическую ситуацию в стране. В результате разворачивается классическая модель макроэкономического популизма, хорошо известная по опыту многих латиноамериканских стран. Их опыт показал крайнюю опасность такой политики даже применительно к индустриальной фазе развития производительных сил.

Таким образом, нигерийская модель предполагает устойчивое воспроизводство политической нестабильности, что возможно как в относительно конституционных рамках (Венесуэла), так и с прямым насилием над действующим законодательством.

Естественным результатом такого развития событий является усугубление кризиса политических и правовых институтов: высокий уровень коррупции в госаппарате и судебной системе, а также деградация отраслей социальной сферы. Последняя финансируется здесь преимущественно «по остаточному принципу» с сильной компонентой популизма при принятии соответствующих решений.

1.5. Вызовы и проблемы экономической политики

На протяжении восьми лет российская экономика развивается устойчиво высокими темпами. Это несомненный источник экономического благополучия и политической стабильности. Однако у этой благоприятной ситуации есть обратная сторона. В России вырастает поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния»¹ и все более забывающих о кризисном управлении. Эти же настроения все более развиваются 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 населения.

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, которая единственная может создать устойчивую основу для экономического роста, находится в весьма неразвитом состоянии. Российские институты (как экономические, так и

¹ Это выражение использовал Хосе Лопес Портильо (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.

политические) пока вряд ли способны смягчать и корректировать как последствия ухудшения экономической конъюнктуры, так и политические последствия возможного экономического кризиса.

Замедление, а то и спад экономического роста, в нашей ситуации чреват 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 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.

В среднесрочной перспективе для обеспечения устойчивого экономического роста российская политическая и экономическая элита должна будет решать ряд важных проблем. Рассмотрим некоторые из них, являющиеся приоритетными.

Прежде всего следует выделить два фундаментальных обстоятельства, ставящих под вопрос возможность устойчивого экономического роста России в стратегической перспективе. Речь идет о демографических проблемах и состоянии политико-правовых институтов.

Экономическая история не знает моделей устойчивого длительного современного экономического роста при сокращающейся численности населения. Разумеется, отсутствие исторического прецедента не делает задачу нерешаемой в принципе. Однако такая ситуация ставит перед Россией очень серьезный вывод с учетом перспектив сокращения численности населения страны. Это означает, что предстоит или найти какие-то принципиально новые инструменты (институты) поддержания роста, или решать проблему при помощи адаптации мигрантов.

Очень проблематично выглядит ситуация с институциональной средой, прежде всего с обеспечением политико-правовой основы экономического роста. Вот уже на протяжении ряда лет международные сопоставления свидетельствуют об ухудшении в России ситуации с коррупцией, эффективностью деятельности госаппарата и судебной системы. Между тем устойчивый экономический рост несовместим с ухудшением институтов.

Важнейшим стратегическим вызовом будет обеспечение качества экономического роста, остающегося преимущественно количественным. Хотя сектора услуг растут высокими темпами, однако это в основном традиционные услуги (прежде всего торгово-посредническая деятельность), а никак не высокотехнологичные. Техно-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 и в логике индустриальной модели, а в этой системе координат у нее нет серьезных конкурентных преимуществ — ни по трудовым ресурсам, ни по природно-климатическим параметрам¹. Впрочем, структурная трансформация — длительный процесс, который медленно накапливает потенциал и лишь со временем может раз-

¹ 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. № 1*).

вернуться во всей полноте. Хотя о том, происходит ли накопление предпосылок для структурного рывка, заранее сказать невозможно¹.

В центре внимания должны находиться не цифры по темпам роста, а его качество и то влияние, которое рост оказывает на повседневную жизнь граждан. Отсутствие качественных сдвигов станет серьезным тормозом на пути экономического роста, за чем последует возобновление отрыва от наиболее развитых стран мира. Так уже неоднократно происходило у нас в прошлом. Важнейшими параметрами экономического развития станут такие показатели, как устойчивость роста на протяжении длительного времени; отсутствие сильных колебаний в темпах; обеспечение максимальной независимости экономического развития от факторов, находящихся вне контроля национального правительства, прежде всего от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры; низкие параметры инфляции; снижение уровня социальной дифференциации населения; улучшение состояния окружающей среды; улучшение здоровья населения (измеряемого прежде всего показателями младенческой смертности и статистикой заболеваний); рост доверия общества к базовым институтам, обеспечивающим функционирование общества и государства (прежде всего к судебной и правоохранительной деятельности, к госаппарату и вооруженным силам).

Подчеркивая приоритетность институциональных проблем, нельзя забывать о необходимости обеспечивать и укреплять макроэкономическую стабильность, достигнутую за предыдущее десятилетие. На протяжении длительного периода казалось, что эти проблемы в России уже решены. Однако кризис 2008 г. продемонстрировал, насколько неустойчивой является обретенная Россией стабильность и как осторожно надо относиться к факторам и инструментам ее поддержания.

Денежная и финансовая стабилизация — важнейшее достижение России, ее существенное отличие от многих других переходных экономик, условие формирования благоприятного инвестиционного климата. Главными факторами обеспечения макроэкономической стабильности в настоящее время являются проведение сбалансированной бюджетной политики, сохранение режима плавающего валютного курса, значительные золотовалютные резервы Центрального банка, а также ответственная финансовая политика.

Особое внимание в будущем надо будет уделять проблемам быстрого роста частной (а точнее, квазичастной) внешней задолженности. Этот рост связан не только с безответственным (или недостаточно ответственным) поведением заемщиков и кредиторов на рынке, ведь многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут рассчитывать 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 для того оснований.

Однако есть и более серьезная проблема, а именно узость внутреннего финансового рынка. Для экономического роста фирмам требуются в первую очередь значительные кредитные ресурсы, которые важнее, чем поступления с рынка цен-

¹ Следует помнить опыт 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.

ных бумаг. Фирмы не могут найти эти средства на внутреннем рынке и должны обращаться к внешним кредиторам. Тем самым усиливается их уязвимость по отношению к внешним шокам, включая курсовые риски.

Значительные внешние заимствования создают еще одну проблему для экономической политики — они ограничивают возможность денежных властей адекватно реагировать на изменения внешнеэкономической конъюнктуры. В частности, снижение цен на топливно-энергетические ресурсы создало бы условия для плавного снижения курса рубля, что благоприятно сказалось бы на конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей. Однако этому, скорее всего, будут противодействовать должники, для которых такое развитие событий означает удорожание взятых ранее кредитов. Между тем крупнейшие должники в большинстве своем относятся к влиятельным группам давления и имеют возможность влиять на принятие решений в институтах власти.

Проблемой является и обеспечение стабильности функционирования российского энергетического комплекса. Развитие российской экономики будет требовать топливно-энергетических ресурсов в возрастающем объеме. Между тем активность энергетических (нефтяных и газовых прежде всего) компаний по разведке и разработке новых месторождений находится на крайне низком уровне. Основное их внимание сосредоточено на политической борьбе и диверсификации, связанной с приобретением непрофильных активов. На это тратятся значительные средства, в том числе и от международных кредитов. Мы продолжаем считать себя крупной энергетической державой (появился в последнее время даже 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 же кризис отнюдь не благоприятствует политической стабильности и устойчивости дальнейшего экономического роста. Он сам может оказаться мощным фактором, провоцирующим рецессию.

Серьезные риски несут инвестиционные проекты, реализуемые в логике 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 оно (это участие) оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем это первоначально предполагается. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма значимо) от согласованного графика. Такая ситуация будет существенным образом снижать эффективность проектов.

Наконец, уже в ближайшее время предстоит дать ответ на вопрос о стратегическом пути развития России — будет ли он нацелен на комплексную модернизацию или мобилизацию. В политических заявлениях 2008 г. неоднократно звучало, что курс на модернизацию остается неизменным. Это должно найти подтверждение в практических действиях политической и экономической элиты страны.

Глава 2

Экономический рост 2000—2007 гг.: основные этапы, факторы и закономерности

2.1. Экономический рост 2000—2007 гг.: общая характеристика и внешний контекст

За рассматриваемый период в российской экономике произошли впечатляющие изменения. В целом за 9 лет рост ВВП, начавшийся во II квартале 1999 г., составил 83% к уровню 1998 г. (за 2000—2007 гг. ВВП вырос на 72%). Размер ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности) увеличился с 6758 долл. в 1999 г. до 14 692 долл. в 2007 г.¹ Золотовалютные резервы ЦБ, составлявшие на 1 января 2000 г. 12,45 млрд долл., на начало 2008 г. достигли 477,9 млрд долл. Объем российского экспорта вырос со 105 млрд долл. в 2000 г. до 354,4 млрд долл. в 2007 г., а объем накопленных иностранных инвестиций — с 30 млрд долл. на начало 2000 г. до более 200 млрд на конец 2007 г. Объем выпуска промышленной продукции по итогам 2007 г. составил 160% от уровня 1999 г., а оборот розничной торговли вырос в 2,4 раза. Весьма быстро — в среднем на 11% в год в течение 8 лет — росли реальные располагаемые доходы населения.

Вместе с тем на начало 2008 г. в российской экономике сохранялись серьезные диспропорции, составляющие главные вызовы долгосрочного экономического развития страны. Основными среди них остаются (и это в целом является сегодня предметом консенсуса экономической, политической и деловой элиты):

- несбалансированность структуры экспорта и зависимость доходов экономики от конъюнктуры сырьевых рынков (доля топливно-энергетических товаров в экспорте составила в 1999 г. 44%, а в 2007 г. возросла до 62%, в целом сырьевой экспорт, включая металлы, лесоматериалы и каменный уголь, составил $\frac{3}{4}$ всего российского экспорта 2007 г.; в то же время доля машин и оборудования в экспорте снизилась с 8,8% в 2000 г. до 5,6% в 2007 г.);
- низкая диверсификация экономики (нефтегазовый комплекс обеспечивал в 2005—2007 гг. в среднем свыше 40% доходов федерального бюджета; в 2000—2002 гг. на него приходилась примерно четверть всех доходов);
- недостаточная конкурентоспособность российских товаров (в то время как стоимостной объем экспорта с 2000 по 2007 г. увеличился в 3,5 раза, объем импорта — в 5 раз);

¹ World Economic Outlook Database. IMF. April 2008.

- слабость институциональной среды, институциональная стагнация (международные рейтинги, оценивающие качество институциональной среды и государственного управления, фиксировали определенные улучшения российских показателей в начале 2000-х годов и их стагнацию с середины десятилетия на фоне значительного роста такого показателя, как доля ВВП на душу населения¹);
- низкая доля прямых иностранных инвестиций в общем притоке капитала (если в 2000 г. на прямые инвестиции пришлось около 40% всех иностранных инвестиций, то в 2005—2007 гг. их доля снизилась до 25—30%).

Задачи диверсификации экономики, повышения ее конкурентоспособности, укрепления институциональной среды и улучшения инвестиционного климата были сформулированы в качестве приоритетов экономической политики еще в начале рассматриваемого периода («программа Грефа»). Однако ускоренный экономический рост 2000—2007 гг., как видим, способствовал не сглаживанию, но, наоборот, углублению отмеченных диспропорций. Это обстоятельство особенно остро ставит вопрос о природе и качестве российского экономического роста в рассматриваемом периоде, факторах и закономерностях, определявших экономическую динамику.

Характеризуя внешний контекст и внешние условия российского экономического роста, необходимо прежде всего отметить, что на протяжении рассматриваемого периода он наблюдался во всех странах СНГ, переживших, как и Россия, в 1990-е годы глубокий трансформационный спад. При этом большинство стран СНГ перешли к фазе роста раньше России — еще в 1996—1997 гг., а 2000 год, когда Россия продемонстрировала рекордные 10% роста ВВП, был первым годом роста экономик *всех без исключения* стран СНГ. В 2001—2002 гг. по темпам роста ВВП Россия находилась в хвосте списка: рост в районе 5% при среднем по СНГ 7—7,5%. В дальнейшем ее положение стабилизировалось во втором эшелоне растущих стран СНГ (около 7—7,5% в год), в то время как группа лидеров (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан) ежегодно росли на 10% и более. При этом накопленный на начало 2008 г. по сравнению с 1999 г. рост ВВП России оказывается меньшим, чем, например, у Украины (72 и 76% соответственно), не говоря уже о Казахстане, удвоившем за это время свой ВВП. Эти различия могут быть, впрочем, связаны с глубиной и особенностями пережитого этими странами трансформационного спада, однако не отменяют того вывода, что экономический рост в России в целом не отклоняется от общего для стран СНГ тренда. Экономический рост в странах СНГ характерен был на протяжении всего этого периода как для экспортеров топливных товаров, так и для импортеров, а резкое подорожание нефти в 2003—2007 гг. очевидным образом не сказалось на темпах роста тех и других. Тот факт, что в середине 2000-х годов в одних странах ужесточился внутривнутриполитический режим (Узбекистан, Россия), а в других, напротив, происходила либерализация и внутривнутриполитическая нестабильность сохранялась на высоком уровне (Украина, Грузия), также существенно не сказался на отклонении от средних темпов роста по странам СНГ². Все это еще раз свидетельствует

¹ См.: Фрейнкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

² Сразу после «цветных» революций в Грузии, Украине и Киргизии темпы роста ВВП достаточно резко падали (5,8% в Грузии в 2004 г. — худший показатель для этого года по СНГ, в 2005 г. темпы роста на Украине упали до 2,7%, а в Киргизии до нуля), однако уже в следующем году снова оказывались на высоком уровне (9,6% — в 2006 г. в Грузии, 7,1% — в 2006 г. на Украине, 8,2% — в 2007 г. в Киргизии).

в пользу гипотезы, что переход к фазе роста в странах СНГ — и в России в том числе — на рубеже 1990—2000-х годов был обусловлен в первую очередь общими закономерностями трансформационного цикла постсоветских экономик¹. К концу 1990-х годов был в целом завершен процесс первичной реструктуризации имущественных отношений, частичной реструктуризации промышленности и сформирована новая система внутренних и внешних экономических связей и рынков, а инфляция снизилась до уровня, не препятствующего экономическому росту (подробнее см. главу 4).

Экономический рост в России в 2000—2007 гг. происходил на фоне значительных изменений в мировой экономике. Наиболее яркими из них, оказавшими влияние на характер мировой торговли и инвестиционных потоков в этот период, стали, во-первых, значительный рост производства промышленных товаров в развивающихся странах (прежде всего в азиатских), во-вторых, низкие ставки рефинансирования в США и, в-третьих, быстрый рост цен на сырьевые товары.

Наибольшее влияние на российскую экономику оказывала ценовая конъюнктура нефтяного рынка. Начавшийся в 1999 г. рост цен на нефть не прекращался на протяжении всего рассматриваемого периода. При этом взгляды экономических агентов на стоимость нефти менялись на протяжении восьмилетки принципиальным образом. Так, в 2000 г., несмотря на скачок нефтяных цен в 1998—2000 гг. (с уровня 12 долл. за баррель до уровня 25 долл. за баррель), среди ведущих производителей и потребителей, а также ведущих экспертных институтов существовало общее представление, что ценовой коридор в 15—28 долл. за баррель является долгосрочным (до 2020 г.) ориентиром и отражает равновесие спроса и предложения в обозримом будущем. Однако к началу 2008 г. цена на нефть была почти в 4 раза выше цен на начало 2000 г. При этом предельные прогнозные значения для нефтяных цен на период 2010—2020 гг., которые были опубликованы ведущими экспертными институтами в 2007 г., составили коридор в 40—89 долл. за баррель². Эти новые представления привели к решительным изменениям в оценке перспектив и возможностей российской экономики по сравнению с теми, которые вырисовывались в начале 2000-х годов, когда доходы от сырьевого экспорта представлялись важным фактором стабилизации бюджета и валютных запасов, но не рассматривались в качестве ресурса ускоренного экономического развития и экономической экспансии.

В начале 2000-х годов обозначилась тенденция к росту мировых цен и на другие товары традиционного российского экспорта. Несмотря на то что ценовая динамика здесь была подвержена сильным колебаниям, в 2007 г. по сравнению с 2000 г. цены на уголь выросли в 2,3 раза, на медь — почти в 4, на алюминий — в 1,7, на никель — в 4,3 раза. В целом можно сказать, что изменение конкурентной ситуации на мировых рынках промышленной продукции и услуг привело к тому, что цены на традиционные товары российского импорта за рассматриваемый период остались практически неизменными, в то же время цены на товары традиционного российского экспорта значительно (в разы) выросли (подробнее см. главу 25). Это изменение оказывало самое непосредственное влияние на российскую экономику и задавало определенный (инерционный) сценарий ее развития.

¹ «Надо понять, что и постсоциалистическая рецессия (адаптационный спад производства), и последующее восстановление — это единый процесс, сущность которого заключается в структурной перестройке экономики» (*Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: Очерки экономической истории. М., 2005. С. 399).

² Annual Energy Outlook. 2007 ([http://www.eia.doe.gov/oiaf/archive/aeo07/pdf/0383\(2007\).pdf](http://www.eia.doe.gov/oiaf/archive/aeo07/pdf/0383(2007).pdf)).

Еще одной глобальной тенденцией мирового рынка в 2000-е годы стал значительный рост ликвидности финансовых рынков и сформировавшаяся тенденция масштабного притока капитала на рынки развивающихся стран. Тенденция оттока капиталов с развивающихся рынков (после волны кризисов в 1997—1998 гг.) сменилась в 2003 г. на противоположную. Приток капитала на развивающиеся рынки стремительно рос, фактически удваиваясь в размере каждые два года (если в 2003 г. он составил, по данным Всемирного банка, 274 млрд долл., то в 2007 г. — 1025 млрд¹). Избыток ликвидности заставил инвесторов серьезно пересмотреть свой взгляд на развивающиеся рынки и риски инвестирования в них. Эта тенденция также начала самым серьезным образом влиять на возможности экономического роста в России начиная с 2005 г. Общий объем внешних обязательств российских банков и нефинансовых предприятий в 2005 г. увеличился до 71,7 млрд долл. (против 38,8 млрд долл. годом ранее). В 2006 г. он превысил 105 млрд долл., а в 2007 г. — 205 млрд. В результате в России уже с 2005 г. по итогам года фиксировался чистый приток капитала, в 2006 г. его размер достиг 42 млрд долл., в 2007 г. — 83 млрд.

Отметим, что в начале рассматриваемого периода (2000—2002) темпы роста ВВП в России были заметно выше, чем в среднем по группе стран с развивающимися и переходными экономиками (испытывавшими трудности в связи с оттоком капитала), в следующие пять лет (2003—2007), когда переходные экономики продемонстрировали резкое увеличение темпов роста, российские результаты в основном соответствовали среднему значению темпов роста ВВП для всех стран этой группы, но в то же время заметно отставали от темпов роста наиболее динамичной подгруппы — развивающихся стран Азии (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Темпы роста ВВП России и некоторых групп стран в 2000—2007 гг.,
% к предыдущему году**

Регион	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Россия	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	7,4	8,1
Страны СНГ	9,1	6,0	5,2	7,8	8,2	6,5	8,2	8,5
Развивающиеся и переходные экономики	5,9	3,8	4,7	6,2	7,5	7,0	7,7	7,9
Развивающиеся страны Азии	6,9	5,7	6,8	8,1	8,6	9,0	9,6	9,7
Страны Центральной и Восточной Европы	4,9	0,4	4,2	4,8	6,9	6,0	6,6	5,8

Источники: World Economic Outlook Database. IMF. 2008; Росстат.

Три перечисленных обстоятельства — преодоление трансформационного спада всеми странами СНГ, изменение конъюнктуры сырьевых рынков и конъюнктуры капитальных потоков стали *внешним контекстом* российского экономического роста 2000—2007 гг. Вместе с тем на протяжении этого периода характер и интенсивность воздействия внешних факторов на экономическую динамику в России существенно менялись, как и соотношение внешних и внутренних факторов роста. Наконец, значительным изменениям была подвержена и экономическая политика, что также оказывало влияние на качество роста и его структуру в отраслевом разрезе.

¹ The World Bank: Global Development Finance. 2008.

В целом, рассматривая совокупность этих меняющихся факторов, можно выделить три качественно различных периода российского экономического роста — **1999—2002 гг.**, **2003—2005 гг.** и **2005—2007 гг.** Границы между периодами, разумеется, не являются четкими: снижение значимости одних факторов оказывается временем роста значимости других. Еще менее четки этапы трансформации экономической политики. Эти изменения происходят не в результате смены правительства по итогам выборов, но постепенно, по мере изменения веса различных элитных групп в структурах исполнительной власти. Напомним, что незадолго до выборов в Государственную Думу в декабре 2003 г. ушел в отставку А.С. Волошин, руководивший президентской администрацией в 1998—2003 гг., а накануне президентских выборов сменился и глава правительства. Эти отставки отразили изменения в расстановке политических сил, определившие глубокие различия в экономической политике на протяжении первого и второго президентских сроков В.В. Путина.

2.2. Экономический рост и экономическая политика в 2000—2004 гг.

2.2.1. Первый период экономического роста (2000—2002): «затухающий» цикл

Экономический рост в России начался во II квартале 1999 г. Спусковым механизмом для его старта стало преодоление политического и финансового кризиса 1998 г., в частности, сокращение дефицита бюджета и девальвация национальной валюты¹. Резкая девальвация рубля и сокращение импорта, инициировавшие активные процессы импортозамещения, привели к значительному оживлению российской промышленности уже в 1999 г.; в результате темпы роста производства потребительских товаров значительно превышали по итогам 1999 г. общие темпы прироста ВВП (совокупный рост легкой и пищевой промышленности составил 8,7% при росте ВВП на 6,4%).

Рост цен на нефть в конце 1999—2000 г. (среднегодовая цена барреля нефти марки Urals в 2000 г. составила 26,5 долл., что в 1,5 раза выше среднегодовой цены 1999 г.) существенно изменил характер российского промышленного роста. Расширение внешнего спроса и значительный приток валютной выручки обеспечили всплеск инвестиций и рекордные темпы роста экономики (рост ВВП на 10% при росте инвестиций в основной капитал на 17%). Однако локомотивами экономического роста стали теперь сырьевые отрасли, наращивавшие объемы экспортных поставок и формировавшие инвестиционный спрос в смежных отраслях. Уже в 2000 г. рост производства нефти составил 6%, в 2001 г. — 7,7, а в 2002—2004 гг. держался на уровне 9—11% в год, внося большой вклад в общие темпы роста промышленности. Значительную поддержку экономическому росту оказывали смежные отрасли (химические производства), а также металлургия (прирост производства в 2000 г. — более 15%). В то же время приток валютной выручки фор-

¹ Этот кризис, его последствия и процесс выхода из него подробно описаны в кн.: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: ИЭПП, 2003.

мировал тенденцию к быстрому укреплению рубля и росту внутренних цен, в результате рост производства в потребительском секторе быстро замедлялся.

Ощутимое снижение внешнего спроса и цен на нефть в I квартале 2001 г. (с 27,78 долл. за баррель нефти марки Urals до 23,68 долл.) совпало с замедлением роста инвестиций в основной капитал. При этом по итогам года экспортные доходы остались практически на уровне 2000 г. (преимущественно за счет наращивания физических объемов экспорта), однако положительное сальдо счета текущих операций сократилось с 11,67 млрд долл. в I квартале до 6,2 долл. в IV квартале 2001 г. Прирост инвестиций колебался в течение года в диапазоне 6—11% к соответствующему периоду предыдущего года. А темп роста ВВП снизился до 5% по итогам 2001 г. Схожая картина наблюдалась и в 2002 г.: на фоне небольшого роста доходов от экспорта (около 5%) сальдо текущего счета продемонстрировало снижение почти на 15%, поквартальный прирост инвестиций колебался в диапазоне 2—4%, а темпы роста не дотягивали до 5%. Наиболее драматическое снижение темпов роста наблюдалось в промышленности — с 11,9% в 2000 г. до 4,9% в 2001 г. и 3,7% в 2002 г. Темпы роста в обрабатывающих отраслях снизились до минимальных значений (2% — в 2001 г., 1,1% — в 2002 г.).

Таким образом, в первом периоде российского экономического роста можно выделить три фазы: первая фаза динамичного роста (вторая половина 1999 — начало 2000 г.) протекала на фоне девальвации рубля и резкого снижения относительных внутренних цен. Локомотивом роста выступал внутренний спрос, который в этой ситуации не мог быть удовлетворен за счет импорта. В дальнейшем ключевым фактором российского экономического роста стал фактор внешнего спроса; внутренний спрос и инвестиции «следовали» за ним. Заметные колебания цен на нефть и соответствующие колебания доходов от экспорта совпадали с перепадами в уровне инвестиционной активности. Во второй фазе (конец 1999—2000 г.) увеличение притока экспортной выручки оказывало значительное стимулирующее воздействие на экономический рост, но в то же время вызвало побочные эффекты — укрепление рубля, быстрый рост внутренних цен и тарифов («инфляция издержек»). Рентабельность производства, ориентированного на внутренний спрос, снижалась. Возобновилась тенденция к опережающему росту импорта: несмотря на ухудшение внешней конъюнктуры, в 2001 г. рост импорта составил 20% к уровню предыдущего года против 13% в 2000 г. Снижалась и рентабельность добывающих отраслей (за счет роста цен на инвестиционные товары и укрепления рубля), что, в свою очередь, вело к снижению инвестиционной активности. Несмотря на то что экспортные доходы фактически остались на прежнем уровне (за счет роста физических объемов экспорта), они уже не оказывали достаточного стимулирующего влияния на экономическую динамику. Совокупность этих факторов вела к «затуханию» роста в третьей фазе (2001—2002).

2.2.2. Второй период экономического роста (2003—2005): основные факторы и тенденции

С 2003 г. российская экономика вступила в новый период: в отличие от периода 2000—2002 гг., когда среднегодовые доходы от экспорта оставались примерно на одном уровне (101—107 млрд долл.), теперь рост мировых цен на сырье обеспечивал постоянный и значительный рост стоимости российского экспорта и положительного сальдо по счету текущих операций: в 2003 г. прирост к уровню предыдущего года составил 21%, в 2004 г. — 68, в 2005 г. — 42, в 2006 г. — 12% (лишь

в 2007 г. тенденция оказалась сломленной: несмотря на продолжившийся рекордный рост сырьевых цен, положительное сальдо счета текущих операций уменьшилось на 19%). Как и в предыдущие годы, рост доходов от экспорта совпадает с заметным колебанием в уровне инвестиционной активности: годовой прирост инвестиций в основной капитал подсакивает в 2003—2005 гг. до уровня 10—14%. А темпы роста ВВП выходят на уровень 7% в год.

В начале 2003 г. цены на нефть держались выше психологически важной отметки 30 долл. (в среднем за I квартал — 31,45 долл. за баррель нефти марки Brent), и хотя по итогам года они совсем незначительно превысили среднегодовой показатель 2000 г. (27,04 долл. за баррель нефти марки Urals против 26,63 долл. в 2002 г.), расширение российского сырьевого экспорта (за счет роста объемов экспорта нефти, а также роста цен на никель и продукцию черной металлургии) обеспечивало внушительное увеличение экспортных доходов и положительного сальдо счета текущих операций. При этом номенклатура высокорентабельного сырьевого экспорта расширилась, а соответственно сферы приложения инвестиций. В 2004 г. цена нефти вышла за пределы коридора, в рамках которого она колебалась в предыдущие пять лет (среднегодовая цена нефти марки Brent составляет 38,2 долл. против 28,8 долл. в 2003 г.), что обеспечило новый виток роста экспортных доходов. Продолжается и начавшийся еще в 2003 г. быстрый рост цен на продукцию черной металлургии (почти в 2 раза в течение 2004 г.).

Вместе с тем в рамках этого периода качество экономического роста существенно меняется. Темпы роста как в секторе добычи полезных ископаемых, так и в обрабатывающих производствах в 2004 г. резко снизились: в I квартале рост в обоих секторах составлял по 10%, в IV квартале — 6 и 5 соответственно, а в I квартале 2005 г. опустился до 2%. Однако экономическому росту оказала поддержку обозначившаяся тенденция роста внутреннего спроса. Это определялось, с одной стороны, растущими потребностями сырьевых отраслей в инвестиционных товарах (ежегодные темпы роста производства машин и оборудования в 2003—2004 гг. составляли 20%, а электро-, электронного и оптического оборудования — 39% в год), а с другой — значительным увеличением платежеспособного спроса населения вследствие устойчивого роста доходов в предшествующие годы (ежегодный прирост реальных располагаемых доходов в 2000—2002 гг. составлял, по данным Росстата, 10—12%, а в 2003 г. достиг 15%). В результате реальные располагаемые доходы населения в 2004 г. в 1,7 раза превосходили соответствующие значения 1999 г. Рост фактического потребления домашних хозяйств с 2004 г. превысил 10% в год. В итоге рост ВВП в 2004 г. в значительной мере определялся ускоренным ростом в секторах, удовлетворяющих внутренний спрос, — строительстве, торговле, а также секторе услуг транспорта и связи. Так, например, прирост оборота розничной торговли составил 13,3% против роста в 2003 г. на 8,8%. Сформировавшиеся за этот период тенденции имели продолжение в 2005 г. и в значительной степени определяли качество экономического роста в последующие годы.

2.2.3. Экономическая политика в 2000—2004 гг.: преемственность и непоследовательность

Экономическая политика первого президентского срока В. Путина (2000 — начало 2004 г.) характеризовалась как последовательность подходов и действий в сфере денежно-кредитной и бюджетной политики, так и заметной непоследовательностью в структурной политике.

Очевидным приоритетом экономической политики правительства на протяжении рассматриваемого периода оставалась макроэкономическая стабилизация. Твердость в проведении такой политики определялась не только внутренними задачами, но и давлением внешних факторов — обязательствами перед кредиторами и необходимостью соблюдения графиков выплаты внешнего долга. На протяжении всего периода бюджет оставался профицитным (в 2000 г. размер профицита составил 1,4% ВВП, в 2004 г. — 4,3%). Правда, в 2002—2003 гг. обозначилась тенденция к росту расходов: расходы федерального бюджета выросли со среднего уровня 14,5% ВВП, характерного для 2000—2001 гг., до среднего уровня 18,5%; расходы бюджета расширенного правительства выросли с 34,7 до 36,2% ВВП. Однако в 2004 г. наблюдалось некоторое снижение уровня расходов. Стабилизации бюджета способствовало успешное проведение налоговой реформы.

В 2003 г. были сформулированы принципиальные подходы в области денежно-кредитной и бюджетной политики в условиях растущих сырьевых цен и значительного притока валютной выручки. Решение о создании Стабилизационного фонда обозначило выбор в пользу сбережения части конъюнктурных доходов, в той же логике лежало и решение об использовании дополнительных доходов для досрочного погашения государственного внешнего долга. Приоритетом денежной политики в условиях значительного притока валюты была провозглашена задача снижения инфляции при одновременном сдерживании темпов укрепления рубля. Антиинфляционная политика в этом периоде была в целом успешной, что выразилось в последовательном снижении инфляции в 2000 — 2003 гг. с 20 до 12% (подробнее см. главу 6).

Приоритеты структурной политики на протяжении большей части этого периода определялись подходами, выработанными еще накануне президентских выборов 2000 г. («программа Грефа»). Целью экономической политики была провозглашена постепенная модернизация экономики и институциональной среды в направлении той модели, которая характерна для стран ОЭСР. Предполагалось, впрочем, что стратегия продвижения по этому пути может и должна быть градуалистской (в противоположность «революционным» изменениям 1990-х годов). Вместе с тем подразумевалось, что основным содержанием такой модернизации станет ограничение участия государства в хозяйственной деятельности и улучшение качества предоставляемых государством услуг — повышение эффективности регулирования экономики, устранение конфликта интересов между регулированием и оказанием услуг, рационализация бюджетирования и социальной политики.

Несмотря на то что часть мероприятий, предусмотренных «программой Грефа», в 2000—2002 гг. осуществлялась успешно, сопротивление ее целям и подходам нарастало с разных сторон. Если реформа РАО ЕЭС все же была запущена, то реформы двух других госмонополий — «Газпрома» и РЖД — были фактически блокированы после смены менеджмента в этих компаниях. Усилия, направленные на дерегулирование экономики, дали краткосрочный эффект, но не привели к системным изменениям в этой сфере и со временем нивелировались новыми регуляционными механизмами. Не была реализована и сформулированная в программе задача вступления в ВТО в течение двух лет. В целом можно сказать, что заявленные институциональные реформы не имели достаточной политической поддержки ни со стороны государственной бюрократии, ни со стороны бизнеса.

Важно отметить еще одно направление реальной экономической политики 2002—2005 гг. — это увеличение как номинальной, так и фактической налоговой нагрузки на топливно-энергетический сектор (НДПИ, борьба с внутренними

офшорами и трансфертными ценами). Эти действия, с одной стороны, лежали в русле нормализации налогового режима, а с другой — на фоне значительного роста нефтяных доходов вели к концентрации рентных доходов в руках государства, что, в свою очередь, открыло возможности для наращивания расходов бюджета в 2002—2003 гг., а также позволило перейти к политике опережающего роста доходов населения, позволившей поддержать темпы роста за счет расширения платежеспособного спроса.

Курс на увеличение налоговой нагрузки на сырьевой сектор стал одной из важных политических пружин «дела ЮКОСа», которое, однако, по последствиям далеко вышло за границы налоговой проблематики. Фактически именно «дело ЮКОСа» стало «трамплином» для оформления новых политических подходов к целям и приоритетам экономической политики; ключевым элементом этих новых подходов явилось переосмысление роли государства в сырьевом секторе в сторону расширения его прямого участия в хозяйственной и экономической деятельности. В результате ряд принципов и институциональных целей «программы Грефа» оказался неактуален. В практической плоскости «дело ЮКОСа» поставило под сомнение сложившиеся права собственности в топливном секторе, открыло период неопределенности во взаимоотношениях собственников и государства и инициировало перераспределение активов в пользу подконтрольных государству компаний (поглощение основных подразделений ЮКОСа и приобретение в конце 2004 г. дочерними структурами «Газпрома» компании «Сибнефть»), что в свою очередь привело к резкому сокращению прироста инвестиций и темпов роста в топливном секторе и добывающей промышленности уже в 2004 г.

Таким образом, можно сказать, что в 2003—2004 гг. началась постепенная трансформация экономического роста от модели преимущественно «экспортно-сырьевой» к модели «потребительско-сырьевой». В рамках исходной модели главными «локомотивами» роста и генераторами инвестиций выступали крупные сырьевые холдинги, которые, как предполагалось, способны не только обеспечивать экономический рост, но и осуществлять политику постепенной диверсификации экономики. Соответственно сохранение конкурентных преимуществ таких компаний в условиях умеренных сырьевых цен (за счет относительно низких внутренних издержек и умеренного налогового бремени) выглядело одним из приоритетов экономической политики. В рамках же новой политики, формировавшейся на фоне дальнейшего роста сырьевых цен, рентные доходы все более сосредоточивались в руках государства, инвестиционная активность и инвестиционные возможности сырьевых холдингов сокращались, а двигателем роста все более становилось расширение внутреннего спроса, поддерживаемое опережающим ростом доходов населения.

2.3. Экономический рост и экономическая политика в 2004—2007 гг.

Наиболее яркими особенностями экономического роста и экономической политики в 2004—2007 гг. (на протяжении второго президентского срока В.В. Путина) стали неуклонное расширение внутреннего спроса, резкое изменение ситуации в сфере притока капитала, создававшее условия для перехода к «инвестиционной» модели роста, дальнейшее расширение прямого участия государства в экономической деятельности и, наконец (в конце рассматриваемого периода), отход от консервативной бюджетной политики в пользу расширения инвестиционной активности государства.

2.3.1. Особенности «переходной» фазы экономического роста (2003—2005): новые стимулы и старые ограничения

В 2005 г. на фоне продолжающегося роста цен на товары традиционного российского экспорта в российской экономике наблюдалось некоторое замедление темпов роста ВВП. Несмотря на то что по итогам 2004 г. они оказались практически такими же, как и в 2003 г. (7,2%), в действительности со II квартала 2004 г. по I квартал 2005 г. имело место их довольно значительное замедление (с 8% в I квартале 2004 г. до 5% в I квартале 2005 г.). В 2005 г. рост промышленного производства снижается до 4% (вместо 8% в 2004 г.). Причиной этого стало быстрое сокращение прироста как в секторе добычи полезных ископаемых, так и в обрабатывающих производствах. Снижение инвестиций в топливный комплекс в 2002—2003 гг. было связано с неблагоприятной динамикой нефтяных цен в 2001—2002 гг. Однако в 2004 г., несмотря на значительный рост цен, объем инвестиций в отрасли снизился наиболее заметно — на 20%. Иностранные инвестиции в добывающий сектор снизились с 8766 млн долл. в 2004 г. до 5165 млн в 2005-м (данные Росстата). Как уже упоминалось, эта динамика отразила серьезные перемены в экономической политике правительства в топливно-энергетическом секторе, инициировавшие процесс перераспределения активов в нем.

Вместе с тем, анализируя экономическую динамику 2003—2005 гг., следует отметить наличие тех же закономерностей, которые прослеживались в 2000—2002 гг. Рост доходов от сырьевого экспорта в 2003 г. формировал значительный инвестиционный спрос и стимулировал ускорение темпов роста, однако вызвал и ряд негативных сопутствующих эффектов: значительное ускорение (со второй половины 2003 г.) темпов укрепления реального эффективного курса рубля, а также существенное повышение внутренних цен и тарифов. Рост сырьевых цен на внешних рынках «переносится» на внутренний рынок: рост цен производителей в топливной и металлургической промышленности в 2004 г. превысил 60% по сравнению с уровнем предыдущего года; резко выросли потребительские цены на газ и бензин. Затем быстрый рост цен распространился на химию, нефтехимию и машиностроение. В результате годовой рост цен производителей в промышленности достиг в 2005 г. уровня, наблюдавшегося в 2000 г., — около 30% (в 2001—2003 гг. этот показатель колебался в диапазоне 8—17%). В то же время темпы роста в обрабатывающих отраслях замедлились с уровня 10,5%, характерного для 2003—2004 гг., до 5,7% в 2005 г. Рентабельность производства товаров для внутреннего рынка снижалась, а рост потребления все больше удовлетворялся за счет импорта (прирост импорта на 28,5% в 2005 г. по сравнению с 2004 г.); доля импорта в товарных ресурсах розничной торговли выросла, по данным Росстата, с уровня 40—41% в 2000—2002 гг. до 45% в 2005 г.

Этот эффект, однако, оказался не столь явно выражен в общем росте ВВП 2005 г. в силу двух обстоятельств. Во-первых, в отличие от ситуации 2001—2002 г. цены на традиционные товары российского экспорта продолжали расти. В результате, несмотря на снижение рентабельности, инвестиционные ресурсы предприятий оставались весьма значительными. Во-вторых, топливно-энергетический сектор перестал быть основным локомотивом экономического роста. В продолжение тенденции, наметившейся еще в 2004 г., рост ВВП по итогам года оказался достаточно высоким за счет ускоренного роста оборота розничной торговли (ежегодный прирост 13% в 2004—2005 гг. против роста в среднем на 9% в 2002—2003 гг.), сектора услуг и строительства.

В целом, говоря о качестве экономического роста в 2003—2005 гг., можно определить этот период как *переходный*. Стимулирующее влияние на экономику в 2003 г. оказал рост доходов от экспорта, однако в последующие годы проявилась важная новая особенность: дальнейший рост цен на нефть и увеличение положительного сальдо по счету текущих операций более не оказывало прямого влияния на уровень инвестиций и экономическую динамику, как это имело место в 2000 и 2003 гг. Темпы прироста инвестиций в основной капитал стремительно росли в начале 2003 г. (в 2002 г. прирост составил 2,8% по сравнению с уровнем предыдущего года, а в 2003 г. — 12,5%) и достигли пика в конце 2003 — начале 2004 г. Однако во второй половине 2004 — начале 2005 г. они заметно снизились; в результате по итогам 2005 г. рост инвестиций составил 10,9% против 13,7% в 2004 г., несмотря на все увеличивающийся приток экспортной выручки. Второй важной особенностью «переходного» периода можно считать изменение самой модели экономического роста: тенденция опережающего роста секторов, ориентированных на внутренний спрос, на фоне замедления роста добывающих секторов и промышленности в целом, стала еще более отчетливой в 2005 г.

Наконец, еще одной тенденцией, формирование которой пришлось на «переходный» период, стало изменение ситуации в сфере притока капитала. В середине 2003 г. Россия проходит пик выплат по внешнему долгу; на фоне высоких нефтяных цен это создало условия для повышения оценок ее кредитоспособности международными рейтинговыми агентствами: в октябре агентство *Moody's* повышает кредитный рейтинг России до нижней ступеньки инвестиционного уровня. Изменение динамики показателей по счету операций с капиталом стало заметным уже к концу 2003 г.: обязательства банков перед нерезидентами увеличились в IV квартале втрое по сравнению с предыдущим кварталом, по итогам года обязательства банковского и нефинансового сектора выросли на 85%. В 2004 г. динамика притока капитала была противоречивой: рост обязательств банковского сектора перед нерезидентами оказался ниже, чем в предыдущем году (в результате банковского кризиса, приведшего к оттоку средств во II квартале), зато интенсивно росли обязательства нефинансового сектора (достигнув 31,76 млрд долл. против 22,1 долл. в 2003 г.). В 2005 г. совокупный рост обязательств финансового и нефинансового секторов перед нерезидентами вновь составил 185% по отношению к уровню предыдущего года (71,77 млрд долл.). В результате впервые в пореформенной истории России по итогам года фиксируется чистый приток капитала. Именно эта новая тенденция, как представляется, оказывала наибольшее влияние на качество и темпы экономического роста, равно как и на особенности экономической политики, в течение следующего периода экономического роста в 2005—2007 гг.

2.3.2. Третий период экономического роста (2005—2007): особенности инвестиционной модели

Третий период экономического роста в России (2005—2007) характеризовался (на фоне продолжающегося роста доходов от сырьевого экспорта) двумя главными особенностями: возрастающим влиянием на экономическую динамику фактора внутреннего спроса и кардинальным изменением ситуации в сфере притока капитала.

Тенденция к быстрому расширению внутреннего рынка обозначилась, как уже было сказано, еще в рамках «переходного» этапа и окончательно закрепилась в 2006—2007 гг.: темпы роста внутреннего спроса в 2004—2005 гг. составляли 9—10% в год, в 2006 г. — 13, а в 2007 г. — 17%. Вклад внутреннего спроса в темпы

роста ВВП, по оценке ИЭПП, составлял в 2005—2006 гг. около 80%¹. Продолжающийся опережающий рост доходов населения (ежегодный прирост реальных располагаемых доходов в 2005—2007 гг. составлял в среднем 12%) обеспечивал значительное расширение платежеспособного спроса. Если в 2000—2003 гг. среднегодовой прирост фактического конечного потребления домашних хозяйств составлял 8,2%, то в 2004—2007 гг. он был в среднем в 1,5 раза выше — 12,3%. Эти тенденции отражаются в отраслевой структуре роста ВВП: на протяжении 2006—2007 гг. лидерами роста оставались строительство, оптовая и розничная торговля, а также сектор услуг. Еще одним ярким проявлением отмеченной тенденции являлся опережающий (по отношению к росту выпуска) рост оборота розничной торговли: если в 2002—2003 гг. ежегодный прирост в этом секторе составлял в среднем 9%, то в 2004—2005 гг. почти в 1,5 раза выше — 13%, в 2006 г. рост составил 14% по отношению к уровню предыдущего года, а в 2007 г. — 16%. При этом структура потребления меняется в пользу товаров длительного спроса. Расширение платежеспособного спроса поддерживалось быстрым ростом потребительского кредитования: объем кредитов, выданных физическим лицам, в 2005—2007 гг. рос ежегодно в среднем в 1,7 раза, в результате в 2007 г. доля этих кредитов составила уже почти четверть (23%) общего объема кредитов, выданных кредитными организациями, в то время как в 2004 г. она составляла лишь 14,5%, а в 2003 г. — 9,8%.

Притом что тенденция быстрого расширения платежеспособного потребительского спроса на товары и услуги являлась важнейшим ориентиром для экономических агентов, ускорение роста со второй половины 2006 г. не ограничивалось потребительским сектором, нохватило широкий круг отраслей, что стало возможно благодаря значительным изменениям в динамике инвестиций. Если в 2003—2004 гг. средний ежегодный прирост инвестиций в основной капитал составлял 13%, а в 2005 г. снизился до 10,9%, то в 2006—2007 гг. наблюдается резкая смена тренда: прирост инвестиций в основной капитал в 2006 г. составил, по данным Росстата, 16,7%, а в 2007 г. достиг рекордного для всего пореформенного периода уровня 21,1%, превысив показатель 2000 г. При этом ускоренный рост инвестиций наблюдался как в отраслях, ориентированных на потребительский спрос (в особенности в торговле), так и в традиционных промышленных секторах. В частности, в 2006—2007 гг. была преодолена тенденция сокращения инвестиций в топливной промышленности (прирост инвестиций составил здесь 25% в 2006 г. и 19,1% в 2007 г.); в 1,5 раза в 2007 г. выросли инвестиции в производство и распределение электроэнергии. Все это позволило преодолеть наблюдавшуюся в 2005-м и первой половине 2006 г. тенденцию к замедлению роста в целом в промышленности и в обрабатывающих отраслях. Так, промышленное производство выросло в 2007 г. на 6,3% (по сравнению с 3,9% в 2006 г.), а рост в обрабатывающих отраслях составил 9,5% (против 4,4% в 2006 г.) и вернулся к тем значениям, которых он достигал в 2000 и 2003—2004 гг.

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на ускорение темпов роста промышленности в этом периоде, они, как и в прежние годы, отставали от темпов роста спроса, который в результате удовлетворялся в значительной мере за счет импорта (доля импорта в общих товарных ресурсах розничной торговли повысилась в 2007 г. до 47%, а в секторе непродовольственных товаров — до 54,5%). Эта тенденция наблюдалась на всем протяжении периода экономического роста начиная с 2001 г., однако характерно, что резкое расширение инвестиционных воз-

¹ Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. Вып. 27. М.: ИЭПП, 2006. С. 179; Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП, 2007. С. 299.

возможностей предприятий в 2006—2007 гг. не позволило ее преодолеть. Стоит, впрочем, отметить, что структура импорта на протяжении этой фазы экономического роста значительно менялась: на фоне заметного снижения доли продовольственных и сырьевых товаров в структуре импорта резко росла доля товаров инвестиционных. В целом доля импорта машин, оборудования и транспортных средств в структуре импорта выросла с 34,7% в 2003 г. до 51% в 2007 г.

Еще одной особенностью, проявившей себя в конце рассматриваемого периода, стало возобновление тенденции к ускоренному росту внутренних цен. Средний рост цен производителей промышленной продукции в 2007 г. составил 25,1%, что в 2 раза выше среднегодовых показателей 2005—2006 гг. Наиболее драматически выросли цены производителей в сфере добычи полезных ископаемых (52% к уровню предыдущего года), в обрабатывающих отраслях рост цен в 2007 г. составил 17,8% при среднем росте на 10,7% в течение двух предыдущих лет. В этих показателях можно видеть отчасти повторение ситуации 2000—2001 и 2004—2005 гг.: рост цен на внешних рынках и благоприятные изменения в динамике притока капитала с определенным лагом вызывают инфляцию издержек на внутреннем рынке. В условиях массивного притока капитала, высокой инвестиционной активности и быстрого расширения платежеспособного спроса этот эффект не приводил к замедлению темпов роста, но, очевидно, может быть расценен как признак «перегрева» экономики.

Отмеченные выше особенности третьего периода экономического роста в России позволили говорить о переходе к инвестиционной модели роста. В целом рост инвестиционной активности был обусловлен как ростом прибылей предприятий, так и — в еще большей степени — расширением их возможностей по привлечению заемных средств. Доля привлеченных предприятиями средств в структуре инвестиций в основной капитал возрастала со среднего для 2002—2004 гг. уровня 54,8% до 58,5% в 2007 г. В свою очередь в структуре привлеченных средств динамично росла доля банковских кредитов: в 2003 г. она составляла 6,4%, в 2004—2005 гг. — 8, а в 2006—2007 гг. — 9,5%¹.

Резкое расширение инвестиционных возможностей экономики, безусловно, связано с радикальным изменением ситуации в сфере притока капитала. Как уже упоминалось, эта тенденция обозначилась еще в 2003—2005 гг. и была следствием как улучшения макроэкономических показателей российской экономики, так и глобальных тенденций на мировых рынках капитала. Обязательства российского банковского и нефинансового секторов перед нерезидентами в 2005 г. выросли на 85% по сравнению со значением 2004 г., что обеспечило чистый приток капитала по итогам года. По итогам 2006 г. эти обязательства составили 103,4 млрд долл., что на 45% больше аналогичного показателя 2005 г. (прирост был обеспечен в основном стремительным увеличением обязательств банковского сектора — в 2,65 раза). К концу 2007 г. обязательства банковского и нефинансового секторов составили 215,5 млрд долл., т. е. более чем в 2 раза превзошли значения 2006 г. (на этот раз основной вклад в рост показателя пришелся на нефинансовый сектор, чьи обязательства перед нерезидентами выросли в 2,77 раза). В результате чистый приток капитала в 2006 г. составил 42 млрд долл., а в 2007 г. — 83 млрд долл.

Приток капитала в Россию лежит в русле общей тенденции массивного притока капитала на развивающиеся рынки в 2003—2007 гг. При этом если в 2003—2004 гг. динамика притока капитала в Россию оставалась неустойчивой, то в

¹ Отмечавшийся в 2005—2007 гг. рост доли средств федерального бюджета в структуре инвестиций до некоторой степени компенсировал сокращение доли инвестиций из бюджетов субъектов Федерации. Абсолютное увеличение доли бюджетных средств в инвестициях характерно для 2007 г.

2005—2007 гг. Россия являлась одним из лидеров среди развивающихся стран по темпам привлечения капитала. В то время как общий объем притока частного капитала на развивающиеся рынки в 2007 г. был вдвое большим, чем в 2005 г., объем обязательств российских предприятий и банков перед нерезидентами в 2007 г., по данным платежного баланса, утроился по сравнению с аналогичным показателем 2005 г. Вместе с тем структура притока капитала в Россию и на развивающиеся рынки в целом существенно различалась. Около 65% общего объема частных вложений в рынки развивающихся стран приходилось на вложения в активы, в том числе более 50% общего объема этих вложений — на прямые инвестиции (табл. 2.2).

Таблица 2.2

**Приток частного капитала на развивающиеся рынки
и его структура**

Показатель	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Общий приток капитала (инвестиции и кредиты), млрд долл.	169,1	274,1	412,5	551,4	760,3	1028,9
Прирост, % к предыдущему году	+3,0	+62,0	+50,0	+34,0	+38,0	+35,0
Из них вложения в активы, млрд долл.	166,2	186	265,9	357,4	472,3	615,9
Доля от общего притока капитала, %	98,0	68,0	64,5	65,0	62,0	60,0
В том числе прямые инвестиции, млрд долл.	160,7	161,9	225,5	288,5	367,5	470,8
Доля от общего притока капитала, %	95,0	59,0	54,5	52,0	48,0	45,7
Частные кредиты, млрд долл.	3,8	84,4	155,2	222,7	288,0	413,0
Доля от общего притока капитала, %	2,25	31,0	37,5	40,5	38,0	40,0

Источник. Всемирный банк, Global Development Finance 2008 (http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2008/Resources/gdf_ch02_033-080_web.pdf).

Между тем в России это соотношение было совершенно иным: доля вложений в активы в общем притоке капитала (рассматриваемом как размер обязательств финансового и нефинансового секторов перед нерезидентами по данным платежного баланса) составляла в разные годы от 18 до 42% (табл. 2.3) и за пять лет равнялась в среднем 30%. Доля прямых инвестиций варьировала в том же диапазоне и за 5 лет составила в среднем 27%. Весьма близкими оказываются и данные по структуре инвестиций, рассчитанные по методологии Росстата: на инвестиции, осуществляемые на возвратной основе, в 2004—2007 гг. приходилось 75% всего притока средств, за исключением 2006 г., когда этот показатель снизился до 69%.

Таблица 2.3

**Обязательства банковского и нефинансового секторов России
перед нерезидентами по данным платежного баланса, млн долл.**

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007
Объем обязательств, всего	33 358	38 840	71 776	103 378	215 567
Рост к предыдущему году, %	+85,5	+16,5	+85,0	+44,0	+108,0
Из них вложения в активы, млн долл.	7533	16 251	13 857	38 281	61 572
Доля от общего объема обязательств, %	22,5	41,8	18,3	37,0	28,5
Из них прямые инвестиции, млн долл.	7956	15 445	12 896	29 701	55 074
Доля от общего объема обязательств, %	24,0	39,75	18,0	28,7	25,5

Источник. Платежный баланс РФ.

Сравнивая эти данные со структурой общего притока капитала на развивающиеся рынки, следует иметь в виду, что снижение доли вложений в активы в общем притоке в 2005—2007 гг. (см. табл. 2.2) связано, вероятно, в определенной степени с увеличением веса «российского фактора», т. е. если вычесть российскую долю из данных по общему притоку капитала на развивающиеся рынки в 2005—2007 гг., то наблюдаемое уменьшение доли вложений в активы в эти годы будет в значительной мере нивелировано. Кроме того, географическая структура прямых иностранных инвестиций в российскую экономику свидетельствует, что значительная их часть является по сути возвращением вывезенного ранее российского капитала.

В результате общий внешний долг российского корпоративного сектора составил по итогам 2007 г. 413 млрд долл. (около 30% ВВП), что само по себе не выглядит критическим по мировым меркам. Однако специфическим является, во-первых, то обстоятельство, что львиная доля долга приходится на ограниченный круг крупнейших компаний, а около трети — на компании, контролируемые государством, и, во-вторых, отношение внешнего долга к объему прямых иностранных инвестиций. Так, например, объем привлеченных Россией в 2005—2007 гг. прямых иностранных инвестиций составил 57% суммы привлеченных за это время корпоративным сектором синдицированных кредитов, в то время как у Китая этот показатель составил 407%, у Бразилии — 100, а у Индии — 71%.

Таким образом, регистрируемый рекордный приток капитала в Россию в 2005—2007 гг. связан не столько с фундаментальными, сколько с конъюнктурными факторами. Значительная часть прямых инвестиций является вложениями внутренних инвесторов, защищенными иностранной юрисдикцией, и в этом смысле свидетельствует не об улучшении, а скорее о сохраняющихся недостатках инвестиционного климата. В то же время ключевую роль в обеспечении экономики инвестиционными ресурсами играл стремительный рост внешних корпоративных займов на фоне избытка ликвидности на мировых рынках, с одной стороны, и ослабления доллара к большинству мировых валют, в том числе к рублю, — с другой. В результате в условиях, когда растущие доходы от экспорта сырья аккумулировались в резервах, а национальный финансовый сектор оставался недостаточно развит, зависимость инвестиционных процессов и экономического роста от иностранного финансирования значительно возросла.

2.3.3. Экономическая политика 2004—2007 гг.: возвращение государства

В 2004—2006 гг. правительство продолжало придерживаться консервативной бюджетной политики, несмотря на продолжающийся стремительный рост доходов от сырьевого экспорта. Движение нефтяных цен к абсолютным историческим максимумам при установленном для топливно-энергетического сектора налоговом режиме привело к тому, что доходы федерального бюджета выросли с уровня 20% ВВП, характерного для 2002—2004 гг., до уровня 23,5% ВВП в бюджетах 2005—2007 гг. (доходы расширенного правительства выросли соответственно с 37,5% ВВП в 2002—2004 гг. до 39,8% в 2005—2007 гг.), в то время как расходы оставались на прежнем уровне (в среднем 16% ВВП в 2004—2006 гг.). В 2007 г. расходы бюджета заметно выросли — до 18,1% ВВП; основной рост пришелся на статьи «Национальная экономика», «ЖКХ» и «Общегосударственные вопросы». Причем, несмотря на то что 2007 год был «предвыборным», в данном случае речь шла не столько о конъюнктурном росте расходов, сколько о принципиальном

повороте бюджетной политики в направлении расширения инвестиционной активности государства. Об этом свидетельствовал трехлетний бюджетный план, в котором бюджетные расходы 2008—2009 гг. предполагалось увеличивать и дальше — до уровня 18,8% ВВП, а профицит бюджета практически не предусмотрен.

Важнейшей тенденцией 2004—2007 гг. стал фактический провал программы дальнейшего снижения инфляции. Цикл ее устойчивого снижения был прерван еще в 2004 г., когда по итогам года индекс потребительских цен остался практически на уровне предыдущего года (11,7%). В дальнейшем устанавливаемые правительством и ЦБ годовые ориентиры инфляции систематически пересматривались, незначительное снижение индекса потребительских цен по итогам 2005 и 2006 гг. далось с большим трудом, не выглядело устойчивым и в результате не только не вело к снижению инфляционных ожиданий, но и подогревало их. В 2007 г. инфляция вернулась к значениям 2003 г. (11,9% по итогам года). В целом можно сказать, что период 2004—2007 гг. продемонстрировал ограниченность возможностей проведения жесткой денежной политики в условиях сверхвысоких доходов от сырьевого экспорта и притока капитала. Несмотря на многократные заявления ЦБ о необходимости перехода к политике таргетирования инфляции, реальная политика денежных властей продолжала балансировать между ориентирами по инфляции и по укреплению рубля. При этом что значительная часть конъюнктурных экспортных доходов аккумулировалась в резервных фондах, изменение ситуации с притоком капитала в страну в 2005—2007 гг. привело к быстрому увеличению золотовалютных резервов и росту денежной массы в 2006 г.

Радикальное изменение внешней конъюнктуры оказало значительное влияние на характер экономической политики правительства. Как уже было сказано, систематический пересмотр экономической стратегии в сторону увеличения прямого участия государства в хозяйственной и экономической деятельности начался в 2003—2004 гг., а в 2005—2007 гг. движение в этом направлении приобрело систематический характер. В общем виде можно выделить несколько основных этапов этого процесса на протяжении второго президентского срока В.В. Путина.

На первом этапе речь шла об усилении позиций государства в нефтегазовой отрасли за счет реприватизации и консолидации активов в подконтрольных государству компаниях. В 2004 г. одним из последствий банковского кризиса стало значительное укрепление позиций государства в банковском секторе. В ходе кризиса впервые была опробована схема прямого кредитования подконтрольных государству банков Центробанком, при этом предоставленный ВТБ «стабилизационный» кредит не был связан с проблемами самого банка и фактически был использован в качестве средства рыночной экспансии. Продемонстрированная готовность государства оказать неограниченную поддержку банкам с госучастием привела к переоценке их статуса в сравнении с частными банками в глазах вкладчиков и инвесторов. Укреплению государства в банковском секторе способствовала и трансформация подконтрольного «Газпрому» Газпромбанка из ведомственного банка в полноценное кредитное учреждение с большим инвестиционным портфелем. Вторым этапом стало начало имущественной экспансии ФГУП «Рособоронпром» и принятие концепции создания госхолдингов в машиностроении (авиастроение, судостроение, автопром). Наконец, третий этап — корректировка бюджетной политики в сторону увеличения инвестиционной активности государства. И если первоначально в качестве механизмов реализации этой стратегии предполагалось использовать институты, являющиеся по своей сути рыночными (инвестиционный фонд, особые экономические зоны), то затем на первый план выдвинулись дирижистские формы в виде института госкорпораций.

Таким образом, к 2007 г. сформировалась новая концепция экономической политики, в рамках которой государство, вернувшее себе прямой контроль или «командные высоты» в ряде ключевых отраслей, провозгласило своей целью осуществление структурного маневра, предполагающего максимизацию доходов от экспорта энергоносителей и перераспределение этих доходов в пользу инфраструктурных вложений, капиталоемких отраслей промышленности и социального сектора, которые и должны в будущем обеспечить высокие темпы роста экономики (так называемая концепция двухконтурной экономики).

2.4. Эволюция экономической политики и стадий экономического роста в 2000—2007 гг.

Рассматривая взаимосвязь внешних факторов, оказывавших влияние на условия экономического развития России, и эволюцию подходов и приоритетов экономической политики правительства, можно выделить, таким образом, три основные стадии экономического роста и три соответствующих типа экономической политики, сменявшие друг друга на протяжении всего периода экономического роста 2000—2007 гг.

На первой стадии (2000—2002) основными факторами роста являлись доходы сырьевых корпораций (трансформировавшиеся в инвестиции) и наличие незагруженных мощностей и незадействованной инфраструктуры. В разрезе экономической политики доходы от сырьевого экспорта рассматривались на этом этапе преимущественно в контексте целей макроэкономической стабилизации (стабилизация валютного курса, сбалансированность бюджета, рационализация долгового бремени). Структурная политика была нацелена на стимулирование роста и подразумевала набор мероприятий, характерных именно для стран, стремящихся улучшить условия конкуренции и деловой климат в целях привлечения инвестиций. Впрочем, эффект от проводимых в этом направлении мер (часто непоследовательных) выглядел по итогам 2001—2002 гг. достаточно ограниченным.

На второй стадии (2003—2005) на фоне нового витка роста нефтяных цен — их выхода из коридора 18—28 долл. за баррель, — а также прохождения пика платежей по внешнему долгу российское правительство де-факто столкнулось с проблемой управления богатством. Первоначально оно придерживалось стратегии накопления резервов на случай изменения конъюнктуры (которое рассматривалось пока как весьма вероятное) и стимулирования роста доходов населения, позволяющего запустить механизм экономического роста за счет расширения внутреннего спроса. Параллельно происходило расширение прямого участия государства в капитале компаний топливного и финансового секторов: на смену идеологии ограничения участия государства в хозяйственной деятельности, декларировавшейся на первой стадии, пришла идеология «частно-государственного партнерства» и сохранения государственного контроля в «стратегических отраслях».

На третьей стадии экономического роста (2005—2007) продолжавшийся рост цен на сырье (прежде всего на нефть и газ) сформировал представление о долгосрочном характере высоких сырьевых цен и изменил взгляд на роль сырьевых доходов в экономическом развитии страны — теперь они рассматриваются как долгосрочный ресурс ускоренного экономического развития. Причем речь идет не только о возможности прямой поддержки роста за счет госинвестиций, но и о роли экспортно-сырьевых доходов как гарантии долгосрочной устойчивости валютных резервов, бюджета и курса национальной валюты, обеспечивающих инвестиционную привлекательность экономики даже при относительно низком каче-

стве институциональной среды. В этот момент начинает формироваться концепция управления ростом и укрепляются представления о ключевой роли государства в формировании новых точек роста в промышленности, науко- и капиталоемких секторах. Фактически экономическая политика претерпела кардинальную трансформацию от концепции невмешательства государства в хозяйственную деятельность — от концепции «государства — ночного сторожа», заложенной в «программе Грефа», — к концепции «государства-предпринимателя».

Кардинальное изменение ситуации с притоком капитала отодвигает на задний план задачи улучшения общего инвестиционного климата. Ухудшение общей правовой ситуации компенсируется прямым участием или патронажем государства в отношении крупных холдингов и промышленных групп, обеспечивающим для них фактически индивидуальные правовые режимы. Кроме того, участие государства облегчает крупнейшим компаниям доступ к финансовым ресурсам: долги этих компаний осознаются участниками рынка как квазисуверенные, что в конечном счете ведет к сверхбыстрому росту корпоративного внешнего долга. В целом, как видно из приведенных выше данных по структуре притока капитала в Россию и на другие развивающиеся рынки (табл. 2.2 и 2.3), в то время как многие развивающиеся страны использовали сложившуюся конъюнктуру финансовых рынков для массированного привлечения прямых иностранных инвестиций, стратегия российских компаний заключалась в замещении необходимых инвестиций дешевыми кредитами на фоне ухудшения условий для инвестирования в секторах высокой доходности. Фактически этот «инвестиционный маневр» и стал экономическим фундаментом нового курса в экономической политике, равно как и источником средств, позволивших осуществить широкую экспансию государства в хозяйственной сфере (значительная часть привлеченных в 2005—2007 гг. кредитных средств была использована для перераспределения и консолидации активов в рамках перехода к новой экономической модели «управления ростом»).

Таким образом, на протяжении всего рассматриваемого периода влияние внешних факторов на экономический рост и реальные приоритеты экономической политики правительства оставалось чрезвычайно высоким. Однако характер этого влияния менялся, становился более сложным и опосредованным. Вместе с тем на протяжении всех трех стадий рост экспортных доходов и притока капитала в страну вызывал определенные негативные эффекты, оказывающие угнетающее влияние на экономический рост: тенденцию к укреплению рубля, росту внутренних издержек и ускоренному росту импорта в связи с более быстрыми темпами расширения внутреннего спроса по сравнению с темпами роста выпуска. Рост издержек снижал конкурентоспособность как несырьевого экспорта, так и отечественной продукции, производимой для внутреннего рынка, что в конечном счете, с одной стороны, увеличивало дисбалансы в структуре внешней торговли, а с другой — ослабляло стимулирующий эффект расширения внутреннего спроса на рост выпуска. В результате поддержание высоких темпов роста требовало привлечения все более значительных внешних ресурсов. Все это позволяет оценить модель экономического роста в России в 2000—2007 гг. как преимущественно экстенсивную, опирающуюся в основном на рост объемов привлекаемого капитала и компенсировавшую за счет этого институциональную слабость экономики и недостаточные темпы роста производительности труда и эффективности использования капитала.

Глава 3

Институциональное развитие российской экономики: паллиативы и противоречия

Среди формальных определений, наиболее емко характеризующих период 2000-х годов (*по крайней мере до середины 2008 г.*), в первую очередь можно указать предсказуемость, стабильность, доминирование тенденций прошлых лет. Вместе с тем институциональные тенденции, характерные для 2000-х годов, оставляют весьма двойственное впечатление. Более того, можно говорить о нескольких неявных противоречиях или подмене понятий институционального развития, которые уже проявили себя или будут иметь принципиальное значение в долгосрочном периоде. Весьма наглядно те из них, которые касаются финансовой системы, проявились в условиях финансового кризиса осени 2008 г.

3.1. Политика versus экономика: асимметричность взаимовлияния

Все количественные показатели развития российской экономики начала 2000-х — середины 2008 г. свидетельствовали о подъеме¹. Среди них значительный рост капитализации ведущих российских компаний, превзошедшая все прогнозы динамика фондового рынка, снижение доли зарубежных торговых площадок в торговле российскими ценными бумагами, эйфория публичных размещений (ИРО), некоторое оживление (после фактического моратория 2003—2004 гг.) в сфере новаций корпоративного управления на уровне компаний, развитие процесса легализации капитала, положительное сальдо счета капитала (впервые в 2005 г. с 1994 г.) и др. Для одних из них в последние годы действительно сложились объективные экономические предпосылки, в отношении других сказались те или иные конъюнктурные, политические, правовые и психологические факторы.

Капитализация российских компаний к лету 2008 г. достигла 1,3 трлн долл., что характеризовало Россию как один из самых крупных развивающихся рынков. По данному показателю из всех развивающихся рынков Россия уступала лишь Китаю. Вместе с тем неудержимый рост российского фондового рынка на фоне усиления сырьевой ориентации экономики заставлял задуматься о рисках «мыльного пузыря». Резкий рост капитализации российских компаний связан прежде всего с мировой конъюнктурой сырьевых цен, тем более с учетом того факта, что подавляющее

¹ Подробнее см.: Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008; см. также обзоры ИЭПП предыдущих лет.

число российских «голубых фишек» относятся к сырьевому сектору экономики. По некоторым оценкам, «вклад» макроэкономической ситуации в России в динамику фондового рынка не превышает 1—2%, а определяющими являются ликвидность и конъюнктура мировых финансовых рынков, что сказывается также на объективных возможностях регулирования национального рынка¹.

Экономическая динамика и улучшение финансового состояния предприятий сопровождались беспрецедентным увеличением чистого притока частного капитала. 2005—2007 годы стали периодом роста внешнего финансирования (первичное размещение акций (IPO) и корпоративные облигационные займы на внутреннем и внешнем рынках) крупнейших компаний и банков. Положительное сальдо счета капитала было обусловлено в 2005—2007 гг. значительными заимствованиями государственных компаний, которые использовались для оплаты поглощаемых частных активов. Очевидно также, что большую долю в чистом притоке составляют репатрируемые российские капиталы (об этом свидетельствует и рост инвестиций из традиционных офшоров), хотя провести четкое разграничение между резидентами и нерезидентами невозможно.

Тем не менее резкий рост IPO в этот период связывался в том числе со стремлением застраховаться от рисков новой фазы политико-делового цикла после марта 2008 г. Ажиотаж первичных размещений в 2006—2007 гг. в контексте политических рисков находит подтверждение и при анализе особенностей конкретных мотивов российских компаний². Получение инвестиций для развития бизнеса характерно прежде всего для потребительского сектора (около 80% участников IPO последних лет), который не генерировал, в отличие от сырьевых компаний, значительных денежных потоков и не имел упрощенного доступа к банковским кредитам. Значимый интерес к IPO в этом секторе стал проявляться примерно с 2003 г., когда компании из-за отсутствия необходимой залоговой базы и значительной долговой нагрузки были вынуждены обратиться к размещению акций. Однако большинство компаний потребительского сектора, действительно готовых к IPO, уже осуществили его. Другой мотив — фиксация стоимости компании и привлечение денег для нужд акционеров — характерен для компаний, отраслевая принадлежность которых не дает особых перспектив роста либо, напротив, имеющих потребность в финансировании сделок по приобретению новых активов, компенсации «выхода» партнеров (акционеров) из бизнеса и др. Целый ряд крупнейших сырьевых компаний-эмитентов, не испытывая потребности в инвестиционных ресурсах посредством IPO, заинтересованы в увеличении и фиксации капитализации как страховке для выхода из бизнеса в том случае, если крупнейшим акционерам придется расстаться с собственностью из-за политических причин. Некоторые уже частично осуществили такую «страховку», зафиксировав стоимость компании, продав часть пакета и легализовав оставшиеся активы. При этом очевидно, что облигационные займы являются гораздо более дешевым источником внешних финансовых ресурсов, который тем не менее не решает задач страховки от политических рисков. Указанные соображения относятся и к некоторым крупнейшим государственным компаниям, хотя и по иным мотивам.

Зарубежная экспансия целого ряда крупных частных российских компаний (групп), характерная для 2005—2007 гг., также связана, по всей видимости, не

¹ См.: *Абрамов А.Е.* Российский фондовый рынок в 2005 году: успех или рост «мыльного пузыря»? // *Российская экономика в 2005 году.* М.: ИЭПП, 2006.

² См.: *Коротецкий Ю., Москаленко Л., Тальская М.* IPO выходят из моды // *Эксперт.* 2006. № 39. С. 19—27.

только с логикой корпоративного развития, фиксацией своего положения на новых рынках и поиском объектов для инвестирования свободных средств, но и с подготовкой к новому политико-деловому циклу в России.

Возобновление инициатив частного сектора в сфере корпоративного управления лежит в основном в сфере количественных новаций (объемы раскрываемой информации, состав советов директоров), что связано с процедурами IPO и требованиями регулятора. Напротив, качественные аспекты (минимизация рисков нарушения прав миноритариев, дивидендная политика, отношения с дочерними компаниями, бенефициарные собственники и др.) затронуты по-прежнему минимально.

Начавшиеся процессы легализации капитала обусловлены не только адаптацией крупного бизнеса к ситуации «после ЮКОСа», но и более прикладными мотивами. С одной стороны, в 2005—2008 гг. более заметным явлением стали сделки, связанные с выходом из бизнеса (продажей долей) некоторых мажоритарных акционеров (партнеров). Это связано не только с переориентацией интересов на новые сферы инвестирования или отходом от оперативного управления, но и с определенного рода защитной стратегией — трансформация собственности в ликвидность, причем размещенную за рубежом, со всей очевидностью затрудняет ее национализацию. С другой стороны, наметилась тенденция к расширению акционерной базы крупнейших компаний посредством продажи части акций крупнейшими акционерами на открытом рынке (в том числе через IPO). Помимо легализации полученных финансовых средств достигается и легализация остающихся под контролем (в собственности) долей в соответствующих компаниях.

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

Один из наиболее значимых элементов благоприятного институционального окружения — общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления долгосрочных инвестиций — по-прежнему «не работает». До начала 2000-х годов это было связано в первую очередь с качеством институтов государственного управления и регулятивной деятельностью государства — незащищенность прав собственности, налоговая сфера, лицензии, тарифы естественных монополий, административные барьеры, коррупция, пробелы в различных областях права, неэффективное правоприменение и т. д. В середине 2000-х годов риски, привносимые в предпринимательскую деятельность (речь идет, естественно, о легальных ее видах и формах) институтами и регулятивной деятельностью государства, остаются не менее значимыми, однако заметно возросло значение нового фактора — государство все более явно восстанавливает свое прямое вмешательство в экономику.

Еще в 2003—2004 гг. обсуждение проблем имущественной экспансии государства и, более широко, государственного капитализма как факторов, значимых для экономики России, вызывало в ряде случаев весьма резкое отторжение некоторых

исследователей, хотя указанные процессы получили первоначальное развитие уже с 2000 г. Переломным стал 2005 год, в настоящее время необходимо говорить не просто о расширении прямого государственного присутствия в российской экономике, но об устойчивой тенденции к доминированию государства в ряде ее ведущих отраслей.

В то же время динамичный рост российской экономики (по формальным количественным показателям) находил отражение в повышающихся экономических (кредитных) рейтингах страны. В 2006 г. крупнейшие рейтинговые агентства (Fitch и Standard & Poor's) присвоили России кредитный рейтинг по обязательствам в иностранной валюте «BBB+», что означало как переход страны в новое «инвестиционное качество» на международных финансовых рынках, так и снижение издержек для российских компаний-заемщиков. Следующим ожидаемым шагом был переход России к рейтингам уровня «А». В 2007 г. Совет ОЭСР перевел Россию в третью (в шкале от высшей — нулевой — до седьмой) группу кредитных рисков, к которой относятся ЮАР, Израиль, Индия, Таиланд, Марокко, Латвия, Венгрия, Болгария, Румыния и ряд других стран. В марте 2008 г. Standard & Poor's повысило прогноз суверенного рейтинга России со «стабильного» на «позитивный».

В отличие от рисков российских собственников для наиболее консервативных иностранных институциональных инвесторов политические риски, не связанные напрямую с электоральным циклом, оставались весьма значимыми. В качестве весьма авторитетного примера можно привести рейтинг, разрабатываемый одним из крупнейших и наиболее консервативных глобальных инвесторов — пенсионным фондом США California Public Employees' Retirement System (CalPERS), активы которого составляют более 225 млрд долл. (табл. 3.1). Его приход на тот или иной развивающийся рынок означает получение этим рынком «знака качества», свидетельствующего о его пригодности для других крупных институциональных инвесторов.

Таблица 3.1

**Рейтинговая оценка стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай)
на предмет допустимости инвестирования активов CalPERS в 2006 г.**

Показатель	Вес фактора, %	Запрещено инвестировать		Разрешено инвестировать		Максимальная оценка
		Россия	Китай	Индия	Бразилия	
1. Страновые факторы риска:						
1.1. Политическая стабильность	16,7	1,0	1,3	1,7	1,7	3,0
1.2. Информационная открытость	16,7	2,0	1,3	2,7	2,7	3,0
1.3. Соблюдение стандартов регулирования трудовых отношений	16,7	1,7	1,0	1,0	1,7	3,0
2. Рыночные факторы:						
2.1. Рыночная ликвидность и волатильность	12,5	3,0	3,0	3,0	2,7	3,0
2.2. Регулирование рынка / правовая система / защита прав инвесторов	12,5	2,0	1,7	2,3	2,3	3,0
2.3. Открытость рынка капитала	12,5	1,3	1,3	1,0	1,7	3,0
2.4. Эффективность расчетов / транзакционные издержки	12,5	2,3	2,0	2,3	3,0	3,0
ИТОГО	100,0	1,9	1,6	2,0	2,3	3,0

Источник. www.calpers.ca.gov

В 2006 г. из четырех стран БРИК Россия и Китай по методике CalPERS набрали меньше 2,0 балла, попав тем самым в группу запрещенных для инвестирования рынков. Оценка на 2007 г. предусматривала, что итоговая оценка России остается на уровне предыдущего года — 1,9 балла¹, а оценка Китая повышена с 1,6 до 1,7 балла. Основные проблемы российского рынка были обусловлены низкими оценками уровня политической стабильности, качества законодательства о труде и открытости рынка капитала. При оценке состояния гражданских свобод, где 1 балл означает высший уровень гражданских свобод, а 7 — отсутствие таковых, Россия получила 5 баллов. Уровень независимости судебной системы и эффективности правовой защиты по России оценен в 1,0 балла из трех возможных, что существенно ниже, чем, например, в Китае. Россия также получила крайне негативные результаты при оценке независимости судебной системы, правовой защиты прав собственности, наличия фаворитизма при принятии судебных решений в пользу органов государственной власти, борьбы с организованной преступностью.

Методика рейтинга CalPERS является также очень показательной в том случае, если бы мы попытались оценить вклад основных факторов, тормозящих дальнейшее улучшение инвестиционной ситуации в стране. С учетом влияния тех или иных факторов, принимаемых во внимание при составлении рейтинга, становится очевидным *увеличение негативного влияния со стороны специфических страновых факторов («государства»), тогда как качество «рыночных факторов» постепенно возрастало.*

Аналогичные негативные оценки состояния гражданского общества и политической системы России можно обнаружить практически во всех традиционных рейтингах за 2006—2007 гг., анализирующих данные проблемы (даже с поправкой на высокую долю условности и политизированности многих из них), — гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, индексов экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc., фонда «Индем», Всемирного экономического форума, Всемирного банка, Transparency International и др. Более того, можно отметить ухудшение целого ряда рейтингов по сравнению с 2004—2005 гг.

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

¹ Для 2008 г. такие исследования уже не проводились.

характеризуется предвзятостью и коррумпирована, обеспечить исполнение условий контрактов сложно»¹.

В контексте *краткосрочных тенденций* ситуация является достаточно тривиальной. Сложившаяся *асимметрия экономических и политических факторов развития российской экономики* оказывается завуалированной общими показателями экономического подъема, нестабильной сырьевой конъюнктурой, показателями состояния государственных финансов (профицит бюджета, объемы Стабилизационного фонда, затем Фондов национального благосостояния и Резервного, величина золотовалютных резервов), показателями исключительной доходности российского фондового рынка до середины 2008 г.

Что касается *инвестирования*, то сложившаяся ситуация была также очевидна: искушение высокой доходностью до определенного порога оказывается сильнее опасений по поводу экономических свобод, прав инвесторов и вмешательства государства в экономику.

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

Наименее подвержены иллюзорному восприятию действительности, что характерно, *российские компании*, которые, как было отмечено выше, в наибольшей степени восприимчивы к потенциальным рискам политико-делового цикла. Можно указать и на весьма стабильное восприятие способностей государственной власти к эффективным действиям в сфере экономической политики со стороны *населения* (табл. 3.2, 3.3).

Таблица 3.2

**Почему в России сейчас нет серьезного экономического роста?
(Результаты опросов населения в 2003—2006 гг., %)**

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

¹ Административная реформа и реформа государственного регулирования в России: Доклад № 36157-RU. Всемирный банк, 2006.

Окончание табл. 3.2

1	2	3	4	5
10. Отсутствие инвестиций (вложений) в российскую экономику	11	11	12	12
11. Отсутствие законодательной защиты бизнеса	9	7	7	9
Другое	7	7	6	5
Затруднились ответить	12	12	9	11

Источники: «Левада-центр»; <http://www.levada.ru>

Как видно из табл. 3.2, на протяжении всего периода 2003—2006 гг. значимость такого фактора, как «бюрократический произвол, коррупция и взяточничество в высших эшелонах власти», оставалась практически стабильной (и наивысшей среди всех факторов). Третий и четвертый по значимости факторы — «неправильная экономическая политика властей» и «отсутствие у властей определенной экономической программы» — стабильно увеличивали свое значение в этот период. Напротив, второй по значимости фактор — «грабительская политика крупного российского бизнеса / “олигархов”, их незаинтересованность в экономическом возрождении страны» — устойчиво ослабевал. Невысокая значимость, с точки зрения населения, такого фактора, как «отсутствие законодательной защиты бизнеса», связана, по всей видимости, со смещением респондентами понятий (объединением проблем законодательной защиты и коррупции). Как видно из табл. 3.3, не менее 2/3 населения в течение 2000—2006 гг. *стабильно* отказывает правительству в способности разработать обоснованную экономическую программу для России. В любом случае приведенные в табл. 3.2 и 3.3 данные хорошо дополняют вывод о разнонаправленности действий «государства» и «рынка» в России 2000-х годов.

Таблица 3.3

Есть ли у нынешнего правительства России продуманная экономическая программа действий? (Результаты опросов населения в 2000—2006 гг., %)

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

Источники: «Левада-центр»; <http://www.levada.ru>

В *долгосрочном периоде* описанная выше проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и политических факторов развития российской экономики приобретает критичный характер, тем более если исходить из вполне реалистичного предположения о конъюнктурном характере источников текущего экономического роста, бюджетных доходов и финансирования социальных программ.

3.2. Политические институты versus экономические институты: проблема социального спроса

В 1990-е годы, когда, по крайней мере применительно к России, можно было говорить о периоде начального формирования новой институциональной структуры экономики, весьма типичным было использование следующих компонентов (критериев): приватизация, законодательство (объем и качество нового законодательства и правовых институтов), состояние банковского сектора (уровень независимости, деловых навыков и практики размещения кредитных ресурсов, а также уровень надзора и платежной системы) и роль правительства (рыночная ориентация правительства и эффективность управления государственным сектором). Последующие дополнения носили, на наш взгляд, сугубо специализированный характер. В 2000-е годы данный стандартный набор, к примеру, дополнился всевозможными оценками «качества корпоративного управления», экономико-правовых факторов развития финансовых рынков, «границ институциональных возможностей». Существенным явлением стал также заметный рост интереса к проблемам эффективности судебной системы и инфорсmenta в целом¹. Сегодня наиболее острой становится системная проблема адекватного качества политических институтов.

Так как группы и индивиды обычно извлекают выгоду, «эксплуатируя» различные экономические институты, возникает конфликт между вариантами общественного выбора, в конечном счете разрешаемый в пользу групп с большей политической властью. Политическая власть в обществе, в свою очередь, определяется политическими институтами и распределением ресурсов. *Экономические институты, стимулирующие экономический рост, возникают, во-первых, когда политические институты предоставляют власть тем группам, которые заинтересованы в наличии широко разветвленной системы инфорсmenta прав собственности, во-вторых, когда политические институты предусматривают эффективные ограничители для действий власть предержащих и, в-третьих, когда не существует возможностей для извлечения значимой ренты от пребывания у власти*².

Указанные ограничения, бесспорно, действуют и для соответствующих оценок институциональных изменений в России 1990-х — 2000-х годов. С прикладной точки зрения гораздо более важным является вопрос о том, насколько реалистично *сегодня* обсуждать возможность развития описанных выше позитивных эффектов. Естественно, в настоящей работе нет возможности обсуждать весь спектр проблем функционирования российской политической системы. Приведенные выше требования к качеству политических институтов говорят сами за себя и, по видимому, являются для России делом весьма отдаленного будущего.

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

¹ См., например: Создание институциональных основ рыночной экономики: Доклад о мировом развитии-2002. Всемирный банк, 2002; From Plan to Market. World Development Report 1996. The World Bank. Oxford University Press, 1996; EBRD Transition Reports 1995—2006.

² См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Aghion Ph., Durlauf St. (eds.) Handbook of Economic Growth. North Holland, 2004.

Наличие различных методологических подходов к идентификации среднего класса (нормативистский или релятивистский, маркетинговый или имущественно-образовательный и т. д.) обуславливает весьма значимый диапазон количественных оценок. Даже применительно к условиям СССР количественные оценки на рубеже 1980-х — 1990-х годов колебались в пределах 11—30% населения. Разброс оценок для России второй половины 1990-х годов не меньший — от 6 до 25% (до кризиса 1998 г.). Для периода 2002—2004 гг. большинство имеющихся оценок в основном совпадают: от 14 до 25% трудоспособного населения¹.

По данным доклада Института социологии РАН², в 2003—2006 гг., в условиях притока нефтедолларов, пролившихся на страну в последние годы, происходит стабильное сокращение численности среднего класса — с 25 до 20% экономически активного городского населения³. Лишь в течение 10—15 лет (при условии неизменной структуры экономики) возможен предельный рост среднего класса до 1/3 населения. При этом, как отмечают авторы доклада, шансы среднего класса на приращение за счет «старого» среднего класса более чем эфемерны, так как численность последнего при всей парадоксальности ситуации уменьшается. Иными словами, совершенно ясно, что в условиях складывающейся модели экономики государственно-монополистического типа имеет место тенденция не увеличения, а сокращения этого подтипа среднего класса. В качестве выхода из ситуации авторы видят только быстрое развитие высокотехнологичных отраслей и в гораздо меньшей степени развитие малого и среднего бизнеса. Эту динамику, равно как и возросшую социально-экономическую апатию среднего класса, отмечает также руководитель Института независимых социальных исследований Т. Малева⁴.

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

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

¹ См., например: *Аврамова Е. и др.* Средние классы в России: экономические и социальные стратегии / Под ред. Т. Малевой. М.: Московский центр Карнеги, 2003 (доля «среднего класса» зафиксирована на уровне 20%). За пределами доминирующих оценок находятся данные Всероссийского центра уровня жизни и «КОМКОН» (2004 г.) — 9% и рейтингового агентства «Эксперт», которое фиксирует рост доли «среднего класса» с 14% в 2000 г. до 25—30 % в 2005 г.

² См.: *Городской средний класс в современной России: Аналитический доклад*. М.: Институт социологии РАН; Фонд Ф. Эберта, 2007. Для идентификации представителей среднего класса использовались 4 основных критерия: образовательный, профессиональный, доходный, интегральная самооценка социального положения. Тем не менее необходимо учесть, что порог доходов отнесения к среднему классу составляет только 10,5 тыс. руб. на члена семьи в месяц. В докладе также имеет место противопоставление «старого» среднего класса (малый и средний бизнес) и «нового» среднего класса (прежде всего менеджеры ТЭК и других отраслей экономики).

³ В мире, напротив, доминирует обратная тенденция — ежегодный прирост среднего класса, по некоторым оценкам, составляет около 1%.

⁴ Стагнация среднего класса. 24.01.2007, <http://abarus.ru/news>

В контексте рассматриваемой проблемы модель неблагоприятного взаимодействия (по сравнению с эффективным рыночным взаимодействием) складывается в тех случаях, когда лишь некоторая не слишком представительная часть предпринимателей сама обладает «политической силой *de facto*» или монопольным доступом к центру принятия политических решений. Тогда такие предприниматели, использующие судебную исполнительную власть в качестве орудия, направленного против своих соперников, оказываются просто незаинтересованными в реальном утверждении прочных отношений частной собственности¹.

В рамках новой институциональной экономической теории (НИЭТ) бюрократию, ее низкую производительность и отсутствие подотчетности, которые часто критикуются, можно анализировать — по аналогии с проблемой отделения собственности от контроля в фирме — как проблему двухуровневой системы «принципал—агент» с политиками и чиновниками в роли агентов (контролеров и работников) и избирателями в роли принципалов. Однако в отличие от собственников фирмы избиратели вряд ли обладают общей ясной целью, что ограничивает их возможности организации эффективного мониторинга политиков и чиновников². Тем самым мы вновь приходим к проблемам формирования в современной России адекватной социальной базы, объективно заинтересованной в общественном мониторинге и контроле и обладающей достаточными экономическими ресурсами и уровнем политической организации (власти).

3.3. Защита прав собственности versus финансовая система

Прежде всего необходимо еще раз уточнить, почему идея защиты прав частной собственности с маниакальным упорством ставится во главу любого обсуждения проблем институционального развития³. В последние годы при анализе развития института частной собственности все более пристальное внимание уделяется историческим и географическим факторам. При этом к началу XXI столетия основные характеристики изучаемых рынков как у неоклассиков, так и у неоинституционалистов, по крайней мере отчасти, определяются утвердившимися отношениями собственности, а также системой инфорсментов прав собственности

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

² См.: Фуруботи Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. СПб., 2005. С. 547.

³ См. также работы В. Мау, К. Яновского и др. в серии «Научные труды» ИЭПП, посвященные региональным и международным сопоставлениям первичного (базового) набора политических прав, который абсолютно преобладает над любыми другими политическими и экономическими свободами, такими, как безопасность жизни, собственности и связанные с этим независимость судебной системы и СМИ.

и контрактных обязательств. Экспансия неоклассических моделей проявляется, в частности, в том, что они постепенно охватывают тот «глубинный» (в характеристике О. Уильямсона) уровень, на котором располагаются базовые институциональные структуры — собственность и правоприменение.

Новая сравнительная экономика, претендующая в последние годы на самостоятельное направление НИЭТ, серьезно исследовала генезис правовых систем и их влияние на характер имущественных отношений и инфорсмент прав собственности¹. Можно указать на следующие значимые выводы, полученные на основе эконометрического анализа страновых данных:

- чем выше уровень развития институтов частной собственности (гарантии от экспроприации со стороны государства и правящих элит), тем выше их позитивное влияние на долгосрочный экономический рост, инвестиции и эффективность финансовых рынков²;
- более адекватная реализация принципов частной собственности представляет собой необходимое условие, требующееся для более интенсивного развития финансовых рынков;
- защита прав частной собственности обеспечивает предпосылки для более интенсивного расширения капиталовложений и повышения темпов экономического роста³;
- в тех странах, где судебные органы обладают сравнительно большей независимостью, полнее защищены права частной собственности и обеспечены лучшие условия для интенсивного экономического роста⁴;
- успех трансплантации правовых норм и институтов связан не только (в случае российской экономики — и не столько) с выбором той или иной системы законодательства, но и с реально складывающейся в стране практикой правоприменения;
- чем больше в обществе распространена коррумпированность правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

И защита прав собственности (иногда это понятие используется как синоним правоприменения, инфорсмента и т. п.), и финансовая система относятся к базовым (глубинным в терминологии НИЭТ) экономическим институтам. Каждый из рассматриваемых институтов заслуживает отдельного анализа прежде всего с точки зрения адекватности их современного состояния в России экономическому смыслу⁵. В контексте текущего анализа важно другое: взаимовлияние этих институтов в их существующем виде носит, скорее, *негативный* характер.

Слабая система защиты прав собственности (отсутствие ясной стратегии государства в отношении госсектора и приватизационных сделок, инерционность,

¹ Подробнее см., например: *Энтов Р., Радыгин А. и др.* Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. М.: ИЭПП, 2006. Раздел 1.

² См.: *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.* Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // *Aghion Ph., Durlauf St., eds. Handbook of Economic Growth.* North Holland, 2004.

³ *La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A.* et al. Legal Determinants of External Finance // *Journal of Finance.* 1997. Vol. 52.

⁴ *La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Pop-Eleches C.* et al. Judicial Checks and Balances // *Journal of Political Economy.* 2004. Vol. 112.

⁵ См., например: *Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы.* М.: ИЭПП, 2006. Часть 4.

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

В свою очередь, высокий уровень концентрации, фрагментарность (анклавность) и закрытость российской финансовой системы в целом, отсутствие общей координации и стратегии ее развития и регулирования¹, хронические диспропорции и непрозрачность банковской системы, сохраняющаяся высокая зависимость российского фондового рынка от международных потоков ликвидности и краткосрочных спекулятивных портфельных инвесторов ослабляют долгосрочный спрос на серьезную защиту прав собственности (инвесторов). При этом в современной экономической литературе общепризнанной является *сигнальная роль финансового рынка с точки зрения оценки уровня инфорсmenta и защиты прав собственности* (в частности, в силу того, что, в отличие от товарных рынков, здесь идет речь о долгосрочных отношениях кредитора и заемщика и т. п.).

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

Как показывают исследования ИЭПП, такая оценка адекватна существующему уровню инвестиций. Статистически оцененная на основе международных сопоставлений эластичность роста инвестиций по росту индекса прав собственности составляет 0,4 с 5-летним лагом. Другими словами, рост индекса на 1% приводит к росту инвестиций в среднем на 0,4% в течение последующих пяти лет. Таким образом, применительно к России при росте индекса с 4,4 (оценка 2003 г.) до 6 (уровень Греции, Кореи, Словакии, Индии) или 7—8 баллов (Мексика, Венгрия, Гонконг, Италия, Испания, Израиль) можно ожидать увеличения инвестиций на 2—3 п. п. (ВВП). Если исходить из методики расчета индекса, то можно предпо-

¹ В современной экономической литературе традиционное деление финансовых систем на «банковские» (bank-based financial system, relationship-based financial markets) и «рыночные» (market-based financial system, arm's length financial markets) постепенно устаревает прежде всего в силу развития рынков ценных бумаг в традиционно банковских системах. При этом исследования последних лет, охватывавшие до 150 стран, не выявили преимуществ ни «модели банковского кредита», ни «модели выпуска ценных бумаг». В концепции общего уровня финансовых услуг (financial services view) утверждается, что, во-первых, наибольшее значение имеет качество и доступность финансовых услуг, во-вторых, структура финансовой системы имеет вторичное значение, так как и банки, и рынки ценных бумаг решают сходные экономические задачи, в-третьих, банки и рынки ценных бумаг могут эффективно дополнять друг друга, усиливая конкуренцию в сфере корпоративного контроля и предоставляя альтернативные способы финансирования инвестиций, наконец, разделение по типу финансовой системы не объясняет различий в темпах долгосрочного экономического роста и создания новых компаний. Тем не менее связь между правовой и финансовой системами является аксиоматичной. Обзор и данные по странам см.: Рубцов Б. Современные фондовые рынки. М.: Альпина, 2007; Он же. Тропинка к процветанию // Эксперт. 2005. № 44. С. 70—76.

ложить, что только развитие судебной реформы (повышение независимости судов через радикальное увеличение издержек отстранения судей, назначенных по новой процедуре, введение новой процедуры назначения федеральных судей (адвокатский стаж, квалификационная коллегия с участием профсоюзов предпринимателей, правозащитников, уполномоченного по правам человека)) может привести к росту индекса Fraser Property в среднем на 3—4 пункта (до 7—8 пунктов).

Можно также отметить, что неопределенность, как макроэкономическая, так и институциональная, практически всегда негативно сказывается на инвестиционных процессах. Наличие стойкой отрицательной связи между уровнем инвестиций в ВВП и институциональными переменными, характеризующими уровень защиты прав собственности, находит подтверждение в ряде эмпирических исследований¹. Результаты анализа для большого массива стран показывают, что в странах с более благоприятной ситуацией в сфере прав собственности наблюдается ускорение инвестиционных процессов с лагом в 5 лет. Это означает, что *отсутствие институциональных преобразований или даже ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям может дать негативные последствия в динамике инвестиций уже в ближайшие годы либо послужит ограничением для роста инвестиций в основной капитал в экономике России.*

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

Другой пример. В 2006 г. доля рыночной капитализации в ВВП увеличилась до 92,7% по сравнению с 61,5% за предшествующий год. В этом же году Россия стала одним из мировых лидеров по привлеченным прямым иностранным инвестициям. На этом фоне доля внутреннего кредита в ВВП за год, снизившаяся в 2005 г.

¹ Clague C. Introduction // Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries / Clague C. (ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

с 25,9 до 20,6% ВВП, в 2006 г. осталась практически на уровне прошлого года. Разрыв между показателями капитализации и внутреннего кредита свидетельствует о серьезных диспропорциях между уровнем развития банковской системы и ростом российских компаний.

Проблему взаимовлияния защиты прав собственности и финансовых рынков можно также рассматривать в контексте трансплантации правовых норм. Ряд исследователей относит правовую систему, существовавшую в свое время в Советском Союзе, к наименее восприимчивой к трансплантации правовых норм. Особые трудности в данном случае вызваны вовсе не тем, что в ходе посткоммунистических правовых реформ осваивались такие нормы законодательства, которые недостаточно эффективны, по крайней мере, с экономической точки зрения. Как отмечают К. Пистор, М. Рейзэр и С. Гельфер, многие государства, ранее входившие в Советский Союз, получали техническую помощь от Соединенных Штатов, поэтому сегодня они могут похвастаться замечательной защитой прав инвестора. На бумаге, если верить документам, эти права защищены лучше, чем в некоторых странах, характеризующихся наиболее высоким уровнем развития, например во Франции или Германии. Маловероятно, однако, что высокому уровню этих правовых норм в обозримом будущем будет соответствовать столь же высокий уровень развития финансовых рынков¹.

3.4. Правовая система versus защита прав собственности

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

С точки зрения решаемых в законодательстве проблем весьма характерной является эволюция задач, которые ставятся в среднесрочных программах социально-экономического развития в 2000-е годы (табл. 3.4).

Безусловно, формальный прогресс по конкретным направлениям институциональных преобразований (которые в том числе фиксировались в среднесрочных программах в качестве рабочих задач и так или иначе постепенно решались) очевиден. Среди наиболее значимых достижений 2000-х годов — модификация Закона «Об акционерных обществах» 2001 г., принятие новых законов «О банкротстве (несостоятельности)» и «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г., разработка новой редакции законодательства о конкуренции в 2005—2006 гг., принятие летом 2006 г. Концепции совершенствования корпоративного законодательства до 2008 г., отдельные пункты которой уже реализованы (модификация ст. 80 Закона «Об акционерных обществах» и др.), разработка целого ряда процессуальных новаций в сфере корпоративных конфликтов в 2006—2007 гг. и др.

¹ Pistor K., Raiser M., Gelfer S. Law and Finance in Transition Economics // Economics of Transition. July 2000, Vol. 8. № 2. P. 325—368.

Таблица 3.4

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

Направление экономической политики	План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг., утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р (в редакциях)	Программа социально- экономического развития на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.), утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р	Программа социально- экономического развития на среднесрочную перспективу (2006—2008 гг.), утверждена распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р
1	2	3	4
Защита прав собственности	Реализация мер по активизации защиты прав собственности для содействия созданию благоприятного делового климата	Формирование благоприятного делового климата на основе неприкосновенности прав собственности и действенности механизмов, обеспечивающих переход прав на имущество	Обеспечение надежной защиты прав собственности, реформирование правоохранительной и судебной системы, развитие независимых и общественных средств массовой информации, институтов гражданского общества
Приватизация	Приватизация значительной части ФГУП и находящихся в федеральной собственности акций	Базирование приватизации на основе признания равенства приобретателей (покупателей) имущества	Повышение эффективности проведения приватизации и ускорения темпов реформирования госсектора
Управление государственной собственностью	Повышение эффективности управления государственным имуществом	Качественное повышение эффективности управления имуществом и деятельности предприятий госсектора экономики	Совершенствование законодательства, направленное на оптимизацию госсектора, повышение эффективности использования имущества
Корпоративное управление и защита прав акционеров	Разработка кодекса корпоративного поведения	Создание механизмов защиты имущественных прав акционеров, совершенствование законодательства и формирование судебных механизмов защиты интересов	Совершенствование механизмов защиты прав акционеров, соблюдение в законодательстве баланса прав и интересов различных групп акционеров
Банкротство и защита прав кредиторов	Обеспечение защиты прав кредиторов, собственников, акционеров (участников) реорганизуемых и ликвидируемых организаций	Формирование правового режима эффективной защиты интересов кредиторов и собственников	Обеспечение баланса прав, интересов и ответственности участников дел о банкротстве и процедур банкротства
Развитие фондового (финансового) рынка	Создание условий для развития инвестиционных институтов, увеличение числа финансовых инструментов, развитие инфраструктуры и налогового режима, совершенствование механизмов регулирования фондового рынка	Повышение роли фондового рынка в привлечении инвестиций, создание условий для развития институциональных инвесторов, стимулирование инвестиционной активности. Развитие инфраструктуры	Расширение спектра финансовых инструментов, создание равных конкурентных и комфортных условий деятельности участников финансового рынка, совершенствование системы регулирования, налогового режима и инфраструктуры рынка

Окончание табл. 3.4

1	2	3	4
Развитие рынка земли и недвижимости	Обеспечение условий для эффективного использования и развития недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан	Существенное расширение правовых основ для развития рынка недвижимости, создание системы правового государственного и муниципального регулирования рынка недвижимости	Вовлечение земли и недвижимости в хозяйственный оборот

Примечание. Для целей данной таблицы в указанных документах производился отбор одной—трех целей (требуемых мер), которые можно рассматривать как обобщающие по отношению ко всем остальным, указанным в соответствующих разделах.

Тем не менее, как видно из табл. 3.4, для периода 2000—2008 гг. *базовые цели видоизменяются незначительно*. Общий вывод о стагнации институциональных преобразований, основанный только на такой формальной базе, был бы чересчур амбициозен, однако приведенное сопоставление дает основания для предположения о низкой интенсивности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов в долгосрочном периоде.

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

Хроническое *отставание законодательства от экономических реалий* можно проиллюстрировать на примерах, связанных с защитой прав собственности (табл. 3.5).

Таблица 3.5

Примеры инерционного характера законодательства, 1990-е — 2000-е годы

Проблема	Период наибольшей остроты	Законодательное решение	Основной (вероятный) мотив решения	Следствие
1	2	3	4	5
Размывание пакетов акций миноритариев	1995—2000 гг.	Поправки в Закон «Об акционерных обществах» 2001 г.	Завершилась в основном консолидация в крупных компаниях	Проблема перестала быть актуальной по экономическим причинам
Трансфертные цены в ущерб миноритариям	1995 — начало 2000-х годов	Изменения в Налоговом кодексе РФ в начале 2000-х годов	Политические мотивы	Избирательное давление на крупные компании
Вывод государственных активов и бесконтрольность менеджмента ГУП	Все 1990-е — начало 2000-х годов	Закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г.	Стратегическое решение постепенной ликвидации института унитарных предприятий	Для имеющих административный ресурс ГУП введенные ограничения формальны

Окончание табл. 3.5

1	2	3	4	5
Банкротство как инструмент захвата предприятий	1998—2002 г.	Закон «О банкротстве» 2002 г.	Публичная кампания против захватов через банкротства	Рынок захватов использует другие инструменты: суды, реестры, подлог документов и др.
Враждебные поглощения (рейдерство) предприятий	2002 г. — настоящее время	Проекты поправок в процессуальной сфере 2007 г.	Публичная кампания против рейдерства	—
Враждебные захваты земли (прогноз)	2006 г. — среднесрочно	Существующие проекты усиливают неопределенность и коррупционность сделок	Проблема интенсификации конфликтов в данной сфере практически не ставится	—
10-летний срок давности по приватизационным сделкам	2000 г. — настоящее время	Снижение срока давности до 3 лет, 2005 г.	Демонстрация усилий по защите прав собственности	Судебная практика легко преодолевает изменение срока давности. Для многих решений достаточно исполнительного производства

Характерной в связи с этим является одна из наиболее широко обсуждаемых сегодня проблем — слияния и поглощения, или, в обывательско-газетной терминологии, проблема рейдерства. Сами по себе враждебные захваты никого не удивляли и в 1990-е годы, а стабильный рост объемов сделок слияний и поглощений (без государственных холдингов) характерен для всего первого десятилетия XXI в. По имеющимся оценкам, в 2006 г. объем сделок слияний и поглощений с участием российских компаний составил около 55—60 млрд долл., т. е. примерно соответствует уровню 2005 г. (Mergers.ru). Аналитики Ernst & Young называют цифру 65 млрд долл. (т. е. рост на $\frac{1}{3}$ по сравнению с 2005 г.). В 2007 г. произошло резкое увеличение числа сделок как в количественном — на 43%, так и в денежном выражении — на 191% по сравнению с предыдущим годом.

Проблема враждебных поглощений (причем только тех, которые не относятся к корпоративному праву и классическому рейдерству — скупке акций, а основываются на подделке документов, т. е. лежат в сфере уголовного права и коррупции) в общем объеме сделок не выглядит значительной. По данным МВД, в 2005 г. объем спорных активов составил около 200 млрд руб., или примерно 12% общего объема сделок слияний и поглощений 2005 г. Однако именно эта проблема в последние несколько лет вызывает наибольший общественный (или псевдообщественный) протест. Целый комплекс поправок в АПК, КоАП, Налоговый кодекс и другие акты в январе 2007 г. был внесен Правительством в Государственную Думу (введение понятия «корпоративный спор», возможность для миноритариев объединять иски в коллективный иск, объединение всех составляющих корпоративного спора в один процесс в арбитражном суде по месту регистрации ответчика, урегулирование обеспечительных мер и др.). Тем не менее с учетом уголовного характера наиболее одиозных захватов проблема не решается только в рамках корпоративных и процессуальных поправок.

Не менее важно и другое. По многим оценкам, уже в 2006—2007 гг. проблема рейдерства становится все более актуальной в сфере земельной собственности. По нашим оценкам, существующее законодательство не только не формирует адекватные условия для передачи земельных участков в собственность, но и, напротив, характеризуется тенденцией к усилению двойственности толкований и расширению зоны административного произвола. В качестве примера¹ приведем только некоторые актуальные проблемы, касающиеся перехода в собственность земельных участков приватизированных предприятий:

- необоснованное исключение федеральными и региональными властями значительного числа земельных участков из числа земель, подлежащих выкупу;
- неприемлемая для большинства предприятий стоимость выкупа земельных участков, отсутствие льготных цен для действующих малых и средних предприятий, механизмов рассрочки платежей, а также кредитования в целях обеспечения доступа к выкупу земельных участков более широкого круга предприятий;
- установление рядом субъектов Федерации максимально высоких размеров выкупа земельных участков, а также завышенной кадастровой оценки земли;
- административный произвол в сфере определения границ земельных участков, связанный с несовершенством градостроительного законодательства;
- проблемы взаимодействия федеральной власти и власти субъектов РФ в сфере разграничения собственности на землю, а также распределения доходов от продажи и аренды земли (см. главу 16).

Особую роль в политико-правовой инфраструктуре, обеспечивающей условия для стабильного экономического роста, играет, по-видимому, принцип разделения властей, лежащий в основе современного правового государства. Решения тех инстанций, которые на практике выступают в роле арбитра, следящего за реализацией собственности, контрактных обязательств и контролирующего соблюдение правил рыночной игры, должны свидетельствовать о *реальной* независимости судебной системы от исполнительной власти.

Вместе с тем характерной особенностью институционального развития как 1990-х, так и 2000-х годов является *формирование двойного стандарта и различных правил рыночной «игры» для разных классов участников*. Культивирование двойного стандарта для частных (псевдочастных) собственников на уровне Федерации и регионов создает непреодолимые препятствия как для формирования благоприятного институционального окружения в целом, так и для локальных институцио-

¹ Заметим только, что не менее острые аналогичные проблемы существуют в других сферах земельных отношений. Например, в Москве, несмотря на предусмотренные новым Жилищным кодексом РФ права собственников жилых помещений, практически нереально пока произвести «формирование» земельного участка под многоквартирным домом (с приватизированным жилым фондом, т. е. не новой застройки) в целях последующей реализации права общей собственности на землю. Одним из формальных и, видимо, весьма надуманных предлогов для отказа является необходимость предварительного размежевания границ между внутримосковскими территориальными единицами. Градостроительные планы развития административных округов Москвы не утверждаются законодательно *в деталях* на долгосрочную перспективу, что создает возможность «оперативных» исправлений в зависимости от конъюнктуры и конкретных интересов. И в том, и в другом случае прямым результатом является спонтанная «точечная» застройка земельных участков, в том числе тех, которые могут быть отнесены к уже существующим многоквартирным домам. Хорошо известны также конфликты 2000-х годов, связанные с принудительным переселением из псевдоаварийных домов в центре Москвы.

нальных изменений в сфере защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, бюджетных ограничений и т. д.

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

Идеальной иллюстрацией двойного стандарта, а также того, что представляет собой частная собственность в современной России и насколько значима в отличие от современного западного мира ее причастность к (зависимость от) политической власти, могут служить два кардинально противоположных сценария завершения бизнеса, создававшегося примерно одинаковыми (возможно, отнюдь не всегда законными) методами в течение практически одинакового периода (около 10 лет) и в равной степени благополучного с экономической точки зрения. Первый — разгром компании и фактическая национализация активов, когда вопрос о рыночной цене сделки и возможностях вывоза полученных средств по понятным причинам не обсуждался (ЮКОС). Второй — сделка по приобретению «Газпромом» «Сибнефти», принесшая основному бенефициару компании 13 млрд долл. и давшая возможность легитимно распоряжаться ими в России и за рубежом, включая возможности приобретения новых активов в России в 2006 г. Между этими крайними вариантами — широкий спектр возможных компромиссных решений, относимых в русле классической традиции к категории «предложение, от которого невозможно отказаться». Указанные сделки также весьма трудно отнести к рыночным, поскольку при видимости справедливой рыночной цены в распоряжении государства всегда остаются аргументы из «дела ЮКОСа».

Наконец, системным фактором, который также на протяжении 1990-х — 2000-х годов воздействовал на ход институциональных преобразований, является *коррупция*. Как было отмечено выше, чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

Такие зависимости, складывающиеся в «порочный круг», обусловлены потенциальными изменениями в распределительных отношениях — очевидной ситуацией, при которой утверждение новых политических и экономических институтов во многих случаях наталкивается на сопротивление (иногда явно, но чаще скрыто) тех чиновников, которым удается извлекать (нелегитимные) частные выгоды из существующих норм и решений. При некоторых условиях может складываться ситуация, когда эффективные рыночные взаимодействия подменяются со-

перничеством на «политических рынках», борьбой бюрократических интересов. Подобные цели не могут быть непосредственно афишированы. Поэтому для «регуляторов» характерна постоянная апелляция к интересам тех или иных групп участников рынка. Именно под этим флагом «регуляторы» часто реализуют собственные интересы и устремления¹.

Не вдаваясь в детали, применительно к России приведем лишь весьма показательное высказывание: «Российскую хозяйственно-политическую систему бессмысленно характеризовать беззубым термином “коррупция”. Это мало дает для ее понимания. Ее следует характеризовать как механизм, работающий на принципах коррупционной лояльности»². В настоящее время существуют разнообразные оценки масштабов коррупции в России, при этом практически все исследователи констатируют многократный рост коррупции в 2000-е годы, в том числе в связи с растущим участием государства в экономике и соответственно объемом перераспределяемой ренты.

3.5. Госкапитализм versus разгосударствление

Проблема границ вмешательства государства в сферу отношений собственности так же стара, как и сама собственность³. Джон Локк полагал, что политическая власть представляет собой «право создавать законы... для регулирования и сохранения собственности»⁴. Как отмечают Э. Фуруботн и Р. Рихтер, для института экономики, основанной на частной собственности, основным является тот факт, что передача индивидуальных прав собственности осуществляется по сути добровольно. Следовательно, элементарные конституционные правила должны базироваться на принципе неприкосновенности прав личной собственности. Проблема, однако, заключается в том, что государство обладает властью, которую оно способно направить не только на защиту частной собственности, но и на ее изъятие⁵. Соответственно основополагающим условием функционирования рыночной экономики наряду с конституирующими элементарными правилами является достоверное обязательство государства уважать частную собственность⁶. Преуспевающим рынкам требуется не только адекватная система прав собственности и контрактного права, но и *безопасный в политическом смысле фундамент*, накладывающий жесткие ограничения на возможности конфискации богатства государством⁷.

¹ См., например: Яковлев А. Возможные стратегии экономических агентов по отношению к институтам корпоративного управления // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады МОНФ. 2003. № 148. С. 51.

² Rogov K. Механизм лояльности // Коммерсантъ. 2006. 13 нояб.

³ В классификации Д. Норта первая экономическая революция состоялась именно тогда, когда произошел переход от кочевой жизни к оседлой, и соответственно впервые потребовалась централизованная (на уровне первых прототипов государственного устройства) защита (гарантия) прав собственности на землю, которая обеспечила для собственников стимулы повышения эффективности и производительности. См: North D. Structure and Change in Economic History. New York and London: Norton, 1981. P. 81.

⁴ Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 343.

⁵ См.: Фуруботн Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. С. 335—337.

⁶ North D. Economic Performance Through Time // American Economic Review. 1994. Vol. 84. P. 359—368.

⁷ Weingast B. Constitution as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. P. 286—311.

В современном мире ортодоксальный неоклассический (неолиберальный) подход к государству как основному источнику экономической нестабильности становится все более экзотическим как в англо-американской, так и в европейской исследовательской традиции. «Есть мало оснований считать, что рынок мог бы функционировать в ситуации, предполагающей негосударственную экономику»¹. Стандартный неоинституциональный набор функций государства, которые последнее получает вместе с правом принуждения (насилия) в соответствующих областях, включает спецификацию и защиту прав собственности, минимизацию информационной асимметрии участников рынка, обеспечение физических каналов обмена товарами и услугами, судебное (и иное в роли третьей стороны) урегулирование контрактных и иных отношений, стандартизацию мер и весов, обеспечение производства общественных благ (оборона, наука, образование, здравоохранение). Государственное вмешательство имеет смысл также в тех случаях, когда возникает необходимость общественной компенсации тех или иных экстерналий, разграничения «достойных» и негативных, с точки зрения общества, потребностей².

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

Период 2000—2004 гг. характеризовался определенными усилиями по повышению эффективности управления расплывленными активами путем их интеграции в государственные холдинговые структуры в таких отраслях, как атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, обеспечение функционирования воздушного и морского транспорта, почтовая связь. Повышение государственной доли в капитале отдельных компаний вне рамок интеграционных процессов было исключением. Параллельно с этим начался процесс реструктуризации естественных монополий. В этот же период заметно активизировались попытки установить (расширить) контроль над основными финансовыми потоками российской экономики и, более широко, поставить бизнес в зависимость от государственных институтов, несмотря на решения по дерегулированию, административную реформу и планы дальнейшей приватизации. Главной особенностью 2005—2007 гг. стало смещение приоритетов в пользу прямого государственного участия в экономике (главы 10—11). Финансовый кризис осени 2008 г. одним из своих последствий будет иметь и заметное дальнейшее расширение прямого участия государства (контролируемых им компаний и банков) в экономике.

Кардинально противоположные процессы были характерны в 2005—2007 гг. в области приватизации. В весеннем (2006 г.) Послании Президента РФ Федеральному Собранию необходимость приватизации была лишней раз подтверждена

¹ *Аткинсон Э., Стиглиц Дж.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995. С. 18.

² См.: *Eggertsson T.* Economic Behavior and Institutions. Cambridge, 1990; *Pitelis Ch.* Transaction Costs, Markets And Hierarchies. Oxford, 1993, и др.

(«государство должно оставить в своей собственности только то имущество, без которого не сможет выполнять свои функции»).

Несмотря на формально большое число выставляемых на продажу пакетов акций и решений о преобразовании унитарных предприятий, ситуация близка к кризисной. Не менее 50% сделок ежегодно откладывается из-за отсутствия спроса, а качество управления государственным имуществом мало отличается от уровня 1990-х годов. По всей видимости, ситуация в данной сфере прямо связана с модификацией взглядов на роль государственного сектора в экономике России¹.

С одной стороны, одной из задач 2006—2008 гг. является создание по крайней мере *видимости* завершения приватизации как компонента институциональных реформ — реализации федеральных пакетов акций и преобразования сектора ГУП. Эффективность процесса как для государства, так и для затрагиваемых предприятий в данном случае вторична по отношению к возможным политическим дивидендам.

С другой стороны, набирающая обороты имущественная экспансия государства, будь то общеэкономическая стратегия, тривиальный передел собственности в пользу околотовластных кланов или сопротивление заинтересованных министерств, объективно выводит из приватизационного процесса наиболее значимые или рентабельные среди остающихся в государственной собственности активы. Как заявил в 2005 г. министр экономического развития и торговли Г.О. Греф, «ликвидные предприятия нам не отдадут в план приватизации. Находятся 150 причин, чтобы оставить их в государственной собственности. В план приватизации включается то, что можно в кавычках назвать мусором. Это неинтересно рынку, и мы перепродаем предприятия по 4—5 раз. Предприятий на продажу у нас выставляется все больше и больше, а продается все меньше... И с течением времени соотношение между выставляемыми на продажу и реально проданными предприятиями будет только падать»². Сложность положения госструктур, ответственных за приватизационную программу, очевидна, однако ситуация еще более противоречива: избавление от непродаемых «неликвидов» остается все же важнейшей задачей, но вместе с тем на фоне имеющейся сырьевой конъюнктуры и соответствующих бюджетных доходов не менее сложно найти аргументы в пользу продажи новых высокорентабельных активов. Это тем более проблематично в связи с отсутствием внятных представлений о направлениях расходования аккумулируемых доходов федерального бюджета.

3.6. Стабильность versus стагнация

Проблема стабильности структур собственности и правил присвоения, оборотной стороной которой является проблема защиты прав собственности, для современных реалий России наиболее принципиальна. Известный шотландский философ и экономист Дэвид Юм утверждал, что никто не может сомневаться, что договор о распределении собственности и о *стабильности обладания ею* — это самое необходимое обстоятельство для устройства человеческого общества и что

¹ Показательно, что в апреле 2006 г. руководитель РФФИ Ю. Петров заявлял о том, что в результате приватизации в стратегических отраслях российской экономики должны сформироваться 30—40 крупных государственных холдинговых структур.

² Слияния и поглощения. 2005. № 11. С. 8; Коммерсантъ. 2005. 5 авг.

после заключения соответствующего соглашения немного остается сделать. «Стабильность владения» наравне с «передачей собственности посредством согласия» и «исполнением обещаний» являются тремя основными естественными законами (в терминах доктрины естественного права)¹. Значимость стабильности соответствующих отношений для переходной экономики подчеркивается в некоторых случаях отождествлением институциональных проблем и формирования развитой системы отношений частной собственности.

Наиболее пессимистичный прогноз развития отношений собственности в России можно представить следующим образом². Проблема состоит в том, что в российской действительности пока не нащупываются конструктивные выходы из континуума передельной «власти-собственности»³. Последняя имеет все основания для перманентного воспроизводства. Все локально индивидуальные флуктуации корпоративных или местечковых моделей бизнеса, сходных с частной собственностью, будут снова и снова выходить на «власть-собственность» в силу ее имманентной логики, которая задает модель поведения так называемого частного предпринимательства. Практическая логика здесь следующая: собственность, персонафицированная конкретными лицами, для реализации частных интересов будет выходить на власть, все более срастаясь с ней, используя такой симбиоз как гарантию от «наездов» со стороны власти, а власть при наличии в стране «легитимной» частной собственности станет по-прежнему стремиться к обладанию объектами собственности, снова увязая в коррупции и получая престижные позиции топ-менеджмента в так называемом крупном частном бизнесе. Тем самым модель «власти-собственности» будет воспроизводиться вновь и вновь. Но российская «власть-собственность» не была бы передельной, если бы периодически новые команды чиновников, приходящие во власть с помощью «демократических процедур», не решали бы «более справедливо» прежние проблемы (сделки приватизации, даже если срок исковой давности сокращен до трех лет и др.). Таковы задающие «рамочные условия».

Заключительные выводы

В современной новой институциональной экономической теории стабильность институционального окружения описывается посредством следующих основных критериев:

- общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления *долгосрочных* инвестиций;
- политическая и правовая устойчивость;

¹ Hume D. A Treatise of Human Nature / Mossner E. (ed.) London, 1969. [1739—1740]. P. 578.

² См.: Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России? // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 152—153.

³ Понятие «власть-собственность», введенное Л. Васильевым, означает прежде всего тотальность данной экономической категории для всего социума, это «синкретическая цельность власти и собственности, где они еще нерасчленимы, они представляют единый феномен, власть-собственность: власть (владение) рождает понятие и представление о собственности, собственность рождается как функция владения и власти» (см.: Васильев Л. История Востока. М.: Высшая школа, 2001. Т. 1. С. 42). Термин «передельная собственность» есть вариация «власти-собственности» применительно к исторической специфике русского государства.

- дееспособность судебной системы;
- культура контрактов и «обязательств, внушающих доверие».

Практически ни один из указанных критериев не позволяет пока говорить о достижении относительной зрелости созданных в России за последние 15 лет институтов.

При этом на фоне почти 10-летнего — с 1999 г. — периода высоких темпов экономического роста в России закономерным стало возрастание интереса к долгосрочным социально-экономическим проблемам и перспективам развития. В 2007—2008 гг. одним из наиболее часто обсуждаемых документов стали проекты Концепции (Стратегии) социально-экономического (долгосрочного) развития Российской Федерации до 2020 г. Если абстрагироваться от политической и «сценарной» составляющих, то речь идет в первую очередь о перспективах создания «инновационной институциональной среды» в контексте перехода от инерционно-сырьевой к инновационной модели экономического роста. Помимо социальных и налоговых в качестве ключевых компонентов такой среды определяются защита прав собственности, развитие корпоративного управления, конкуренции и финансовых рынков, повышение эффективности госсектора¹.

Можно выделить три наиболее общих позитивных момента, характерных для данного документа (которые, видимо, сохранятся и в окончательной редакции²):

- 1) бесспорность поставленных (хотя и не всех возможных) приоритетов;
- 2) переход от средне- к долгосрочному целеполаганию;
- 3) фиксация на официальном уровне понятия «институциональная среда»³.

Последний момент заслуживает особого внимания. В России на протяжении последних лет проблема фактора институтов в посткоммунистической трансформации широко обсуждалась в академической литературе⁴, однако до сих пор не имела комплексного оформления в программных официальных документах. Соответственно уже само по себе закрепление такого подхода на уровне Концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г. означает качественный шаг вперед на уровне декларативном прежде всего по сравнению с как минимум двумя последними программами социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2002—2004 и 2006—2008 гг.). В то же время имеющийся опыт институциональных реформ первого десятилетия 2000-х годов дает весомые основания для сомнений в результативности описанных институциональных мер на прикладном уровне.

На наш взгляд, суть противоречия состоит в следующем. *Выделяемые в качестве приоритетных направления оптимизации институциональной среды (с инновационным дополнением или без такового) — бесспорные сами по себе — носят преиму-*

¹ РИА Новости. 2008. 28 марта. <http://www.rian.ru/economy/20080328>

² Следует заметить, что — несмотря на неизменность позитивных оценок такой стратегии — финансовый кризис 2008 г., безусловно, внесет коррективы как в сроки подготовки этого документа, так и в его содержание.

³ В научный оборот понятие и критерии институциональной среды (институционального окружения) введены Л. Дэвисом, Д. Нортгом и О. Уильямсоном. См. также: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М.* Институциональные компоненты экономического роста // Вопросы экономики. 2005. № 11. С. 14—38.

⁴ См., в частности, работы Волконского В.А., Гайдара Е.Т., Гуриева С.М., Клейнера Г.Б., Кузнецова Б.В., Кузьминова Я.И., Мау В.А., Нуреева Р.М., Полтеровича В.М., Радаева В.В., Радыгина А.Д., Симачева Ю.В., Тамбовцева В.Л., Шаститко А.Е., Яковлева А.А., Энтон Р.М., Яновского К.Э., Ясина Е.Г. и др.

существенно функциональный характер, тогда как системные характеристики сложившейся в 2000-е годы институциональной среды остаются незыблемыми.

1. В 2000-е годы возрастает негативное влияние со стороны фактора «государство», тогда как качество рыночных факторов постепенно возрастает. Вывод о *разнонаправленности действий государства и рынка* в России 2000-х годов подтверждается данными социологических опросов и страновыми рейтингами.

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

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

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

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

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

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

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

Глава 4

Развитие стран СНГ после выхода из трансформационного кризиса

Введение

Прошло ровно десять лет со времен российского финансового кризиса в августе 1998 г. и последующей волны финансовых кризисов в большинстве стран СНГ. Несмотря на тяжелейший макроэкономический, социальный, а иногда и политический шок, этот эпизод оказался недолговременным. Падение ВВП, связанное с кризисом, продолжалось лишь несколько кварталов, и в конце 1999 г. экономики большинства стран региона были уже на подъеме. Более того, этот подъем оказался началом долговременного периода быстрого экономического роста благодаря как хорошей внешней конъюнктуре, так и результатам реформ, проводимых в 90-х годах прошлого и в начале нынешнего века. К сожалению, улучшение макроэкономической обстановки не способствовало дальнейшему последовательному реформированию экономик стран СНГ, особенно богатых натуральными ресурсами.

Еще хуже представляются тенденции в политической сфере. За немногими исключениями (Украина и Киргизия), в большинстве стран СНГ мы имеем дело либо с консолидацией явно авторитарных режимов, либо с сильно управляемой¹, в растущей степени «фасадной», демократией.

Продолжается внутреннее расслоение и как экономическая, так и политическая дезинтеграция анализируемого региона. Отдельные страны СНГ избрали разные модели развития и темпы реформирования. Важную роль играют и другие факторы, например стартовый уровень экономического и социального развития, демографические тренды, наличие или отсутствие натуральных ресурсов, географическое положение, геополитическая обстановка, политические риски, связанные с нерешенными до сих пор региональными конфликтами, и прочие. Надо учитывать также влияние, оказываемое политикой крупных стран СНГ (Россия, Украина) и внешних политических партнеров (Евросоюз, США, Китай, Турция и др.).

Экономическое значение традиционных производственных и торговых связей на постсоветском пространстве постепенно уменьшается, особенно в перерабатывающей промышленности, сельском хозяйстве и услугах (хотя рынки СНГ остаются для некоторых анализируемых стран принципиальным экспортным направле-

¹ Термин «управляемая демократия» автор использует вслед за Е.Г. Гайдаром.

нием в машиностроении). Вместе с тем продолжается взаимная зависимость в энергетической сфере (поставки и транзит нефти и газа), а растет — в трудовой миграции. В общем СНГ как интеграционный блок, объединявший все республики бывшего СССР (за исключением стран Балтии¹), потерял свою политическую и экономическую роль² и сохраняется в аналитических разработках (включая нынешнюю статью) лишь как условный синоним постсоветского пространства.

Целью данной работы является анализ периода экономического роста в странах СНГ после кризисных событий 1998—1999 гг. и возможных будущих вызовов, которые несет грядущий макроэкономический и финансовый кризис мировой экономики. Второй раздел главы посвящен обзору макроэкономической обстановки в странах СНГ после 1998—1999 гг. на фоне как благоприятных тенденций в мировой экономике первой половины 2000-х годов, так и более ответственной и устойчивой внутренней денежной и фискальной политики в анализируемых странах. Однако, как было уже сказано, начиная с лета 2007 г. глобальная обстановка начала ухудшаться в результате финансового кризиса в США и «перегрева» мировой экономики. В ближайшие годы внешняя макроэкономическая среда будет более сложной для всех развивающихся стран (включая страны СНГ), чем была в течение последних восьми лет. Для поддержания высоких темпов экономического роста необходимы внутренние реформы, их роль опять станет решающей. В связи с этим следующие разделы главы будут посвящены трем ключевым и не решенным до сих пор проблемам развития стран СНГ: улучшению предпринимательского и инвестиционного климата, преодолению кризиса государства и дефицита демократии и интеграции в европейскую и мировую экономику.

Данная глава имеет преимущественно обзорный характер, и поэтому в ней отсутствуют как детальный статистический и эконометрический анализ, так и обширные ссылки на научную литературу. Это, скорее всего, популярный обзор некоторых важных, по мнению автора, проблем развития стран СНГ. В главе использованы результаты предыдущих работ CASE и самого автора. В особенности надо упомянуть:

- участие CASE в подготовке Регионального доклада ПРООН о человеческом развитии в СНГ (доклад был подготовлен в 2004—2006 гг. и никогда не был опубликован по причинам, независимым от авторского коллектива);
- участие в проекте ЕНЕРО («Восточноевропейское соседство ЕС: экономический потенциал и дальнейшее развитие»), финансируемом Генеральной дирекцией научных исследований Европейской комиссии в рамках многолетней программы FP7, который координировался CASE в 2006—2009 гг.;
- доклад «Экономические аспекты энергетического сектора в странах СНГ», подготовленный CASE по заказу Генеральной дирекции экономики и финансов Европейской комиссии в 2007—2008 гг.

Несмотря на эти заимствования из предыдущих работ CASE, автор данной главы берет на себя полную и исключительную ответственность за ее содержание и качество, в том числе за все представленные оценки, выводы и рекомендации.

¹ В августе 2008 г. в результате конфликта вокруг Южной Осетии Грузия заявила о выходе из СНГ.

² См.: Домбровски М. Проблемы развития стран СНГ // Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2004. № 285.

4.1. Эпоха процветания. Что дальше?

Последние десять лет радикально отличаются от предыдущего десятилетия по четырем, по крайней мере, группам макроэкономических показателей: темпам экономического роста, инфляции, состоянию платежного и фискального балансов.

4.1.1. Экономический рост

На смену глубокому падению ВВП, связанному с болезненными процессами трансформации и адаптации к новым рыночным условиям, пришел период рекордно высокого экономического роста, темпы которого систематически превышают темпы роста в странах Центральной и Восточной Европы (также достаточно высокие; табл. 4.1). Это способствовало, хотя и частично, уменьшению разрыва в уровне развития между странами СНГ и другими регионами мира. Доля СНГ в глобальном ВВП (по паритету покупательной способности) увеличилась с 3,5% в 1999 г. до 4,6% в 2007 г., в том числе России — с 2,6 до 3,2%, Украины — с 0,4 до 0,6 и Казахстана — с 0,2 до 0,3%¹.

Таблица 4.1

Темпы роста реального ВВП в 1999—2007 гг., % к предыдущему году

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Азербайджан	11,4	6,2	6,5	8,1	10,5	10,4	24,3	30,6	23,4
Армения	3,3	6,0	9,6	13,2	14,0	10,5	14,0	13,3	13,8
Белоруссия	3,4	5,9	4,7	5,0	7,0	11,4	4,0	10,0	8,2
Грузия	3,0	1,9	4,7	5,5	11,1	5,9	9,6	9,4	12,4
Казахстан	2,7	9,8	13,5	9,8	9,3	9,6	9,7	10,7	8,5
Киргизия	3,7	5,4	5,3	0,0	7,0	7,0	-0,2	3,1	8,2
Молдавия	-3,4	2,1	6,1	7,8	6,6	7,4	7,5	4,0	5,0
Россия	6,4	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	7,4	8,1
Таджикистан	3,7	8,3	10,2	9,1	10,2	10,6	6,7	7,0	7,8
Туркменистан	16,5	18,6	20,4	15,8	17,1	14,7	12,9	11,1	11,6
Узбекистан	4,3	3,8	4,2	4,0	4,2	7,7	7,0	7,3	9,5
Украина	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,7	7,1	7,3
СНГ ^а	5,4	9,1	6,1	5,2	7,8	8,2	6,5	8,2	8,5
ЦВЕ ^б	0,6	4,9	0,4	4,2	4,8	6,9	6,1	6,6	5,8

Примечание. ^а — средневзвешенные темпы роста 12 стран СНГ и Монголии; ^б — средневзвешенные темпы роста 14 стран: Албании, Болгарии, Венгрии, Латвии, Литвы, Македонии, Польши, Румынии, Словакии, Турции, Чехии, Хорватии и Эстонии.

Источник. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2008 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/weoselgr.aspx>

¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2008 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/weoselgr.aspx>

Согласно оценке Всемирного банка, касающейся уровня ВВП на душу населения по паритету покупательной способности¹, страны СНГ относятся к трем категориям. Белоруссия, Казахстан и Россия принадлежат к странам с доходами выше среднего (*upper-middle-income countries*), Азербайджан, Армения, Грузия, Молдавия, Туркменистан и Украина — к группе стран с доходами ниже среднего (*lower-middle-income-countries*), а Киргизия, Таджикистан и Узбекистан — к группе стран с низким уровнем дохода (*low-income-countries*)².

4.1.2. Инфляция, денежная и курсовая политика

В первой половине 2000-х годов удалось постепенно снизить инфляцию либо к однозначному уровню, либо к уровню, лишь немного превышающему 10% (табл. 4.2). Однако этот успех оказался недолговременным — инфляция начала быстро увеличиваться с середины 2006 г. в результате как внешних, так и внутренних обстоятельств.

Таблица 4.2

Инфляция 1999—2007 гг., % к концу предыдущего года

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Азербайджан	-0,5	2,2	1,4	3,3	3,6	10,4	5,5	11,4	19,5
Армения	2,0	0,4	2,9	2,0	8,6	2,0	-0,2	5,2	6,6
Белоруссия	251,2	107,5	46,1	34,8	25,4	14,4	7,9	6,6	12,1
Грузия	10,9	4,6	3,4	5,4	7,0	7,5	6,2	8,8	11,0
Казахстан	18,1	9,8	6,4	6,6	6,8	6,7	7,5	8,4	18,8
Киргизия	39,9	9,6	3,7	2,3	5,6	2,8	4,9	5,1	20,1
Молдавия	43,8	18,5	6,4	4,4	15,7	12,6	10,1	14,1	13,4
Россия	36,5	20,2	18,6	15,1	12,0	11,7	10,9	9,0	11,9
Таджикистан	30,1	60,6	12,5	14,5	13,7	5,7	7,1	12,5	19,8
Туркменистан	20,1	7,4	11,7	7,8	3,1	9,0	10,4	7,2	10,0
Узбекистан	26,0	28,2	26,5	21,6	7,8	9,1	12,3	11,4	11,9
Украина	19,2	25,8	6,1	-0,6	8,2	12,2	10,3	11,6	16,6

Источник. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/weoselgr.aspx>

Денежная политика большинства стран (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Молдавия, Россия и Украина) использовала фактическую привязку к доллару США в качестве главного антиинфляционного якоря, даже если формально действовал режим плавающего валютного курса. Об этом свидетельствуют данные табл. 4.3. Этот подход оказался весьма успешным в начале 2000-х годов, когда американский доллар укреплялся в отношении к другим валютам, а

¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

² Для более детального анализа дифференциации уровня развития как внутри СНГ, так и между СНГ и другими группами европейских стран см.: *Sinitsina I., Chubrik A., Denisova I. et al. Assessing the Development Gap // CASE Network Reports. 2007. № 74.*

в общественном сознании оставалась свежей травма многократных девальваций 1990-х годов.

Таблица 4.3

Среднегодовые курсы валют СНГ к доллару США, 1998—2007 гг.

Страна	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Азербайджан	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Армения	504,9	535,1	539,5	555,1	573,4	578,8	533,5	457,8	416,0	368,8
Белоруссия	46	249	877	1 390	1 791	2 051	2 160	2 154	2 145	2 146
Грузия	1,4	2,0	2,0	2,1	2,2	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7
Казахстан	78,3	119,5	142,1	146,7	153,3	149,6	136,0	132,9	126,1	122,7
Киргизия	20,8	39,0	47,7	48,3	46,9	43,7	42,6	41,0	40,2	37,3
Молдавия	5,4	10,5	12,4	12,9	13,6	13,9	12,3	12,6	13,1	12,1
Россия	10,0	24,6	28,1	29,2	31,3	30,7	28,8	28,3	27,2	25,6
Таджикистан	0,8	1,2	1,8	2,4	2,8	3,1	3,0	3,1	3,3	3,4
Туркменистан	5 130	8 169	8 479	9 828	10 097	10 033	10 375	11 015	10 882	10 721
Узбекистан	132	257	361	646	885	995	999	1 072	1 220	1 264
Украина	2,4	4,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,3	5,1	5,1	5,1

Примечания: 1) Для стран, в которых проводилась деноминация (Азербайджан, Белоруссия и Таджикистан), курсы представлены в новых денежных единицах. 2) Для стран с множественными валютными курсами (Белоруссия, Туркменистан и Узбекистан) указан средневзвешенный курс.

Источник. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>

Однако после 2002 г., когда началось падение американского доллара, продолжение привязки к этой валюте означало импорт инфляции, особенно в странах, в которых значительную роль играла торговля с Евросоюзом (номинарованная в евро). Проблема эта сильно обострилась в 2007—2008 гг., когда в связи с ускорением девальвации доллара и всплеском инфляции в глобальном масштабе инфляционное давление в странах СНГ резко увеличилось (см. табл. 4.2). В самом сложном положении находятся те страны, которые продолжают привязку своей валюты к доллару¹.

Ярким примером этого является Украина, где инфляция в середине 2008 г. подошла к рубежу 30% в год и где Национальный банк Украины твердо придерживается неизменной стратегии в проведении денежной политики^{2,3}. Похожая ситуация в Азербайджане, где кроме привязки маната к доллару отмечается рекордный рост бюджетных расходов и внутреннего потребления. Положение в России, где курс рубля фактически привязан к корзине валют, можно считать немного лучше, чем на Украине, хотя и в России темпы инфляции резко ускорились (годовой показатель — 15,0% в конце сентября 2008 г.). В самом лучшем положе-

¹ *Aslund A.* Floating the Hryvnia Arms the National Bank to Fight Inflation Now // Kyiv Post. 2008. April 3.

² *Ibidem.*

³ Возможно, Украину ожидает дополнительный инфляционный толчок в результате финансового кризиса, который разразился в сентябре и октябре 2008 г., и падение курса гривны.

нии находится Армения, которая несколько лет назад приняла стратегию таргетирования инфляции (*direct inflation targeting*) и ввела плавающий курс драма.

4.1.3. Платежный баланс и иностранные инвестиции

Резко улучшилось состояние платежных балансов, которое проявляется прежде всего через быстрый рост золотовалютных резервов центральных банков (табл. 4.4)¹, хотя набор факторов, вызвавших рост, в странах был различным: благоприятная экспортная конъюнктура, трансферты от трудовых мигрантов, а также распухший чистый приток частного капитала, в том числе прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Таблица 4.4

Валовые золотовалютные резервы в 1999—2007 гг., млрд долл. США

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Азербайджан	0,67	0,68	0,73	0,72	0,80	1,08	1,18	2,50	4,27
Армения	0,29	0,30	0,32	0,42	0,50	0,55	0,67	1,07	1,25
Белоруссия	0,29	0,35	0,39	0,42	0,46	0,69	1,11	1,07	4,18
Грузия	0,13	0,11	0,16	0,20	0,19	0,38	0,47	0,88	1,62
Казахстан	1,48	1,59	2,00	2,56	4,96	9,28	7,07	19,11	20,75
Киргизия	0,23	0,21	0,23	0,29	0,36	0,55	0,57	0,76	1,06
Молдавия	0,19	0,22	0,23	0,27	0,30	0,47	0,60	0,78	1,33
Россия	8,46	24,26	32,54	44,05	73,18	120,81	175,90	295,57	476,39 ^a
Таджикистан	0,06	0,09	0,10	0,10	0,14	0,19	0,09	0,11	0,10
Туркменистан	1,56	1,81	2,06	2,35	2,67	2,71	3,44	7,48	н/д
Узбекистан	1,24	1,36	1,30	1,30	1,75	2,23	2,98	4,75	7,60
Украина	1,05	1,35	2,96	4,24	6,73	9,30	19,41	22,30	31,97

Примечание. ^a — данные Центрального банка России.

Источник. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>

Однако, несмотря на определенный прогресс в привлечении ПИИ, особенно в 2007 г. (табл. 4.5), страны СНГ отстают пока от стран Центральной и Восточной Европы как по их общему объему, так и в расчете на душу населения. Большинство инвесторов заинтересовано, скорее всего, в освоении природных ресурсов и внутренних рынков стран СНГ, чем в развитии производства, конкурентного на внешних рынках².

¹ Ускорение роста золотовалютных резервов в долларах США частично связано с падением курса доллара к другим резервным валютам после 2002 г.

² Kudina A. & Jakubiak M. The Motives and Impediments to FDI in the CIS // CASE Network Studies and Analyses. 2008. № 370.

Таблица 4.5

**Прямые иностранные инвестиции в СНГ
(по данным платежного баланса)**

Страна	Кумулятивный приток ПИИ в 1989—2007 гг., млн долл. США	ПИИ на душу населения, долл. США	Приток ПИИ в 2007 г., % ВВП
Азербайджан	3,784	451	-16,6
Армения	2,117	658	5,2
Белоруссия	4,564	470	4,0
Грузия	4,926	1,090	15,5
Казахстан	35,868	2,329	4,9
Киргизия	977	190	6,0
Молдавия	1,724	502	10,1
Россия	28,245	199	0,8
Таджикистан	685	102	2,0
Туркменистан	3,928	604	6,4
Узбекистан	1,618	62	1,2
Украина	31,070	660	6,6
<i>СНГ</i>	88,436	430	
Хорватия	17,467	3,932	9,1
Чехия	63,122	6,128	3,1
Эстония	7,741	5,756	4,5

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/mptfdi.xls>

Положение платежных балансов начало резко меняться во второй половине 2008 г. в результате оттока портфельного капитала с фондовых рынков и сокращения возможности новых заимствований на международных финансовых рынках. Пока еще рано прогнозировать, насколько это лишь краткосрочная реакция рынков на глобальный финансовый кризис, а насколько — предвестник нового, более осторожного подхода к так называемым развивающимся рынкам.

4.1.4. Фискальные балансы

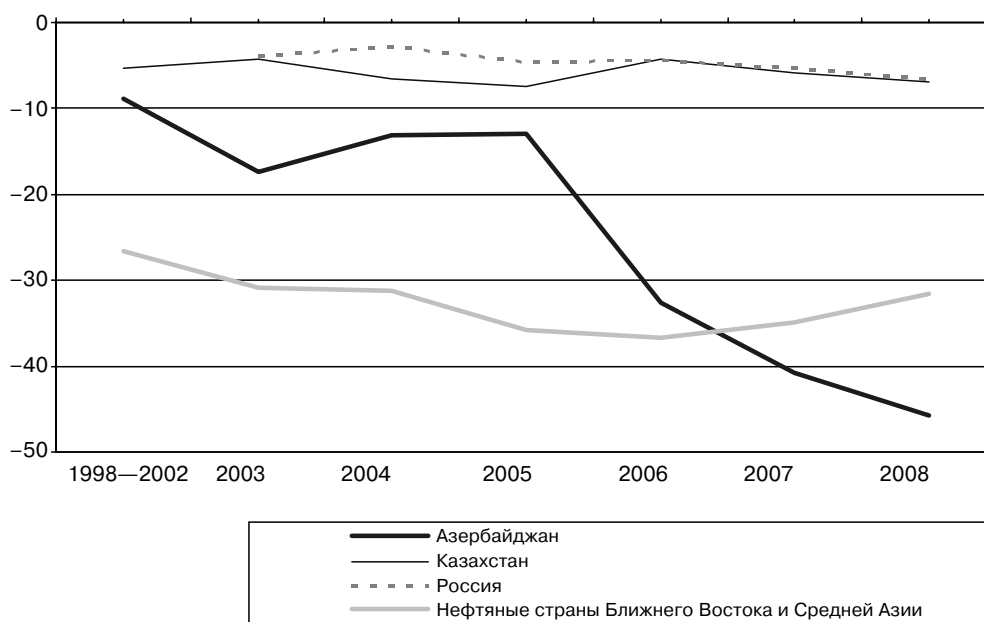
Улучшилась также бюджетная обстановка (табл. 4.6). Существенная бюджетная несбалансированность была основной причиной серии валютных кризисов 1998—1999 гг. В новом тысячелетии либо серьезно сократились бюджетные дефициты, либо появился бюджетный профицит (как в России и Казахстане). Однако бюджетную картину нельзя считать вполне устойчивой. Отдельные страны (Грузия, Таджикистан, Украина) испытывали эпизоды резкого роста бюджетного дефицита, обычно по внутривнутриполитическим причинам. Вместе с тем встает вопрос: разве в условиях очень высоких темпов экономического роста и рекордного уровня цен на экспортируемые странами СНГ ресурсы нельзя было ожидать лучших результатов? Этот вопрос оказался весьма актуальным во второй половине 2008 г., в условиях резкого ухудшения глобальной конъюнктуры и падения мировых цен на нефть, металлы и другие основные ресурсы.

Таблица 4.6

Сальдо консолидированного бюджета в 1999—2007 гг., % ВВП

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Азербайджан	-4,7	-0,6	-0,4	-0,5	-0,8	1,0	2,6	-0,2	2,4
Армения	-7,2	-6,4	-3,8	-0,4	-1,1	-1,8	-2,6	-2,8	-2,9
Белоруссия	-2,0	-0,1	-1,9	-2,1	-1,7	0,0	-0,6	0,5	2,9
Грузия	-6,7	-4,0	-1,9	-2,0	-2,5	2,3	-1,5	-3,0	-4,7
Казахстан	-6,2	-1,8	-0,3	-2,2	1,0	0,4	1,5	-0,3	-0,3
Киргизия	-5,2	-1,0	1,8	1,0	2,7	2,5	5,8	0,0	0,0
Молдавия	-13,1	-10,4	-5,6	-5,3	-4,7	-4,4	-3,7	-2,1	-0,4
Россия	-3,1	3,2	2,7	0,6	1,4	4,9	8,1	8,4	5,1
Таджикистан	-3,1	-5,6	-3,2	-2,4	-1,8	-2,4	-2,9	1,7	-6,0
Туркменистан	0,0	-0,3	0,6	0,2	-1,3	0,4	0,8	5,3	7,7
Узбекистан	-3,0	-2,5	-1,3	-1,9	0,1	0,6	1,2	5,2	3,9
Украина	-2,3	-1,1	-0,9	0,1	-0,7	-4,4	-2,3	-1,3	-1,3

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/mptggb.xls>



Примечание. В случае России процентная доля в совокупном ВВП (включая нефтяной сектор). Группа нефтяных стран Ближнего Востока и Средней Азии включает: Алжир, Азербайджан, Бахрейн, Иран, Ирак, Казахстан, Катар, Кувейт, Ливию, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовскую Аравию, Сирию и Туркменистан.

Источник. МВФ; *Paczynski W. et al. The Economic Aspects of the Energy Sector in CIS Countries // European Economy — Economic Papers. No. 328. CASE — Center for Social and Economic Research, European Commission, Directorate-general for Economic and financial Affairs, June, 2008.*

Рис. 4.1. Соотношение бюджетного дефицита к ВВП (исключая нефтяной сектор) в 1998—2008 гг., %

На рис. 4.1 показано соотношение «не нефтяного» дефицита консолидированного бюджета к «не нефтяному» ВВП (совокупному ВВП в России) в трех странах СНГ — крупных производителях нефти. В общем Казахстан и Россия придерживались весьма консервативной фискальной политики (в сравнении с другими нефтяными странами мира), хотя вместе с тем наблюдалось постепенное увеличение «не нефтяного» дефицита, особенно в последние годы. Азербайджан, в свою очередь, быстро повышает уровень расходования нефтяных доходов, несмотря на ограниченность нефтяных ресурсов (по последним прогнозам, производство нефти в этой стране начнет снижаться после 2012 г.).

Похожую картину иллюстрирует рис. 4.2. Доля бюджетных поступлений от нефти и газа, направляемых на текущие расходы, постепенно растет во всех трех странах, особенно быстро в Азербайджане. И хотя во всех этих странах существуют нефтяные резервные фонды, в Азербайджане он не играет значимой макроэкономической роли.



Примечание. В случае России процентная доля в совокупном ВВП (включая нефтяной сектор).

Источник. МВФ; Paczynski et al., 2008.

Рис. 4.2. Расходование поступлений от нефти и газа в 2003—2007 гг., % «не нефтяного» ВВП

В результате улучшения фискальных балансов, быстрого экономического роста, постепенного реального укрепления национальных валют и низких процентных ставок на международных финансовых рынках почти все анализируемые страны резко снизили уровень государственной задолженности в отношении к ВВП (табл. 4.7¹), а некоторые из них — и в абсолютном размере. Это касается и тех стран, которые в конце 90-х годов находились, казалось бы, в долговой ловушке (Молдавия, Таджикистан и Киргизия). Однако глобальный финансовый кризис 2008 г. может быстро испортить эту оптимистичную картину.

Таблица 4.7

Валовой государственный долг в 1999—2007 гг., % ВВП

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Азербайджан	24,2	20,3	20,9	20,5	20,0	18,6	14,2	10,8	9,4
Армения	44,4	46,8	45,3	46,6	40,9	51,5	39,7	34,2	20,0

¹ Данные по задолженности Туркменистана недоступны.

Окончание табл. 4.7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Белоруссия	13,0	16,5	13,2	11,0	10,4	8,9	8,3	8,8	11,6
Грузия	77,0	69,7	68,3	67,4	61,5	47,0	36,6	28,9	23,4
Казахстан	31,5	25,5	18,0	15,6	13,5	11,4	8,1	6,6	10,7
Киргизия	136,5	122,3	107,3	106,9	106,9	96,1	85,1	76,1	56,4
Молдавия	103,3	91,7	78,4	73,1	58,9	46,0	34,7	33,9	28,4
Россия	90,0	62,5	48,2	41,4	32,4	25,9	16,5	10,6	9,5
Таджикистан	107,9	118,3	101,3	89,4	64,8	43,1	42,3	35,0	34,3
Узбекистан	29,4	42,1	59,4	54,6	41,6	35,1	28,2	20,8	15,7
Украина	51,0	45,9	36,9	33,5	29,3	25,9	19,7	16,5	13,4

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/sei.xls>

4.1.5. Особенности периода восстановительного роста

Радикальное улучшение макроэкономических показателей оказалось возможным в первую очередь благодаря завершению первоначального этапа рыночной трансформации. Несмотря на медленный и не всегда последовательный ход экономических реформ, все-таки они состоялись (за исключением Туркменистана, Узбекистана и Белоруссии), и в их результате экономическая система стала в основном рыночной. При всех недостатках либерализации и приватизации они наконец начали приносить свои плоды. На смену адаптационному падению производства пришел период быстрого роста.

Так как глубина и длительность адаптационного спада (называемого иногда трансформационной рецессией) в странах СНГ превысили масштаб, наблюдавшийся чуть раньше в странах Центральной Европы¹, серьезный потенциал восстановительного роста не стал неожиданным. В свою очередь в условиях восстановительного роста, связанного прежде всего с загрузкой раньше не востребованных факторов производства, макроэкономическое управление серьезно облегчается.

Во-первых, быстро растут бюджетные доходы и снижается потребность в социальных расходах. При других равных условиях это способствует более консервативной бюджетной политике.

Во-вторых, растет спрос на деньги, что облегчает контроль за ростом денежной массы. Кроме того, в странах СНГ наблюдался процесс роста доверия к национальным валютам после гиперинфляции начала 90-х годов и финансового кризиса конца предыдущего века. Еще одной положительной тенденцией оказалось быстрое развитие финансового, особенно банковского, сектора, хотя достигнутый уровень его развития нельзя считать удовлетворительным (см. ниже). В результате произошла ремонетизация экономики (табл. 4.8), т. е. снизилась скорость денежного обращения. Особенно сильно этот процесс проявился в Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, России и Узбекистане.

¹ См.: Домбровски М. Проблемы развития стран СНГ // CASE — Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2004. № 285.

Таблица 4.8

**Уровень монетизации (соотношение М2 к ВВП)
в 1999—2006 гг., %**

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Азербайджан	7,4	6,9	6,6	6,7	7,3	8,0	6,3	12,0
Армения	11,0	14,7	13,4	15,6	14,4	15,0	16,3	18,2
Белоруссия	16,4	17,2	15,2	15,0	16,8	17,7	19,3	22,1
Грузия	7,9	10,3	11,1	11,6	12,4	15,2	16,4	19,3
Казахстан	13,6	15,3	17,1	19,2	21,1	27,8	27,2	36,3
Киргизия	13,6	11,3	11,1	14,6	17,5	20,6	21,2	28,6
Молдавия	14,7	15,7	18,2	20,0	20,4	25,4	29,5	28,3
Россия	14,6	15,8	18,0	19,7	24,3	26,0	27,9	33,8
Таджикистан	6,7	8,2	7,9	8,4	8,3	7,0	7,6	9,4
Туркменистан	12,7	19,4	16,1	13,0	13,9	12,9	13,0	12,7
Узбекистан	16,6	18,5	22,1	28,5	35,3	36,4	43,8	48,2
Украина	13,6	12,2	12,4	10,6	10,3	12,2	14,4	15,1

Источник. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>

4.1.6. Внешняя конъюнктура

Быстрому росту помогла и благоприятная внешняя обстановка. После серии финансовых кризисов 90-х годов в разных регионах мира (Азия, Латинская Америка и СНГ) и неглубокой рецессии в США в 2001 г., связанной с кризисом сектора информационных технологий (лопание пузыря dot.com) и последствиями теракта 11 сентября 2001 г., глобальная экономика вошла в «золотой» период экономического роста. Он оказался возможным благодаря экономическим реформам во многих странах мира в 90-х годах, особенно в Китае и Индии, Латинской Америке, Юго-Восточной Азии, Африке и странах бывшего советского блока, а также либерализации всемирной торговли.

Немаловажную роль сыграла и мягкая денежная политика Федеральной резервной системы (ФРС) США и некоторых других центральных банков развитых стран (особенно Банка Японии), нацеленная на быстрое преодоление рецессии 2001 г. и снижение риска дефляции, которая казалась тогда весьма вероятной (хотя эти опасения и оказалась неоправданными в исторической перспективе). Дополнительная ликвидность, генерированная ФРС, не имела в краткосрочном периоде инфляционных последствий. Скорее всего она вылилась на международные финансовые рынки и привела к рекордному падению процентных ставок и оценок финансовых рисков.

В свою очередь, помня уроки финансовых кризисов 90-х годов, правительства и центральные банки большинства развивающихся стран (включая страны СНГ) предпочитали проводить твердую денежную и бюджетную политику. В результате быстро выросли их золотовалютные резервы, но в то же время и дефицит текущего счета платежного баланса США. Глобальные дисбалансы не могли расти бес-

конечно¹, и глобальный финансовый кризис, который начался летом 2007 г. с разрыва очередного пузыря, на этот раз на рынке недвижимости США, открыл путь к серьезным макроэкономическим коррективам, конечный результат которых пока неизвестен.

Мировой экономический рост привел к росту спроса и цен на первичные ресурсы: на нефть, природный газ, черные и цветные металлы, продукты тяжелой химии, сельскохозяйственные товары и т. п., которые являются основными экспортными товарами стран СНГ. Это с одной стороны, способствовало росту ВВП, экспорта, валютных резервов, инвестиций и бюджетных поступлений в странах СНГ, с другой — привело к постоянному росту инфляционного давления, консервации сырьевой специализации экономик этих стран, созданию мощных источников ренты и ослаблению интереса к дальнейшим реформам.

Маловероятно, что эта благоприятная внешняя конъюнктура сохранится в ближайшие годы. Наблюдаемое замедление глобальных темпов роста и финансовый кризис отрицательно скажутся на мировых ценах на ресурсы, особенно металлы.

Возможное ухудшение внешней конъюнктуры вернет в повестку дня вопрос о внутренних источниках роста и продолжении экономических реформ. Долгосрочный потенциал экономического роста меньше зависит от временной конъюнктуры, а больше — от микроэкономической, институциональной и структурной эффективности данной экономики. А здесь ситуация выглядит не так оптимистично, как в области макроэкономических показателей.

4.2. Предпринимательский климат

Неблагоприятный предпринимательский климат является хронической болезнью стран СНГ с самого начала процесса трансформации. Ситуация в этой области вряд ли улучшается, а в некоторых случаях даже ухудшается². Плохой бизнес-климат определяется множеством факторов. Далее мы рассмотрим лишь некоторые из них, имеющие, как нам кажется, принципиальное значение.

4.2.1. Барьеры входа на рынок

Барьеры входа на рынок тормозят развитие конкуренции и ограничивают возможность создания новых предприятий или изменение профиля уже существующих. А как показывает международный опыт, малые и средние частные предприятия являются главным источником инноваций и конкуренции во многих секторах экономики, а также важным социальным инструментом абсорбции свободной рабочей силы. Согласно данным Всемирного банка³, доля предприятий с численностью занятых ниже 50 работников в отдельных странах СНГ не превышала в конце 90-х годов 20—30%, приблизительно в два раза ниже, чем в странах Центральной Европы и Балтии. Хотя отсутствует более поздний сравнительный

¹ *Aslund A. & Dabrowski M., eds. Challenges of Globalization: Imbalances and Growth. Peterson Institute for International Economics, CASE — Center for Social and Economic Research, Washington, DC, 2008.*

² Для сравнения см.: *Домбровски М. Проблемы развития стран СНГ // CASE — Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2004. № 285.*

³ *World Bank. Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank. Washington, D.C., 2002.*

анализ, судя по ситуации в отдельных странах, эта картина вряд ли существенно изменилась.

Говоря о барьерах, речь идет, в первую очередь, о регистрационном и лицензионном режимах, хотя серьезные препятствия могут возникать и от чрезмерного регулирования в других областях, например в сфере государственных стандартов, строительных, экологических, пожарных, санитарных и многих других нормативов.

Отдельные страны, особенно Грузия, а также Россия, Молдавия, Украина, Азербайджан и Армения, предпринимали попытки (иногда многократные) снижения административных барьеров развитию предпринимательства. Однако, за исключением кавказских стран, эти реформы либо окончились провалом, либо их результаты оказались кратковременными. Победила сила бюрократической инерции.

Согласно результатам ежегодного опроса Всемирного банка «Ведение бизнеса-2009» (табл. 4.9), только Грузия после радикальных реформ в сфере дерегулирования в 2004–2006 гг.¹ и Азербайджан после реформ в 2007 г. приблизились или даже опередили регионального лидера, т. е. Эстонию, одну из наиболее экономически свободных стран мира. Армения в течение нескольких лет сохраняла неплохое «среднее» место в этом рейтинге. У всех других стран СНГ дела обстоят намного хуже, особенно в Узбекистане, Украине и Таджикистане (Туркменистан не включен в этот рейтинг).

4.2.2. Налоговая и таможенная система

Несмотря на серьезные сдвиги в реформировании налоговой системы, особенно прямых налогов, эта задача еще далека от решения. Самым большим достижением можно считать введение низкой и плоской шкалы подоходного налога с физических лиц в России, Казахстане, Грузии и на Украине. Оно послужило примером для стран Центральной и Восточной Европы, таких, как Словакия, Литва, Македония, а в последнее время — Болгария и Чехия², где идея плоской шкалы подоходного налога приобретает все большую популярность. Не исключено, что со временем она будет внедрена и в более развитых странах, особенно в Западной Европе.

Некоторые страны уменьшили ставку налога на прибыль предприятий, однако не настолько радикально, как в странах Балтии, Центральной и Юго-Восточной Европы. Исключением является Молдавия, которая начиная с 2008 г. ввела нулевую ставку на реинвестированную прибыль по примеру Эстонии³.

Налог на добавленную стоимость работает в целом неудовлетворительно и не соответствует западным стандартам (хотя, в отличие от большинства стран Евросоюза, начисляется только по одной ставке от продаж на внутренний рынок, что теоретически должно облегчать его администрирование). Это особенно касается нулевой ставки при экспорте и связанного с нею механизма возврата налога, начис-

¹ Lessons Learned from Administrative Simplifications Improving Business Environment in Developed Countries. Possible Implications for South Caucasus Countries. CSERA, FAR Centre & CASE Transcaucasus, Erevan, Baku & Tbilisi, November, 2008 г. <http://doingbusiness.csera.org/georgia/publications/south%20caucasus.pdf>

² В Эстонии пропорциональный налог с физических лиц существует с 1992 г.

³ Piatkowski M. & Jarmuzek M. Zero Corporate Income Tax in Moldova: Tax Competition and Its Implications for Eastern Europe // IMF Working Paper. 2008. WP/08/203.

Таблица 4.9

Легкость ведения бизнеса, 2009 г.

Страна	Легкость ведения бизнеса	Регистрация предприятий	Разрешения на строительство	Наем рабочей силы	Регистрация собственности	Кредитование	Защита инвесторов	Оплата налогов	Международная торговля	Исполнение контрактов	Ликвидация предприятий
Грузия	15	4	10	5	2	28	38	110	81	43	92
Эстония	22	23	19	163	24	43	53	34	5	30	58
Азербайджан	33	13	155	15	9	12	18	102	174	26	81
Армения	44	66	42	54	5	28	88	150	143	61	47
Киргизия	68	31	58	81	52	28	11	155	181	52	137
Казахстан	70	78	175	29	25	43	53	49	180	28	100
Белоруссия	85	97	65	49	14	109	104	181	134	14	71
Молдавия	103	89	158	119	50	84	104	123	135	17	88
Россия	120	65	180	101	49	109	88	134	161	18	89
Узбекистан	138	70	148	76	125	123	113	162	171	46	122
Украина	145	128	179	100	140	28	142	180	131	49	143
Таджикистан	159	168	178	128	46	172	150	159	177	23	97

Примечание. Данные указывают место в сравнительном рейтинге стран мира по отдельным категориям.
 Источник. World Bank Doing Business 2009.

ленного на предыдущих стадиях производства и оборота. Во многих случаях этот возврат осуществляется с большим опозданием, а на налогоплательщика ложится обязательство доказать, что произведенная им экспортная сделка не является фиктивной (например, на Украине).

То же самое касается системы региональных и местных налогов и сборов, а также взносов во внебюджетные фонды, не всегда согласованных с основными налогами, в результате чего получается каскадность косвенного налогообложения.

Однако самой сложной и нерешенной пока проблемой является функционирование налоговой и таможенной администрации, явно не соответствующее международным стандартам. Она очень часто регулируется неявными инструкциями и другими подзаконными актами, неизвестными налогоплательщику. Несмотря на репрессивность этой системы, она неэффективна в выполнении чисто фискальных функций: об этом свидетельствуют размеры теневой экономики, уклонения от уплаты налогов и контрабанды. Вместе с тем произвольное отношение к налогоплательщику, у которого нет достаточных средств для правовой и фактической защиты, считается одним из главных признаков плохого предпринимательского климата. Свидетельствует об этом и крайне низкий рейтинг стран СНГ в обследовании Всемирного банка «Ведение бизнеса-2009» (см. табл. 4.9) в категориях «Оплата налогов» (за исключением Казахстана) и «Международная торговля».

В практике стран СНГ много примеров использования лазеек и запутанности в налоговой и таможенной системе для преследования бизнеса налоговыми и таможенными органами. Таким образом реализуются или чисто политические цели (как в деле компании «ЮКОС» в России), или интересы одних групп бизнеса против других. В крайнем случае речь идет о фактическом захвате частной собственности государством или ее переделе в пользу групп бизнеса, приближенных к власти.

Практики подобного типа не новое изобретение в мировой истории. Они характерны для многих развивающихся стран, а в эпоху феодализма было нормой, когда суверен изымал у подданных максимальную дань. Однако они несовместимы с современным капитализмом, для которого характерна жесткая международная конкуренция за привлечение капиталов и инвестиций.

4.2.3. Правовая система и исполнение законов

Несмотря на достигнутый прогресс и огромные усилия в области реформирования правовой системы во многих странах СНГ, особенно в области гражданского и корпоративного права, банковского законодательства, финансовых рынков и т. п., она не соответствует принципам открытой рыночной экономики и свободного демократического общества. Ее прозрачность оценивается гражданами и предпринимателями как недостаточная. Многие законы и подзаконные акты, особенно в сферах, косвенно связанных с деловой активностью (например, административная система и Уголовный кодекс), до сих пор сохраняют реликты советской системы. Кроме того, правовые нормы подвергаются частым изменениям под диктовку интересов отдельных лобби и бизнес-групп или как результат политической игры в законодательных и исполнительных органах.

Неполное соответствие законодательства требованиям рыночной экономики и демократическим стандартам и его нестабильность усугубляются низким качеством госслужбы и судебной системы. В странах демократического капитализма

именно государственная администрация и суды обязаны защищать права граждан и экономических субъектов¹. В странах СНГ низкооплачиваемый, коррумпированный и испытывающий сильный дефицит профессионализма (особенно в области понимания рыночных норм поведения и механизмов) госаппарат и сотрудники судебной системы не в состоянии играть эту роль. Хуже всего то, что их используют в своих интересах отдельные олигархические группы или популистские политики для борьбы против конкретных представителей бизнеса (примеры включают частичную экспроприацию иностранных инвесторов в нефтяном и газовом секторе России, а также попытки ревизии результатов приватизации на Украине в 2005 г., направленные против политических противников премьер-министра Ю. Тимошенко).

Крупные предприниматели и международные корпорации имеют возможность не пользоваться услугами местного правосудия, предусматривая в заключаемых договорах положение о компетенции иностранных судов при решении договорных или имущественных споров. Для среднего и мелкого предпринимателя этот путь недоступен, и он вынужден либо давать взятки чиновникам (судьям), либо пользоваться услугами преступного мира при решении хозяйственных конфликтов (стихийная приватизация услуг правосудия и правопорядка).

В странах — членах Совета Европы в качестве дополнительного инструмента правовой защиты граждан выступает возможность обжаловать решения высшей национальной судебной инстанции в Европейском суде по правам человека в Страсбурге. Однако эта возможность доступна не всем, а в странах, которые не состоят в СЕ (Белоруссия, страны Средней Азии), она вообще отсутствует.

4.2.4. Качество финансового сектора и финансовых услуг

Несмотря на бурное развитие банковского сектора, а также на определенный прогресс в его реформировании в 2000-х годах, его качество и стандарты поведения отстают не только от высокоразвитых стран, но и от стран Центральной Европы и Балтии. Это наглядно представлено в табл. 4.10; для сравнения приведены данные для Венгрии — лидера банковских реформ в Центральной Европе.

Таблица 4.10

Прогресс в реформировании финансового сектора

Страна	Банковская реформа и либерализация процентных ставок		Фондовый рынок и небанковские финансовые институты	
	2000	2007	2000	2007
1	2	3	4	5
Азербайджан	2,00	2,33	1,67	1,67
Армения	2,33	2,67	2,00	2,00
Белоруссия	1,00	2,00	2,00	2,00

¹ Более того, в англосаксонских странах с традицией common law независимые суды в состоянии заполнять лазейки в законодательстве и гибко реагировать на новые вызовы, которые создают быстро развивающиеся товарные и финансовые рынки. См.: *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. and Vishny R. Law and Finance // Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. P. 1113—1155; Johnson S. Privatization and Corporate Governance // Dabrowski M., Neneman J. and Slay B. Beyond Transition, Ashgate Publishing Limited, Aldershot UK. Burlington USA, Sydney Aus., 2004.*

Окончание табл. 4.10

1	2	3	4	5
Грузия	2,33	2,67	1,67	1,67
Казахстан	2,33	3,00	2,33	2,67
Киргизия	2,00	2,33	2,00	2,00
Молдавия	2,33	3,00	2,00	2,00
Россия	1,67	2,67	1,67	3,00
Таджикистан	1,00	2,33	1,00	1,00
Туркменистан	1,00	1,00	1,00	1,00
Узбекистан	1,67	1,67	2,00	2,00
Украина	2,00	3,00	2,00	2,67
Венгрия	4,00	4,00	3,67	4,00

Примечание. Оценка проводится по шкале от 1 до 4, где 1 означает отсутствие реформ, а 4 — полное соответствие рыночным стандартам.

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/tis.xls>

Многочисленные банковские кризисы (последний из них в Казахстане в 2007—2008 гг.¹) не были использованы для коренной перестройки этого сектора так, как это сделали, например, Болгария после своего банковского кризиса 1996 г. или балтийские страны в 90-х годах.

Главная причина слабости финансового сектора в странах СНГ тесно связана с обсуждавшимися выше недостатками правовой системы и плохим исполнением ею своих обязанностей, в результате чего невозможно эффективно защищать права собственности, в том числе права кредиторов и вкладчиков. Кроме того, ограниченные возможности входа первоклассных международных банков и других финансовых институтов на рынки большинства стран СНГ (имеются в виду верхние лимиты собственности, которую могут приобрести иностранные акционеры, отсутствие возможности создавать филиалы иностранных банков и страховых обществ, в прошлом также валютные ограничения и др.) лишило экономики анализируемых стран главного инструмента глубокой, качественной перестройки этого сектора и повышения доверия к нему среди населения и экономических субъектов.

Как показывает опыт стран Центральной Европы и Балтии, а в последнее время также Балканских стран, «поглощение» слабых и малонадежных отечественных банков крупными международными банками (путем либо приватизации, либо перепродажи отечественной частной собственности) дает шанс достигнуть значительного качественного скачка за относительно короткое время.

Практика стран СНГ, к сожалению, иная (табл. 4.11). В результате спонтанной приватизации государственных банков в начале 90-х годов и открытия возможности создания новых банков без особенно высоких требований по размеру учредительного капитала, составу акционеров и т. п., а также ограничений для вхождения иностранного капитала, на финансовых рынках доминируют либо «олигархические» банки, либо банки, находящиеся во владении промышленных и торговых предприятий. Кроме того, в некоторых странах, особенно в России, реализуется

¹ Интересно, что согласно табл. 4.10 Казахстан считается лидером банковских реформ в регионе.

политика фактической постепенной ренационализации банковской системы. Положительным исключением являются Киргизия и Украина. Киргизия с самого начала процесса трансформации открыла свой финансовый сектор для вхождения международного капитала. На Украине фактическая либерализация произошла после 2004 г. В ограниченной степени это касается также Казахстана и Молдавии.

Таблица 4.11

**Доля банковских активов в банках
с доминирующей иностранной собственностью
в 2006 г., % от общей суммы активов**

Страна	%
Азербайджан	5
Армения	31
Белоруссия	16 ^a
Грузия	32
Казахстан	24
Киргизия	75
Молдавия	30
Россия	13
Узбекистан	1
Украина	28
Венгрия	94

Примечание. ^a — средняя доля для 2003—2005 гг. Данные для Таджикистана и Туркменистана отсутствуют.

Источник. GDF: Global Development Finance. The Role of International Banking. The World Bank, Washington, DC, 2008 (табл. 25.1 и 25.5).

Несмотря на рост сбережений, объемов кредитов и других финансовых услуг в 2000—2004 гг. (о чем свидетельствует статистика роста уровня монетизации, указанная в табл. 4.8), банки стран СНГ не пользуются доверием международного бизнеса, что является, кстати, одной из причин ограниченного притока ПИИ в экономику стран СНГ. Признаки финансового кризиса осенью 2008 г. в России и на Украине наглядно показывают, каким хрупким остается банковский сектор этих стран.

Плохая международная репутация во многом имеет корни в кризисных событиях конца 90-х годов и методах их разрешения. Издержки реструктуризации и санации банков легли тогда в основном на вкладчиков и клиентов, а частично на центральные банки. Одновременно многие акционеры обанкротившихся банков успешно вывели свои активы в другой бизнес.

Еще большее отставание в других сегментах финансового сектора. Согласно табл. 4.10, ограниченный прогресс в развитии фондового рынка и небанковских финансовых институтов достигнут лишь в крупных странах СНГ — России, Казахстане и Украине.

4.2.5. Инфраструктура

Недоразвитость и монополизированность инфраструктуры серьезно повышает издержки и ограничивает шансы развития многих отраслей. Это касается, например, секторов, сильно зависящих от железнодорожного или автодорожного транспорта, связи или других видов услуг инфраструктуры. Неблагоприятное географическое положение значительной части экономического потенциала стран СНГ (удаленность от главных центров мировой торговли, неблагоприятные климатические условия) — это дополнительный фактор, сдерживающий многие инвестиционные проекты.

Недоразвитость и монополизированность касаются как коммерческих услуг (связь, железнодорожный транспорт, энерго- и газоснабжение, транспортировка нефти и газа), так и общественных благ (*public goods*), бесплатно предоставляемых правительством (например, автодороги).

Техническая недоразвитость инфраструктуры и ее нефункциональность во многом определяются советским прошлым, например автаркией советской экономики и ее ограниченными экономическими контактами с внешним, несоциалистическим миром. Огромная малонаселенная территория таких стран, как Россия, Казахстан или Туркменистан, и жесткие климатические условия также не способствуют решению этой задачи. Кроме того, унаследованную с советских времен инфраструктуру не всегда можно эффективно использовать из-за ее несоответствия новым межгосударственным границам, отсутствия регионального сотрудничества, наличия региональных конфликтов (Кавказ, Средняя Азия, Приднестровье) или разного типа формальных барьеров (в торговле, транзите, визовом режиме и т. п.).

Еще один, возможно, наиболее важный фактор — крайне медленный прогресс в реформировании секторов инфраструктуры (табл. 4.12; для сравнения приведена Эстония, один из лидеров инфраструктурных реформ в Центральной и Восточной Европе). В большинстве случаев сохраняются государственные монополии, что ограничивает возможность конкуренции, вхождения иностранного капитала и крупных частных капиталовложений в развитие и техническую модернизацию этих отраслей. На общем неудовлетворительном фоне выделяются в лучшую сторону Казахстан и Россия, а вслед за ними Армения, Грузия, Молдавия и Украина.

Таблица 4.12

Прогресс в реформировании инфраструктуры
(данные ЕБРР, 2007 г.)

Страна	Общий показатель	Телекоммуникация	Железные дороги	Электроэнергия	Автодороги	Водоснабжение и канализация
1	2	3	4	5	6	7
Азербайджан	2,00	1,67	2,33	2,33	2,33	1,67
Армения	2,33	2,67	2,00	3,33	2,33	2,33
Белоруссия	1,33	2,00	1,00	1,00	2,00	1,00
Грузия	2,33	2,67	3,00	3,33	2,00	2,00
Казахстан	2,67	3,00	3,00	3,33	2,33	2,00
Киргизия	1,67	3,00	1,00	2,33	1,00	1,67
Молдавия	2,33	3,00	2,00	3,00	2,00	2,00

Окончание табл. 4.12

1	2	3	4	5	6	7
Россия	2,67	3,00	3,00	3,00	2,33	2,33
Таджикистан	1,33	2,33	1,00	2,00	1,00	1,00
Туркменистан	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Узбекистан	1,67	2,00	2,67	2,33	1,00	1,67
Украина	2,33	2,67	2,00	3,00	2,00	2,00
Эстония	3,33	4,00	4,00	3,33	2,33	4,00

Примечание. Оценка проводится по шкале от 1 до 4, где 1 означает отсутствие реформ, а 4 — полное соответствие рыночным стандартам.

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/tis.xls>

4.2.6. Общая картина

Неблагоприятный предпринимательский климат в странах СНГ отражают различные международные рейтинги. В табл. 4.13 приведен один из них — индекс экономической свободы (*Index of Economic Freedom*) Heritage Foundation. Согласно этому рейтингу лишь одна Армения находится во второй по степени либерализации категории стран, определенных как «в основном свободные (*mostly free*)», занимая 28-е место и опережая большинство стран Центральной и Восточной Европы (за исключением ее лидера — Эстонии). Грузия находится в следующей по очереди группе «умеренно свободных (*moderately free*)» стран и занимает 32-е место. Остальные страны СНГ числятся либо в четвертой группе — «в основном несвободные (*mostly unfree*)», либо в последней, пятой — «несвободные (*unfree*)»¹. Для сравнения мы также приводим рейтинг Китая, который находится в конце четвертой группы, т. е. экономик «в основном несвободных». Его характеристики экономической свободы не отличаются от большинства стран СНГ.

4.3. Слабое, недемократическое государство

В диагнозе барьеров предпринимательства нельзя останавливаться на установлении вышеназванного «классического» перечня проблем. Надо сделать шаг дальше и попробовать выявить политические факторы, определяющие неблагоприятный предпринимательский климат.

Источником многих проблем, проанализированных выше, является слабое, неререформированное государство, унаследованное от советского прошлого. Слабость государства не означает, что у него не хватает властных полномочий в отношении граждан и экономических субъектов, как это считают многие «государственники». Наоборот, их слишком много.

Продолжая тоталитарную советскую практику, государственные органы в странах СНГ пытаются вмешиваться в детали деловой активности предприятий и повседневной жизни своих граждан. Для этого они сохранили потенциал и структуру

¹ Относительно высокий рейтинг Узбекистана в сравнении с Украиной и Россией может вызывать сомнение, особенно если сравнить его с низкими индексами структурных и институциональных реформ ЕБРР и индексом восприятия коррупции Transparency International.

Таблица 4.13

Индекс экономической свободы Heritage Foundation, 2008 г.

Рейтинг	Страна	Баллы за 2007 г.	Свобода бизнеса	Свобода торговли	Фискальная свобода	Объем государства	Денежная свобода	Свобода инвестиций	Финансовая свобода	Права собственности	Свобода от коррупции	Свобода труда
28	Армения	70,3	81,3	85,0	89,0	86,4	84,6	70	70	35	29	73,1
32	Грузия	69,2	85,0	71,0	90,7	81,3	71,4	70	60	35	28	99,9
89	Молдавия	58,4	68,5	79,2	83,0	56,9	67,6	30	50	50	32	66,6
76	Казахстан	60,5	56,5	86,2	80,1	84,7	71,9	30	60	30	26	80,0
70	Киргизия	61,1	60,4	81,4	93,9	76,1	75,6	50	50	30	22	72,0
107	Азербайджан	55,3	61,6	78,4	80,4	82,9	76,5	30	30	30	24	59,2
114	Таджикистан	54,5	43,4	77,8	89,3	84,1	65,8	30	40	30	22	62,1
130	Узбекистан	52,3	67,8	68,4	88,0	68,3	57,5	30	20	30	21	72,1
133	Украина	51,1	44,3	82,2	79,0	43,0	69,9	30	50	30	28	54,3
134	Россия	49,9	52,8	44,2	79,2	69,5	64,4	30	40	30	25	64,2
150	Белоруссия	44,7	58,6	52,2	81,0	55,5	66,2	20	10	20	21	62,0
152	Туркменистан	43,4	30,0	79,2	90,6	85,3	66,4	10	10	10	22	30,0
<i>Справочно</i>												
12	Эстония	77,8	84,5	86,0	86,0	62,0	82,0	90	80	90	67	50,3
126	Китай	52,8	50,0	70,2	66,4	89,7	76,5	30	30	20	33	62,4

Источник. <http://www.heritage.org/research/features/index/downloads/2008PastScores.xls>

государственного аппарата, привыкшего к сверхрегулированию и насилию и не понимающего логику рыночной экономики и свободного, демократического общества. А этот аппарат, в свою очередь, тормозит попытки проведения экономических и политических реформ.

Вместе с тем государство неспособно выполнять неотъемлемые функции, т. е. обеспечивать основные общественные блага (*public goods*): необходимое законодательство и его эффективное исполнение, защиту прав собственности, правопорядка и личной безопасности граждан, инфраструктуру (например, дороги), образование и здравоохранение.

Хуже всего, что плохо оплачиваемый, коррумпированный и деморализованный госаппарат, суды и правоохранительные органы вместо защиты предпринимателей и граждан преследуют их, вместо того, чтобы защищать права собственности, нарушают их и т. п. Именно паразитическое поведение государственных органов и всеобщая коррупция являются главной причиной плохого предпринимательского климата.

Коррупция — это проблема, которая присутствует в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Однако в странах СНГ она приобрела катастрофические масштабы. Если проанализировать индекс восприятия коррупции (ИВК) (*Corruption Perception Index*) Transparency International (табл. 4.14), все страны СНГ, за исключением Грузии и Армении, находятся во второй сотне. При этом ситуация в большинстве из них ухудшилась после 2003 г.

Таблица 4.14

Индекс восприятия коррупции

Место в рейтинге, 2008 г.	Страна	ИВК, 2008 г.	ИВК, 2003 г.
67—69	Грузия	3,9	1,8
109—114	Армения	2,9	3,0
109—114	Молдавия	2,9	2,4
134—137	Украина	2,5	2,3
147—150	Россия	2,1	2,7
158—165	Азербайджан	1,9	1,8
151—156	Белоруссия	2,0	4,2
145—146	Казахстан	2,2	2,4
166—170	Киргизия	1,8	2,1
151—156	Таджикистан	2,0	1,8
166—170	Туркменистан	1,8	
166—170	Узбекистан	1,8	2,4

Примечание. Оценка проводится по шкале от 1 до 10, где 1 означает полную коррумпированность, а 10 — свободу от коррупции.

Источник. <http://www.transparency.org/content/download/23924/357823>

Репрессивности и коррумпированности способствует также традиция полицейского государства и чрезмерной милитаризации, а также то, что правоохранительные органы вместо защиты предпринимателей и граждан нарушают законы и занимаются вымогательством. Это, к сожалению, тяжелое наследие царской

и советской империи, где абстрактный интерес государства (а на самом деле интерес правящей элиты, бюрократии, полиции и армии) всегда стоял выше гражданских прав и свобод — личных, политических и экономических.

Политическая неорганизованность среднего класса и слабость институтов гражданского общества¹ и независимых средств массовой информации (большинство из которых подчиняется либо государственной власти, либо отдельным «олигархам») препятствуют эффективной борьбе с этими негативными явлениями. Если малый и средний бизнес остается в основной массе беззащитным, то крупные предприниматели пробуют входить в симбиоз с политикой и государственным аппаратом. Они либо сами баллотировались в представительские органы, либо выдвигают там «своих» людей. Растет «олигархизация» политической и экономической жизни и политическая коррупция.

Многие предприниматели заинтересованы, скорее всего, в тесном сотрудничестве с государством в поисках ренты, а не в конкуренции на рынке, особенно международном. Годы благоприятной конъюнктуры на мировых рынках основных ресурсов, производимых странами СНГ, и связанное с ней увеличение ренты только усилили эти отрицательные тенденции.

Если попробовать найти первопричины этих негативных явлений, необходимо обсудить неудовлетворительные результаты политических реформ после падения коммунистического режима и советской империи. В силу многих исторических и социальных причин глубина политических преобразований в странах СНГ оказалась намного более ограниченной, чем в странах Центральной Европы и Балтии². Более того, после первой волны демократизации в начале 90-х годов в большинстве стран СНГ произошел постепенный откат в сторону более авторитарных режимов.

Это убедительно показывают ежегодные рейтинги Freedom House (табл. 4.15). Согласно обследованию «Свобода в мире (Freedom in the World)» за 2007 г., только одна страна СНГ (Украина) считалась «свободной», а четыре страны — Армения, Грузия, Киргизия и Молдавия — «частично свободными». Все остальные страны признаны политически несвободными.

В 1991 г. (последнем году горбачевской перестройки) все тогда еще советские республики, за исключением Грузии, находились в категории «частично свободные». В 90-х годах резко ухудшилась ситуация в Средней Азии и Белоруссии. В начале 2000-х годов в группу стран «несвободных» перешли Киргизия и Азербайджан (Киргизия вернулась в группу «частично свободных» после «тюльпанной» революции 2005 г.). Наконец, в 2004 г. Россия потеряла рейтинг «частично свободной» страны. Противоположных примеров не так много: кроме Киргизии это повышение в рейтинге Украины после «оранжевой» революции и временно Грузии (2004—2006).

Авторитарным тенденциям в странах СНГ способствуют следующие составляющие политической и конституционной системы:

- слишком большие конституционные полномочия президента;
- отсутствие достаточной системы сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти;

¹ «Цветные» революции в Грузии, на Украине и в Киргизии в 2003—2005 гг. были в основном результатом выступлений среднего класса. Этот всплеск социальной активности оказался, однако, кратковременным, а итогами революций воспользовались прежде всего новые политические лидеры для консолидации личной власти.

² Домбровски М., Гортат Р. Политические детерминанты экономических реформ в бывших коммунистических странах // Экономический вестник (ЭКОВЕСТ). 2002. Вып. 2. № 4.

Таблица 4.15

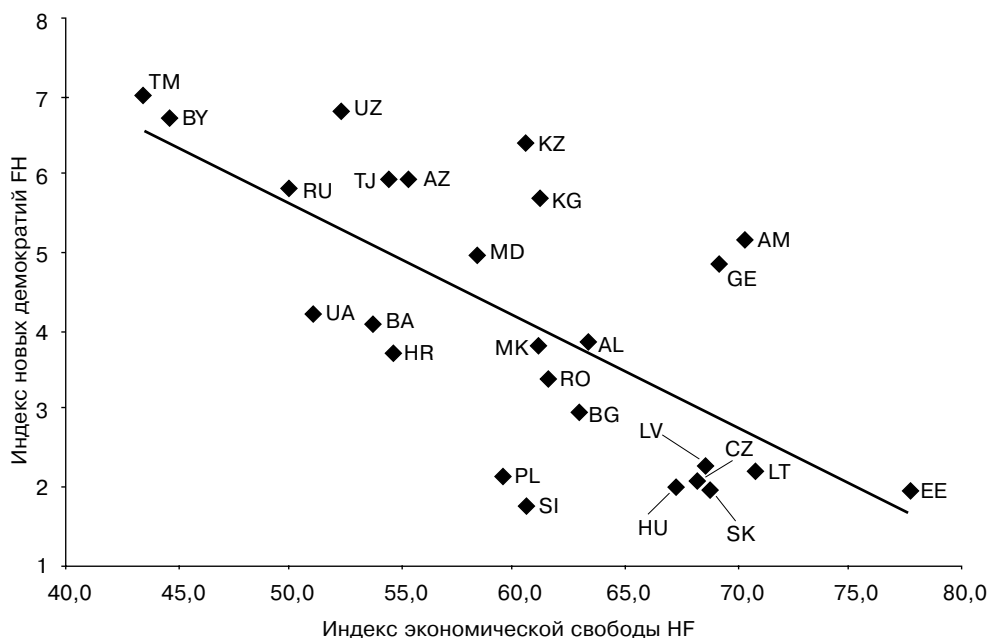
Рейтинг политической свободы в странах СНГ, 1991—2007 гг.

Страна	1991			1994			1997			2000			2003			2007		
	ПП	ГС	Статус	ПП	ГС	Статус	ПП	ГС	Статус	ПП	ГС	Статус	ПП	ГС	Статус	ПП	ГС	Статус
Азербайджан	5	5	ЧС	6	6	НС	6	6	ЧС	6	5	ЧС	6	5	НС	6	5	НС
Армения	5	5	ЧС	3	4	ЧС	5	4	ЧС	4	4	ЧС	4	4	ЧС	5	4	ЧС
Белоруссия	4	4	ЧС	4	4	ЧС	6	6	НС	6	6	НС	6	6	НС	7	6	НС
Грузия	6	5	НС	5	5	ЧС	3	4	ЧС	4	4	ЧС	4	4	ЧС	4	4	ЧС
Казахстан	5	4	ЧС	6	5	НС	6	5	НС	6	5	НС	6	5	НС	6	5	НС
Киргизия	5	4	ЧС	4	3	ЧС	4	4	ЧС	6	5	НС	6	5	НС	5	4	ЧС
Молдавия	5	4	ЧС	4	4	ЧС	3	4	ЧС	2	4	ЧС	3	4	ЧС	3	4	ЧС
Россия	3	3	ЧС	3	4	ЧС	3	4	ЧС	5	5	ЧС	5	5	ЧС	6	5	НС
Таджикистан	3	3	ЧС	7	7	НС	6	6	НС	6	6	НС	6	5	НС	6	5	НС
Туркменистан	6	5	ЧС	7	7	НС	7	7	НС	7	7	НС	7	7	НС	7	7	НС
Узбекистан	6	5	ЧС	7	7	НС	7	6	НС	7	6	НС	7	6	НС	7	7	НС
Украина	3	3	ЧС	3	4	ЧС	3	4	ЧС	4	4	ЧС	4	4	ЧС	3	2	С

Примечание. ПП — политические права, ГС — гражданские свободы, С — свободная, ЧС — частично свободная, НС — несвободная.
 Источник. <http://www.freedomhouse.org/uploads/FIWAIScores.xls>

- отсутствие эффективной системы контроля за честностью проведения выборов;
- относительная слабость или полное отсутствие демократического движения;
- слабость системы политических партий;
- отсутствие или слабость независимых СМИ.

Сразу после распада СССР авторитарные тенденции проявились в Центральной Азии, особенно в Туркменистане и Узбекистане. Бывшее коммунистическое руководство этих республик использовало распад СССР для захвата полноты власти, теперь уже под национальными, а не коммунистическими лозунгами. Потом антидемократический тренд начал распространяться на другие среднеазиатские страны, Белоруссию и частично Закавказье. Особенно беспокоит прогресс «ползущего» авторитаризма в России, учитывая потенциал этой страны и ее влияние на ход событий в других странах СНГ.



Источники: <http://www.heritage.org/research/features/index/downloads/2008PastScores.xls>; http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007/rating%20and%20democracy%20score%20summary3.pdf

Рис. 4.3. Взаимосвязь между экономическими и политическими реформами

Антидемократические тенденции будут, несомненно, способствовать дальнейшему ухудшению предпринимательского климата. Маловероятен сценарий посткоммунистического «пиночетизма», т. е. слаба надежда, что «просвещенный» авторитарный лидер использует диктаторскую власть для проведения последовательных рыночных реформ. Этому противоречит опыт как большинства развивающихся стран (где диктатуры чаще связаны с популизмом, чем с рыночным курсом), так и стран с переходной экономикой. Имеются в виду такие эпизоды, как правительство Вла-

димира Мечара в Словакии в 1995—1998 гг., режим Лукашенко в Белоруссии или второй президентский срок Владимира Путина в России.

Корреляцию между авторитаризмом (согласно индексу «новых демократий» FH) и чрезмерным вмешательством государства в экономическую жизнь (согласно индексу экономической свободы FH) показывает рис. 4.3. Выше линии тренда находится большинство стран СНГ, где степень экономических свобод выше, чем политических. Особо сильное отклонение наблюдается в четырех странах: Армении, Грузии, Казахстане и Киргизии. Ниже тренда находятся страны Центральной и Восточной Европы, особенно Словения и Польша, где демократизация опережает экономическую либерализацию.

Взаимосвязь демократии и экономической свободы не должна быть неожиданностью, особенно в странах с переходной экономикой. Анализ, проведенный выше, убедительно показал, что главные барьеры для развития полноценной рыночной экономики связаны со злоупотреблением государственной властью, а с этим можно бороться только при помощи демократического контроля.

Авторитарный откат в СНГ вступил в конфликт с мировой тенденцией к демократизации. Диктаторские режимы находятся под растущим давлением международного сообщества — они противоречат доминирующей политической модели начала XXI в., особенно в Европе. А это может означать дополнительный фактор, способствующий политической и экономической изоляции стран СНГ.

4.4. Пути интеграции с мировой экономикой

Доля стран СНГ в мировом экспорте ниже, чем в мировом ВВП, и составляла в 2007 г. 3,4%, в том числе доля России — 2,3%¹. Однако она увеличилась в последние годы: в 2003 г. эта доля составляла лишь 2,3% для СНГ и 1,6% для России².

Из данных табл. 4.16 следует, что два главных географических направления торговли стран СНГ — это другие страны СНГ и Евросоюз. Третье направление — страны Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии — играет значимую роль только в торговле среднеазиатских стран (за исключением Таджикистана) и в импорте России. ЕС является серьезным торговым партнером всех стран СНГ, за исключением Киргизии. При этом наблюдается любопытная асимметрия: доля ЕС в экспорте большинства стран СНГ превышает соответствующую долю в импорте (за исключением Грузии, Киргизии, Туркменистана и Украины). Противоположная асимметрия наблюдается в отношении торговли внутри СНГ: здесь доля импорта обычно превышает долю экспорта (за исключением Грузии и Туркменистана).

Таблица 4.16

Географическая структура торговли стран СНГ, 2006 г.

Страна	Партнер	Азия ^а	NAFTA	ЕС	СНГ
1	2	3	4	5	6
Азербайджан	импорт	8,5	4,3	30,8	39,8
	экспорт	8,2	1,6	57,2	14,6

¹ WEO: World Economic Outlook, International Monetary Fund. 2004. April (Table A. P. 235).

² Ibidem.

Окончание табл. 4.16

1	2	3	4	5	6
Армения	импорт	10,4	4,8	33,4	42,3
	экспорт	7,0	6,3	54,0	21,9
Белоруссия	импорт	4,1	1,4	22,5	64,9
	экспорт	4,4	2,3	46,1	43,6
Грузия	импорт	5,1	3,9	30,0	38,1
	экспорт	2,8	11,5	26,1	40,2
Казахстан	импорт	21,5	3,2	25,7	43,8
	экспорт	16,4	3,1	50,6	15,5
Киргизия	импорт	17,1	7,6	12,1	57,9
	экспорт	16,0	1,2	4,3	47,6
Молдавия	импорт	2,3	1,0	46,8	43,2
	экспорт	0,2	4,6	47,6	42,5
Россия	импорт	18,8	5,7	46,3	13,2
	экспорт	9,3	3,3	60,7	11,1
Таджикистан	импорт	12,5	0,7	14,0	63,8
	экспорт	7,7	0,0	45,4	13,3
Туркменистан	импорт	15,8	5,1	18,0	26,7
	экспорт	19,4	1,2	10,4	60,1
Узбекистан	импорт	27,2	1,5	20,2	44,6
	экспорт	19,2	2,8	25,4	41,4
Украина	импорт	10,8	1,6	43,4	37,5
	экспорт	9,7	5,5	28,7	31,5

Примечание. ^a — Восточная, Юго-Восточная и Южная Азия.Источник. <http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx>

Интерпретация этой двойной асимметрии может быть следующей: с одной стороны, основным экспортным рынком стран СНГ является Евросоюз, куда направляются прежде всего энергетические ресурсы, металлы и др. (в экспорте внутри СНГ значимую роль играет также машиностроение и продовольствие), с другой — главным поставщиком энергоресурсов (импортная сторона) для анализируемых стран являются другие страны СНГ, в первую очередь Россия. Кстати, некоторые страны, прежде всего Белоруссия, но в определенной мере также Украина и Россия, занимаются перепродажей в страны ЕС энергоресурсов, импортируемых из других стран СНГ (иногда после их частичной переработки — пример белорусских и украинских НПЗ).

С представленной выше интерпретацией совпадают данные табл. 4.17, которые свидетельствуют о продолжающейся высокой энергоемкости экономик СНГ (за исключением Армении и Грузии) и медленном прогрессе в этой области. Это в значительной мере связано с сохраняющимися низкими внутренними ценами на энергоносители (а также ценами в поставках энергии между странами СНГ)

и толерантным подходом к неплатежам, краже энергии и т. п. во многих странах СНГ¹.

Картина внешнеэкономических отношений будет неполной без учета растущих потоков трудовых мигрантов. Таблица 4.18 представляет оценку трансфертов, передаваемых в свои страны трудовыми мигрантами из шести стран СНГ (*workers' remittances*). Несмотря на возможные методологические неточности представленных оценок, не оставляет никакого сомнения факт, что экспорт рабочей силы стал серьезным источником валютных поступлений для стран с низким уровнем дохода. В Киргизии, Молдавии и Таджикистане трансферты от трудовых мигрантов являются главным источником доходов как населения, так и страны в целом. Нелегальный или полунелегальный характер большинства миграционных потоков и антииммиграционная политика во многих странах, в которые направляются мигранты, делает этот источник доходов уязвимым, сильно зависящим от разных политических шоков. Отрицательные демографические тенденции в странах ЕС и европейской части СНГ будут повышать спрос на рабочую силу из кавказского и среднеазиатского регионов².

Таблица 4.17

**Потребление энергии в тоннах нефтяного эквивалента
на 1000 долл. ВВП (с учетом ППС), 2001–2005 гг.**

Страна	2001	2002	2003	2004	2005
Азербайджан	0,53	0,54	0,44	0,41	0,37
Армения	0,24	0,22	0,19	0,19	0,19
Белоруссия	0,35	0,51	0,46	0,43	0,39
Грузия	0,18	0,24	0,22	0,24	0,24
Казахстан	0,47	0,62	0,53	0,53	0,53
Киргизия	0,18	0,36	0,32	0,31	0,32
Молдавия	0,34	0,49	0,54	0,50	0,45
Россия	0,67	0,59	0,51	0,49	0,47
Таджикистан	0,44	0,60	0,48	0,47	0,44
Туркменистан	0,72	0,82	0,63	0,54	0,55
Украина	0,72	0,62	0,53	0,50	0,50
Китай	0,24	0,23	0,23	0,23	0,22
Мир	0,24	0,24	0,21	0,21	0,21
Страны ОЭСР	0,22	0,21	0,19	0,19	0,18

Источник. Paczynski et al., 2008.

¹ Paczynski W. et al. The Economic Aspects of the Energy Sector in CIS Countries. European Economy — Economic Papers. № 328 // CASE — Center for Social and Economic Research, European Commission, Directorate-general for Economic and financial Affairs. June, 2008.

² Borgy V. & Chojnicki X. Labor Migration: Macroeconomic and Demographic Outlook for Europe and Neighbourhood Regions // CASE Network Studies and Analyses. 2008. № 359.

Таблица 4.18

Трансферты от трудовых мигрантов, % ВВП

Страна	2000	2003	2006
Азербайджан	1,1	2,1	4,0
Армения	4,6	5,8	10,2
Грузия	8,9	5,8	6,0
Киргизия	0,2	3,7	25,9
Молдавия	13,8	24,4	35,0
Таджикистан	—	9,4	36,2

Источник. <http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx>

Географическое направление экспорта рабочей силы не отличается от экспорта товаров. Это прежде всего страны СНГ, испытывающие дефицит рабочей силы, особенно Россия и Казахстан, в меньшей степени — Украина и страны Евросоюза.

На пути к дальнейшей интеграции стран СНГ с мировой и европейской экономикой стоит низкий уровень институционализации их внешних торговых и экономических отношений. До сих пор только пять стран СНГ вступили во Всемирную торговую организацию (ВТО): Киргизия (с 20 декабря 1998 г.), Грузия (с 14 июня 2000 г.), Молдавия (с 26 июля 2001 г.), Армения (с 5 февраля 2003 г.) и Украина (с 16 мая 2008 г.). Еще шесть стран (Россия, Казахстан, Белоруссия, Азербайджан, Таджикистан и Узбекистан) находятся на разной стадии переговоров о вступлении в эту организацию, но только Россия и Казахстан имеют шансы завершить этот процесс в ближайшем будущем.

Проблема членства в ВТО вызывает в странах-кандидатах много внутривнутриполитических споров. Прежде всего преувеличиваются издержки, связанные с приведением отечественных торговых режимов в соответствие с требованиями других членов ВТО. Как всегда, голос узких групп интересов, которые могут потерять протекционистскую защиту, звучит громче, чем большинства потребителей и других производителей, которые выиграют от либерализации.

Более оправдан аргумент о том, что само по себе вступление в ВТО не повлечет серьезной либерализации торговли товарами¹. Однако многие авторы² подчеркивают потенциальное положительное влияние членства в ВТО на развитие сектора услуг и приток ПИИ. Не исключено, что наблюдавшийся в 2005—2007 гг. резкий рост потока ПИИ в Россию и на Украину был связан с ожиданием их быстрого вступления в эту организацию.

Более того, перспектива либерализации торговли между странами СНГ и ЕС, которая может принести значимые результаты³, невозможна без членства этих

¹ *Vihnas de Souza L.* A Wider Europe: Trade Relations Between an Enlarged EU and the Russian Federation // CASE — Center for Social and Economic Research. Studies & Analyzes. 2004. № 279.

² См., например: *Tarr D.* Russian WTO Accession: What has been Accomplished, What Can be Expected. World Bank Policy Research Working Paper. 2007. № 4428.

³ *Dabrowski M., Emerson M. & Maliszewska M., eds.* Evaluation of the impact of a deep free trade agreement between Russia and the European Union — CGE analysis // Economic feasibility and general economic impact of a free trade agreement between the European Union and the Russian Federation. Unpublished, 2007; *Maliszewska M. et al.* Economic feasibility and general economic impact of a free trade agreement between the European Union and Georgia // CASE Network Reports. 2008.

первых в ВТО. Такую позицию заняла несколько лет назад Европейская комиссия, и маловероятно, что она даст добро на начало переговоров о свободной торговле без выполнения этого институционального условия.

Кстати, в результате расширения Евросоюза на восток и достижения частичного прогресса в процессе вступления стран СНГ в ВТО шансы на осуществление идеи свободной торговли между ЕС и странами СНГ несколько увеличились по сравнению с ситуацией начала 2000-х годов. Полномочия Европейской комиссии для ведения переговоров с Украиной и Россией по новому договору о сотрудничестве, сформулированные правительствами стран — членов ЕС, содержат возможность подписания комплексного договора о свободной торговле, включая отмену нетарифных барьеров, далеко идущую институциональную гармонизацию, взаимную либерализацию сектора услуг, сотрудничество в энергетическом секторе и многое другое¹.

Европейская комиссия прорабатывает также аналитические основы будущих договоров о свободной торговле с Арменией, Грузией и Молдавией. К сожалению, среднеазиатские страны, которые не включены в политические рамки Европейской политической соседства, находятся пока вне такой перспективы.

Кроме возможного прогресса в торговых и экономических отношениях с Евросоюзом членство в ВТО должно в средне- и долгосрочной перспективе институционально стабилизировать условия экспорта и импорта в странах СНГ. У правительств этих стран будут «связаны руки», т. е. они не будут вправе слишком часто менять торговый режим под влиянием отдельных групп интересов или для достижения краткосрочных целей экономической политики. Экспортеры из стран СНГ не будут также объектом произвольных протекционистских мер, например антидемпинговых процедур в других странах.

Наконец, членство в ВТО позволит «цивилизовать» торговые отношения между самими странами СНГ. Многочисленные двух- и многосторонние договоры о свободной торговле, ЕврАзЕС², едином экономическом пространстве и т. п. остаются на практике малоэффективными, так как отсутствует механизм контроля их исполнения и межгосударственного арбитража. Всемирная торговая организация предоставляет такие инструменты. Это означает, что задачи вступления в нее и развития торговых и экономических отношений внутри СНГ взаимно дополняют друг друга.

Выводы

Высокие темпы экономического роста и относительно благополучные макроэкономические показатели в начале 2000-х годов внушили оптимизм в отношении перспектив развития стран СНГ как внутри этого региона, так и за его преде-

№ 79; *Maliszewska M. et al.* Economic feasibility and general economic impact of a free trade agreement between the European Union and Armenia // CASE Network Reports. 2008. № 80; *Maliszewska M.* Sectoral implications of a simple and deep free trade agreement between Ukraine and the European Union — CGE analysis // Trade Sustainability Impact Assessment (Trade SIA) of the Free Trade Area in the framework of the Enhanced Agreement to be negotiated between the EU and Ukraine, Ecorys and CASE-Ukraine. 2007. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_135010.pdf

¹ В случае России переговоры по этой теме могут начаться лишь после завершения процесса ее вступления в ВТО.

² Для критического анализа интеграционных результатов ЕврАзЕС см.: *Тоцицкая И. и др.* Основные тенденции и прогноз развития экономик государств — членов ЕврАзЕС на среднесрочную перспективу (2007—2010 гг.) // CASE — Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2008. № 364.

лами. К сожалению, они послужили также предлогом для замедления дальнейших реформ в большинстве стран, а в некоторых случаях даже для частичного отступления от ранее внедренных рыночных стандартов. Эти действия пока не привели к замедлению роста из-за хорошей внешней конъюнктуры и внутренней динамики развития.

Однако по мере ухудшения глобальной конъюнктуры и исчерпания источников восстановительного роста потребность в более радикальных структурных изменениях и более энергичном реформировании неэффективных институтов возрастает. Политические элиты стран СНГ не должны забывать, что рыночная система, построенная ими в течение последних 20 лет, далека от совершенства. Она во многом напоминает искаженный капитализм, который можно наблюдать в ряде развивающихся стран. Так и оценивают ее иностранные инвесторы, которые пока весьма осторожно предпринимают серьезные проекты в этом регионе, а также и отечественные, которые часто предпочитают выводить свои капиталы за рубеж.

Еще хуже представляется дело с политической системой. На смену ограниченным и далеким от совершенства попыткам демократизации и политической либерализации пришел авторитарный дрейф. Его победа уже практически состоялась в большинстве стран Средней Азии, в Белоруссии и в значительной мере в России. Серия демократических революций 2003—2005 гг. (Грузия, Украина и Киргизия) принесла лишь частичный сдвиг в сторону демократии, при этом его долгосрочная устойчивость остается под вопросом.

Судьба борьбы за будущее стран СНГ будет решаться в первую очередь внутри этих стран и зависеть от силы институтов гражданского общества, среднего класса и приверженности общества в целом демократическим принципам. Результат этой борьбы определит не только степень гражданских свобод и демократизации, но и шансы на улучшение предпринимательского климата, который во многом будет зависеть от политического фактора.

Скорее всего, дальнейшее расхождение траекторий развития отдельных стран СНГ представляется неизбежным. Оно будет происходить как в результате разных темпов и направлений реформ экономики и государства, так и под влиянием внешних факторов. Например, инициативы Евросоюза по углублению политического и экономического сотрудничества в рамках европейской политики соседства или стратегического партнерства с Россией могут воздействовать на ход развития «западных» и кавказских стран СНГ, однако оставят, скорее всего, вне этих проектов Среднюю Азию.

Часть II

**Финансовая и денежная системы.
Макроэкономические риски
в период экономического
роста**

Глава 5

Бюджетная политика и состояние финансовой системы

5.1. Требования к ответственной бюджетной политике и мера их соблюдения

5.1.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации в 2000—2007 гг. и анализ основ проводимой в РФ бюджетной политики

Характерной чертой российской экономики рассматриваемого периода являлся бюджетный профицит. Превышение доходов государства над расходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год, создавая исключительно благоприятную ситуацию в бюджетной сфере. Механизмом воспроизводства бюджетного профицита было постоянное увеличение конъюнктурных доходов бюджетов всех уровней на фоне довольно сдержанного роста расходных обязательств. Расширение зависимости бюджетной системы страны от внешнеэкономической ситуации выразилось в росте доли таможенных пошлин в совокупных доходах расширенного правительства с 8,4% в 2000 г. до 18,2% в 2007 г.

Анализируя основные параметры бюджетной системы РФ в 2000—2007 гг., необходимо отметить стабильно высокий уровень доходов в процентах к ВВП в течение всего рассматриваемого периода, причем вследствие стремительного увеличения мировых цен на сырьевые товары в 2005—2007 гг. наблюдался опережающий рост бюджетных доходов по отношению к ВВП. Как результат в 2007 г. совокупные доходы бюджетной системы РФ достигли максимума за последние 8 лет, превысив отметку 40% ВВП (табл. 5.1).

На фоне устойчивого роста доходной части бюджета расширенного правительства совокупные расходы продолжали увеличиваться лишь до 2003 г. включительно, после чего последовало их сокращение практически на 5 п. п. ВВП в течение нескольких лет. Коррекция в сторону увеличения расходов началась только в 2007 г., что было связано с необходимостью выполнения возросших социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приори-

тетных национальных проектов, а также с утверждением новых инвестиционных программ и проведением президентских выборов.

Таблица 5.1

**Анализ исполнения бюджета расширенного правительства,
% ВВП**

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доходы, всего	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	39,6	40,2
Налогово-таможенные поступления	33,4	33,9	32,8	32,0	32,6	36,2	36,5	36,8
В том числе:								
— налоговые доходы*	28,0	27,7	27,0	25,6	24,8	25,5	24,4	25,9
— страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	2,2	2,5	2,8	3,0	2,8	2,9	3,5	3,6
— доходы от внешнеэкономической деятельности	3,2	3,7	3,0	3,4	5,0	7,8	8,6	7,3
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).

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Одним из наиболее важных положительных факторов для доходной части бюджетной системы явилась сложившаяся после 1999 г. конъюнктура цен на товары традиционного российского экспорта — нефть, газ, цветные металлы и лес. Начиная с 2000 г. довольно значительная часть роста налоговых поступлений объяснялась превышением фактических цен на нефть над их долгосрочными средними значениями. Следует отметить, что цены на экспортируемое сырье оказывают влияние на доходы бюджетной системы не только непосредственно через рост поступлений соответствующих налогов (экспортных пошлин, налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)), но и через общий рост совокупного спроса, приводящего к росту базы прямых и косвенных налогов.

Другим важным фактором, также оказавшим позитивное влияние на уровень налоговых поступлений, явилось улучшение финансового положения предприятий внутри страны, связанное с оживлением производства вследствие импортозамещающих процессов и увеличения внутреннего спроса.

К факторам, оказавшим благоприятное воздействие на формирование доходной части бюджета, можно отнести и действия исполнительной власти в первую очередь по сокращению объемов накопленной налоговой задолженности, чему во многом способствовали благоприятная внутренняя экономическая ситуация, с одной стороны, и принятие первой части Налогового кодекса — с другой. Также возросла активность органов власти в части получения доходов неналогового характера, прежде всего связанных с использованием государственного и муниципального имущества.

С начала рассматриваемого периода процессы перераспределения доходов в бюджетной системе привели к серьезному изменению баланса налоговых поступлений между бюджетами различных уровней. В результате уровень доходов федерального бюджета неизменно превышал общий уровень доходов субфедеральных бюджетов, а разрыв между ними увеличился с 1,4 п. п. ВВП в 2000 г. до 8,9 п. п. ВВП в 2007 г.

Налоговая реформа явилась одним из наиболее серьезных и глубоких экономических преобразований, осуществленных правительством в рассматриваемом периоде. Важнейшим ее результатом стало некоторое снижение налоговой нагрузки для национальных производителей при параллельном улучшении качества налогового администрирования, благодаря чему практически удалось компенсировать выпадающие доходы бюджетов вследствие сокращения налоговых баз и ставок основных налогов. Совокупный объем налоговых доходов сократился с 28,0% ВВП в 2000 г. до 25,9% ВВП в 2007 г. Такое заметное падение налоговых поступлений не было критичным для устойчивости финансовой системы страны вследствие их исчерпывающего замещения неналоговыми доходами, в первую очередь доходами от ВЭД и от государственной собственности.

Общее улучшение ситуации с доходами в бюджетной сфере позволило государству все послекризисные годы исполнять бюджеты не только без дефицита, чего в России не было ни разу на протяжении всего предшествующего периода рыночных реформ, но и с существенным профицитом. В отношении реальной динамики общих расходов бюджетной системы относительно быстрый их рост отмечался в 2000—2002 гг., при этом в 2002 г. расходы консолидированного бюджета впервые в посткризисный период превысили уровень расходов 1997 г.

Более сдержанная бюджетная политика в стране стала проводиться с 2003 г., что выразилось в заметном сокращении расходов всех уровней по отношению к ВВП. Так, в период с 2003 по 2006 г. расходы расширенного правительства сократились на 4,8 п. п. ВВП, федерального бюджета — на 3,0 п. п. ВВП, территориальных бюджетов — почти на 2,0 п. п. ВВП. Такая коррекция курса проводимой бюджетной политики была вызвана двумя причинами.

Во-первых, дальнейшее наращивание бюджетных расходов шло вразрез с задачей обеспечения финансовой стабильности в стране посредством сдерживания инфляционных процессов. Поддержание макроэкономической стабильности и начавшаяся административная реформа, направленная в том числе на дерегулирование экономических отношений, не могли быть реализованы в условиях проводившейся ранее бюджетной политики. В связи с этим Минфином было определено, что для снижения инфляции до 4—5,5% в год при сохранении стабильности и предсказуемости курса рубля необходимо в среднесрочной перспективе начиная с 2005 г. проводить взвешенную и ответственную бюджетную политику, обеспечивая сдерживание роста расходов федерального бюджета (не превышая уровень 16,5—17% ВВП) и сочетая ее с ограничением темпов роста контролируемых государством тарифов на газ, электроэнергию, железнодорожные перевозки, жилищно-коммунальные услуги (в пределах 5—8% в год).

Во-вторых, накопленный за предыдущие годы огромный груз социальных обязательств, часто заведомо невыполнимых или неадекватно отражавших существующие социально-экономические и демографические реалии, также нуждался в инвентаризации и сокращении, что и проявилось в ужесточении требований к выделению бюджетных средств, внедрении бюджетирования, ориенти-

рованного на результат (БОР), и политике оптимизации сети бюджетных учреждений.

Отставание динамики расходов от темпов роста ВВП продолжалось вплоть до 2007 г., по итогам которого рост расходов федерального бюджета составил 2,2 п. п. ВВП, бюджетов субъектов РФ — около 1,0 п. п. ВВП и расходы бюджета расширенного правительства выросли на 2,9 п. п. ВВП. Анализ параметров федерального бюджета на 2008—2010 гг. позволяет констатировать, что 2007 год стал началом нового этапа «расточительной» бюджетной политики в стране, при этом основными приоритетами при увеличении бюджетных расходов являются инвестиции в человеческий капитал и производственную инфраструктуру.

В связи с тем что рост расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ в 2007 г. не сопровождался сопоставимым по величине увеличением доходной базы, впервые за 5 последних лет произошло сокращение размера профицита бюджета расширенного правительства. А данные прогнозов динамики экспорта на среднесрочную перспективу позволяют утверждать, что данная тенденция, скорее всего, продолжится.

5.2. Доходы и расходы бюджетов различных уровней

При анализе главных параметров бюджетной системы РФ за период с 2000 по 2007 г. в первую очередь необходимо отметить, что динамика доходов бюджетов всех уровней власти РФ носила устойчиво положительный характер и в основном следовала росту ВВП. В свою очередь динамика расходной части (в долях ВВП) бюджетов всех уровней власти в 2000—2002 гг. практически повторяла динамику их доходов, тогда как с 2002 по 2004 г. наблюдалась тенденция отставания расходов всех бюджетов от роста ВВП, которая была нарушена в 2005—2007 гг. При этом в 2007 г. рост расходов бюджетной системы опережал рост ее доходов. Таким образом, за последние 8 лет динамика бюджетного сальдо носила неоднозначный характер как результат изменения их доходной и расходной частей (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти, % ВВП

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	8
Федеральный бюджет								
Налоговые доходы	14,5	16,3	18,9	18,2	18,6	22,3	22,2	24,2
В том числе ЕСН*	—	—	3,13	2,75	2,60	1,24	1,19	1,18
Доходы	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,6	26,7
Расходы	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	16,1	20,6
Дефицит (-) /Профицит (+)	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5	6,1

Окончание табл. 5.2

1	2	3	4	5	6	7	8	8
Территориальные бюджеты								
Налоговые доходы	11,8	11,0	11,5	10,8	11,4	10,3	10,3	11,0
Доходы	14,1	14,5	15,1	14,6	14,1	13,9	14,3	14,7
Расходы	13,4	14,5	15,5	14,9	13,9	13,6	13,7	14,6
Дефицит (-) /Профицит (+)	0,7	0,0	-0,4	-0,3	0,2	0,3	0,6	0,1
Консолидированный бюджет								
Налоговые доходы	26,3	27,3	30,4	29,0	30,0	32,6	32,5	32,3
Доходы	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3	35,2	35,5	35,7
Расходы	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8	27,5	27,5	30,1
Дефицит (-) /Профицит (+)	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5	7,7	8,0	5,6
Бюджет расширенного правительства								
Налоговые доходы	35,7	35,7	35,6	34,6	35,3	36,9	36,9	36,8
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

* 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.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Ниже в данном разделе тенденции основных параметров бюджетов всех уровней власти будут рассмотрены более подробно. При этом анализ будет проведен в контексте двух временных периодов: с 2000 по 2004 г. (посткризисный период) и с 2004 по 2007 г. (период, характеризующийся продолжением экономического роста в результате устойчивой положительной динамики мировых цен на энергоносители, а также активным реформированием налогового и бюджетного законодательства).

5.2.1. Динамика и структура доходов бюджетной системы РФ¹

Одной из важнейших проблем в любой экономической системе является взаимосвязь налоговой нагрузки и экономического роста. С одной стороны, по мере экономического роста и соответствующего расширения базы обложения таможенно-налоговые поступления растут 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 — чрезмерная налоговая нагрузка может стать тормозом для полноценного экономического развития. Как видно из представленных в табл. 5.3 данных, налоговая нагрузка на экономику России в последние три года рассматриваемого периода была стабильной и колебалась в пределах 36—37% ВВП.

¹ При подготовке данного раздела использованы материалы Н. Бурковой.

Таблица 5.3

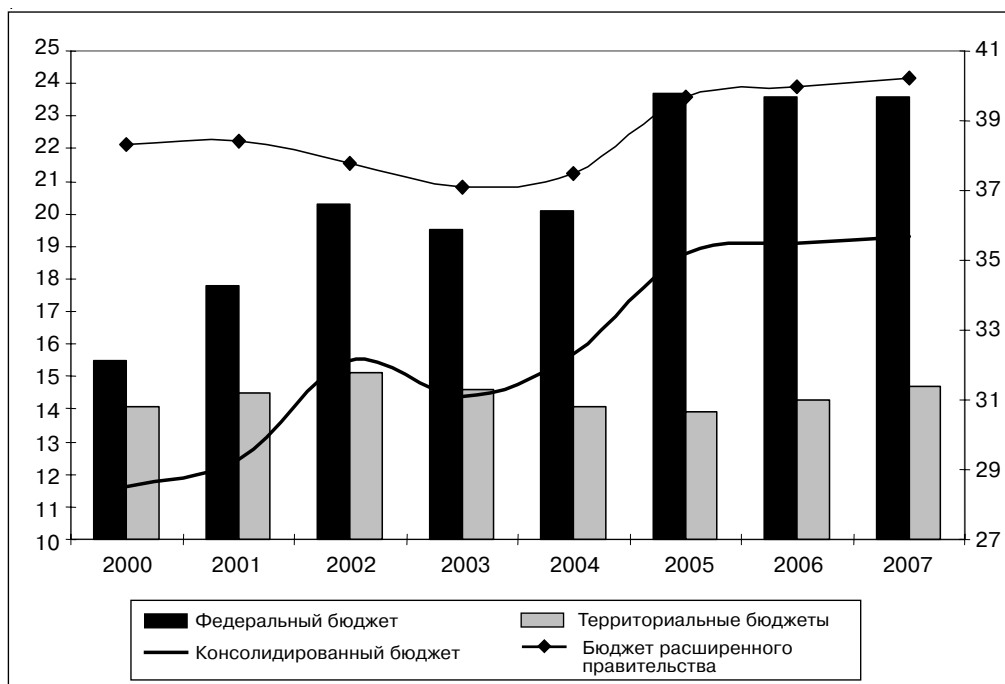
**Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов
в бюджет расширенного правительства Российской Федерации
в 2000—2007 гг., % ВВП**

Показатели	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
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

Источники: Министерство финансов РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

2000—2004 гг.

В этот период доходы бюджетной системы по отношению к ВВП заметно колебались (рис. 5.1, табл. 5.2).



Примечание. Доходы консолидированного бюджета и бюджета расширенного правительства — правая шкала.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 5.1. Динамика доходов бюджетов разных уровней власти в 2000—2007 гг., % ВВП

Доходы расширенного правительства в 2000—2004 гг. росли практически только за счет роста доходов федерального бюджета — увеличения его налоговых доходов на 4,1 п. п. (с 14,5 до 18,6% ВВП). Это объясняется прежде всего тем, что благоприятная конъюнктура цен на нефть и газ при существующей налоговой системе непосредственно не влияет на доходную базу территориальных бюджетов и внебюджетных фондов. Вследствие неравномерного роста доходов изменилась их структура — доля доходов федерального бюджета в доходах бюджета расширенного правительства увеличилась, в то время как доли доходов территориальных бюджетов и внебюджетных фондов сократились. В 2000 г. перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета было компенсировано ростом региональных доходов за счет общего подъема экономики.

Факторами, негативно повлиявшими на доходы бюджетной системы в 2000—2004 гг., стали снижение курса доллара, объема импорта, а также расширение списка товаров, облагаемых по пониженной ставке НДС. В 2002 г. доходы консолидированного бюджета снизились за счет сокращения объема доходов от экспортных пошлин, несмотря на более высокие средние цены на нефть в 2002 г. Сокращение доходов бюджетной системы в 2003 г. в результате принятых изменений в соответствии с проведенной в этом году налоговой реформой было более чем скомпенсировано снижением бюджетных расходов (как платежей по обслуживанию долга, так и непроцентных расходов).

Снижение налоговых доходов бюджетной системы в течение 2000—2004 гг. на 3,2 п. п. ВВП объяснялось в первую очередь сокращением поступлений **налога на прибыль организаций** в результате внесения поправок в Налоговый кодекс. В частности, произошли увеличение вычетов из налоговой базы этого налога, снижение налоговой ставки, переход на «метод начислений», а также изменение порядка начисления амортизации. Кроме того, с 2001 г. отрицательную динамику имели поступления **единого социального налога** как следствие изменения нормативов распределения поступлений налогов и сборов на социальные нужды между федеральным бюджетом и Пенсионным фондом РФ. В 2000—2004 гг. снизились также поступления **налога на добавленную стоимость** из-за увеличения объема налоговых вычетов, установления порядка взимания НДС по принципу «страны назначения» в отношении операций с Белоруссией и снижения налоговой ставки.

2004—2007 гг.

В 2004—2005 гг. значимое влияние на доходы бюджетной системы оказали увеличение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль при высоких ценах на нефть, централизация в 2005 г. поступлений налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), а также поступление дополнительных доходов по итогам налоговых проверок (включая средства, переданные в виде безвозмездных перечислений из региональных бюджетов).

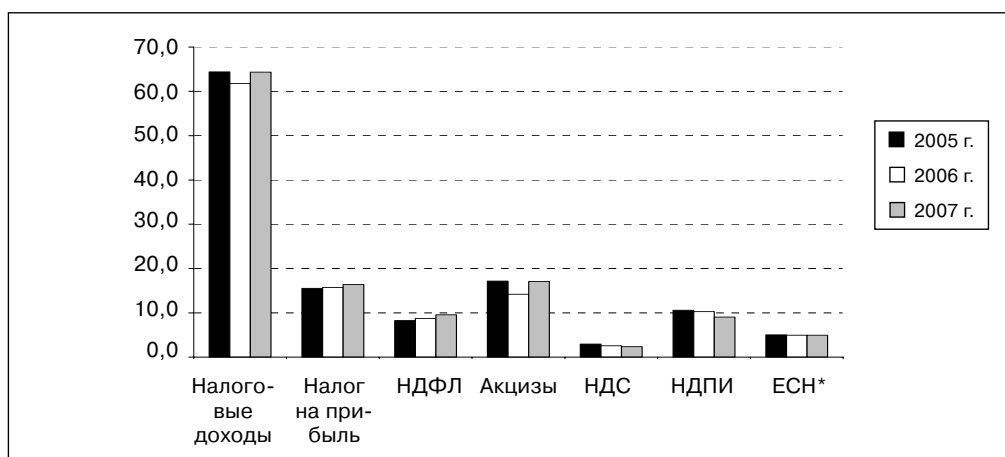
Вместе с тем темп роста доходов консолидированных бюджетов регионов в 2004 г. был несколько ниже темпа роста ВВП. При этом увеличение собственных доходов регионов опережало темп роста ВВП, но это не компенсировало отставание в размерах безвозмездной федеральной помощи от роста ВВП. В целом по сравнению с 2004 г. 2005 год был более успешным с точки зрения исполнения региональных бюджетов, хотя собственные доходы регионов в процентах ВВП

незначительно сократились, что не было в полной мере компенсировано увеличением федеральной помощи регионам (в процентах ВВП). В 2005 г. доходы федерального бюджета России продолжили тенденцию к росту.

На фоне достаточно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры стабилизация доходной части бюджетной системы РФ в 2006—2007 гг. была обусловлена изменением поступлений по отдельным налогам, в частности сокращением поступлений по НДС вследствие вступления в силу законодательных изменений, таких, как переход на метод начислений и установление вычета суммы налога, предъявленного поставщиками и подрядчиками в отрасли капитального строительства.

В свою очередь рост доходов региональных бюджетов в 2007 г. (на 0,8% ВВП по сравнению с 2005 г.) произошел благодаря увеличению их собственных доходов, а также безвозмездных перечислений федерального правительства.

Общий рост налоговых доходов бюджетной системы на 4,2 п. п. ВВП в 2005—2007 гг. объясняется отчасти увеличением поступлений по **налогу на прибыль** (рис. 5.2), обусловленным не только расширением налоговой базы и ростом производства в условиях подъема экономики, но и отменой ряда льгот, существовавших до реформы налога в 2002 г. Вклад в положительную динамику налоговых доходов бюджетов внесли также рост поступлений от **налога на добычу полезных ископаемых** и рост **доходов от внешнеэкономической деятельности**, ставшие результатом благоприятной динамики цен на энергоносители в рассматриваемый период.



* Без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 5.2. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2005—2007 гг., %

Общая характеристика задолженности по налогам

Динамика налоговой задолженности в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг. носила неоднозначный характер и объяснялась как темпами экономического развития в этот период, так и мерами налогового администрирования.

2000—2003 гг.

В 2000—2003 гг. суммарная налоговая задолженность¹ в бюджетной системе РФ, по данным ФНС РФ, сократилась на 2,3 п. п. ВВП и составила 3,9% ВВП в 2003 г., что является самым низким показателем за период с 1996 г. (табл. 5.4). Среди причин такого улучшения ситуации со сбором налогов можно назвать как увеличение ликвидности экономики в целом за счет общего ее подъема, так и усиления налоговых органов.

В результате принятых налоговыми органами мер по взысканию и реструктуризации задолженности, а также частично погашения предприятиями задолженности объем налоговой недоимки в консолидированный бюджет² в 2001—2002 гг. снизился, что сопровождалось сокращением объемов отсроченных платежей по всем налогам, за исключением налога на имущество и налога на пользователей автодорог.

В целом, несмотря на стабилизацию во второй половине 2003 г. уровня задолженности по НДС, накопленная задолженность как по налогу на прибыль, так и по налогу на добавленную стоимость в 2002—2003 гг. постепенно снижалась, причем снижение задолженности по налогам в 2003 г. было обусловлено прежде всего сокращением отсроченных и приостановленных к взысканию платежей в бюджетную систему.

2004—2007 гг.

В конце 2004 г. произошел резкий рост налоговой задолженности в консолидированный бюджет Российской Федерации. Почти весь прирост задолженности пришелся на Ханты-Мансийский АО. По всей видимости, задолженность была выявлена по обязательствам прошлых лет, поскольку вновь зарегистрированные суммы задолженности по отдельным налогам превышали фактические выплаты округа по этим налогам с начала 2004 г.

В 2006 г. наблюдалось заметное сокращение объема задолженности по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям налогоплательщиков перед бюджетной системой РФ (см. табл. 5.4). Это произошло в основном за счет снижения задолженности по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость. По итогам 2006 г. объем задолженности по остальным налогам оказался на самом низком уровне за период 2000—2006 гг., что могло быть обусловлено как улучшением налогового администрирования, так и повышением налоговой дисциплины налогоплательщиков.

Таблица 5.4

**Задолженность по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям
в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг., % ВВП**

Показатель	2000*	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007**
1	2	3	4	5	6	7	8	8
ВСЕГО	6,32	5,30	4,82	3,93	5,24	3,48	2,82	4,36
<i>Из них</i>								
в федеральный бюджет	—	4,54	4,12	3,30	4,70	3,03	2,46	3,93

¹ Включает недоимку, отсроченные платежи и платежи, по которым наложен арест на имущество.

² Без учета бюджетных фондов.

Окончание табл. 5.4

1	2	3	4	5	6	7	8	8
<i>В том числе:</i>								
налог на прибыль	1,25	0,40	0,81	0,54	1,36	0,84	0,17	0,60
НДС	3,53	2,63	2,23	1,84	2,45	1,44	1,32	1,18
платежи за пользование природными ресурсами	0,35	0,26	0,19	0,16	0,33	0,25	0,13	0,16
<i>В том числе:</i>								
НДПИ	...	...	0,01	0,02	0,17	0,14	0,10	0,12
остальные федеральные налоги и сборы	0,84	0,65	0,89	0,76	0,55	0,50	0,38	0,43
Задолженность по региональным налогам и сборам	—	0,46	0,42	0,35	0,30	0,25	0,20	0,25
Задолженность по местным налогам и сборам	—	0,30	0,28	0,25	0,21	0,16	0,12	0,13

* За 2000 г. приводятся данные по бюджетной системе (без разделения на уровни власти).

** Данные ФНС РФ (форма отчетности 4-НМ) доступны только за 9 мес. 2007 г.; ... — налог не взимался.

Источники: ФНС РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

5.2.2. Анализ динамики и структуры расходов расширенного правительства РФ

2000—2004 гг.

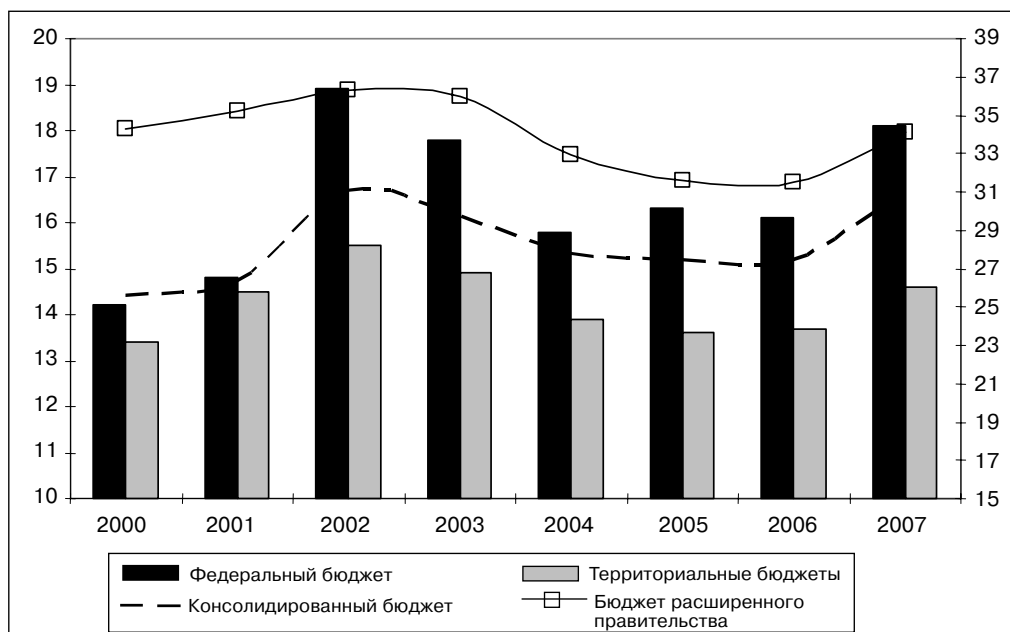
Структура расходов консолидированного бюджета в 2000—2004 гг. менялась незначительно (табл. 5.5). Увеличение объема средств региональных бюджетов в 2000 г. при неизменной политике в области социальных расходов позволило региональным властям практически в полном объеме исполнять свои социальные обязательства.

Сокращение расходов бюджета расширенного правительства в 2000 г. происходило неравномерно — на 1,1 п. п. по федеральному бюджету, на 1,5 п. п. по внебюджетным фондам и увеличение на 0,2 п. п. по территориальным бюджетам. Основным фактором динамики общей величины расходов стали изменения в расходах на поддержку отраслей промышленности.

В 2000 г. непроцентные расходы федерального бюджета по данным на кассовой основе составили 11,3% ВВП. Однако причина «недовыполнения» расходной части бюджета по сравнению с Законом о бюджете, предусматривающим 12,3% ВВП с учетом изменений, принятых 25 декабря 2000 г., носит технический характер и, в частности, была связана с тем, что бюджетополучатели не предоставляли вовремя в Казначейство документы, необходимые для осуществления финансирования расходов.

Лучше всего в 2000 г. финансировались расходы по разделам «Финансовая помощь бюджетам других уровней» (104% плана), «Фундаментальные исследования и содействие НТП» (103%), «Образование» (101%). Расходы на социальную сферу в целом были исполнены почти на 100%. Ниже плановых оказались расходы по разделам «Сельское хозяйство и рыболовство» (86%), «Национальная оборона» (91%), «Промышленность, энергетика и строительство» (92%), «Государственное управление» (93%) и др.

Общий уровень расходов бюджета расширенного правительства в 2001 г. составил 35,2% ВВП, что выше уровня 2000 г. (34,3% ВВП), причем необходимо отметить тенденцию существенного изменения данного показателя в течение последнего квартала года. Рост доходов консолидированных региональных бюджетов позволил увеличить и их расходы, которые составили в 2001 г. 14,5% ВВП (рис. 5.3). Заметные изменения в 2001 г. затронули лишь такой раздел расходов, как «Обслуживание государственного долга»: произошло сокращение расходов с 3,7% ВВП в 1999 г. до 2,7% ВВП в 2001-м, что было связано с реструктуризацией долга Лондонскому клубу кредиторов в 2000 г. (подробнее об этом см. ниже в этом разделе).



Примечание. Доходы консолидированного бюджета и бюджета расширенного правительства — правая шкала.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 5.3. Динамика расходов бюджетов разных уровней власти за 2000—2007 гг., % к ВВП

Реальный рост непроцентных расходов федерального бюджета на кассовой основе в 2001 г. связан, по крайней мере, с двумя факторами. Во-первых, в 2001 г. были профинансированы переходящие расходы 2000 г. Во-вторых, произошло перераспределение некоторых бюджетных обязательств от регионов в федеральный бюджет. Так, за счет роста финансовой помощи регионам федеральные непроцентные расходы выросли на 11,4%. Еще 3,6% прироста обеспечили расходы на оборону и обеспечение внутренней безопасности, 3,2% — расходы на социальную политику, 0,9% — расходы на образование. Основным понижающим фактором было сокращение расходов бюджетных фондов вследствие их консолидации в соответствующих разделах бюджета (в основном расходы на дорожное хозяйство и энергетику).

В 2002 г. несколько выросли расходы бюджета расширенного правительства (на 1,3 п. п. ВВП по сравнению с 2000—2001 гг.). Причем отметим рост расходов по таким направлениям, как социальная политика (почти на 2 п. п. по сравнению с 2000 г.) и здравоохранение (на 0,3 п. п.). Наиболее значительно в 2002 г. увеличились расходы федерального и консолидированного бюджетов по разделам «Правоохранительная деятельность», «Национальная оборона», «Промышленность, энергетика и строительство», «Образование», «Государственное управление» и «Жилищно-коммунальное хозяйство». Рост уровня расходов, осуществляемых бюджетной системой в 2002 г., при сокращении налогового бремени на экономику обусловил примерный баланс между доходами и расходами бюджета расширенного правительства (см. табл. 5.2). Рост расходов консолидированного бюджета и региональных бюджетов в 2002 г. обусловлен повышением зарплат в бюджетном секторе и отчасти ростом на 0,1% ВВП расходов региональных дорожных фондов. Большая часть расходов в 2002 г. была профинансирована в декабре, причем декабрьский пик расходов произошел как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В 2003 г. увеличения бюджетных расходов практически не наблюдалось, исключением являлись расходы территориальных бюджетов на промышленность, энергетику и строительство. Это отражает факт снижения совокупных расходов бюджетов всех уровней относительно предшествующего года (см. рис. 5.3). Вместе с тем в 2003 г. определенные изменения претерпела структура расходов консолидированных бюджетов регионов. Среди наиболее заметных изменений следует отметить снижение по сравнению с 2002 г. текущих расходов, выраженных в процентах ВВП, при сохранении капитальных расходов (в процентах ВВП) на уровне 2002 г. Основное снижение расходов консолидированных региональных бюджетов в процентах ВВП произошло по таким разделам бюджета, как отрасли социальной сферы и жилищно-коммунальное хозяйство, а расходы на экономику, государственное управление и силовые ведомства, напротив, выросли.

Динамика исполнения расходной части консолидированных бюджетов регионов в 2003 г. полностью соответствовала тенденциям 2002 г.: опережающее финансирование¹ не оказало значительного влияния на динамику кассовых расходов, которые приблизительно соответствовали динамике 2002 г. В декабре 2003 г. произошло резкое увеличение расходов. Отчасти оно было обусловлено внесением поправок в федеральный бюджет во второй половине года (в июле и в ноябре), а отчасти традиционной негативной практикой накопления бюджетополучателями средств на счетах в течение года и затем их стремительного расходования в последнем месяце. Значительный рост расходов в последние месяцы года также объясняется проведенной в начале 2003 г. реформой органов исполнительной власти, в результате которой в течение финансового года изменились состав и структура главных распорядителей бюджета, что привело к задержке документооборота и дополнительным трудностям для своевременного осуществления кассовых расходов.

¹ Под «опережающим финансированием» понимается финансирование основной части расходов каждого квартала в его первом месяце. Главная цель такой политики — обеспечение более равномерного расходования средств в течение года и предотвращение возникновения пика расходов в ноябре—декабре.

Таблица 5.5

**Расходы бюджета расширенного правительства
в 2000—2004 гг. (старая бюджетная классификация), % ВВП**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004
ВСЕГО РАСХОДОВ	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9
В том числе: государственное управление и местное самоуправление	0,99	1,25	1,38	1,39	1,31
национальная оборона	2,62	0,14	0,20	0,21	0,22
международная деятельность	0,15	0,33	0,30	0,21	0,32
судебная власть	0,12	2,76	2,73	2,69	2,52
правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,81	2,07	2,23	2,30	2,24
фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,29	0,34	0,36	0,36	0,30
промышленность, энергетика и строительство	0,82	1,78	2,34	2,52	2,31
сельское хозяйство и рыболовство	0,74	0,77	0,55	0,52	0,46
транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	2,57	2,28	1,38	1,29	1,04
жилищно-коммунальное хозяйство	2,68	2,61	2,37	1,93	1,71
образование	2,92	3,19	3,82	3,59	3,48
культура, искусство и кинематография	0,38	0,41	0,49	0,46	0,44
средства массовой информации	0,16	0,16	0,17	0,17	0,14
здравоохранение и физическая культура	2,71	2,79	3,19	3,36	2,23
социальная политика	6,93	8,53	8,50	9,27	9,70
обслуживание государственного долга	2,88	1,36	1,57	1,23	1,07
целевые бюджетные фонды	3,79	2,73	2,20	1,82	1,35

Источники: Минфин РФ; расчеты ИЭПП.

2004—2007 гг.

В соответствии с приказом Министерства финансов РФ № 114 от 10 декабря 2004 г. «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» с 1 января 2005 г. была изменена классификация доходов и расходов бюджетов всех уровней (табл. 5.6).

Сопоставляя данные за 2004 и 2005 гг., можно видеть, что по итогам 2005 г. отмечался некоторый рост расходов консолидированного и федерального бюджетов РФ на фоне снижения расходов территориальных бюджетов (см. рис. 5.3).

Как показано в табл. 5.6, наибольший объем финансирования в 2005—2007 гг. приходился на такие разделы расширенного бюджета РФ, как «Образование» (в среднем 3,9% ВВП за данный период), «Межбюджетные трансферты», «Обще-

государственные вопросы»¹ и «Национальная экономика»² (в среднем по 3,5% ВВП). В функциональной классификации наибольший объем непроцентных расходов федерального бюджета пришелся на межбюджетные трансферты, расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, а также непроцентные расходы на общегосударственные вопросы и национальную экономику. Весь рост расходов регионов в 2005—2007 гг. был сосредоточен в социальной сфере. Такое изменение структуры расходов свидетельствует о росте социальной направленности субфедеральных бюджетов.

Таблица 5.6

**Расходы бюджета расширенного правительства в 2005—2007 гг.
(новая бюджетная классификация), % ВВП**

Показатель	2005	2006	2007
РАСХОДЫ	31,54	31,19	34,09
Общегосударственные вопросы	3,49	3,07	3,54
Из них:			
обслуживание государственного долга	1,11	0,74	0,53
национальная оборона	2,69	2,54	2,53
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,71	2,66	2,62
национальная экономика	3,53	3,53	4,73
жилищно-коммунальное хозяйство	2,18	2,35	3,34
охрана окружающей среды	0,10	0,09	0,08
образование	3,71	3,84	4,07
культура, кинематография и средства массовой информации	0,71	0,70	0,75
здравоохранение и спорт	3,69	4,00	4,20
социальная политика	8,74	8,40	8,24

Источники: Федеральное казначейство РФ; расчеты ИЭПП.

В течение 2005 г. Минфин России придерживался политики опережающего финансирования расходов и значительная часть расходных обязательств, запланированных на I—IV кварталы, была профинансирована в первых месяца соответствующих кварталов. Опережающее финансирование, однако, не в полной мере отразилось на кассовых расходах федерального бюджета, динамика которых в целом соответствовала динамике предыдущих лет. Картина исполнения бюджетных

¹ Данный раздел расходной части консолидированного бюджета включает расходы по следующим подразделам: «Функционирование главы государства», «Функционирование высшего должностного лица субъекта РФ или органа местного самоуправления», «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления», «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций», «Судебная система», «Обслуживание государственного и муниципального долга» и ряду других.

² Данный раздел расходной части консолидированного бюджета включает расходы по следующим подразделам: «Общеэкономические вопросы», «Топливо и энергетика», «Транспорт», «Связь и информатика», «Лесное хозяйство», «Водные ресурсы», «Сельское хозяйство и рыболовство», «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» и ряду других.

обязательств регионами в 2005 г. повторяет 2004 г., когда общий по всем регионам объем просроченной кредиторской задолженности увеличивался в первом квартале, а затем начинал снижаться.

Расходы бюджета расширенного правительства в 2006 г. составили 31,2% ВВП по сравнению с 31,6% ВВП в 2005 г., причем рост расходов региональных бюджетов произошел исключительно за счет роста капитальных расходов. Несколько усилилась социальная ориентированность бюджетов. Напротив, в 2007 г. наблюдался заметный рост расходов бюджетной системы РФ на фоне относительно скромного прироста доходной части. Кроме того, в отличие от 2006 г., когда расходы регионов, выраженные в процентах ВВП, были стабильны относительно уровней предыдущего года, в 2007 г. регионы наряду с ростом доходов увеличили и свои расходы (до 14,7% ВВП). При этом темп роста расходов превосходил темп роста доходов.

При этом нельзя не отметить беспрецедентное (но не реализованное на практике) положение Федерального закона № 246-ФЗ от 23 ноября 2007 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О Федеральном бюджете на 2007 г.”», предусматривающее перечисление средств федерального бюджета в размере 240 млрд руб. Министерству регионального развития РФ для внесения имущественного взноса в государственную корпорацию «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Реализация данного решения, по оценкам ИЭПП, могла бы привести к еще более значительному росту расходов бюджетной системы, что создало бы угрозу достигнутой макроэкономической стабилизации¹.

Структура расходов бюджетной системы РФ в 2006—2007 гг. претерпела значительных изменений по сравнению с предыдущими годами (см. табл. 5.6). При этом по отдельным разделам функциональной классификации расходов консолидированного бюджета произошли изменения, которые необходимо выделить. Так, по большинству разделов показатели либо заметно снизились, либо остались на уровне предыдущего года. Наибольшее снижение наблюдалось по разделу «Общегосударственные вопросы» за счет сокращения расходов по обслуживанию государственного и муниципального долга: расходы упали с 3,5 до 3,1% ВВП. Наиболее заметные изменения в сторону повышения коснулись таких разделов, как «Жилищно-коммунальное хозяйство» (рост с 2,2 до 2,4% ВВП), «Образование» (с 3,7 до 3,8% ВВП) и «Здравоохранение и спорт» (с 2,6 до 2,8% ВВП), что объясняется началом реализации национальных проектов.

В 2006—2007 гг. Минфин России, как и ранее, придерживался политики опережающего финансирования бюджетных расходов. Тем не менее динамика непроцентных кассовых расходов в 2007 г. в целом походила на динамику предшествующих лет, хотя и была немного более плавной (рис. 5.4).

Среди основных причин сложившейся ситуации можно выделить следующие: во-первых, поздние сроки заключения контрактов на размещение заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нарушение сроков их исполнения; во-вторых, отсутствие необходимых для исполнения бюджета официальных решений правительства; в-третьих, продолжение тенденции перечисления средств главными распорядителями бюджетных средств бюджетополучателям в конце года. На улучшение бюджетной дисциплины направлены поправки, внесенные в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г.

¹ По информации ИЭПП, указанные средства были перечислены Министерству регионального развития, однако имущественный взнос осуществлен не был.

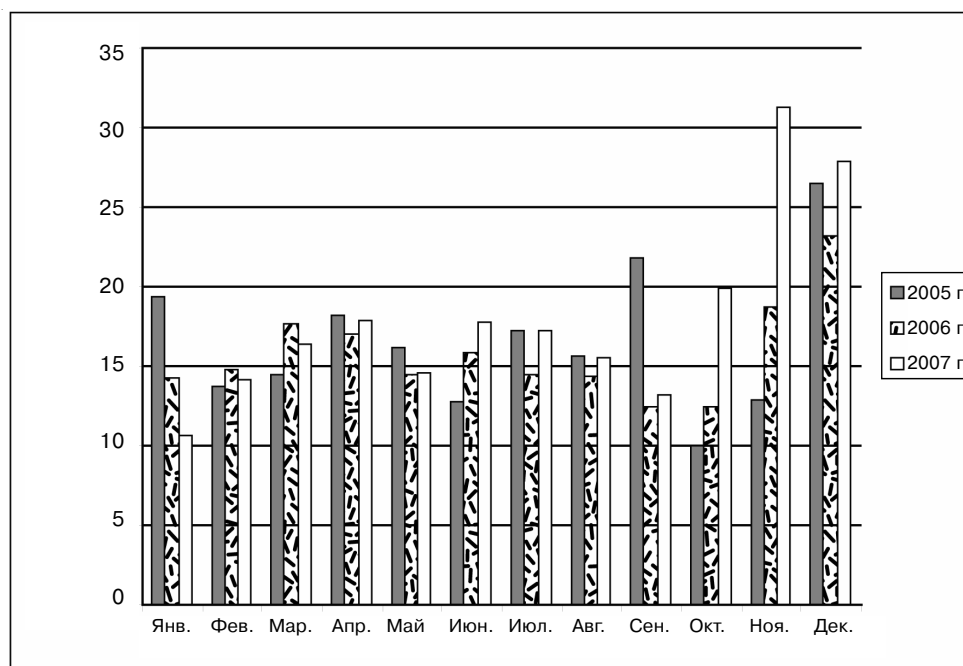


Рис. 5.4. Расходы федерального бюджета РФ в 2005—2007 гг., % ВВП

№ 63-ФЗ, предусматривающие среди прочего закрепление единых требований к бюджетному планированию, а также более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов.

5.2.3. Анализ профицита/дефицита бюджетов разных уровней и долговой политики государства

2000—2004 гг.

Снижение профицита консолидированного бюджета в 2002 г. на 1,9% ВВП сравнению с 2001 г. обусловлено тем, что расходы бюджета выросли в большей степени, чем доходы (на 4,7 и 2,8% ВВП соответственно; см. табл. 5.2). Учитывая высокую степень зависимости бюджета от внешнеэкономических факторов, которая в целом в 2002 г. была благоприятной, уменьшение профицита свидетельствует о снижении устойчивости российской бюджетной системы.

Дефицит региональных бюджетов в 2003 г. был обусловлен, скорее, усилением инвестиционной активности субфедеральных администраций. Динамика исполнения консолидированных бюджетов регионов в 2003 г. в значительной мере совпала с динамикой предыдущих лет. Можно заключить, что регионы активнее привлекали заемные ресурсы для финансирования капитальных расходов, т. е. стали больше инвестировать «сегодня» в социально-экономическое развитие своих территорий за счет доходов, которые они получают «завтра».

На обслуживание долга (выплаты процентов) в 2000 г. было израсходовано 172,2 млрд руб., в том числе внешнего долга — 115,8 млрд руб. Недовыполнение

бюджетных показателей (220,1 млрд и 156,8 млрд руб. соответственно) частично было связано с более низким обменным курсом доллара, что существенно снизило рублевый эквивалент процентов, выплачиваемых по внешнему долгу и части внутреннего долга, оформленного в иностранной валюте.

Расходы на обслуживание долга в 2001 г. составили 2,6% ВВП, из которых 2,0% ВВП (6,4 млрд долл.) составили процентные выплаты по внешнему долгу.

В августе 2000 г. было завершено переоформление реструктурированного долга Лондонскому клубу кредиторов в еврооблигации с различными сроками погашения. Следует отметить, что внешние финансовые займы¹, предоставленные Российской Федерации, составили лишь 12% планировавшегося объема и 5% суммы погашения внешнего долга. Недостаток внешнего финансирования (3,6 млрд долл.) покрывался за счет дополнительных доходов.

Таким образом, в структуре заимствований в 2000—2001 гг. преобладали внутренние источники (76% заимствований), если не учитывать реструктуризацию долгов Лондонскому клубу и Банку России в 2000 г. Наиболее значительным событием на рынке внешнего долга в 2002 г. можно считать объявление Министерством финансов в ноябре о реструктуризации коммерческой задолженности бывшего СССР на сумму 1,1 млрд долл. в еврооблигации с погашением в 2010 и 2030 гг. В течение 2002 г. внешний долг увеличился со 146,3 млрд до 152,3 млрд долл., что было связано главным образом с существенным укреплением основных мировых валют к доллару США и соответственно большими положительными курсовыми переоценками (только по официальной задолженности порядка 6,5 млрд долл.). Основную часть внешнего долга России (около 65% всей задолженности) составляли обязательства сектора государственного управления.

В 2003 г. на обслуживание долга было потрачено 1,7% ВВП, а в 2004 г. — 1,2% ВВП. Следует отметить рост нового российского долга на 1,0 млрд долл. США в 2004 г., который составил, таким образом, 39,6 млрд долл. на конец года. При этом наиболее существенно — с 26,8 млрд до 28,9 млрд долл. — выросли обязательства в форме долговых ценных бумаг в иностранной валюте в связи с выпуском суверенных еврооблигаций в ходе реструктуризации долга бывшего СССР перед Международным инвестиционным банком и Международным банком экономического сотрудничества (табл. 5.9).

На рынке внутреннего долга в 2000—2004 гг. Минфин проводил консервативную политику и очень медленно наращивал объем заимствований, что позволило сократить к 2004 г. объем внутреннего долга до 4,6% ВВП (табл. 5.7). Наиболее значительно объем внутреннего долга увеличился лишь в 2002 г. — почти на 30%: с 511,1 млрд до 654,7 млрд руб.; в 2004 г. долг вырос на 14%: с 663,7 млрд до 756,8 млрд руб. (табл. 5.10).

Рост внутреннего долга в 2002 г. происходил в основном за счет роста заимствований в связи с эмиссией новых ОФЗ-ФК (долг по ОФЗ-ФК вырос за год почти на 50%). В 2004 г. определенное влияние на рынок долга оказало заявление Минфина РФ относительно программы внутренних заимствований на 2004 г., предусматривающей более чем пятикратное увеличение предложения бумаг по сравнению с показателями 2003 г.

На рынке внутреннего долга в 2000—2004 г. Минфин проводил консервативную политику и очень медленно наращивал объем заимствований. Такая политика позволила сократить к 2004 г. объем внутреннего долга до 4,6% ВВП (см. табл. 5.7).

¹ Без учета связанных кредитов, которые не могут расходоваться на погашение долга.

2004—2007 гг.

В условиях существенного и устойчивого роста мировых цен на основные товары российского сырьевого экспорта, приведшего к значительному расширению доходной части бюджетной системы, и поддержания стабильного уровня его расходной части в 2004—2005 гг. сложился значительный размер профицита (см. табл. 5.2): для консолидированного бюджета России он составил 4,5 и 7,7% ВВП, для федерального бюджета — 4,3 и 7,4% ВВП соответственно.

Рост доходов бюджета расширенного правительства при сокращении его расходной части по отношению к ВВП способствовал росту профицита бюджета с 8,1% ВВП в 2005 г. до 8,5% ВВП в 2006 г. В 2006 г. федеральный бюджет был также исполнен со значительным кассовым профицитом (7,5% ВВП).

Вместе с тем по итогам 2007 г. ввиду существенного роста расходов по сравнению с доходами профицит бюджета расширенного правительства сократился на 2,3% п. п. ВВП по сравнению с показателями предшествующего года и составил 6,1% ВВП (см. табл. 5.2). Федеральный бюджет был исполнен со значительным кассовым профицитом (5,5% ВВП).

Исполнение бюджетов регионами в 2007 г. было, как и в 2006 г., неоднородным. В целом можно сказать, что в 2007 г. консолидированный бюджет регионов был практически сбалансированным. Следует отметить, что в течение 2000—2007 гг. объем дефицитов региональных бюджетов, как правило, был невелик и редко превышал 10% полных бюджетных доходов, а основными источниками финансирования дефицитов региональных бюджетов стали федеральные бюджетные ссуды.

В целом в течение 2005—2007 гг. Минфин являлся нетто-заемщиком на внутреннем долговом рынке. В 2006—2007 гг. объем привлеченных на внутреннем рынке средств составил 1,8% ВВП при затратах на погашение 0,8% ВВП.

2006 и 2007 годы характеризовались увеличением объема внутреннего долга более чем на 20% ежегодно (см. табл. 5.10). Среди значимых событий, оказавших влияние на рынок государственного долга в течение 2006—2007 гг., обозначим следующие:

- одобрение правительством в январе программы внутренних заимствований на 2006 г., в соответствии с которой общий объем ОФЗ был запланирован на уровне 186 млрд руб. (на 2005 г. объем внутренних заимствований прогнозировался на уровне 258,9 млрд руб., тогда как фактически было размещено бумаг только на 182,3 млрд руб.);
- совещание участников рынка, организованное Минфином РФ и ММВБ при участии Национальной фондовой ассоциации, на котором Минфин подтвердил приверженность политике, направленной на развитие рынка внутренних заимствований за счет выпуска 3-, 5-, 10- и 15-летних ОФЗ;
- сообщения Минфина РФ в мае 2007 г. о намерении разместить значительный объем облигаций, способствовавшие увеличению доходности рублевых облигаций, а также действия, предпринятые ЦБ РФ во второй половине года в целях улучшения ситуации с ликвидностью, в частности объявление ЦБ РФ в ноябре о начале проведения сессий прямого РЕПО под фиксированную ставку 8% на день, что позволило банкам привлекать средства не только на аукционах, но и в течение дня.

В 2005—2007 гг. можно выделить несколько наиболее значимых положительных факторов динамики рынка внешнего долга: довольно стабильная макроэкономическая ситуация в стране, досрочное погашение части суверенного долга России (15 млрд долл.) Парижскому клубу кредиторов, а также повышение суверенного кредитного рейтинга России агентствами S&P's и Fitch.

В 2007 г. объем внешнего долга вырос в 1,5 раза и составил 463,5 млрд долл. на конец года. Объем обязательств органов государственного управления снизился на 7,3 млрд долл., достигнув уровня 37,4 млрд долл. Прирост внешней задолженности в частном секторе составил 155,3 млрд долл. (в 1,5 раза). Таким образом, доля частного сектора в общем объеме внешнего долга РФ составляла на конец 2007 г. около 90% (табл. 5.8).

Политика досрочного погашения внешнего долга и отказа от новых заимствований на внешних рынках способствовала снижению внешней долговой нагрузки. Вместе с тем в 2005 г. часть долга рефинансировалась на внутреннем рынке, что привело к увеличению расходов по обслуживанию рублевых обязательств. В результате в номинальном выражении процентные расходы в 2005 г. по сравнению с 2004 г. выросли, хотя в процентах ВВП по сравнению с 2004 г. произошло их снижение на 0,25%.

Основная часть перечислений (72%) в 2005 г. пришлась на досрочное погашение обязательств перед Парижским клубом кредиторов (15 млрд долл.), МВФ (3,3 млрд долл.), Банком России (около 4,3 млрд долл.).

Объем погашения внешнего долга в 2006 г. с учетом досрочного погашения обязательств составил 28,4 млрд долл., или 2,9% ВВП, в 2007 г. — 7,4 млрд долл., или 0,6% ВВП.

В качестве положительной динамики в области управления государственным долгом на федеральном уровне в 2008 г. можно оценить продолжение следования политике замещения внешних источников заимствования внутренними, в результате чего доля внутренних источников заимствования в общем объеме государственного долга Российской Федерации должна возрасти (см. табл. 5.7).

Таблица 5.7

**Динамика государственного долга России
(по состоянию на конец года), % ВВП**

Показатель	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	
							Закон о бюджете	Оценка
Государственный долг, всего	42,1	31,6	23,2	14,2	9,0	7,5	6,7	6,4
Внутренний долг	6,3	5,2	4,6	4,0	3,9	3,8	4,3	4,1
Внешний долг	35,8	26,5	18,6	10,2	5,1	3,7	2,4	2,3

* В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального бюджета на 2009 г. и плановый период до 2011 г.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Таблица 5.8

**Совокупный внешний долг России в 2000—2007 гг.
(по состоянию на 1 января), млрд долл.**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего	178,2	160,0	146,3	152,3	186,0	213,5	257,2	310,6	463,5
В том числе:									
органы государственного управления	133,2	116,7	103	96,8	98,2	97,2	71,1	44,7	37,4
остальные секторы (включая органы денежно-кредитного регулирования, банки (без участия в капитале), прочие секторы (без участия в капитале))	44,9	43,3	43,3	55,5	87,8	116,2	186,1	265,8	426,2

Таблица 5.9

**Структура государственного внешнего долга России в 2000—2007 гг.
(по состоянию на 1 января), млрд долл.**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Государственный внешний долг, всего	133,2	116,7	103	96,8	98,2	97,2	71,1	44,7	37,4
В том числе:									
федеральные органы управления	131,2	115,5	102	95,7	96,9	95,5	69,9	43,2	35,8
Новый российский долг	34,4	49,7	41	39,8	38,6	39,6	35,7	33,8	28,7
кредиты международных финансовых организаций	6,9	7	7	6,8	6,6	6,2	5,6	5,4	5
<i>МБРР</i>	6,7	6,8	6,7	6,6	6,3	5,7	5,1	4,8	4,3
<i>прочие</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,7
<i>прочие кредиты (включая кредиты стран — членов Парижского клуба кредиторов)</i>	9,8	8,4	6,3	5,7	4,9	4,2	3	2,6	1,7
<i>ценные бумаги в иностранной валюте</i>	12,2	30,8	27,1	26,7	26,8	28,9	26,7	25	21,3
<i>еврооблигации, размещенные по открытой подписке, а также выпущенные при реструктуризации ГКО</i>	11,1	9,4	8,5	8,5	7,7	7,3	4,9	4,7	2,8
<i>еврооблигации, выпущенные при реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов</i>	—	20,5	17,4	16,3	16,8	18,6	19	19,3	17,6
<i>ОВГВЗ — VI и VII транши и ОГВЗ 1999 г.</i>	0,7	0,9	1,1	1,8	2,4	3	2,8	1	0,9
<i>ОГНЗ</i>	0,4	0	—	—	—	—	—	—	—
ценные бумаги в российских рублях (ГКО-ОФЗ)	3,6	1,6	0,6	0,5	0,1	0	0	0,5	0,3
прочая задолженность	1,8	1,8	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Долг бывшего СССР	96,8	65,8	61	55,9	58,3	55,9	34,3	9,4	7,1
<i>кредиты стран — членов Парижского клуба кредиторов</i>	38,7	39	36,3	39,2	42,7	43,3	22,2	0,6	0
<i>задолженность перед Лондонским клубом кредиторов</i>	30,6	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>задолженность перед бывшими социалистическими странами</i>	14,8	14,6	11,5	4,2	3,6	2,7	2,2	1,9	1,5
<i>задолженность перед прочими официальными кредиторами</i>	—	—	—	—	—	3,7	3,5	3,3	2,2
<i>ОВГВЗ — I—V транши</i>	1,9	1,3	1,7	2,2	1,4	1,9	2	2,1	2
<i>прочая задолженность</i>	10,8	10,9	11,4	10,4	10,6	4,3	4,4	1,6	1,3
<i>Субъекты Российской Федерации</i>	2	1,2	1	1,1	1,3	1,6	1,2	1,5	1,5
<i>кредиты</i>	0,9	0,6	0,8	1	1	1,1	0,9	1	1,1
<i>ценные бумаги в иностранной валюте</i>	1,1	0,6	0,2	0,1	0,1	0	0	—	—
<i>еврооблигации</i>	1,1	0,6	0,2	0,1	0,1	0	0	—	—
ценные бумаги в российских рублях	—	—	—	0	0,2	0,5	0,3	0,5	0,4

Источник. Центральный банк Российской Федерации.

Таблица 5.10

**Структура государственного внутреннего долга России,
выраженного в государственных ценных бумагах, в 2000—2007 гг.
(по состоянию на 1 января), млрд руб.**

Виды ценных бумаг	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ГКО	7,43	3,05	19,54	18,82	2,72	0,02	0,02	—	—
ОФЗ-ПК	0,04	24,11	24,10	24,10	24,10	0,001	0,001	—	—
ОФЗ-ПД	402,21	359,21	307,82	350,74	50,48	43,31	123,64	205,62	288,42
ОФЗ-ФК	112,43	122,77	138,53	207,07	199,31	171,22	131,13	94,83	51,43
ОФЗ-АД	—	—	—	42,29	375,42	542,24	596,33	675,16	807,59
ОГНЗ	2,69	19,5	20,73	11,5	11,5	—	—	—	—
ГСО-ППС	—	—	—	—	—	—	—	0,42	10,42
ГСО-ФПС	—	—	—	—	—	—	—	52,00	91,00
ОРВВЗ 1992 г.	0,14	0,18	0,21	0,08	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
ОГСЗ	4,88	3,00	0,12	0,11	0,1	0,0002	—	—	—
Итого внутренний государственный долг	529,8	531,8	511,1	654,7	663,7	756,8	851,2	1028,0	1248,9

Источник. Министерство финансов РФ.

5.3. Основные новации в сфере бюджетной политики в 2000—2007 гг.

Основными событиями в сфере бюджетной политики за рассматриваемый период стали:

- создание Стабилизационного фонда РФ;
- внедрение системы бюджетирования по результатам в практику управления бюджетными средствами и переход к среднесрочному планированию;
- формирование системы институтов развития;
- разработка и реализация приоритетных национальных проектов;
- совершенствование бюджетного процесса.

Ниже представлены подробная характеристика каждого из перечисленных выше событий и их значение для развития бюджетной системы и стимулирования экономического роста.

5.3.1. Стабилизационный фонд РФ

В условиях сохраняющейся сырьевой ориентации национальной экономики происходило усиление зависимости доходов федерального бюджета от внешне-экономической конъюнктуры. Принимая во внимание возможно временный характер повышенных доходов и необходимость поддержания объема расходных обязательств на прогнозируемом и стабильном уровне, не зависящем от неконтролируемых внешних условий, с 1 января 2004 г. был создан Стабилизационный

фонд как инструмент аккумуляции части поступлений от высоких цен на нефть: части доходов от вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (нефть) при цене на нефть сорта Юралс, превышающей базовую цену¹.

Фонд был призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также способствовать связыванию излишней ликвидности и уменьшению инфляционного давления на рубль. Он был создан как составная часть федерального бюджета и управлялся Министерством финансов РФ. В соответствии с порядком, утвержденным Правительством РФ, управление средствами фонда можно было осуществлять путем либо приобретения долговых обязательств иностранных государств, либо покупки иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте в Банке России. Последний способ наиболее часто применялся Минфином.

Постоянно растущие цены на нефть на протяжении всего рассматриваемого периода позволили накопить достаточно средств не только для того, что выполнять первоочередную задачу по обеспечению стабильности и устойчивости российских государственных финансов, но и для досрочного погашения части внешнего долга страны (табл. 5.11). Кроме того, без ущерба для устойчивости бюджетной системы было направлено в 2005 г. 30,0 млрд руб. на покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ и в 2007 г. 300,0 млрд руб. на финансирование институтов развития.

Таблица 5.11

**Динамика движения финансовых ресурсов Стабилизационного фонда РФ
в 2004—2007 гг., млрд руб.**

Год	Поступления				Использование			
	Всего	Вывозная пошлина	НДПИ (нефть)	Зачисление остатков средств федерального бюджета	Погашение внешнего долга	Финансирование институтов развития	Покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ	Остатки средств на конец года
2004	522,3	240,8	175,5	106,0	—	—	—	522,3
2005	1387,8	663,4	507,3	217,1	643,1	—	30,0	1237,0
2006	1685,6	991,2	646,7	47,8	604,7	—	—	2346,9
2007	1744,1	912,6	674,7	156,7	33,7	300,0	—	3849,1
ИТОГО	5339,8	2808,1	2004,1	527,6	1281,5	300,0	30,0	

Источник. Федеральное казначейство РФ.

В таком неизменном виде Стабилизационный фонд просуществовал вплоть до февраля 2008 г., когда он был разделен на две части: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

¹ С 1 января 2004 г. базовая цена была установлена на уровне 20 долл. США за баррель сорта Юралс (Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ), а с 1 января 2006 г. эта пороговая цена была поднята до 27 долл. США (Федеральный закон от 12 октября 2005 г. № 127-ФЗ). Несмотря на продолжившийся рост цен на нефть, дальнейшее повышение «цены отсечения», как и использование средств Стабилизационного фонда внутри страны, не осуществлялось из-за риска повышения инфляции и усиления зависимости бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры.

Для лучшего понимания механизма формирования и использования средств этих фондов следует остановиться на появившейся в Бюджетном кодексе РФ новой терминологии. Дело в том, что с 2008 г. в Кодексе 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, газ природный, товары, выработанные из нефти.

Одна часть нефтегазовых доходов направляется на финансирование текущих расходов федерального бюджета (нефтегазовый трансферт), а другая может собираться. 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% ВВП, прогнозируемого в соответствующем финансовом году.

Как видно из табл. 5.12, доля нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП в 2007 г., оставаясь на высоком уровне, впервые за рассматриваемый период несколько сократилась, что может свидетельствовать о зарождении тренда к снижению зависимости бюджета от сырьевого сектора российской экономики.

Таблица 5.12

**Доходы и расходы федерального бюджета
в 2000–2007 гг., % ВВП**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Расходы (1)	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	15,9	18,1
Доходы (2)	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,3	23,6
В том числе: нефтегазовые доходы (2.1)	11,7	13,1	15,1	14,1	13,5	13,6	12,7	14,6
нефтегазовые доходы (2.2)	3,8	4,7	5,2	5,4	6,6	10,1	10,9	9,0
Профицит федерального бюджета РФ (3)=(2)–(1)	1,4	3	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5	5,5
Ненефтегазовый дефицит (4)=(1)–(2.1)	–2,5	–1,7	–3,8	–3,7	–2,3	–2,7	–3,4	–3,5

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Отдельного внимания заслуживает тот факт, что среднемесячная величина ненефтегазового дефицита федерального бюджета в 2007 г. колебалась 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 (рис. 5.5). 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 в течение года выполнения принятых расходных обязательств.

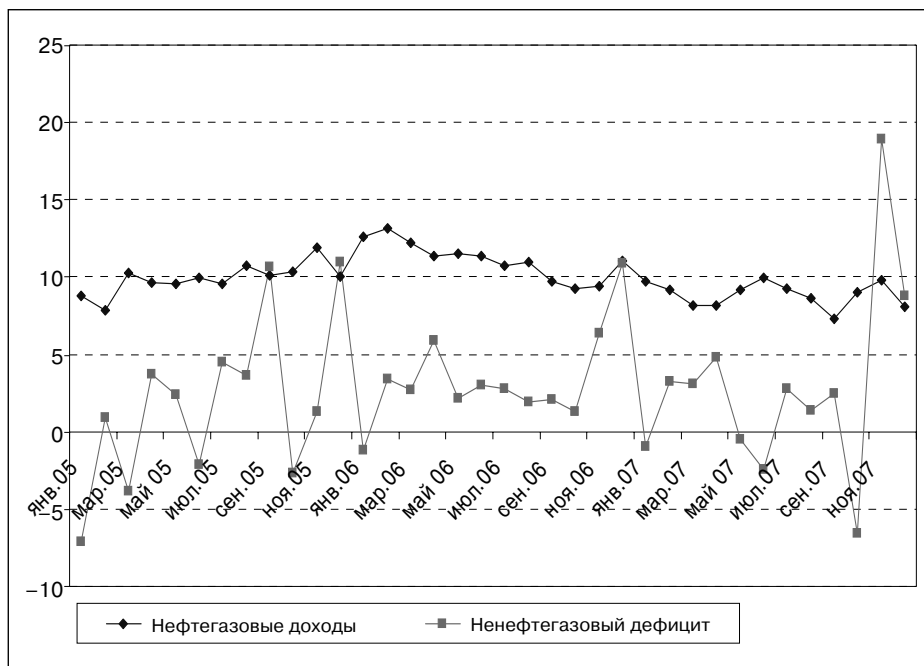


Рис. 5.5. Среднемесячные значения нефтегазовых доходов и нефтегазового дефицита федерального бюджета в 2005—2007 гг., % ВВП

В свою очередь, нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда. Размер годового 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.

Итак, возвращаясь к вопросу о судьбе Стабилизационного фонда, можно сказать, что Резервный фонд фактически стал его функциональным преемником, так как 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 в таких условиях, по всей видимости, 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 играет устанавливаемая законодательно структура инвестиционного портфеля. Напомним, что в 2007 г. при размещении средств Стабилизационного фонда правительство исходило 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 этом инвестирование средств фондов следует осуществлять только в финансовые инструменты тех стран, в которых существуют развитые национальные финансовые рынки, адекватное законодательство в сфере защиты прав инвесторов, биржевой торговли, регулирования выпуска и обращения ценных бумаг.

Мировой опыт свидетельствует, что при управлении стабилизационными фондами в ряде стран применяется та же структура инвестиционного портфеля, которая используется для расчета широко признанных в мире индексов соответствующих сегментов рынка. Концепция нефтегазового фонда также предполагает применение индексов, сформированных ведущими международными компаниями, при управлении определенным объемом Резервного фонда. В то же время, по нашему мнению, аналогичные индексы целесообразно применять и при управлении средствами Фонда национального благосостояния. В этом случае индексы могут быть использованы не только как образец для структуры инвестиционного портфеля, но и как некоторая контрольная величина, с которой сравнивается доходность, полученная по активам фонда за определенный период, и делается вывод об эффективности управления активами.

При инвестировании средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния особое внимание следует уделять 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. В полномочия такого совета может входить анализ результатов управления средствами фонда, а также разработка рекомендаций в области управления его средствами. Естественно, члены совета должны иметь доступ к самому широкому кругу документов, касающихся функционирования фонда.

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.

5.3.2. Бюджетирование, ориентированное на результат: текущие проблемы и перспективы использования в России

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как одного из направлений реформирования бюджетного процесса в России стартовало в 2004 г., когда начала формироваться нормативно-правовая база, регламентирующая данную процедуру. Следует сразу же отметить, что нормотворческий процесс по БОРу до сих пор находится в стадии активного совершенствования, что накладывает ограничения на возможности расширения сфер и уровней внедрения БОРа, затрудняет анализ накопленного опыта управления бюджетными средствами по результатам, девальвирует значимость БОРа в рамках бюджетного процесса.

В нормативной базе, устанавливающей основы правового обеспечения реализации предусмотренного Бюджетным кодексом принципа эффективности исполь-

зования бюджетных средств, можно условно выделить две группы документов: первую группу составляют подзаконные акты, тезисно определяющие основные направления проведения бюджетной реформы в части внедрения БОР в бюджетный процесс, а во вторую — документы, регламентирующие процедурные вопросы организации среднесрочного бюджетного планирования на федеральном уровне.

В рамках документов первой группы следует выделить в первую очередь бюджетные послания Президента РФ 2005 и 2006 гг., в которых была четко определена необходимость смещения акцентов бюджетного процесса с управления затратами на управление результатами: «Бюджет следует формировать исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, а бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к государственным функциям». В целях повышения значимости среднесрочного бюджетного планирования и предсказуемости бюджетной политики перспективный финансовый план начиная с 2006 г. должен утверждаться Правительством РФ.

Другим положением бюджетной реформы стало расширение самостоятельности администраторов бюджетных средств при повышении их ответственности за обеспечение планируемых результатов, которые в свою очередь описываются с использованием четких критериев и индикаторов оценки достижения этих результатов. При этом цели, ставящиеся перед субъектами бюджетного планирования, должны соответствовать среднесрочным приоритетам социально-экономической политики России, а объемы их финансирования предусматриваться в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов. В развитие этого положения Президентом РФ было предложено активизировать работу по совершенствованию механизмов применения программно-целевых методов при планировании и осуществлении бюджетных расходов и расширить практику формирования ведомственных целевых программ, в которые следует перенести значительную часть бюджетных расходов, осуществляемых до последнего времени по сметному принципу.

Практически те же самые формулировки направлений реформирования бюджетного процесса упоминались и в основных программных документах Правительства РФ — программах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005) и (2006—2008):

- повышение результативности и эффективности бюджетных расходов на основе совершенствования форм и процедур их финансирования, прозрачности процедур планирования, осуществления и оценки результатов бюджетных расходов;
- формирование бюджетов всех уровней в рамках среднесрочного планирования;
- выработка критериев эффективности бюджетных расходов и подготовка на этой основе предложений по оптимизации их структуры;
- развитие программно-целевого подхода к структурным преобразованиям в экономике и развитию инфраструктуры на основе реализации федеральных и ведомственных целевых программ.

Во вторую группу документов, регламентирующих внедрение элементов бюджетирования по результатам в практику бюджетного планирования на федеральном уровне, вошли следующие нормативно-правовые акты:

1) постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»;

2) постановление Правительства РФ от 30 апреля 2004 г. № 225 «О Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов»;

3) постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 100 «О Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу»;

4) Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” и Бюджетный кодекс Российской Федерации»;

5) Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006—2008 годы (письмо Министерства финансов РФ от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008);

6) постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы»;

7) постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»;

8) постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 440 «О Порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации»;

9) постановление Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год».

При этом повысить заинтересованность федеральных органов исполнительной власти в повышении качества осуществляемого ими финансового менеджмента пытались даже посредством мер материального стимулирования. Так, в 2005—2007 гг. по распоряжению Правительства РФ на всех участников эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, Минфином России ежегодно выделялась довольно крупная сумма средств (180 млн руб.) для финансирования расходов на выполнение научно-исследовательских работ, содержание и обеспечение деятельности центральных аппаратов, в том числе на оплату труда их работников. Средства распределялись между федеральными органами исполнительной власти — участниками эксперимента в зависимости от степени использования ими методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, в отчетном году, а также реализованных мер по повышению качества управления бюджетными средствами на внутриведомственном уровне.

Тем не менее процедура подготовки субъектами бюджетного планирования (далее — СБП) докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее — ДРОНДов) и планов мероприятий своей деятельности на среднесрочную перспективу едва ли выглядит удовлетворительно и до сих пор содержит целый набор системных недостатков в организации бюджетного планирования как на уровне СБП, так и в плоскости межведомственных отношений. Большинство проблем, связанных с внедрением БОРа в России, уходит корнями в некачественную нормативную базу, как специализированную (Положение о ДРОНДах), так и регламентирующую весь бюджетный процесс.

Обращает на себя внимание, что Бюджетный кодекс не содержит какого-либо систематизированного регулирования механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. Так, в соответствии с поправками, внесенными в 2007 г.,

в Бюджетном кодексе лишь в самом общем виде были конкретизированы требования к долгосрочным целевым программам, а также было введено понятие ведомственных целевых программ (ст. 179, 179.3), при этом вопросы регулирования последних переданы на утверждение Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ либо местной администрацией соответственно.

В Бюджетном кодексе также имеются отдельные элементы регламентации некоторых инструментов БОР, однако они носят достаточно разрозненный характер.

Так, в качестве инструмента ориентации поставщиков бюджетных услуг на результат вводится механизм государственного (муниципального) задания, которое должно устанавливать требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. Отнести данный инструмент к механизмам результативно-ориентированного управления позволяет требование о включении в государственное (муниципальное) задание показателей, характеризующих качество и/или объем услуг, оказываемых различным категориям потребителей. Бюджетный кодекс устанавливает, что с 1 января 2009 г. государственное (муниципальное) задание должно влиять на финансирование бюджетных учреждений и других некоммерческих организаций, осуществляющих предоставление бюджетных услуг. Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг должно осуществляться с учетом государственного (муниципального) задания, а также его выполнения в отчетном и текущем финансовом году. До начала 2009 г. использование данных механизмов являлось добровольным.

В то же время Бюджетный кодекс не раскрывает, как увязывать финансирование государственных (муниципальных) заданий с необходимостью выделения ассигнований бюджетным учреждениям в соответствии со сметой доходов и расходов. Бюджетное учреждение определяется в Бюджетном кодексе как государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений является одним из предусмотренных Бюджетным кодексом направлений бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг. Подобная двойственность, имманентная для бюджетного учреждения как организационно-правовой формы поставщика бюджетных услуг, неизбежно будет тормозить реальную действенность государственного (муниципального) задания как механизма управления и тем более бюджетирования по результатам.

В то же время Бюджетный кодекс предусматривает возможность выделения бюджетных ассигнований на оказание государственных и муниципальных услуг не только бюджетным учреждениям, что расширяет возможности использования такого инструмента, как государственное (муниципальное) задание. Возможно предоставление бюджетных субсидий автономным учреждениям, а также некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями. Кроме того, к данной категории относятся бюджетные ассигнования на оплату контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд. При этом в условиях трехлетнего бюджета возможен переход от годовых контрактов к среднесрочным, что увеличивает возможности для оценки результативности поставщиков бюджетных услуг и их ориентации на цели и задачи субъектов бюджетного планирования.

Бюджетный кодекс также вводит разделение бюджетных ассигнований на используемые для исполнения действующих и принимаемых обязательств¹. Планирование бюджетных ассигнований отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств обязательно с 1 января 2009 г., до этого использование данного инструмента является добровольным. При этом необходимо отметить, что раздельное планирование бюджетных ассигнований на действующие и принимаемые обязательства является предпосылкой внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, но само по себе не может рассматриваться как механизм БОР. Бюджетный кодекс не включает никаких разъяснений по вопросу о том, какие механизмы бюджетного планирования должны использоваться применительно к ассигнованиям на исполнение действующих и применяемых обязательств. В нем нет никаких упоминаний о сформулированном в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг. принципе конкуренции за бюджетные ресурсы в рамках бюджета принимаемых обязательств.

Наконец, в Бюджетном кодексе содержится еще один инструмент, который потенциально может использоваться в рамках результативно-ориентированного бюджетирования, — это обоснование бюджетных ассигнований, под которым понимается документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде). Однако механизмы его использования в Бюджетном кодексе вообще не раскрыты.

И хотя практический опыт внедрения БОРа ограничен преимущественно федеральным уровнем и рядом субъектов Федерации, уже сейчас виден основной недостаток нормативного регулирования БОРа в России: до сих пор разработка таких первоочередных документов о деятельности органов исполнительной власти, как ДРОНДы и Сводный доклад, происходит не совместно, а скорее параллельно с процессом формирования и обоснования СБП необходимых бюджетных ассигнований в рамках подготовки закона о бюджете. Таким образом, сфера применения БОРа фактически ограничена выполнением планово-аналитической и мониторинговой функций в рамках оценки эффективности и результативности расходования бюджетных средств, в то время как БОР должен быть неотъемлемым элементом бюджетного процесса, обосновывающим заявленные в законе о бюджете потребности СБП и Правительства.

Более того, Сводный доклад должен быть встроен в структуру плановых стратегических документов таким образом, чтобы ему отводилась функция связывающего звена между посланиями Президента РФ, Концепцией (стратегией) долгосрочного социально-экономического развития РФ, с одной стороны, и ДРОНДами, отраслевыми стратегиями и программами комплексного развития регионов — с другой. Важно обеспечить, чтобы все цели Сводного доклада были отражены в соответствующих задачах, программах и непрограммных мероприятиях СБП, представленных как раз в ДРОНДах.

В настоящее же время сводный доклад не только находится в правовом вакууме, так как Положение о Сводном докладе определяло порядок разработки сводного доклада только на один среднесрочный период (2006—2008), но и носит

¹ Бюджетный кодекс РФ отказался от терминов «бюджет действующих обязательств» и «бюджет принимаемых обязательств», применявшихся в предшествующих нормативных документах. Однако нам данные термины представляются удачными, и для простоты изложения в данной работе соответствующая терминология сохранена.

исключительно формальный характер, выполняя роль промежуточного звена между заявленными приоритетами социально-экономического развития страны и комплексом мероприятий СБП на трехлетний период. На практике он не является тщательно проработанной программой комплексного развития, устанавливающей целевые ориентиры для последующей разработки планов деятельности СБП на среднесрочную перспективу.

Помимо совершенствования процедур подготовки докладов СБП или Сводного доклада Правительства РФ принципиально важным остается вопрос о повышении эффективности процедур мониторинга, логическим завершением которых должно быть рассмотрение причин и возможных правовых последствий недостижения заданных показателей результативности.

В пользу совершенствования системы мониторинга результатов внедрения БОР свидетельствует и то, что ежегодный расчет эффективности деятельности СБП позволяет критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от тех видов расходов, которые осуществляются «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования их объективной необходимости.

По итогам выявленных в результате мониторинга недостижений заданных показателей результативности решение о целесообразности применения мер ответственности к тому или иному субъекту планирования должно приниматься с учетом конкретных обстоятельств, при этом выбор мер ответственности может осуществляться из следующего примерного перечня:

- дисциплинарные санкции к должностным лицам, по вине которых не достигнуты заданные показатели результативности;
- политическая ответственность (отставка) руководителей субъекта бюджетного планирования, по вине которых не достигнуты заданные показатели результативности;
- временное исключение главного распорядителя бюджетных средств из распределения бюджета принимаемых обязательств;
- сокращение бюджета действующих обязательств. Допускается только в случаях прекращения реализации конкретной ведомственной целевой программы в связи с признанием ее неэффективной и в пределах ассигнований по этой программе либо в связи с сокращением числа подведомственных субъекту планирования бюджетополучателей в процессе оптимизации бюджетной сети.

Здесь важно подчеркнуть, что для проведения анализа достижения тех или иных утвержденных в ДРОНДах показателей деятельности СБП необходимо установить требования к методике их формирования (расчета) и источникам данных. Также при использовании статистических данных следует нормативно определить ведомства (организации), ответственные за сбор данных, при использовании экспертных оценок — требования к формированию и возможный состав экспертов. Это позволит повысить объективность представленных значений показателей.

Также целесообразно осуществлять анализ результативности не только в разрезе целей и задач СБП, исследуя динамику целевых показателей, но и по видам деятельности (нормотворческая, имущественно-хозяйственная и обеспечивающая), и по экономическому содержанию осуществляемых мероприятий (текущая и инвестиционная деятельность), и по программному характеру (программная и непрограммная деятельность).

Помимо формирования системы индикаторов для оценки результативности деятельности СБП необходимо обязать СБП для каждого мероприятия (особенно нормотворческого) осуществлять оценку регулирующего воздействия предлагаемого проекта нормативно-правового документа с закреплением итоговых результатов такой оценки в плане мероприятий.

Отдельно следует отметить, что обязательное внедрение программно-целевого бюджетирования предусмотрено только на федеральном уровне, хотя программно-целевые принципы управления бюджетными расходами применимы на любом уровне бюджетной системы — региональном, местном, а также на уровне государственных предприятий. Естественно, что в каждом конкретном случае возникают свои особенности, которые, впрочем, не меняют существа дела. Более того, БОР не является неким устоявшимся, раз и навсегда определенным комплексом методов и приемов управления государственными расходами, поэтому адаптация его под различные условия хозяйствования и уровни власти вполне возможна, особенно принимая во внимание те выгоды, которые несет применение БОР, позволяя:

- распределять бюджетные ресурсы не по видам затрат, а по стратегическим целям;
- предоставлять конечные услуги, на которые реально предъявляется спрос;
- осуществлять выбор наиболее экономичного способа предоставления государственных услуг;
- повышать прозрачность и обоснованность бюджетных расходов;
- определять социальный и экономический эффекты от услуги, а не только стоимость ее предоставления;
- переносить акцент с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутренний аудит эффективности бюджетных расходов и т. д.

Тем не менее очевидность потенциальных выгод БОРа отнюдь не является достаточным условием его успешного внедрения на субнациональном уровне. Анализ процессов внедрения инструментов результативно-ориентированного управления и бюджетирования на региональном и местном уровнях показал, что основная проблема в данной сфере состоит в неопределенности направлений реального использования соответствующих инструментов в управленческой практике. Только определив, для каких целей используются данные инструменты и как они должны воздействовать на мотивацию участников бюджетного процесса, можно предложить направления совершенствования данных инструментов и изменения их дизайна.

Представляется, что соответствующие инструменты могут использоваться для решения трех управленческих задач:

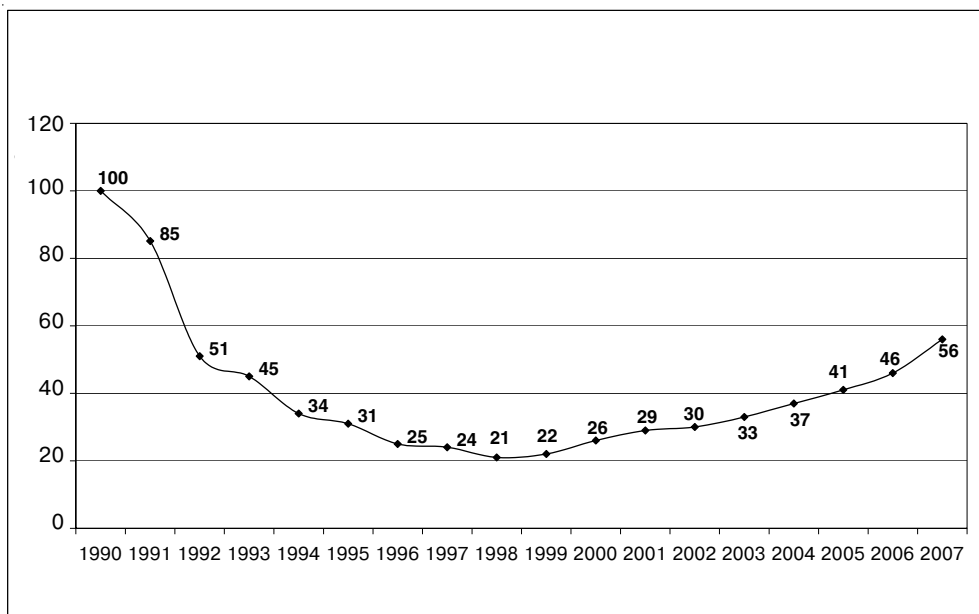
1) организации цивилизованного «торга» за ресурсы между политическим руководством региона (муниципального образования) и субъектом бюджетного планирования;

2) реализации административной реформы в рамках как субъекта бюджетного планирования, так и системы регионального (муниципального) управления в целом;

3) организации взаимодействия субъекта бюджетного планирования с поставщиками бюджетных услуг.

5.3.3. Динамика государственной инвестиционной деятельности в России. Формирование институтов развития и их перспективы

На протяжении последних лет задачей номер один в экономической сфере является потребность в диверсификации структуры российской экономики, снижении ее зависимости от экспорта углеводородов, что предполагает повышение конкурентоспособности обрабатывающих отраслей и сектора услуг. Для решения этой задачи необходимы как благоприятные условия хозяйствования, так и существенные инвестиционные ресурсы. Пока же по уровню инвестиционной активности Россия проигрывает своим основным конкурентам и партнерам, причем не только Китаю и Индии, но и ряду стран СНГ и Восточной Европы. Последствия инвестиционного кризиса 1990-х годов были такой силы, что даже после 9-летнего периода экономического роста общий объем инвестиций в основной капитал достиг к 2008 г. лишь отметки 56% по отношению к уровню 1990 г. (рис. 5.6).



Источник. Росстат.

Рис. 5.6. Динамика инвестиций в основной капитал, % к 1990 г.

Вместе с тем нельзя сказать, что источников для инвестирования в стране недостаточно. Так, на протяжении последних 8 лет при исключительно благоприятном сочетании факторов высокой деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры мировых цен на энергоресурсы доля валового сбережения находилась в интервале 29–36% ВВП, в то время как инвестиции в основной капитал за тот же период колебались на уровне 16–17% ВВП, что составляло примерно половину от сберегаемых средств.

Совершенно очевидно, что для российской экономики такая большая разница между сбережениями и накоплением, подчеркивающая факт недоиспользования имеющихся ресурсов, является недопустимой. Поэтому для обеспечения условий

инновационно-производственного экономического роста, на наш взгляд, вполне приемлемым значением нормы накопления основного капитала является ее повышение хотя бы до 25% ВВП, причем в условиях устойчивого профицита бюджета определенное расширение масштабов прямого участия государства выглядит вполне оправданным. Более того, мировой опыт показывает, что для большинства развитых стран объем государственных инвестиций составляет 4–5% ВВП, в то время как в России этот объем ниже 3% ВВП (табл. 5.13).

Таблица 5.13

Структура инвестиций в основной капитал, % к ВВП

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Инвестиции в основной капитал, всего	15,95	16,82	16,29	16,51	16,81	16,70	17,60	20,09
Всего инвестиции из бюджета расширенного правительства	3,62	3,13	2,79	2,71	2,33	2,65	3,55	4,26
В том числе: из федерального бюджета	0,86	0,87	0,82	0,93	0,69	0,94	1,23	1,70
из консолидированных бюджетов субъектов РФ	2,07	1,87	1,65	1,66	1,53	1,65	2,23	2,46
из бюджетов внебюджетных фондов	0,69	0,39	0,32	0,12	0,11	0,07	0,09	0,10

Источник. Росстат.

Активизация государственной инвестиционной политики в России началась с 2005 г., когда в целях формирования в стране единой инновационной системы развития был запущен процесс создания новых организационных структур, призванных обеспечить условия для эффективной генерации высокотехнологичных компаний посредством создания непрерывной цепочки поддержки инноваций. Так, были созданы Инвестиционный фонд РФ, ОАО «Российские экономические зоны», Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк, ВЭБ), Российская венчурная компания (РВК), Российская корпорация нанотехнологий, государственная корпорация «Ростехнологии» и другие институты развития.

Институты развития, существующие в основном как специализированные финансовые организации, призваны стать катализаторами инвестиционного роста российской экономики. Их основная функция заключается в институциональном заполнении свободных от частного бизнеса секторов экономики, тем самым реализуя механизм государственно-частного партнерства.

Само понятие «институт развития» в настоящее время не определено в нормативных правовых актах, нет однозначной его трактовки и в научной литературе.

Очевидно, институты развития — это совокупность организационных структур, посредством использования которых государство предоставляет поддержку предпринимательскому сектору, направленную на развитие приоритетных отраслей и видов экономической деятельности, а также отдельных территорий Российской Федерации.

К числу признаков институтов развития следует отнести в первую очередь такие особенности, как:

- инвестиционная направленность деятельности;
- частичное финансирование из федерального бюджета Российской Федерации;
- отдельное нормативное регулирование их создания и функционирования;
- наличие организационной структуры, обеспечивающей реализацию управления институтом развития.

Каждый из перечисленных институтов получил значительную финансовую поддержку из федерального бюджета. Бюджетные средства передавались организациям, относящимся к числу институтов развития, преимущественно в виде взносов в их уставный капитал. В частности, для целей функционирования Инвестиционного фонда РФ в бюджетах 2006—2007 гг. было выделено порядка 270 млрд руб. Банк развития получил в 2007 г. 180 млрд руб., что позволило увеличить уставный его капитал до 250 млрд руб., в то время как в Российскую корпорацию нанотехнологий было передано 130 млрд руб.

Передача бюджетных средств в распоряжение указанных организаций позволяет осуществлять их расходование более свободно, без применения механизмов контроля и ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ по отношению к расходам, отражаемым в законе о федеральном бюджете. В частности, институтами развития могут использоваться такие формы поддержки частного сектора, как предоставление кредитов, страхование экспортных рисков, приобретение ценных бумаг юридических лиц, участие в их капитале, а также участие в реализации концессионных соглашений и прямое субсидирование.

Традиционными с точки зрения организационно-правовых форм действующих институтов развития являются государственные корпорации (Внешэкономбанк, Российская корпорация нанотехнологий, ГК «Ростехнологии») и открытые акционерные общества (ОАО «Российские экономические зоны», ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Россельхозбанк»). Исключение составляет только Инвестиционный фонд РФ, который является целевой статьей расходов федерального бюджета, находится в управлении органов государственной власти (в настоящее время — Министерства регионального развития РФ) и финансируется в качестве обычной статьи федерального закона о бюджете.

Направления деятельности и основные функции институтов развития в большинстве случаев определены нормами права довольно размыто, что оставляет широкие возможности при их толковании. Наиболее четко определены сферы деятельности РВК и Российской корпорации нанотехнологий, которые имеют узкоспециализированное научно-техническое направление инвестирования средств. Как следствие вышеуказанной неопределенности сфера деятельности остальных институтов развития оказалась недостаточно четко разграничена, что порождает полное или частичное пересечение направлений деятельности Инвестиционного фонда РФ, ОАО «Российские экономические зоны», ГК «Ростехнологии» со сферой деятельности Внешэкономбанка, которая сформулирована наиболее широко.

Для предотвращения дублирования функций институтов развития их деятельность подлежит координации посредством выстраивания эффективной системы взаимодействия институтов на законодательном уровне: важно разграничить компетенцию институтов развития, обеспечить их плодотворное взаимодействие как с частными инвесторами, так и между собой для достижения синергического эффекта от их совместной деятельности. Последнее обстоятельство является решающим в условиях необходимости проведения согласованной инвестиционной политики государства при использовании всех имеющихся в его распоряжении институтов и инструментов развития.

Еще одной существенной особенностью функционирования институтов развития в России является обязательное соблюдение принципа коммерческой оправданности размещения находящихся в их распоряжении инвестиционных ресурсов. В итоге законодательно созданы предпосылки для быстрой коммерциализации выделенных им бюджетных средств в ущерб их изначальному предназначению как механизмов долгосрочного инвестирования в объекты инфраструктуры и инновационной сферы, в которых риски неполучения прибылей и иного положительного эффекта достаточно высоки.

Конечно, первых итогов от использования новых инструментов стимулирования инвестиций можно ожидать не ранее 2009—2010 гг., но в то же время уже сейчас можно указать на наличие определенных рисков, связанных с их использованием.

Инвестиционный фонд РФ

Инвестиционный фонд РФ (далее — Инвестфонд) был сформирован на основании одноименного постановления Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694, став одним из первых созданных на территории страны институтов развития, призванных функционировать в рамках механизма государственно-частного партнерства. Основным отличием Инвестфонда от появившихся в период 2006—2007 гг. институтов развития (ВЭБ, ОАО «ОЭЗ», Российская венчурная компания, ГК «Ростехнология», Фонд реформирования ЖКХ др.) является отсутствие самостоятельной организационно-правовой формы, так как согласно ст. 179.2 Бюджетного кодекса РФ Инвестфонд выступает целевой статьей федерального бюджета, подлежащей использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Это обстоятельство накладывает определенные ограничения как на формы расходования денежных средств, так и на порядок управления активами фонда. Первоначально управление фондом осуществлялось Федеральным агентством по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ), подведомственным Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ РФ). Однако в конце 2007 г. функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда были переданы Министерству регионального развития на основании постановления Правительства РФ «О некоторых вопросах структуры и организации деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации» от 25 октября 2007 г. № 701. Учитывая то обстоятельство, что Положение об Инвестиционном фонде не учитывало специфики деятельности данного министерства, так как напрямую не предусматривало возможность регионов активно использовать этот финансовый инструмент для решения своих инвестиционных задач, потребовалось внести определенные изменения в нормативную базу функционирования фонда.

1 марта 2008 г. Правительством РФ было принято постановление № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», которое призвано устранить существовавшие ограничения в нормативно-правовом регулировании одного из наиболее финансово-экономических институтов развития в России. Данные изменения коснулись в первую очередь направлений оказания государственной поддержки, перечень которых был не столько расширен, сколько конкретизирован. К существовавшим ранее направлениям по развитию инфраструктуры общегосударственного значения (в том числе социальной) и инноваций, включая разработку проектной документации по ним, добавились проекты по финансированию создания и/или реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений.

Следует отдельно выделить тот момент, что эта поддержка по-прежнему предоставляется только инвестиционным проектам, отобранным исходя из оценки их общегосударственного значения. Особую значимость проектов подчеркивает хотя бы требование о минимальной сметной стоимости проекта в размере 5 млрд руб. Такие крупномасштабные проекты должны осуществляться на принципах разделения рисков государства с частным капиталом и сбалансированности интересов участников инвестиционного проекта.

Также отметим, что инвестиционный проект не является программой развития приоритетных направлений на всей территории РФ, а рассматривается как развернутая во времени совокупность мероприятий, направленных на достижение целей проекта, имеет конкретную локализацию и требует для реализации значимых инвестиций.

На 2006—2010 гг. объем фонда запланирован на уровне 515 млрд руб., однако это крайне приблизительная оценка, и, вероятнее всего, она будет пересмотрена в сторону увеличения, учитывая инвестиционные амбиции Минрегиона.

Следует отметить, что в новой редакции нормативной базы Инвестфонда источники его средств более не уточняются, а лишь указывается, что в федеральном бюджете соответствующего финансового года определяется величина бюджетных ассигнований, образующих годовую объем фонда.

Еще одним существенным изменением нормативной базы Инвестфонда стало приведение в соответствие с Бюджетным кодексом РФ форм оказания государственной поддержки. Если ранее в качестве наиболее используемой формы поддержки фигурировало так называемое софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта, содержание которого в бюджетном законодательстве не было определено, то в настоящей редакции уже применяются предусмотренные Бюджетным кодексом формы предоставления средств фонда, например бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности и предоставление субсидий бюджетам нижестоящих уровней для целей создания региональной или муниципальной собственности и разработки соответствующей проектной документации. Также следует отметить, что наряду с существовавшими ранее инвестициями в уставные капиталы открытых акционерных обществ и предоставлении государственных гарантий Российской Федерации добавилась возможность направления средств Инвестфонда в инвестиционные фонды, создаваемые в субъектах РФ.

По состоянию на начало 2008 г. уже было отобрано и одобрено Правительственной комиссией 16 инвестиционных проектов, причем все они связаны с развитием инфраструктуры, преимущественно транспортной.

Первые 12 проектов были отобраны в период управления фондом МЭРТом, и ими предусматривалась необходимость вложения порядка 290 млрд руб. государственных инвестиций в проекты общей стоимостью почти 1 трлн руб. Остальные 4 проекта были одобрены в ноябре 2007 г., т. е. уже при управлении Минрегиона. Общая стоимость всех проектов составит 1 трлн 223 млрд руб., при этом ожидается, что 422 млрд будут потрачены из Инвестфонда.

На этом Минрегион останавливаться не собирается, так как, со слов Д. Козака, «на очереди еще шесть проектов примерно в таких же параметрах». Анализ последних отобранных проектов («Комплексное развитие Южной Якутии», «Урал промышленный — Урал полярный») позволяет говорить о том, что средства фонда планируется использовать преимущественно для создания инфраструктуры в рамках комплексного развития отдельных регионов страны.

На наш взгляд, для сохранения общегосударственной значимости данного института развития Инвестфонд в среднесрочной перспективе должен ограничиться

сопровождением реализации порядка 20—25 крупномасштабных инфраструктурных проектов, а все прочие инвестиционные и инновационные проекты следует финансировать через другие институты развития.

Более того, следует отметить, что идея формирования на уровне субъектов Федерации региональных инвестиционных фондов требует более детальной проработки, так как эффективность этого инструмента еще практически не подтверждена, а необходимость создания соответствующих организационных структур управления средствами таких фондов, что в свою очередь предполагает увеличение административных затрат и расширение госаппарата, очевидна. На наш взгляд, заслуживающей внимания представляется идея передачи управления частью средств федерального Инвестфонда Банку развития, который обладает соответствующими банковскими технологиями по отбору и сопровождению инвестиционных проектов в регионах, что позволит при экономии бюджетных средств обеспечить должную эффективность их расходования. При этом выбранный Банк развития должен следовать согласованным принципам и механизмам отбора проектов.

Банк развития (Внешэкономбанк)

Проводя анализ созданных в России финансовых институтов развития, следует обратить внимание, что ВЭБ, хотя и является государственной корпорацией (т. е. некоммерческой организацией), был создан на базе коммерческого банка и располагает квалифицированным банковским персоналом и необходимыми банковскими технологиями по отбору, финансированию и сопровождению инвестиционных проектов. Таким образом, ВЭБ служит в первую очередь кредитно-финансовой структурой, лишенной необходимости выполнения функции оператора проектов.

Остальные институты развития хотя и располагают существенной финансовой базой, тем не менее в какой-то мере непосредственно участвуют в содержательной реализации инвестиционных проектов, погружаясь в профильную среду.

Это обстоятельство, с одной стороны, объясняет широту направлений деятельности ВЭБ, охватывающей практически все сферы функционирования других институтов развития, а с другой — определяет его особый статус, позиционирование ВЭБ по отношению к другим институтам развития. ВЭБ выступает своего рода финансовой надстройкой над этими институтами развития.

На наш взгляд, вполне оправданным является проведение первоначального отбора проектов по инициативе именно этих узкоспециализированных институтов развития, которые должны согласовывать с частными инвесторами механизмы и существенные условия реализации инвестиционных и инновационных проектов, определять способы и планы их финансирования и т. п. Подготовленные и отобранные на уровне профильных институтов развития проекты, нуждающиеся в дополнительных источниках финансирования, направляются для рассмотрения в ВЭБ.

Вне всякого сомнения, институты развития, являясь инструментами проведения единой инвестиционной политики в стране, должны функционировать взаимосвязанно, а значит, приоритет поддержки проектов, направляемых в ВЭБ из других институтов развития, перед поступившими со стороны проектами должен быть очевиден. Однако это не должно означать, что ВЭБ, руководствуясь только этим обстоятельством и забывая о критериях отбора, должен беспрекословно обеспечивать запрашиваемое финансирование данных проектов. Напротив, предлагаемые к финансированию проекты, поступившие из других институтов развития, должны проходить такую же систему отбора, что и частные проекты. Однако приоритет должен состоять в том, что при удовлетворении всем предельным зна-

чениям критериев отбора «протезируемый» проект должен будет получить финансирование, даже несмотря на существование более выгодных коммерческих проектов, поступивших со стороны.

Отдельно заметим, что ВЭБ вправе осуществлять поддержку инвестиционных проектов по следующим направлениям:

1. Инфраструктура (транспортная инфраструктура, энергетическая инфраструктура, инфраструктура жилищного-коммунального хозяйства и инфраструктура туризма).

2. Поддержка инновационных проектов.

3. Охрана окружающей среды и повышение эффективности использования природных ресурсов.

4. Развитие малого и среднего бизнеса.

5. Поддержка экспорта промышленной высокотехнологичной продукции.

6. Поддержка приоритетных отраслей.

Обращает на себя внимание тот момент, что содержательное взаимодействие ВЭБ с прочими институтами развития может осуществляться лишь по первым двум направлениям.

Российская венчурная компания

Постановлением Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516 было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК), которая посредством участия в частных венчурных фондах призвана повысить интерес инвесторов к последним вследствие снижения рисков и повышения доходности от венчурных инвестиций.

РВК выполняет две основные функции: отбирает частные венчурные управляющие компании на конкурсной основе и приобретает паи венчурных фондов, создаваемых ими.

Несмотря на разнообразие направлений инновационной деятельности, для целей получения поддержки от РВК инновационными считаются только компании, чья деятельность внесена в «Приоритетные направления науки и техники Российской Федерации» или чьи продукты входят в перечень «Критических технологий Российской Федерации», утвержденных указами Президента РФ ПР-842 и Пр-843 от 21 мая 2006 г.

Фонд, получающий поддержку за счет средств РВК, может инвестировать в любые из отраслей и продуктов в этих перечнях или специализироваться только по некоторым из них.

Серьезным отличием РВК от других институтов развития является и то, что управление капиталом, который инвестируется через систему венчурных фондов, осуществляется не государственными, а частными инвесторами, которым должно принадлежать не менее 51% каждого из фондов, получающих поддержку. Таким образом, участие РВК в процессе финансирования инноваций заключается преимущественно в том, чтобы обеспечивать целевое назначение фондов, получающих поддержку. С учетом этого можно сделать вывод о том, что РВК:

- является сегодня наиболее «рыночным» институтом развития и по своей организационно-правовой форме (ОАО, а не государственная корпорация), и по форме участия в инновационном процессе (приобретение доли венчурных управляющих компаний, не являющейся контрольной);
- осуществляет незначительные по объемам инвестиции и диверсифицирует вложения среди более 10 различных венчурных фондов;

- имеет узкоспециализированное направление вложения средств (инвестиции в развитие инновационного сектора), которое хотя и пересекается с направлениями деятельности прочих институтов, однако серьезно отличается по форме (приобретение паев венчурных управляющих компаний).

ГК «Ростехнологии»

В ноябре 2007 г. был принят Федеральный закон «О государственной корпорации «Ростехнологии»» от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ, на основании которого была сформирована еще одна государственная структура, получающая из федерального бюджета значительные средства на развитие инноваций и 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 назначения.

Однако можно утверждать, что ГК «Ростехнологии» все-таки не имеет полностью «эксклюзивной» сферы деятельности, в которой не могут быть задействованы другие институты развития. В значительной степени такое направление ее деятельности, как «содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции», пересекается с направлениями деятельности Внешэкономбанка, РВК и др.

В заключение хотелось бы отметить, что за последние годы инструментарий федеральной инвестиционной политики существенно расширился, а государство активнее включается в инвестиционные процессы. Конечно, по-прежнему существуют определенные недостатки и опасения относительно конечных результатов применения отдельных институтов развития, но динамизм и вектор совершенствования государственной инвестиционной политики выбраны верно.

Также важно отметить, что потребность сохранения макроэкономической стабильности как неотъемлемого условия эффективного использования государственных инвестиций предопределяет необходимость проведения крайне аккуратной политики наращивания расходов инвестиционного характера, чтобы не допустить дополнительного раскручивания инфляции.

5.3.4. Приоритетные национальные проекты

В сентябре 2005 г. Президент РФ указал Правительству РФ и региональным властям на необходимость осуществления «практических шагов в реализации приоритетных национальных проектов в таких областях, как здравоохранение, образование, жилье». Этот момент можно считать важным этапом процесса корректировки общей экономической стратегии развития страны и бюджетной политики, в частности, что стало во многом возможным вследствие накопленных за последние годы в бюджетной системе РФ свободных финансовых ресурсов и ужесточения вертикали власти в стране в результате проведения административной реформы.

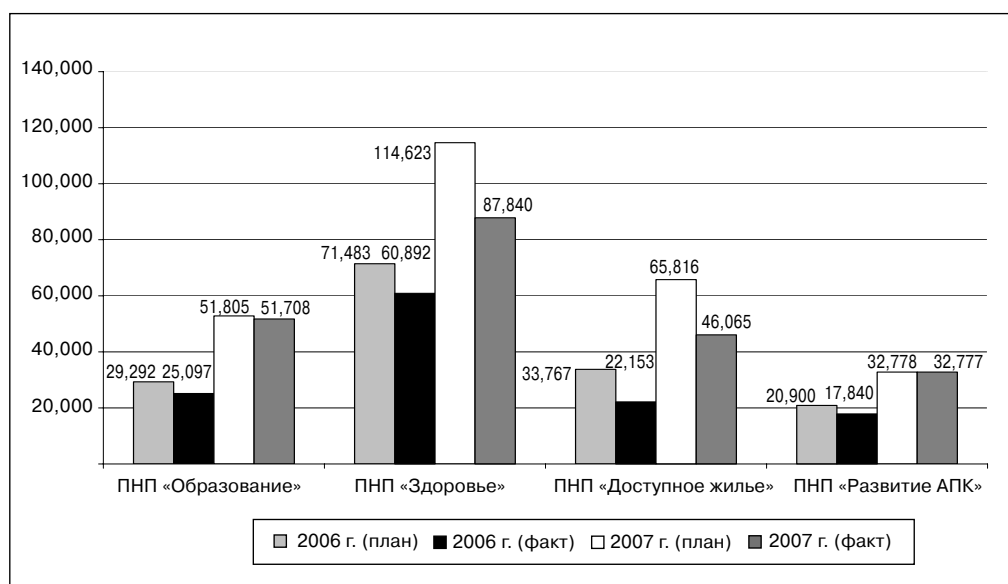
И хотя приоритетные национальные проекты явились относительно нетрадиционным способом решения самых наболевших проблем российской экономики

и социальной сферы, тем не менее, будучи не подкрепленными институциональными реформами, они по большому счету свелись к выделению дополнительных бюджетных средств в целях ослабления остроты в ключевых направлениях социальной сферы.

Итак, поставленная Президентом РФ цель существенного повышения качества жизни граждан России выразилась в разработке четырех приоритетных национальных проектов. Так называемая программа инвестиций в человека концентрировала усилия властей на развитии следующих направлений:

- ПНП «Образование» — достижение высокого качества обучения и формирование квалифицированных кадров для российской экономики;
- ПНП «Здоровье» — повышение качества медицинского обслуживания;
- ПНП «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» — улучшение жилищных условий граждан страны;
- ПНП «Развитие АПК» — сокращение зависимости от закупок импортного продовольствия посредством роста эффективности отечественного сельского хозяйства.

Общий объем предусмотренных в Федеральном бюджете на 2006 г. средств на реализацию приоритетных проектов равнялся 155,4 млрд руб., при этом кассовое исполнение составило 81%, или 126,0 млрд руб. В Федеральном бюджете на 2007 г. государственная поддержка была запланирована на уровне, в 1,7 раза превышающем значение 2006 г., или 266,0 млрд руб., кассовое исполнение было на уровне 82,1%, или 218,4 млрд руб. Распределение запланированных и фактически профинансированных из федерального бюджета средств представлено на рис. 5.7.

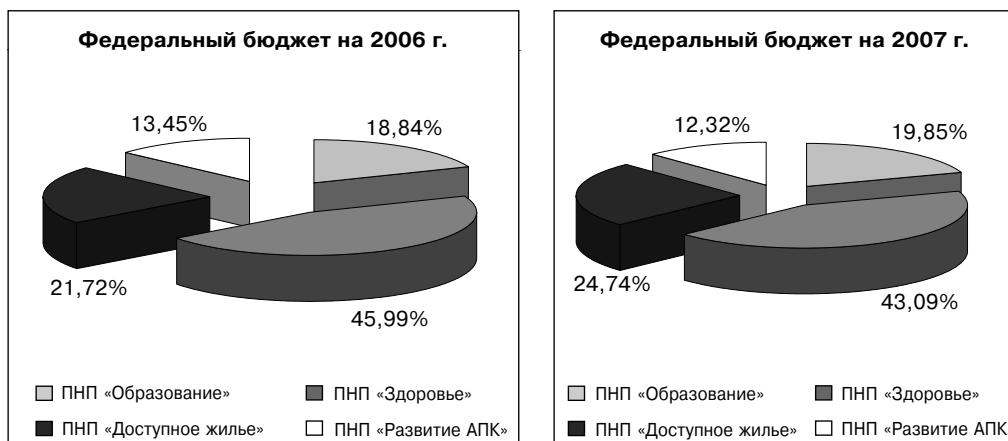


Источник. Минфин РФ.

Рис. 5.7. Объем запланированных и исполненных расходных обязательств федерального бюджета на 2006—2007 гг., млрд руб.

Наилучшее кассовое исполнение наблюдалось в течение 2006—2007 гг. по проектам «Развитие АПК» и «Образование», самые низкие результаты освоения предусмотренных в бюджете средств показал ПНП «Доступное жилье», что было связано преимущественно с задержками в подготовке необходимой нормативной базы на региональном уровне.

Распределение государственных средств между национальными проектами в 2006 и 2007 гг. представлено на рис. 5.8.



Источник. Минфин РФ.

Рис. 5.8. Распределение государственных средств между национальными проектами

На фоне роста совокупных расходов по всем нацпроектам в абсолютном исчислении в 2007 г. в 1,7 раза по сравнению с 2006 г. несколько изменилось соотношение долей расходов на нацпроекты в общем объеме их финансирования из средств федерального бюджета: так, на 3,0% увеличились расходы на жилищную программу и на 1,2% — расходы на развитие АПК при параллельном снижении долей двух других проектов.

Основным лейтмотивом преобразований ПНП «Образование» являлось построение системы образования, наиболее эффективно соответствующей потребностям страны, которая ориентируется на инновационный путь развития. Для реализации данной задачи в проекте были определены возможные «точки роста» в области организации и оказания образовательных услуг в стране, а также принципиально изменены механизмы финансирования образовательных учреждений: бюджетные средства на реализацию программ развития направлялись непосредственно в школы, а система оплаты труда учителей стала более ориентированной на стимулирование качества и результативности педагогической работы.

В качестве основных приоритетов проекта, так называемых точек роста, были установлены следующие:

1) государственная поддержка школ и вузов страны, активно внедряющих инновационные образовательные программы;

2) установление ежегодного поощрения в размере 100 тыс. руб. для 10 тыс. лучших учителей страны (т. е. достигших востребованного и признанного обществом уровня педагогической работы);

3) стимулирование использования современных информационных технологий обучения. Так, планировалось, что за два года школы, не имеющие доступа к Интернету, получат качественное подключение к глобальной сети;

4) формирование сети национальных университетов, ориентированных на комплексное кадровое и научное обеспечение потребностей социально-экономического развития регионов, и новых бизнес-школ, отвечающих за подготовку управленческих кадров мирового уровня;

5) государственная поддержка инициативной, способной и талантливой молодежи;

6) создание 100 учебных центров (начального профессионального образования) для военнослужащих срочной службы по призыву и по контракту;

7) установление дополнительного ежемесячного вознаграждения за классное руководство.

Для федерального бюджета реализация вышеозначенных мероприятий в рамках ПНП «Образование» в течение 2006—2007 гг. в общей сложности обошлась в сумму около 76,8 млрд руб.

ПНП «Здоровье» стал наиболее «затратным» по сравнению с остальными проектами: на его реализацию в течение 2006—2007 гг. было израсходовано из федерального бюджета порядка 148,7 млрд руб. Необходимость несения таких расходов обусловлена низким уровнем укомплектованности поликлиник врачами (всего 56% в среднем по стране) и ничтожно малым количеством врачей общей (семейной) практики (не превышает 4 тыс. человек). Улучшения этих показателей предполагалось достичь посредством увеличения заработной платы врачам общей практики, участковым терапевтам, участковым педиатрам, врачам скорой медицинской помощи и медицинским сестрам: для врача увеличение должно было составить в среднем 10 тыс. руб., для медсестры — 5 тыс. руб.

Также были направлены значительные ресурсы (только в 2006 г. более 14 млрд руб.) для улучшения оснащения амбулаторно-поликлинических учреждений первичного звена современным медицинским оборудованием. С целью укрепления материально-технической базы службы «Скорой помощи» были поставлены больницам новые автомобили, предусмотрено развитие санитарной авиации в целях оказания медицинской помощи в труднодоступной местности.

Существенно было увеличено выделение средств на обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью. Это различные дорогостоящие операции, которые финансируются из федерального бюджета по квотам для субъектов РФ. Так, если в 2005 г. только 60 тыс. больных получили бесплатное высококвалифицированное медицинское обслуживание, то согласно проекту в 2008 г. будет пролечено уже 195 тыс. больных. Расширение мощностей для оказания такой помощи обеспечивается в том числе за счет строительства новых центров высокотехнологичных медицинских технологий в регионах России.

В ПНП «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» основным элементом является ФЦП «Жилище». Общий объем расходов в рамках программы на 2006—2010 гг. оценивается в 640 млрд руб. На первом этапе (2006—2007 гг.) в программе было запланировано потратить 212,9 млрд руб., из них 86,1 млрд — прямые расходы федерального бюджета, а остальное — расходы регионов и госгарантии.

Увеличить обеспеченность граждан доступным и комфортным жильем предполагается за счет стимулирования одновременно спроса и предложения на рынке жилья. Спрос стимулируется развитием механизмов ипотечного кредитования,

а предложение — снижением издержек застройщиков. В итоге к 2010 г. доля граждан, способных приобрести квартиру, должна увеличиться с нынешних 10% до 30%, а объемы строительства должны возрасти с нынешних примерно 40 млн кв. м в год до 80 млн кв. м жилья.

Развитие ипотечного кредитования — главное, что, по мнению авторов национального проекта, позволит решить квартирный вопрос граждан. В рамках проекта планируется увеличение объема выдаваемых ипотечных кредитов с 20 млрд руб. в 2004 г. до 415 млрд руб. в 2010 г. При этом рыночная ставка процентов по этому виду кредитов должна снизиться до 8%.

Отдельное внимание в проекте уделено молодым семьям и сельским жителям. Молодым семьям предоставляются субсидии на приобретение или строительство индивидуального жилья или оплату первого взноса при получении ипотечного кредита в размере 40% от средней стоимости стандартного жилья, а молодым специалистам на селе — в размере 50%.

Приоритетный национальный проект в сфере агропромышленного комплекса, по мнению разработчиков, должен заложить прочный фундамент для последующего комплексного развития сельского хозяйства. Побудительным мотивом в реформировании агропромышленного комплекса России является доктрина экономической безопасности страны, и в первую очередь продовольственной безопасности. Осознание необходимости замещения импорта сельскохозяйственной продукции товарами отечественного производства привело к выделению наиболее насущных проблем АПК в один из приоритетных национальных проектов и предопределило расстановку акцентов внутри него.

Так, в числе основных направлений ПНП «Развитие АПК» было выделено три: ускоренное развитие животноводства, стимулирование развития малых форм хозяйствования и обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе.

1. Ускоренное развитие животноводства, что должно было обеспечить стабилизацию поголовья крупного рогатого скота на уровне не ниже 2005 г., увеличение производства мяса на 7%, молока на 4,5, товарной продукции промышленного рыболовства на 4%. Данные целевые показатели предполагалось достигать за счет:

а) расширения доступности кредитных ресурсов посредством выделения средств из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в виде субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;

б) совершенствования таможенно-тарифного регулирования.

2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе. Развитие материально-технической базы малых форм хозяйствования проводилось за счет предоставления кредитов и частичного возмещения процентов по ним. Проблемы реализации продукции из личных подсобных хозяйств и крестьянских фермерских хозяйств планируется решать путем организации заготовительных и снабженческо-сбытовых структур, а также производственных мощностей по переработке сельскохозяйственной продукции. Развитие системы сельской кредитной кооперации предусматривает активное участие ОАО «Россельхозбанк», который осуществляет финансирование развития сети снабженческо-сбытовых кооперативов, кооперативов по переработке сельскохозяйственной продукции, кредитных кооперативов.

3. Обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе. 3 апреля 2006 г. принято постановление Правительства РФ № 190, в котором определены

средства федерального бюджета, выделяемые до 2010 г. на жилищное строительство для молодых семей и молодых специалистов.

5.3.5. Дополнительные шаги по совершенствованию бюджетного процесса в Российской Федерации

Последние существенные изменения бюджетного процесса были реализованы в апреле 2007 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

Одна часть поправок вступила в силу непосредственно после опубликования Закона, другая вступает в силу в 2008, 2009 и 2011 гг. Следует отметить, что внесенные поправки принципиально меняют сложившуюся систему бюджетного процесса, создавая основы для перехода к трехлетнему программно-ориентированному бюджету.

Новым Законом серьезно детализирована статья 6 БК РФ, закрепляющая используемую в бюджетном законодательстве терминологию. В частности, уточнены определения внутреннего и внешнего долга, в которых теперь указывается на возможность включения региональных и муниципальных заимствований в состав внутреннего долга¹ и невозможность их включения в состав внешнего², а также на статус региональных и муниципальных долговых обязательств, возникающих перед Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов; детализирована система обязательств бюджета, приведены определения таких видов обязательств, как расходные, бюджетные, публичные, публичные нормативные и денежные обязательства; приведено определение государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам, а также ряд других определений и терминов.

Помимо этого серьезно детализированы нормы ст. 18–27 БК РФ, посвященные вопросам бюджетной классификации. В частности, непосредственно в тексте БК РФ приведена классификация доходов бюджетов, введена новая «классификация операций сектора государственного управления». Также расширены права регионов и органов местного самоуправления по детализации бюджетной классификации. Например, в ст. 20 БК РФ установлены «единые для бюджетов бюджетной системы РФ» группы и подгруппы доходов, а также указано, что финансовые органы регионов и муниципальных образований Федерации утверждают перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы соответствующего уровня. Также им предоставлено право утверждать перечни целевых статей и видов расходов в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов законом (решением) о бюджете.

¹ Внутренний долг — обязательства, возникающие в валюте РФ, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

² Внешний долг — обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Параллельно с этим в ст. 38.1 БК РФ закреплён принцип подведомственности расходов бюджетов, который означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Более четко разграничены расходные обязательства и доходные источники, например, в части штрафов и иных сумм принудительного изъятия, доходы от которых теперь более четко расписаны в ст. 46 БК РФ.

Таким образом, новая редакция БК РФ в еще большей степени направлена на обеспечение самостоятельности бюджетов нижестоящего уровня и на разграничение полномочий между различными уровнями бюджетной системы.

В ст. 69, 69.1 и 69.2 БК РФ детализированы понятия бюджетных ассигнований и бюджетных заданий, а также перечислены виды бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг, что позволяет сделать расходную часть бюджета более прозрачной, а также выстроить отношения с новой организационной формой публичного сектора — автономными учреждениями. Так, к числу бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования на:

- обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;
- предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и/или юридическим лицам;
- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и/или юридическим лицам;
- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях:
 - а) оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
 - б) осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий);
 - в) разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;
 - г) закупки товаров в государственный материальный резерв.

Помимо этого в ст. 74.1 БК РФ отдельно определены виды бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения. В частности, указано, что они предусматриваются отдельно по каждому виду обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

Новым является и установление порядка предоставления субсидий юридическим лицам (ст. 78 БК РФ) и некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями (ст. 78.1 БК РФ). Следует отметить, что они сохранили право на их получение в полном объеме.

Серьезно детализирован в ст. 79 БК РФ и порядок осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности. В частности, в данной статье указано, что бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий предусматриваются долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами соответственно Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов. Решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации сметной стоимостью более 600 млн руб., не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются Правительством РФ и отражаются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ в соответствии с инвестиционными проектами сметной стоимостью менее 100 млн руб., включенные в федеральную адресную инвестиционную программу, отражаются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета суммарно по соответствующему виду расходов. Новая редакция ст. 79 БК РФ усиливает запрет на осуществление прямых инвестиций в объекты собственности другого уровня бюджетной системы. Софинансирование осуществляется за счет межбюджетных субсидий, выделяемых из вышестоящего бюджета, и подлежит утверждению в законе (решении) о бюджете нижестоящего уровня бюджетной системы в составе ведомственной структуры расходов отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов.

К сожалению, в новой редакции БК РФ сохранилась одна из существовавших ранее проблем: ст. 79 и 80 БК РФ не дают четкого определения «инвестиций». Кроме того, под инвестициями, передаваемым ГУПам, МУПам и организациям частного сектора, понимают только вложения в их уставный капитал, хотя бюджетное законодательство предусматривает и другие формы передачи средств указанным организациям. При этом передаваемые средства могут при определенных обстоятельствах использоваться ими для осуществления покупки основных средств. Таким образом, инвестиционные расходы по-прежнему недостаточно четко выделяются из общей массы бюджетных расходов.

К числу серьезных нововведений следует также отнести детализацию порядка предоставления государственных гарантий и бюджетных кредитов, уточнение системы участников бюджетного процесса. Но, пожалуй, наиболее существенным уточнением в области бюджетного процесса является переход к составлению и утверждению федерального бюджета на трехлетний период (п. 3 ст. 169 БК РФ). При этом регионам предоставлено право либо также перейти к составлению бюджета на три финансовых года, либо сохранить систему, основанную на утверждении однолетнего бюджета и трехлетнего среднесрочного финансового плана, структура которого регламентируется в ст. 174 БК РФ.

Также БК РФ был дополнен ст. 174.1, в которой содержатся нормы, регламентирующие порядок прогнозирования доходов бюджета, и ст. 174.2, регламентиру-

ющей планирование бюджетных ассигнований. В частности, в нее перенесены существовавшие ранее на подзаконном уровне нормы, касающиеся отдельного планирования бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Система планирования бюджетных расходов изменена и за счет внесения в БК РФ новой редакции ст. 179, устанавливающей общие вопросы, связанные с принятием долгосрочных целевых программ, их финансированием и мониторингом. В частности, уточняется, что они принимаются в форме постановления высшего исполнительного органа соответствующего уровня бюджетной системы, а не в форме закона. Также в ст. 179.3 БК РФ упомянуты и ведомственные целевые программы, составление которых ранее регулировалось исключительно на подзаконном уровне. Помимо этого БК РФ был дополнен статьей, специально посвященной адресной инвестиционной программе (ст. 179.1). К сожалению, данная статья, как и ст. 179 и 179.3, по-прежнему носит очень общий (отсылочный) характер и не содержит достаточного количества регулятивных норм. В связи с этим ее полезность может быть оценена как невысокая.

С переходом к новой системе бюджетного планирования законодатель сократил число чтений по проекту федерального бюджета в Государственной Думе Федерального Собрания РФ с четырех до трех, соответственно уточнив предмет каждого из них. Также БК РФ был дополнен разделом VIII.1, в котором устанавливаются основы для проведения внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Оценивая поправки в целом, можно отметить следующее. Полномочия в области доходов, расходов и планирования различных целевых программ теперь разграничены между уровнями бюджетной системы более четко. Региональный и местный уровни получили более широкие возможности в сфере выбора механизмов бюджетного планирования, формирования бюджетной классификации и т. д. С одной стороны, это повышает гибкость региональной и местной бюджетной политики, но с другой — представляется, что при определенных условиях это может понизить ее прозрачность, поскольку «прочтение» региональных и местных бюджетов может усложниться. Принимая поправки, законодатель попытался сделать еще один шаг в сторону формирования бюджетной политики, ориентированной на реализацию среднесрочных программ и планов.

Глава 6

Денежно-кредитная политика на различных этапах экономического роста

Данная глава посвящена анализу отдельных аспектов денежно-кредитной политики, инфляционных процессов и состояния платежного баланса в посткризисный период. Сначала мы остановимся на главных особенностях денежно-кредитной политики Банка России в 1999—2007 гг., а в дальнейших разделах данной главы проанализируем динамику некоторых показателей денежно-кредитной сферы в Российской Федерации. В частности, рассмотрим инфляционные процессы в посткризисный период, динамику денежного предложения и спроса на деньги, состояние платежного баланса. Здесь же описываются кризисные эпизоды в финансовом секторе, имевшие место в последние восемь лет, оценивается вероятность возникновения финансовой нестабильности в краткосрочной перспективе, а также дается характеристика основным вызовам, стоящим перед органами денежно-кредитного регулирования страны в краткосрочном периоде.

6.1. Основные инструменты денежно-кредитной политики

После кризиса 1998 г. Центральным банком РФ проводилась достаточно жесткая денежная политика. В дополнение к значительным рублевым интервенциям на валютном рынке ЦБ ограничивал рост денежных агрегатов за счет низких темпов роста чистых внутренних активов. В противном случае (при экспансионистской денежной политике) вряд ли можно было бы ожидать относительно стабильного реального курса рубля: при повышении темпов инфляции за счет экспансии внутреннего кредита номинальное падение рубля вследствие ожиданий дальнейшей девальвации, по-видимому, обгоняло бы рост цен. Таким образом, наряду с девальвацией рубля характер проводимой Центральным банком РФ денежно-кредитной политики (ДКП) стал одним из важнейших факторов, определявших развитие российской экономики в первые несколько лет после кризиса.

Основной целью ДКП на 2000 г. должно было стать снижение инфляции при сохранении и возможном ускорении темпов роста ВВП. Банк России подтвердил намерение продолжить реализацию политики плавающего валютного курса. В то же время фактическое отсутствие ликвидного рынка государственных ценных бумаг значительно сузило инструментальные возможности ЦБ РФ в первую очередь по управлению ликвидностью в краткосрочном периоде. Банк России продолжал осуществлять операции на открытом рынке лишь в форме рублевых и валютных интервенций на валютном рынке.

Политика резервных требований в 1999—2000 гг. Банком России практически не использовалась. Повышение резервных требований в целях решения краткосрочной задачи — ослабления атаки на рубль — было предпринято лишь зимой 1999/2000 г. С 1 января 2000 г. норматив обязательных резервов по привлеченным средствам юридических лиц был увеличен до 10%, а по привлеченным средствам физических лиц — до 7%.

Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 1999—2000 гг. носила еще более символический характер, чем в докризисный период. Прекращение операций РЕПО¹ и однодневного рефинансирования крупнейших банков лишило ставку рефинансирования признаков уровня платы за пользование заемными ресурсами. Ее роль как ограничителя доходности на вторичных торгах государственными ценными бумагами (предел равнялся двукратной ставке рефинансирования) имела значение лишь в первые несколько месяцев восстановления рынка ГКО-ОФЗ. В дальнейшем уровень доходности на рынке был значительно ниже ставки рефинансирования.

На протяжении 1999—2000 гг. Банк России неоднократно снижал ставку рефинансирования, опустив ее с 60 до 25% годовых. При этом ее динамика в основном следовала за тенденциями в темпах роста индекса потребительских цен, а также в уровне ставок по межбанковским кредитам и на рынке государственных ценных бумаг.

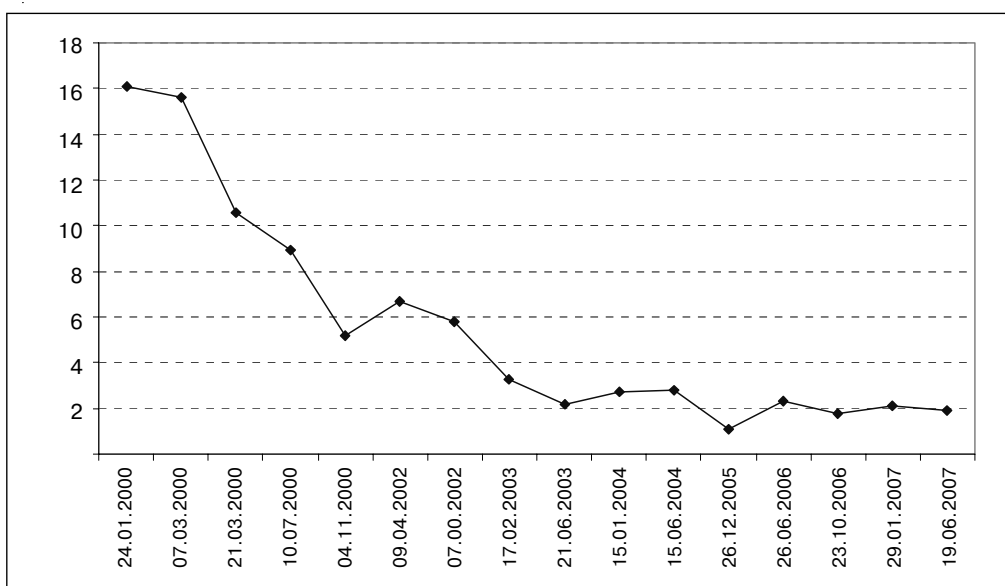
В 2001—2003 гг. в денежно-кредитной сфере наступил период стабилизации. В частности, Банк России практически полностью контролировал как динамику инфляции (по крайней мере, в части, определяемой денежным предложением), так и ситуацию на валютном и денежном рынках. Рост денежного предложения хотя и находился по-прежнему под сильным влиянием притока валюты в страну, но сопровождался также такими процессами, как повышение доверия к российской банковской системе, снижение скорости обращения денег и деолларизация экономики. В этих условиях высокие темпы прироста денежных агрегатов не имели сильного инфляционного влияния. Позитивными можно назвать и наблюдаемые изменения в банковском секторе — повышение капитализации банковской системы, расширение спектра кредитных операций (в первую очередь за счет потребительского кредитования населения), снижение процентных ставок, ослабление концентрации в банковском секторе.

В целом в 2001—2003 гг. можно выделить следующие важные процессы в денежно-кредитной сфере и валютной политике:

- рост роли немонетарных факторов (повышение регулируемых цен естественных монополий) во влиянии на темпы роста потребительских цен одновременно с дальнейшим замедлением темпов инфляции;
- плавная динамика номинального обменного курса рубля, сохранение низких темпов реальной ревальвации российской национальной валюты и накопление золотовалютных резервов Банком России;
- постепенная либерализация валютного контроля;
- замедление капитализации банковской системы при одновременном ослаблении рационализации кредита и расширении предложения денег банковской системой путем кредитования частного сектора;
- рост доверия населения к банковским вкладам.

¹ Операции РЕПО, проводимые ЦБ РФ, представляют собой краткосрочные кредиты под залог ценных бумаг. При этом при проведении операций прямого РЕПО в качестве кредитора выступает ЦБ, а обратного РЕПО — коммерческий банк.

Банк России 9 апреля 2002 г. понизил ставку рефинансирования до 23% годовых (рис. 6.1). Необходимо отметить, что, как и ранее, данное решение ЦБ РФ носило преимущественно знаковый характер и было направлено на формирование ожиданий дальнейшего снижения уровня инфляции и процентных ставок в экономике, поскольку механизм рефинансирования банков фактически не действовал, а процентные ставки по кредитам и государственным ценным бумагам находились значительно ниже уровня ставки рефинансирования. Отметим, что аналогичная ситуация наблюдалась вплоть до 2008 г. Следующее снижение ставки рефинансирования было осуществлено 7 августа 2002 г. — до 21% годовых.



Источники: ЦБ РФ; Росстат.

Рис. 6.1. Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 2000—2007 гг. в реальном выражении, %

В рамках политики по усилению значения процентных ставок в качестве средства денежно-кредитного регулирования в 2002 г. Банком России был введен новый инструмент. 26 сентября 2002 г. действующая система рефинансирования кредитных организаций была дополнена использованием сделок «валютный своп», которые фактически представляют собой кредиты ЦБ под залог валюты.

В 2003 г. важнейшие изменения произошли в сфере валютной политики. Во-первых, в начале 2003 г. руководство Банка России объявило о смене приоритетов в проводимой денежной политике: от поддержания обменного курса рубля ЦБ РФ перешел к приоритетному контролю за темпами инфляции¹. Во-вторых, в 2003 г. была принята и вступила в действие с 1 января 2004 г. новая (за исключением ряда

¹ В работах ИЭПП отмечалось, что в посткризисный период эмпирические оценки свидетельствуют об использовании Банком России обменного курса рубля в качестве фактической (неявной) промежуточной цели в своей политике (см.: Дробышевский С., Козловская А. Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России: Научные труды ИЭПП. № 45Р. М.: ИЭПП, 2002).

статей) редакция Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле». В-третьих, наряду с сохранявшимся большим положительным сальдо по счету текущих операций на протяжении двух кварталов впервые в посткризисный период наблюдалось положительное сальдо и по капитальным операциям частного сектора, что стало первым сигналом появления проблемы стерилизации избыточной ликвидности, поступающей в страну вследствие двойного профицита платежного баланса страны. Кроме того, в 2003 г. происходил процесс дедолларизации экономики, включающий как рост доли сбережений в российской национальной валюте, так и перевод части валютных сбережений из долларов в евро. В 2003 г. ставка рефинансирования была снижена до 16% годовых.

Ситуация в денежной сфере в 2004 г. привлекала значительно большее внимание экспертов, чем в предыдущие несколько лет. Основными причинами этого стали события в банковской системе в мае — июне (см. ниже, в разделе 6.5), нарушение сложившейся в предшествующие годы сезонной динамики индекса потребительских цен и выход инфляции за верхний предел, установленный Центральным банком и Правительством РФ в качестве целевого значения. Вместе с тем сопоставление характера инфляционных процессов и динамики денежных агрегатов наглядно продемонстрировало, что в условиях умеренной и низкой инфляции тесная взаимосвязь между ними нарушается, значительное влияние на темпы роста цен начинают оказывать факторы инфляции издержек (цены на топливо и сырье) и структурные изменения в ценах. В такой ситуации роль Центрального банка РФ фактически свелась к сдерживанию роста реального курса рубля (по отношению к корзине валют), созданию исходных условий для введения свободной конвертируемости рубля и мониторингу ситуации в банковском секторе, тогда как задача сдерживания инфляции была неявно возложена на Правительство РФ.

Фактически указанная выше роль Банка России сохранялась вплоть до второй половины 2007 г. Иными словами, на протяжении 2004 — первой половины 2007 г. основной задачей ЦБ РФ было недопущение избыточного укрепления национальной валюты, которая решалась за счет покупки поступающей в страну иностранной валюты. В то же время по мере развития финансовой системы и снижения инфляции ЦБ РФ принимал меры денежно-кредитной политики, необходимые для устойчивого развития экономики страны.

В частности, с 2004 г. Банк России начал применять новый курсовой ориентир для определения курсовой политики. Данный ориентир представлял собой среднее арифметическое взвешенное курсов основных валют к рублю. При этом в качестве основных валют использовались доллар и евро. Сначала вес евро в корзине был установлен на уровне 10%. Однако по мере ослабления доллара США доля евро в корзине росла и достигла в 2007 г. 45%.

Развитие кризиса доверия в банковской системе РФ в 2004 г. привело к тому, что 15 июня норматив отчислений для банков в фонд обязательного резервирования (ФОР) по привлеченным средствам юридических лиц в валюте РФ и привлеченным средствам юридических и физических лиц в иностранной валюте был снижен с 9 до 7%. В дальнейшем, по мере развития проблем в банковском секторе, нормативы резервирования были снижены еще раз (8 июля 2004 г.) — до 3,5% по обязательствам перед резидентами РФ и до 0% — по обязательствам перед банками-нерезидентами РФ. Однако с 1 августа 2004 г. последняя ставка была повышена до 2%.

В связи с отменой с 1 января 2007 г. ограничений на валютные операции и в целях достижения полной конвертируемости российского рубля с 1 мая 2006 г.

в 2 раза был снижен установленный Банком России норматив резервирования средств при осуществлении валютных операций, связанных с оттоком и притоком капитала, а также снижен до нулевого значения норматив обязательной продажи части валютной выручки. А уже 29 мая ЦБ РФ принял решение отменить с 1 июля 2006 г. установленные Банком России требования о резервировании при проведении отдельных видов валютных операций. Кроме того, с 1 июля было отменено и требование об обязательном использовании специальных счетов (специальных банковских счетов, специальных разделов счета депо, специальных разделов лицевых счетов нерезидентов в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг, специальных брокерских счетов) при осуществлении отдельных видов валютных операций. Данные меры были направлены на снятие ограничений по капитальным операциям и призваны обеспечить повышение роли рубля на мировых финансовых рынках. Впрочем, следует понимать, что меры денежно-кредитной политики создают необходимые, но недостаточные предпосылки для конвертируемости национальной валюты. В то же время принятые меры способствовали дальнейшему упрощению операций по конвертации рубля и стали положительным сигналом для иностранных инвесторов.

Кроме того, с 1 июня 2005 г. вступили в силу изменения в положении Банка России «Об обязательных резервах кредитных организаций», которые предусматривали принятие в счет выполнения кредитными организациями обязанности по усреднению обязательных резервов остатков денежных средств, числящихся не только на корреспондентском счете головного офиса кредитной организации, но и на корреспондентских субсчетах ее филиалов, открытых в Банке России. Данная мера в определенном смысле была эквивалентна снижению обязательных резервных требований и способствовала росту денежного мультипликатора и денежного предложения в экономике.

На протяжении рассматриваемого периода органам денежно-кредитного регулирования стало ясно, что одним из путей решения проблемы краткосрочной нехватки ликвидных ресурсов может стать облегчение условий операций рефинансирования Банка России. Уже в августе 2004 г. Банк России расширил список ценных бумаг, под залог которых он выдает кредиты коммерческим банкам. В ломбардный список были включены облигации субъектов РФ, а также обеспеченные государственной гарантией облигации ипотечных агентств и кредитных организаций. Увеличение ломбардного списка позволило ЦБ лучше управлять ликвидностью банковской системы. Однако на использование добавленных в список бумаг был наложен ряд ограничений. Так, не допускалось их использование в операциях РЕПО.

Впоследствии данные ограничения были сняты. Кроме того, у банков появилась возможность получения кредитов ЦБ под залог портфеля выданных кредитов. Заметим, что вплоть до возникновения у банков проблем во второй половине 2007 г. они мало пользовались данной возможностью, но, как только банки ощутили нехватку ликвидных средств на межбанковском рынке, спрос на рефинансирование со стороны ЦБ значительно вырос.

В 2005 г. Банк России возобновил (впервые после кризиса 1998 г.) эмиссию собственных облигаций. В соответствии с законодательством эмиссия облигаций Банка России осуществлялась без государственной регистрации их выпуска, без проспекта эмиссии этих облигаций и без государственной регистрации отчета об итогах выпуска облигаций. Доходность облигаций ЦБ на протяжении рассматриваемого периода была значительно ниже среднерыночной, поэтому интерес эти бумаги представляли лишь для тех банков, которые проводили операции РЕПО с ЦБ.

Одним из характерных моментов денежно-кредитной политики на протяжении 2004—2007 гг. являлось постепенное снижение ставки рефинансирования, которая летом 2007 г. составляла уже 10%. При этом оно осуществлялось одновременно с повышением ставок по депозитам кредитных организаций в ЦБ РФ, которое было призвано повысить роль процентных ставок в денежно-кредитной политике. Например, если в 2004—2005 гг. средневзвешенные ставки, сложившиеся по итогам депозитных аукционов, находились в диапазоне 2—3% годовых, то в 2007 г. они достигали уже 5% годовых и более.

Наконец, важнейшим фактором денежно-кредитной политики, появившимся в 2004 г., стало начало формирования Стабилизационного фонда РФ. Благодаря стабилизационному фонду в 2004—2006 гг. органам государственной власти РФ удавалось в значительной мере стерилизовать поступающую в страну валютную выручку, не допуская при этом быстрого роста цен и резкого укрепления рубля в реальном выражении.

Таким образом, на протяжении 2004 — первой половины 2007 г. ситуация в денежной сфере оставалась достаточно стабильной, однако в августе 2007 г. органы денежно-кредитного регулирования впервые с 2004 г. были вынуждены оказать прямую поддержку банковской системе страны на фоне ускорения инфляции. Во второй половине 2007 г. российские банки столкнулись с недостатком ликвидных ресурсов вследствие оттока капитала из России из-за обострения ситуации на мировом кредитном рынке, вызванного кризисом в финансовом секторе США. Данная ситуация заставила Банк России принять ряд мер, направленных на недопущение 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 2007 г. процентная ставка, 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 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 2007 г. ЦБ РФ начала выдавать кредиты под залог не только долговых ценных бумаг, но и кредитов и векселей.

В январе 2008 г. Банк России приступил к проведению операций прямого внебиржевого РЕПО на внутреннем внебиржевом рынке РФ с облигациями, выпущенными юридическими лицами — нерезидентами РФ за пределами России, включенными в ломбардный список Банка России, но не допущенными к публичному обращению в Российской Федерации. Таким образом, ЦБ РФ продолжил курс на увеличение доступности операций по рефинансированию для кредитных организаций РФ.

По состоянию на весну 2008 г. можно утверждать, что все указанные меры позволили 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 был не настолько значительным, чтобы в случае серьезного кризиса компенсировать масштабную нехватку ликвидных ресурсов, а избыточное денежное предложение, возникшее вследствие снижения резервов, могло привести к инфляционному давлению.

Отметим также, что по состоянию на начало 2008 г. в РФ функционировало более тысячи банков. При этом подавляющая часть их, судя по их активности на рынке кредитования и привлечения средств юридических и физических лиц, не вела систематической банковской деятельности. В такой ситуации возникает вопрос о том, необходимо ли России столь значительное количество кредитных организаций. Возможно, уменьшение количества банков позволило бы оздоровить финансовую систему РФ, сделать ее более прозрачной, стабильной и управляемой.

Впрочем, в начале 2008 г. ЦБ РФ сместил акцент денежно-кредитной политики с поддержания ликвидности банковской системы к снижению инфляции. В частности, 1 февраля Банк России принял решение о повышении ставки рефинансирования, процентных ставок по кредитным и депозитным операциям, проводимым Банком России, а также нормативов обязательных резервов. В частности, ставка рефинансирования была повышена на 0,25 п. п. — до 10,25% годовых. Стоит еще раз отметить, что на протяжении всего рассматриваемого периода изменение ставки рефинансирования следовало за динамикой инфляции, а не служило реальным инструментом денежно-кредитной политики. Однако вслед за ставкой рефинансирования менялись и ставки по кредитным и депозитным операциям Банка России. В частности, процентная ставка по сделкам «валютный своп» также была повышена с 8 до 8,25%, а процентные ставки по операциями прямого РЕПО выросли на 0,25 п. п. (на срок 1 день — с 7 до 7,25% годовых, а на срок 7 дней — с 8 до 8,25% годовых).

Одновременно были увеличены ставки по депозитам банков в ЦБ РФ: депозитам на стандартных условиях «том-нект», «спот-нект» и «до востребования» — с 2,75 до 3% годовых, «1 неделя» и «спот-неделя» — с 3,25 до 3,5% годовых. Данная мера была направлена на повышение привлекательности депозитов у кредитных организаций и, следовательно, на стерилизацию избыточной ликвидности.

Наконец, в дополнение к уже описанным мерам Банк России с 1 марта 2008 г. увеличил нормативы отчислений в фонд обязательного резервирования: по долгам российских банков перед зарубежными кредитными организациями — с 4,5 до 5,5% годовых, по обязательствам банков перед физическими лицами в руб-

лях — с 4 до 4,5%, а также по иным обязательствам кредитных организаций — с 4,5 до 5%. Одновременно ЦБ РФ повысил до 0,45 коэффициент усреднения обязательных резервов, что позволило частично сгладить эффект от повышения нормативов обязательного резервирования. Повышение нормативов отчислений в ФОР было призвано оказать сдерживающее влияние на денежное предложение, в том числе ограничить внешние заимствования отечественных кредитных организаций.

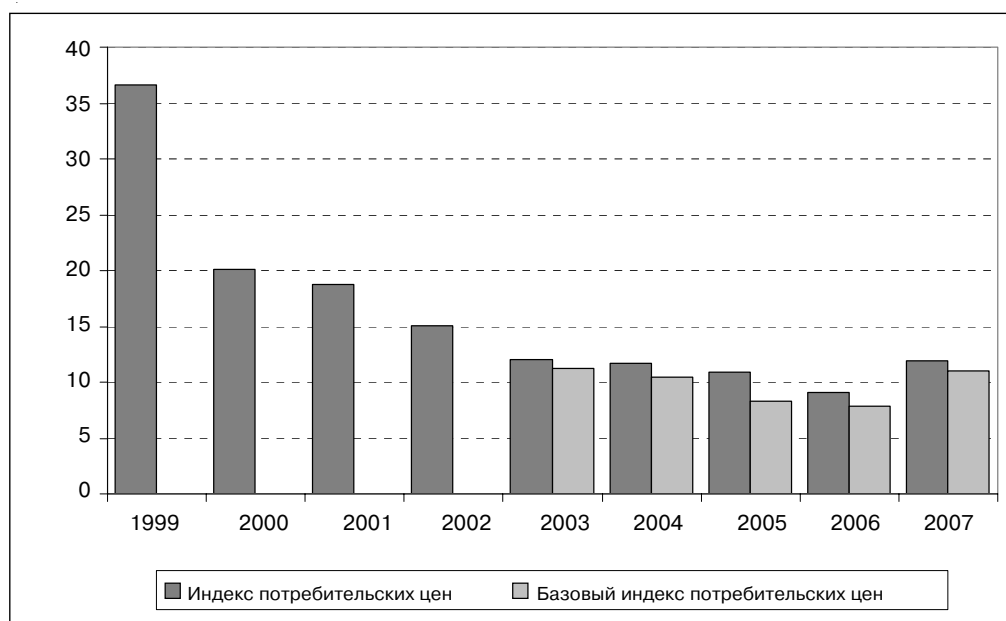
Кроме того, весной 2008 г. Минфин России начал проводить аукционы по размещению временно свободных средств федерального бюджета на депозитах в коммерческих банках на беззалоговой основе, но по ставкам, несколько превышающим ставки по кредитам ЦБ РФ. Однако спрос со стороны кредитных организаций оказался не слишком значительным, что отражало в целом благоприятную ситуацию с ликвидностью в банковской системе. В то же время в случае обострения ситуации с ликвидностью данный инструмент пополнения ликвидности может оказаться гораздо более востребованным.

Таким образом, в начале 2008 г. ЦБ РФ предпринял целый ряд шагов, направленных на ужесточение денежно-кредитной политики. На наш взгляд, в условиях значительного ускорения инфляции и быстрого роста спроса на деньги данные меры являлись вполне оправданными. В то же время в условиях возросшей нестабильности на мировых финансовых рынках Банку России необходимо следить за ситуацией на рынке межбанковского кредитования, чтобы не допустить кризиса ликвидности. Насколько успешно Банк России справится с данной задачей, покажет время.

6.2. Инфляционные процессы в период после кризиса 1998 г.

Финансовый кризис 1998 г. привел к резкому ускорению инфляции: по итогам 1998 г. индекс потребительских цен (ИПЦ) составил 84,4% по сравнению с 11% годом ранее (рис. 6.2). Однако уже с 1999 г. началось замедление инфляции, продолжавшееся вплоть до 2006 г., по итогам которого ИПЦ не превысил 9,1%. Но в 2007 г. снижение ИПЦ прекратилось, так как потребительские цены выросли за год в среднем по стране на 11,9%. Рассмотрим динамику инфляционных процессов на протяжении 1999—2007 гг. более подробно и попытаемся понять, какие факторы оказывали наиболее серьезное влияние на инфляционные процессы.

В группе продовольственных товаров цены за 9 лет выросли на 255% (табл. 6.1). При этом в 2007 г. впервые с 1999 г. продовольственные товары внесли большой вклад в прирост ИПЦ, чем платные услуги населению. За 1999—2007 гг. основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание хлеба и хлебобулочных изделий (+398,3%), молока и молочной продукции (+314,4%), мяса и птицы (+300,8%), рыбы и морепродуктов (+285,3%), крупы и бобовых (+234,8%), макаронных изделий (+209,1%), подсолнечного масла (+154,6%) и сливочного масла (+142,3%). Платные услуги населению подорожали за девять лет на 650,9%. Сильнее всего выросли цены на жилищно-коммунальные услуги (+1147,9%), услуги организаций культуры (+751%), услуги дошкольного воспитания (+572,8%), услуги пассажирского транспорта (+513,8%) и санаторно-оздоровительные услуги (+483,3%). Что касается непродовольственных товаров, то за 9 лет они подорожали в среднем на 190,4%. В 1999—2007 гг. больше всего



Источник. Росстат.

Рис. 6.2. Динамика ИПЦ и БИПЦ¹ в РФ в 1999—2007 гг., %

увеличились цены на строительные материалы (+269,4%) и автомобильный бензин (+695,1%).

Из приведенных в табл. 6.1 данных видно, что важнейшими компонентами инфляции в 1999—2007 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ, а также увеличение стоимости автомобильного бензина: услуги ЖКХ подорожали за рассматриваемый период более чем в 12 раз, а бензин — почти в 8 раз. Стоит отметить, что в 2007 г. наибольший прирост цен был зафиксирован в группе продовольственных товаров. При этом цены на платные услуги населению, напротив, росли значительно медленнее, чем в предыдущие годы.

Напомним, что в 2008 г. ЦБ РФ планирует снизить инфляцию до уровня 8—8,5%. Такая задача представляется нам совершенно нереалистичной с учетом значительного ускорения инфляции и роста денежной массы во второй половине 2007 г. и запланированных на 2008 г. дополнительных расходов бюджета. В соответствии с результатами сценарного прогноза ИЭПП ИПЦ в 2008 г. составит 13—14%. Отметим, что единственным годом, по итогам которого органам государственной власти удалось не превысить свой официальный прогноз по инфляции, был 2006-й.

Стоит отметить, что основной вклад в рост потребительских цен в прошедшие годы вносили монетарные факторы. При этом инфляционные процессы в РФ характеризуются большой инерционностью, что не позволяет быстро снизить темп

¹ Базовый индекс потребительских цен (БИПЦ) — 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 Росстатом.

роста ИПЦ мерами денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики. В такой ситуации значительный рост бюджетных расходов, а также сокращение налоговой нагрузки могут создать дополнительные препятствия для снижения инфляции.

На наш взгляд, ускорение инфляции в 2007 г. являлось сопутствующим фактором быстрого экономического роста, достигнутого в том числе за счет масштабных государственных инвестиций. Происходящий рост экономики с большой долей условности может быть определен как длительная фаза подъема в деловом цикле, который, по нашему мнению, был вызван совместным действием целого ряда благоприятных внешних и внутренних факторов. Однако ни одной стране (включая «Страны-тигры» Юго-Восточной Азии, Японию и даже СССР) не удалось избежать циклического характера экономического развития. Экономический подъем неизбежно тормозится вследствие снижения эффективности производства, вызываемого целым комплексом причин. В ходе экономического развития различные отрасли развиваются разными темпами, что неизбежно вызывает возникновение межотраслевых диспропорций, снижающих эффективность экономики. Вследствие ограниченности факторов производства длительный период роста приводит к вовлечению в производство неэффективных факторов: производственных мощностей, рабочей силы, сырьевых ресурсов. Процессы снижения эффективности вовлекаемых ресурсов вызывают замедление экономического роста и одновременно ускорение инфляционных процессов.

Окончание фазы подъема, когда экономический рост упирается в ограниченность эффективных факторов производства, а их дальнейшее вовлечение в эксплуатацию приводит к росту не только экономики, но и цен, принято называть «перегревом». Одновременно с проблемами эффективности использования ресурсов в реальном секторе возникают финансовые проблемы, порождаемые ожиданиями экономических агентов: на финансовых рынках, рынках недвижимости спекулятивная активность инвесторов приводит к возникновению «пузырей».

Понять со всей определенностью, на какой стадии делового цикла находится российская экономика, наверное, невозможно: слишком короток период развития нашей экономики как рыночной. Статистические ряды слишком коротки и не позволяют достоверно оценить совокупную факторную производительность, падение которой могло бы указать на начало «перегрева» в 2007—2008 гг. В то же время растущая с 2007 г. инфляция является определенным свидетельством в пользу гипотезы о начале стадии «перегрева» и необходимости скорректировать экспансионистскую денежную и бюджетную политику.

Заметим, что если наблюдается «перегрев» экономики, то наращивание государственных расходов (из-за усиления ограничений по вовлечению в экономику эффективных производственных ресурсов) вряд ли приведет к ее диверсификации и поддержанию высоких темпов роста. Скорее всего, вырастут лишь темпы роста цен. Если же дело в недостаточно хорошем инвестиционном климате и высоких рисках, которые в несырьевых отраслях не перекрываются доходностью, обеспечиваемой высокими ценами на мировых рынках, то бюджетные инвестиции, осуществляемые через государственные корпорации, также не являются рациональной политикой. Такие меры могут только в краткосрочном периоде частично компенсировать недостаточное развитие базовых общественных институтов, а при изменении внешнеэкономической конъюнктуры осуществляемые проекты рискуют остаться в стадии незавершенного строительства.

Таблица 6.1

Годовые темпы прироста цен на отдельные виды товаров и услуг в 1999—2007 гг., %

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1999—2007
ИПЦ	36,5	20,2	18,6	15,1	12	11,7	10,9	9	11,9	279
Продовольственные товары	35,9	17,9	17,1	11	10,2	12,3	9,6	8,7	15,6	255
Хлеб и хлебобулочные изделия	70,2	16,5	12,4	4,9	30,4	16,7	3	11,1	22,4	398,3
Молоко и молочная продукция	38,7	21,1	16,6	5,9	13,1	12,8	10,5	8,7	30,4	314,4
Мясо и птица	33,5	28,3	28,5	2,7	8,9	19,6	18,6	5,9	8,4	300,8
Рыба и морепродукты	34,1	28,4	23	12,1	9,9	11,5	12,7	7,8	9	285,3
Крупа и бобовые	79,5	-16,4	-3,5	26,4	17	11,6	0,2	12,1	24,7	234,8
Макаронные изделия	40	8,4	11	6,5	14	14,6	1,9	4,7	23,6	209,1
Масло подсолнечное	9,8	-9,3	42,2	6,5	7,6	2,1	2,1	-1,2	52,3	154,6
Масло сливочное	3,6	4,1	4	12	11,4	6,8	8,2	6,8	40,3	142,3
Непродовольственные товары	39,2	18,5	12,7	10,9	9,2	7,4	6,4	6	6,5	190,4
Бензин автомобильный	169	25,7	-8,6	20,4	16,8	31,3	15,8	10,9	8,5	695,1
Строительные материалы	46,6	26,4	17,1	11,1		8,4	9,1	11,5	16,2	269,4
Платные услуги населению	34	33,7	36,9	36,2	22,3	17,7	21	13,9	13,3	650,9
Жилищно-коммунальные услуги	32,3	42,6	56,8	48,8	28,7	23,5	32,7	17,9	14	1147,9
Услуги организаций культуры	51,4	40,2	32,7	32,8	21,8	19,9	17,7	15,6	14,5	751
Услуги дошкольного воспитания	30,8	16,7	24,2	33,6	15,1	21,6	32,1	28,5	11,8	572,8
Услуги пассажирского транспорта	43,1	34,8	25,3	26	13,7	18	15,8	14,2	13,6	513,8
Санаторно-оздоровительные услуги	41,5	34,7	26,1	22,1	19	12,8	11,2	15,2	15,6	483,3

Источник. Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы роста потребительских цен в РФ и других странах СНГ (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Индексы потребительских цен в странах СНГ в 2000—2007 гг., %

Страна	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000—2007
Азербайджан	2	2	3	2	7	10	8	17	63
Армения	-1	3	1	5	7	1	3	4	25
Беларусь	169	61	43	28	18	10	7	8	1089
Грузия	4	5	6	5	6	8	9	9	65
Казахстан	13	8	6	6	7	8	9	11	92
Кыргызстан	19	7	2	3	4	4	6	10	69
Молдова	31	10	5	12	12	12	13	12	169
Россия	20	19	15	12	12	11	9	12	179
Таджикистан	24	37	10	17	7	8	12	22	245
Украина	28	12	1	5	9	14	9	13	133

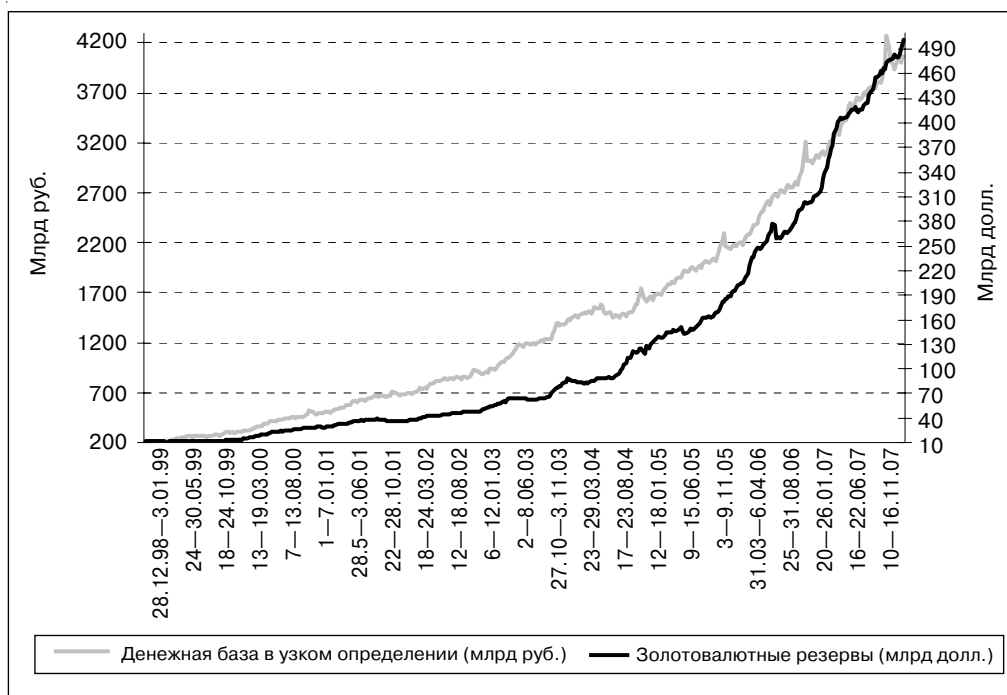
Источник. Межгосударственный статкомитет СНГ (<http://www.cisstat.com/>).

Можно заметить, что инфляция в РФ на протяжении всего рассматриваемого периода оставалась 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, вызванный необходимостью поддержания стабильного курса рубля, так и немонетарные факторы, такие, как высокая монополизация рынков, быстрый рост мировых цен на продовольствие и регулируемых цен, в том числе на услуги ЖКХ, а также другие, не выясненные пока причины. В то же время, по нашим оценкам, демополизация рынков, создание конкурентной среды в экономике является ключевым фактором снижения инфляции в ближайшие годы.

6.3. Состояние денежной сферы в 1999 — начале 2008 г.

В 1999—2008 гг. наблюдался существенный рост международных резервов РФ (рис. 6.3). Основными факторами роста стали рост цен на основные товары российского экспорта, прежде всего на нефть, а в 2006—2007 гг. — еще и масштабный приток частного капитала. Незначительные сокращения резервов наблюдались лишь в отдельные моменты и были обусловлены выплатами внешнего долга либо оттоком капитала из страны в результате нестабильности мирового финансового рынка. В марте 2008 г. объем золотовалютных резервов (ЗВР) превысил рекордный для всей истории РФ уровень в 500 млрд долл. США (ЗВР выросли более чем в 40 раз по сравнению с началом 1999 г.).

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



Источник. ЦБ РФ.

Рис. 6.3. Динамика денежной базы и золотовалютных (международных) резервов в 1999–2008 гг.

За 1999–2007 гг. денежная база (в широком определении¹) увеличилась на 5,2 трлн руб. до 5,5 трлн руб. (почти в 21 раз) (табл. 6.3). Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2008 г. составляли 4,1 трлн руб. (выросли в 21,9 раза по сравнению с 1 января 1999 г.), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России — 802,2 млрд руб. (выросли в 28,4 раза), обязательные резервы — 221,6 млрд руб. (11,4 раза), депозиты кредитных организаций в Банке России — 270,3 млрд руб. (9,6 раза). В 2004 г. ЦБ РФ возобновил выпуск собственных облигаций, объем которых у кредитных организаций составил на 1 января 2008 г. 100,7 млрд руб., увеличившись в 10,4 раза по сравнению с 1 января 2005 г.

Стоит отметить, что быстрее всего денежное предложение росло в первые два года после кризиса, когда темпы прироста денежной базы в широком определении превышали 65% в год. Однако и на протяжении следующих лет темп прироста

¹ Денежная база в широком определении характеризует денежно-кредитные обязательства Банка России в национальной валюте, которые обуславливают 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.

ста денежной базы оставался высоким: в частности, в 2006 г. он превысил 40%, а в 2007 г. — 33%.

Рост в 1999—2007 гг. объема наличных денег в обращении и обязательных резервов коммерческих банков привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)¹ в 20,6 раза (рис. 6.3). При этом международные резервы ЦБ РФ увеличились за рассматриваемый период в 38,9 раза и составляли на 1 января 2008 г. 476,4 млрд долл. Опережающий рост международных резервов по сравнению с денежным предложением объясняется тем, что значительная часть поступающей в страну валюты с 2004 г. 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). Денежная масса М2 в национальном определении² увеличилась с 1999 г. в 29,2 раза и составила на 1 января 2008 г. 13 272,1 млрд руб., или 40,2% ВВП (на 1 января 1999 г. денежный агрегат М2 равнялся 453,7 млрд руб. (17,3% ВВП)).

Таблица 6.3

Динамика денежной базы в широком определении в 2003—2007 гг., млрд руб.

	01.01.2003	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006	01.01.2007	01.01.2008
<i>Денежная база (в широком определении)</i>	1232,6	1914,3	2380,3	2914,2	4122,4	5513,3
<i>В том числе:</i>						
наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций	813,9	1224,7	1669,9	2195,4	3062,1	4118,6
корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	169,7	304,9	480,4	508,6	638,1	802,2
обязательные резервы	201,1	267,4	121,7	161,4	221,1	221,6
депозиты кредитных организаций в Банке России	47,4	87,3	91,4	7,2	98,1	270,3
облигации Банка России у кредитных организаций	—	—	9,7	32,9	103,1	100,7
обязательства Банка России по обратному выкупу ценных бумаг	0,5	30,1	2,5	—	—	—
средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России	—	—	4,7	8,8	—	—

Источник. ЦБ РФ.

¹ Денежная база в узком определении является денежным агрегатом (одной из характеристик объема предложения денег), полностью контролирующимся ЦБ РФ. Она 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.

² Денежный агрегат М2 в национальном определении представляет собой объем наличных денег в обращении (вне банков) и остатков средств в национальной валюте на счетах нефинансовых организаций и физических лиц, являющихся резидентами Российской Федерации.

Таким образом, денежное предложение в РФ на протяжении рассматриваемого периода быстро росло, в том числе вследствие увеличения расходов бюджета¹, что создавало предпосылки для повышенного инфляционного давления. Однако, 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. Отметим, что в странах Восточной Европы монетизация ВВП превышает 60%, а во многих развитых странах — 100%, тогда как в РФ по итогам 2007 г. она равнялась 44%. В такой ситуации развитие экономики неизбежно требует роста денежного предложения. В то же время при значительном инфляционном давлении, обусловленном ростом бюджетных расходов и внешними факторами, стимулирующая денежно-кредитная политика представляется неоправданной.

Для оценки успешности усилий денежных и финансовых властей по стерилизации ликвидности проанализируем соотношение спроса на деньги и предложения². На рис. 6.4 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 привести к росту инфляции по итогам 2008 г. Фактическое значение ИПЦ, зафиксированное по итогам I полугодия 2008 г. (+8,8% по сравнению с +5,7% за аналогичный период 2007 г.), не противоречит данной гипотезе.

Отметим также, что, несмотря на увеличение денежной массы, денежный мультипликатор³ в РФ остается на низком уровне даже по сравнению со странами Восточной Европы, где он, как правило, существенно больше трех. На этом фоне значение 2,6, достигнутое в РФ к концу 2007 г., является не слишком значительным (рис. 6.5). 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 интервале 1,5—1,9.

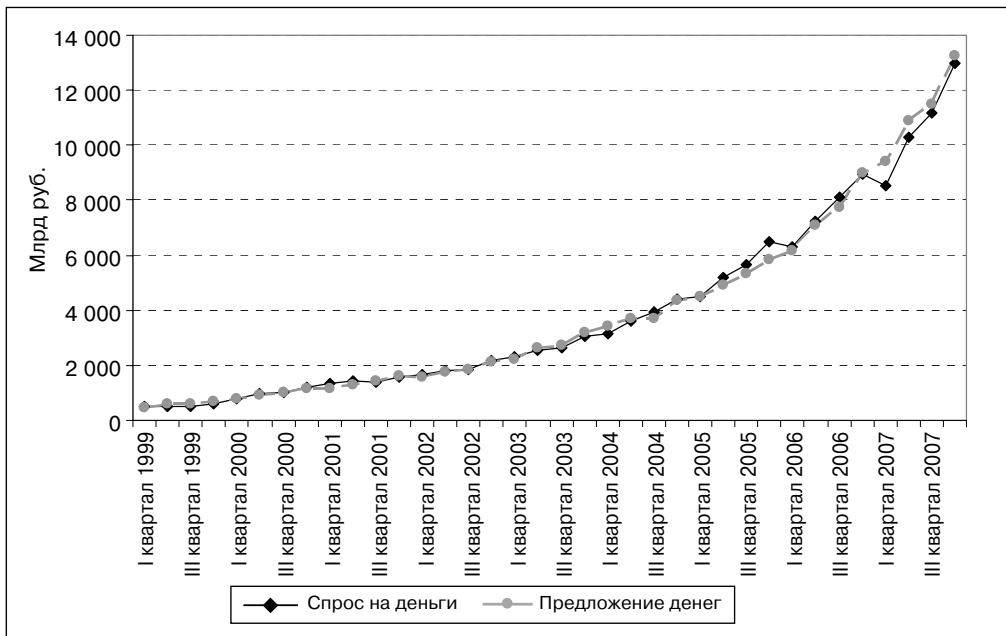
Таким образом, если исходить из полученных нами оценок, то увеличивающееся предложение денег, вызванное покупкой ЦБ РФ значительных объемов поступающей в страну валюты, опережало в 2007 г. спрос на деньги. На наш взгляд, в таких условиях дальнейшее снижение базовой инфляции будет сопряжено со

¹ Наращивание остатков на счетах правительства в ЦБ РФ, а также увеличение бюджетного профицита позволяет «изъять» деньги из экономики и таким образом снизить денежное предложение либо уменьшить темпы его роста. Соответственно рост бюджетных расходов за счет сокращения профицита бюджета либо расходования средств правительства на счетах в Банке России эквивалентен расширению денежного предложения.

² Оценивается уравнение спроса на деньги вида $\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \epsilon_t$, где M_t — денежная масса M2, — номинальный ВВП, GDP_t — объем ВВП (в ценах 1995 г.), Δp_t — индекс потребительских цен, t — время. Оценивание осуществлялось на квартальных данных за 1999—2006 г., 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.

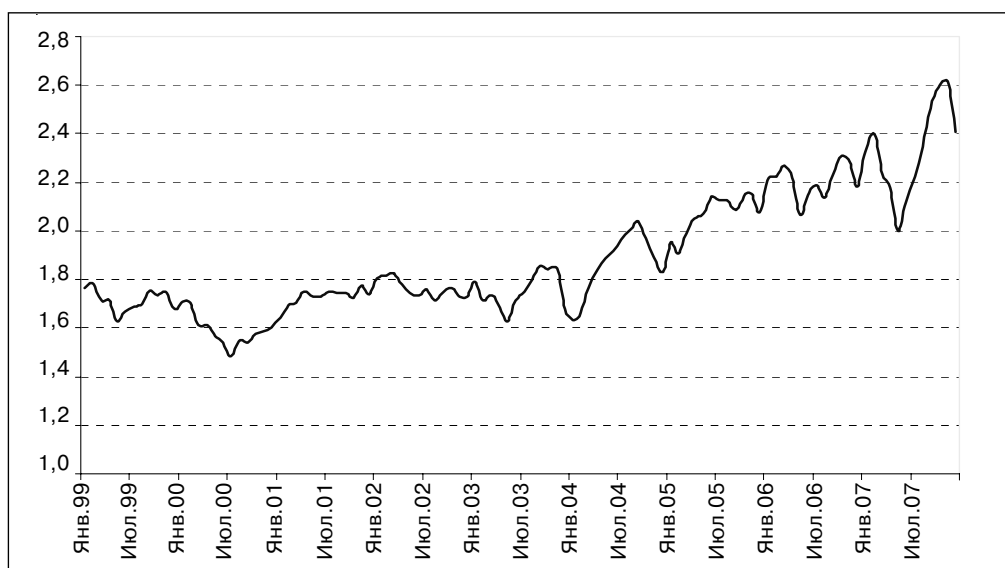
³ Денежный мультипликатор отражает степень развития финансовой системы страны и показывает, на сколько рублей увеличивается денежная масса в стране в результате роста денежной базы на 1 руб.

значительными трудностями, особенно учитывая тот факт, что монетизация ВВП РФ по-прежнему невелика, а предложение денег растет достаточно быстро.



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.4. Динамика спроса на деньги и предложения денег (рассчитанного по денежному агрегату М2) в I квартале 1999 — IV квартале 2007 г.



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.5. Денежный мультипликатор в РФ в 1999—2007 гг.

Для анализа основных факторов увеличения денежного предложения на указанном промежутке времени рассмотрим теперь более подробно состояние платежного баланса и динамику обменного курса рубля в 1999—2007 гг.

6.4. Платежный баланс и валютный курс РФ в 1999—2007 гг.

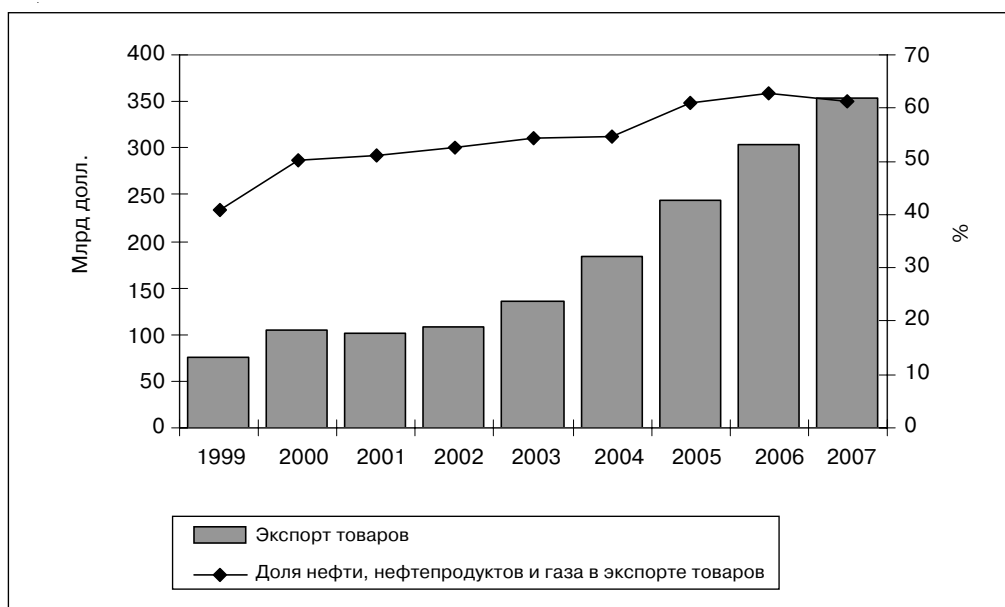
Устойчивость платежного баланса РФ в 1999—2007 гг. поддерживалась преимущественно за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. После кризиса 1998 г. вследствие значительной девальвации рубля, а также роста цен на нефть сальдо текущего счета платежного баланса резко выросло: если по итогам 1998 г. оно равнялось 0,2 млрд долл., то в 1999 г. достигло 24,6 млрд долл. В то же время на протяжении 2001—2002 гг. сальдо текущего счета сокращалось, что было вызвано стагнацией экспорта в стоимостном выражении при одновременном бурном увеличении импорта. Однако в 2003 г. после возобновления высоких темпов роста цен на энергоносители сальдо текущего счета вновь начало расти и достигло 94,3 млрд долл. по итогам 2006 г. Но объем импорта увеличивался опережающими темпами, что вызвало сокращение сальдо текущего счета платежного баланса на 18,7% в 2007 г.

Что касается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то за 1999—2007 гг. Россия прошла путь от значительного оттока капитала до притока частного капитала в страну. В 2006 г. впервые в посткризисный период сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами стало положительным, а по итогам 2007 г. оно выросло до 75 млрд долл. и лишь незначительно уступало по абсолютной величине сальдо текущего счета (табл. 6.4).

Согласно статистике Банка России, положительное сальдо счета текущих операций за 1999—2007 гг. составило 484,7 млрд долл. (годовое сальдо выросло в 3,1 раза), в том числе годовое положительное сальдо торгового баланса выросло в 3,6 раза (с 36 млрд в 1999 г. до 128,7 млрд долл. в 2007 г.). При этом экспорт товаров вырос в 4,7 раза (с 75,6 млрд до 354 млрд долл.), а импорт товаров увеличился в 5,7 раза (с 39,5 млрд до 225,3 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила в 2007 г. 61,3% в общей величине экспорта (в 1999 г. — лишь 41%) (рис. 6.6). Таким образом, 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. 6.7, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России проявлялась в течение всего рассматриваемого периода.

Дефицит баланса услуг составил в 1999—2007 гг. 101 млрд долл., причем в 2007 г. он был в 4,6 раза выше, чем в 1999 г. Экспорт услуг составил за 9 лет 175 млрд долл.; по сравнению с 1999 г. в 2007 г. он оказался больше на 29,5 млрд долл. (в 4,3 раза). Импорт услуг стал больше в 4,4 раза и достиг 58,3 млрд долл. в 2007 г.

Баланс оплаты труда в 1999—2007 гг. уменьшался (увеличивался по модулю) и составил в 2007 г. -7,1 млрд долл. (в 1999 г. он равнялся +0,2 млрд долл.). Данная тенденция отражает рост привлекательности российского рынка труда по сравнению с соседними странами, прежде всего странами СНГ. Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2007 г. по сравнению с 1999 г. вырос в 2,7 раза и составил 21,8 млрд долл. Увеличение отрицательного сальдо баланса инвестиционных до-



Источник. ЦБ РФ.

Рис. 6.6. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1999–2007 гг.

ходов происходило вследствие роста внешней задолженности частного сектора, на обслуживание которой они тратят все больше средств. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 3,5 млрд до 43,7 млрд долл., что определялось существенным ростом этого показателя по органам денежно-кредитного регулирования (до 17,2 млрд долл.¹) и нефинансовым предприятиям (с 0,1 млрд до 20,8 млрд долл.). Аналогичным было увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям (с 1,6 млрд до 53,1 млрд долл.) и банкам (с 0,5 млрд до 9,9 млрд долл.), что определило рост общих доходов к выплате с 11,4 млрд до 65,6 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2007 г. составил ?3,5 млрд долл. (+0,6 млрд долл. в 1999 г.).

Таблица 6.4

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 1999–2007 гг., млрд долл.

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Счет текущих операций	24,6	46,8	33,9	29,1	35,4	59,5	84,4	94,3	76,6
С чет операций с капиталом и финансовыми инструментами*	-14,3	-21,7	-16,2	-11,2	-0,8	-7,8	-14,6	5,8	75
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» — рост резервов)	-1,8	-16	-8,2	-11,4	-26,4	-45,2	-61,5	-107,5	-148,9

¹ Столь значительный рост доходов к получению органами денежно-кредитного регулирования связан с инвестированием значительно выросших золотовалютных резервов.

Окончание табл. 6.4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Чистые ошибки и пропуски	-8,6	-9,2	-9,5	-6,5	-8,2	-6,4	-8,3	7,5	-2,7
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» — снижение долга)	-10,2	-18,2	-13,7	6	33,7	27,5	43,9	53,4	149
Изменение внешнего государственного долга РФ	-9,5	-20,3	-17,5	-6,8	1,7	-0,6	-23,1	-33,2	-2,2
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	-0,7	2,1	3,8	12,8	32	28,1	67,1	86,8	151,2

* Без учета валютных резервов.

Источник. ЦБ РФ.

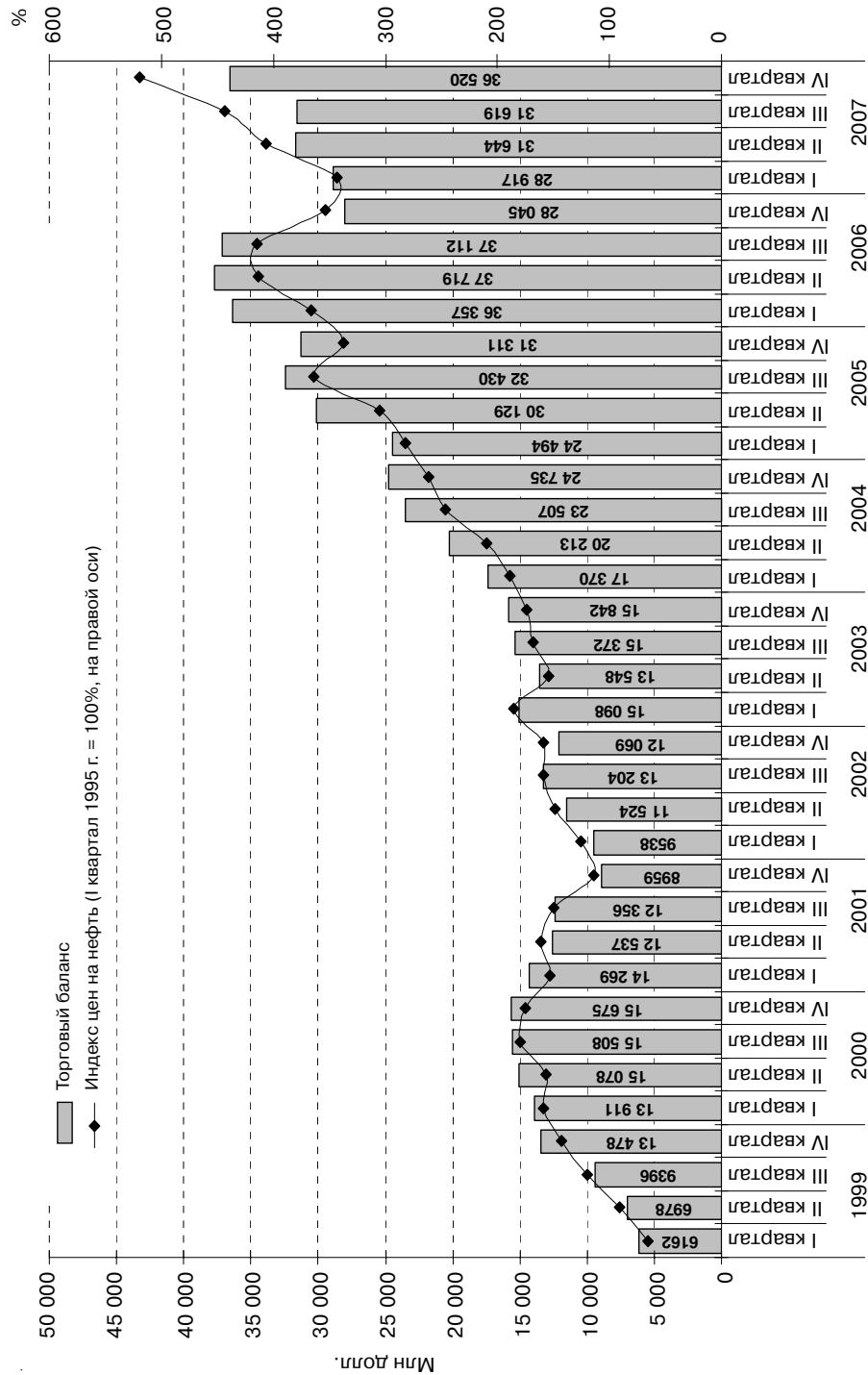
Таким образом, в 1999—2007 гг. основными тенденциями в динамике показателей платежного баланса России стали опережающий рост импорта товаров и услуг по сравнению с их экспортом, быстрое увеличение отрицательного сальдо баланса оплаты труда и баланса инвестиционных доходов на фоне роста доходов к получению по инвестициям органов денежно-кредитного регулирования, а также возрастание доли товаров ТЭК в стоимостном объеме российского экспорта.

Мы полагаем, что в ближайшие несколько лет большинство данных тенденций получит дальнейшее развитие, что может привести к обнулению сальдо текущего счета платежного баланса.

В 2007 г. второй год подряд на протяжении посткризисного периода наблюдался профицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, достигший 75 млрд долл. За 1999—2007 гг. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами составило -5,8 млрд долл., однако оно варьировалось от -21,7 млрд долл. в 2000 г. до 75 млрд долл. в 2007 г. Баланс капитальных трансфертов в 1999—2007 г. составил -38,1 млрд долл., что стало следствием списания долга ряда стран перед РФ. Таким образом, без учета капитальных трансфертов в 1999—2007 гг. наблюдался профицит финансового счета в размере 32,1 млрд долл.

Прирост иностранных обязательств экономики по итогам периода составил 363,9 млрд долл., что соответствует росту в 153 раза за 1999—2007 гг.

Федеральные органы управления на протяжении практически всего рассматриваемого периода (за исключением 1999 г.) являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 97,1 млрд долл., что в основном стало результатом досрочного погашения внешнего государственного долга РФ. По субъектам Российской Федерации сокращение внешних обязательств составило 1,3 млрд долл., а органам денежно-кредитного регулирования — 9,5 млрд долл. Постепенное расширение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательств этого сектора за 9 лет достиг 163 млрд долл. Инвестиции нерезидентов в реальный сектор за 1999—2007 гг. составили 305,8 млрд долл. (122,9 млрд долл. в 2007 г. против 2,1 млрд долл. в 1999 г.). Таким образом, инвестиции нерезидентов в нефинансовый сектор в 1999—2007 гг. значительно превысили инвестиции в банковский сектор. При этом порядка 40% всех инвестиций в нефинансовый сектор являлись прямыми инвестициями (121,2 млрд долл.), а 56% инвестиций приходилось на ссуды и займы (172,1 млрд долл.). Отметим, что иностранные инвестиции в РФ начали быстро увеличиваться лишь в 2003 г., до этого (на протяжении 1999—2002 гг.) они оставались незначительными, причем ключевую роль играли портфельные и прочие инвестиции.



Источники: ЦБ РФ; IFS; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.7. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 1999—2007 гг.

Иностранные активы резидентов увеличились за 1999—2007 г. на 331,9 млрд долл. Иностранные активы федеральных органов управления вследствие списания внешнего долга ряда стран перед РФ сократились на 42,3 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования снизились на 0,6 млрд долл., а банковского сектора — выросли на 80 млрд долл.

Годовой вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств за восемь лет увеличился в 7,6 раза и составил за весь период 294,7 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 вырос в 2007 г. до 27,6 млрд долл. по сравнению с 5,1 млрд долл. в 1999 г. На фоне роста активов по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (120,5 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (21 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 31,2 млрд долл.). Иными словами, при наблюдавшемся на протяжении значительной части рассматриваемого периода укреплении рубля население и корпорации активно избавлялись от валюты.

Увеличение предложения иностранной валюты за счет как ее притока из-за рубежа, так и продажи нефинансовым сектором РФ привело к росту реального эффективного курса рубля: за 9 лет он увеличился более чем в 2 раза (рис. 6.8). При этом, как мы отмечали выше, ЦБ РФ активно скупал поступающую в страну валютную выручку, сдерживая номинальное укрепление национальной валюты, одновременно усиливая укрепление рубля за счет ускорения инфляции.

При анализе динамики номинального курса рубля к доллару США и евро можно выделить два подпериода. До начала 2003 г. обменный курс рубля снижался как к доллару США, так и к евро. Однако с 2003 г. рубль начал укрепляться к доллару США, что на фоне ослабления доллара США к евро на мировом валютном рынке и курса ЦБ РФ на избежание чрезмерного укрепления рубля в реальном выражении привело к значительному удешевлению рубля по отношению к евро. Если в конце 1998 г. курс рубля к доллару США равнялся 20,65 руб. за доллар, то в начале 2008 г. он не превышал 24,5 руб. за доллар. При этом в конце 2002 г. курс рубля составлял порядка 31,8—32 руб. за доллар США.

В начале 2005 г. Банк России объявил о начале применения нового операционного ориентира для курсовой политики — бивалютной корзины, состоящей из доллара США и евро. Из рис. 6.8 можно заметить, что ЦБ РФ осуществлял интервенции на валютном рынке таким образом, чтобы стоимость бивалютной корзины не сильно отклонялась от уровня 30 руб.

Заметим, что из-за масштабного поступления валюты в страну, даже несмотря на усилия ЦБ РФ, за 2000—2007 гг. реальный эффективный курс рубля, по данным МВФ, вырос на 73%. При этом, например, в Казахстане прирост реального эффективного курса национальной валюты за аналогичный период составил 6,5%, в Армении — 22, а на Украине — 12%.

Как мы уже отмечали выше, одной из важнейших характеристик платежного баланса РФ на протяжении рассматриваемого периода стало постепенное сокращение отрицательного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в 1999—2004 гг. с последующим его переходом в область положительных значений и бурным ростом. За восемь лет чистый приток капитала в нефинансовый сектор достиг 45,1 млрд долл. (максимальный чистый отток капитала был зафиксирован в 2000 г. — 25,4 млрд долл., а максимальный приток, составивший 82,1 млрд долл., — в 2007 г.) (рис. 6.9). Причем если за 1999—2004 гг. чистый отток капитала достиг 81 млрд долл., то в 2005—2007 гг. в страну поступило 126,1 млрд долл.



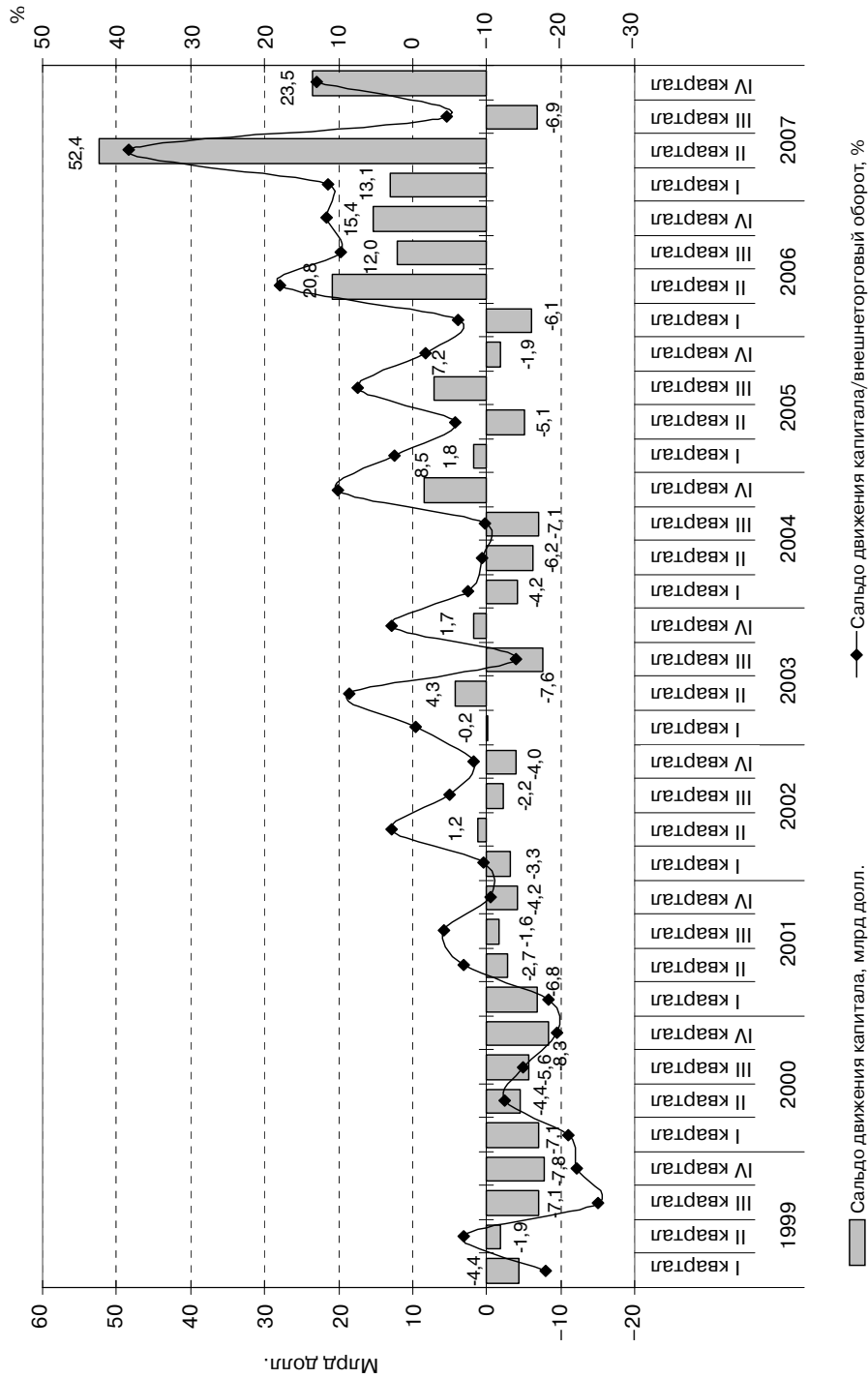
Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.8. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 — декабре 2007 г.

Изменение динамики притока капитала в России объясняется прежде всего значительной активностью национальных компаний и банков по привлечению кредитов и займов из-за границы вследствие бурного развития экономики, снижения страновых рисков. Иностранные инвесторы, в свою очередь, охотно одалживают средства резидентам РФ в условиях хорошей макроэкономической динамики страны. Отток капитала из страны в III квартале 2007 г. объясняется кризисными явлениями на мировом финансовом рынке, начавшимися в августе (см. следующий раздел настоящей главы). В то же время в IV квартале приток капитала возобновился и достиг 23,5 млрд долл., что превышает значение I квартала 2007 г. Заметим также, что сверхбыстрый приток капитала во втором квартале 2007 г. (52,4 млрд долл.) объясняется прежде всего проведением IPO Сбербанком РФ, Внешторгбанком и рядом компаний энергетического сектора. Вследствие нестабильности на мировом финансовом рынке в первой половине 2008 г. также наблюдался отток капитала из страны, однако в среднесрочной перспективе (1—3 года) приток капитала, скорее всего, возобновится.

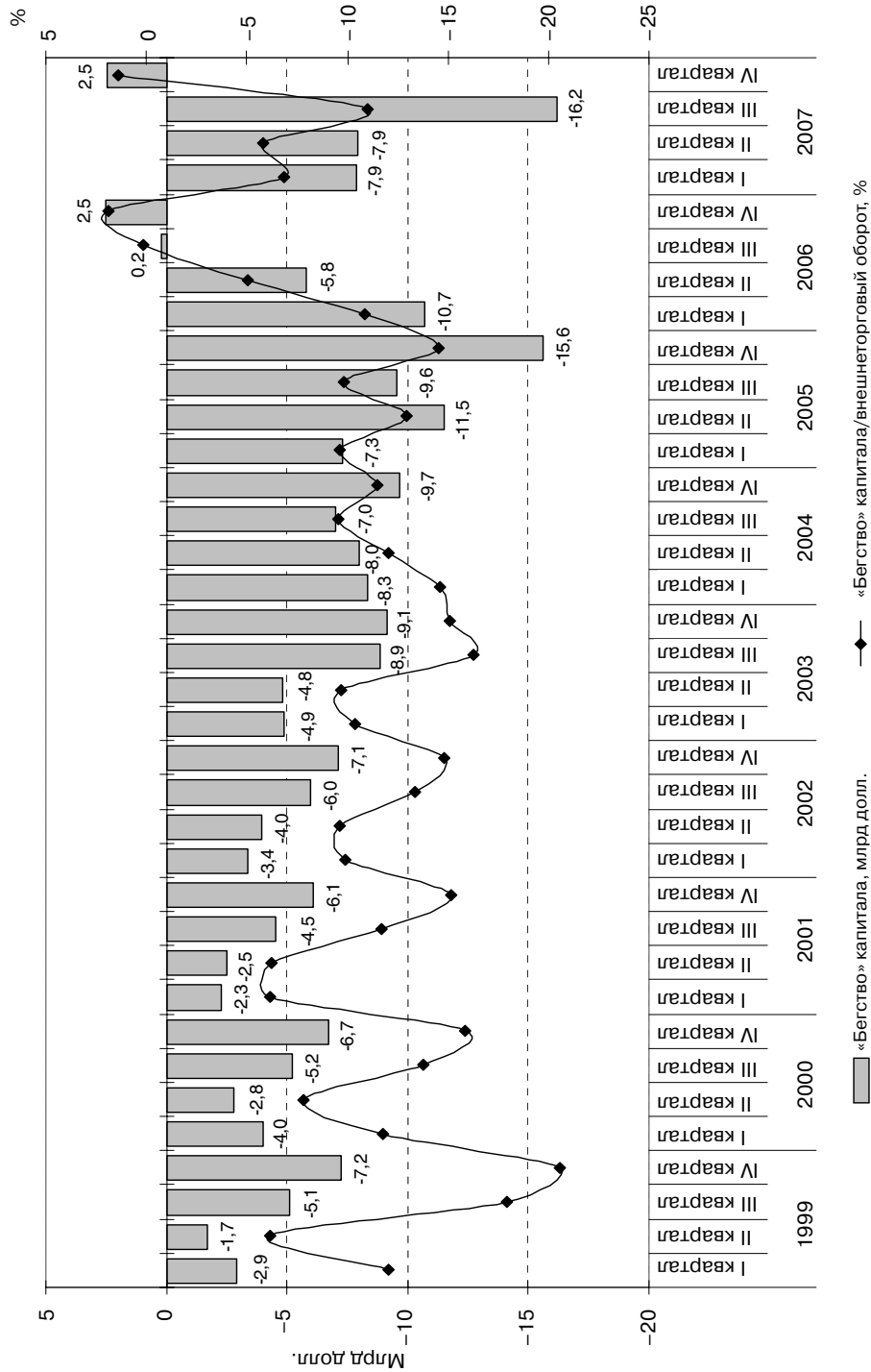
Несмотря на постепенное увеличение притока частного капитала в страну, «бегство» капитала из РФ на протяжении всего рассматриваемого периода оставалось на высоком уровне. В 1999—2007 гг. неофициальный отток капитала из страны («бегство» капитала) (рис. 6.10) достиг, по нашим оценкам¹, порядка 220 млрд долл. Причем наибольший объем «бегства» капитала был зафиксирован в III квартале 2000 г. и составил 16,2 млрд долл. В то же время доля «бегства» капитала во внешнеторговом обороте постепенно снижалась. Более того, в 2006—2007 гг. было зафиксировано три квартала, по итогам которых «бегства» капитала не наблюдалось.

¹ «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».



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.9. Динамика чистого оттока капитала в 1999—2007 гг.



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.10. Динамика бегства капитала в 1999—2007 гг.

На наш взгляд, сохраняющиеся значительные объемы «бегства» капитала из страны отражают как увеличение масштаба российской экономики, так и все еще значительные страновые риски. Кроме того, данная тенденция объясняется практикой ухода от налогообложения — капитал вывозится из страны, а затем реинвестируется под офшорным именем. В то же время уменьшение отношения «бегства» капитала к внешнеторговому обороту указывает на некоторое снижение страновых рисков и создает основу для сокращения объема «бегства» капитала в будущем.

6.5. Финансовая стабильность на протяжении посткризисного периода

Восстановление экономики после финансового кризиса 1998 г. сопровождалось бурным развитием финансовой системы. При этом рост количественных показателей не всегда сопровождался адекватными качественными изменениями. В то же время сверхблагоприятная экономическая конъюнктура позволила российскому финансовому сектору избежать серьезной нестабильности в течение рассматриваемого периода. Однако кризисные явления в банковской системе в 2004 г., а также некоторый рост финансовой нестабильности во второй половине 2007 г. продемонстрировали, что даже значительные международные резервные активы, быстрый экономический рост и профицит государственного бюджета не могут служить гарантией отсутствия проблем в финансовой системе РФ. В данном разделе мы рассмотрим оба эпизода финансовой нестабильности, а также дадим оценку вероятности возникновения финансовой нестабильности в краткосрочной перспективе.

Безусловно, одним из наиболее важных событий в финансовой сфере стали события в банковском секторе, наблюдавшиеся в мае — июле 2004 г. В частности, в мае Центральный банк РФ объявил об отзыве лицензии и введении временного управления в «Содбизнесбанке», занимавшем по итогам I кв. 2004 г. 109-е место среди российских банков по размеру активов¹. В связи с этим, опасаясь дальнейших действий ЦБ РФ, остальные участники рынка прекратили деловые отношения и с банком «Кредиттраст» (67-е место по объему активов на 1 апреля 2004 г.), владельцы которого являлись одновременно и собственниками «Содбизнесбанка». Лицензия у этого банка была отозвана 24 июня 2004 г. Примечательно, что информация о подозрениях в отношении данных банков в отмывании денег соответствовала мнению большинства участников рынка, которые ограничивали деловые отношения с «Содбизнесбанком» и «Кредиттрастом» задолго до действий ЦБ РФ. В этой ситуации меры, принятые Банком России, хотя и были, очевидно, запоздалыми, воспринимались банковским сообществом и вкладчиками как нормальный процесс «чистки» банковской системы и не должны были привести к возникновению паники и кризисных явлений в банковской системе.

Однако в конце мая появились заявления руководителей Банка России и Комитета по финансовому мониторингу РФ (КФМ РФ), что у них якобы имеются более широкие списки банков, подозреваемых в отмывании денег, в отношении которых в ближайшее время будут приняты соответствующие меры. С нашей точки зрения, именно эти действия ЦБ и КФМ РФ стали основной причиной

¹ По данным ЦЭА «Интерфакс».

роста недоверия на межбанковском рынке и сокращения лимитов, определяемых крупнейшими российскими банками, в том числе государственными, для кредитования в первую очередь средних банков. Соответственно у банков, являвшихся крупнейшими заемщиками на рынке МБК (например, «Гута-банк», «Павелецкий», «Диалог-оптим» и др.), возникли проблемы с обслуживанием своих текущих обязательств перед другими банками. Информация об этом стала причиной «набега» вкладчиков в первую очередь на указанные банки, а потом и на банки, воспринимавшиеся населением как ненадежные (например, попавшие в распространявшиеся в прессе и в Интернете списки «проблемных» банков). К числу таких банков можно отнести «Гута-банк», «Альфа-банк», «Импэксбанк», «Мастер-банк», «Бин-банк», «МДМ» и др. Пик «набега» пришелся на первую половину июля. Однако практически все банковские учреждения (кроме «Гута-банка») сумели устоять и сохранить свои позиции на рынке частных вкладов в июне—июле 2004 г. Всего за июнь—сентябрь 2004 г. лицензии были отозваны только у 9 московских банков (в скобках — место по размеру активов на 1 апреля 2004 г.): «Кредиттраста» (67), «Промэксимбанка» (361), Коммерческого банка сбережений (351), Мосжилстройбанка (1217), «РИКОМ» (975), «Диалог-оптим» (58), «Павелецкого» (169), «Меритбанка» (210) и «Финансторгбанка» (513) и у одного банка из Республики Коми — Банка сбережений и развития (663).

Таким образом, с нашей точки зрения, события лета 2004 г. являлись одним из проявлений локальной нестабильности российской банковской системы, связанной с ее структурными и институциональными особенностями: большое количество малых и средних банков; в целом пассивное отношение ЦБ РФ к банкам, обсуживающим теневые и полулегальные операции (о чем известно большинству участников рынка); низкая капитализация банковской системы; большая зависимость средних и мелких банков от рынка МБК и т. д. С точки зрения агрегированных данных можно отметить, что в целом за период с мая по июль 2004 г. наблюдался рост (в том числе в реальном выражении) активов банковской системы и депозитов населения (как до востребования, так и срочных). По итогам III квартала 2004 г. сокращение активов было отмечено лишь у 9 из 50 крупнейших российских банков по размеру активов (отметим, что у «Гута-банка» активы за квартал выросли на 20%). Масштабы государственной поддержки банковского сектора также были, с нашей точки зрения, незначительными: фактически основной мерой политики ЦБ РФ стало снижение с 8 июля 2004 г. норматива отчислений в Фонд обязательного резервирования с 7 до 3,5%. Однако, принимая во внимание степень концентрации на рынке депозитов населения, можно сказать, что основная сумма возвращенных благодаря данной мере в банковский сектор средств досталась Сбербанку РФ и нескольким крупнейшим банкам, которые имели возможность решить свои текущие проблемы и без этого.

Наиболее крупным банком, пострадавшим во время кризиса, стал «Гута-банк» (17-е место по размеру активов на 1 июля 2004 г.). Однако его банкротство фактически не состоялось, поскольку почти сразу после возникновения проблем у банка было объявлено о его покупке Внешторгбанком РФ (необходимо отметить, что переговоры о покупке части акций либо о предоставлении крупного кредита Внешторгбанком РФ «Гута-банку» начались еще до событий мая—июня 2004 г.). При этом, с нашей точки зрения, нельзя рассматривать в качестве одной из мер поддержки банковской системы предоставление ЦБ РФ стабилизационного кредита Внешторгбанку РФ в размере 700 млн долл. (данный кредит значительно увеличил общий объем обязательств банковского сектора перед органами денежно-

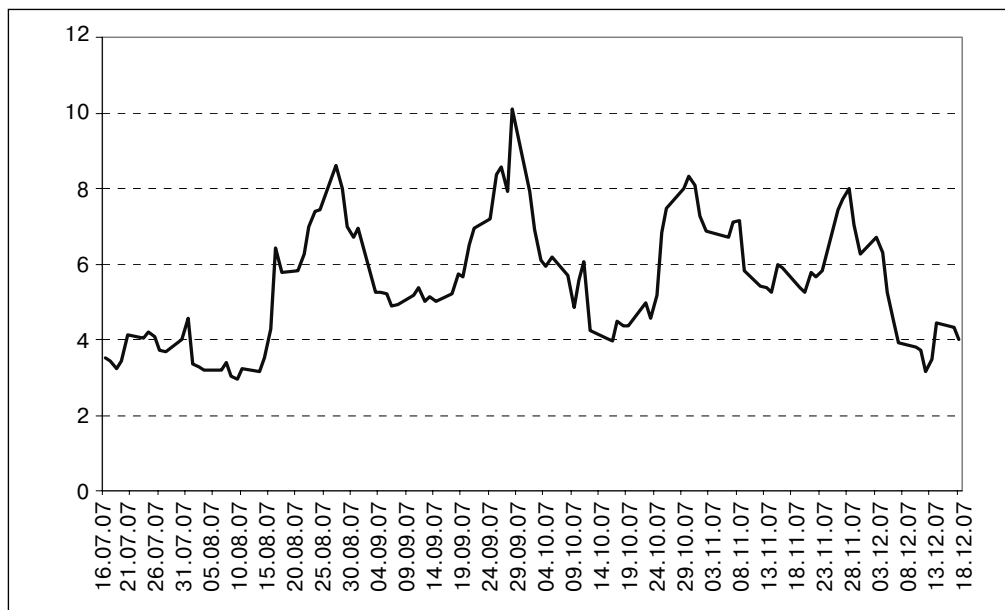
кредитного регулирования), поскольку, во-первых, сам Внешторгбанк РФ не испытывал трудностей в этот период, а во-вторых, сумма, потраченная на приобретение «Гута-банка» (1 млн руб.), была во много раз меньше суммы полученного кредита. Также, с нашей точки зрения, не могут быть отнесены к затратам на «спасение» банковской системы и расходы владельцев частных банков (например, «Альфа-банка»), направленные на поддержание устойчивости и ликвидности их банков в условиях «набега» вкладчиков, поскольку они были в значительной мере вызваны низкой капитализацией банков и ошибками в управлении временной структурой активов и обязательств.

В отличие от ситуации 2004 г. нестабильность на внутреннем финансовом рынке РФ во второй половине 2007 г. была вызвана не внутренними, а внешними причинами. 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 возникновение у кредитных организаций трудностей при привлечении ресурсов на внешнем рынке. Стоит отметить, что ужесточение условий кредитования за рубежом становится в последние годы особенно критичным для российских банков и нефинансовых компаний, так как внешняя задолженность частного сектора быстро растет, а погашение кредитов зачастую осуществляется за счет привлечения новых займов. Проблемы в финансовом секторе США и ряда других развитых стран резко ограничили объем свободного капитала, направляемого на рынки (кредитные, фондовые и пр.) 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 достигает до 70% общего объема пассивов банков, привела в октябре 2007 г. к снижению суверенных кредитных рейтингов мировыми рейтинговыми агентствами (в России аналогичный показатель на 1 января 2008 г. составлял лишь 18%).

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 границу¹. В этой ситуации банки увеличили спрос на внутреннем рынке МБК с целью обеспечения обязательств перед своими клиентами, что повлекло рост процентных ставок на рынке (рис. 6.11). Банк России, как и ранее, поддерживал ликвидность на денежном рынке только через кредитование узкого круга крупнейших банков.

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

¹ В то же время вследствие сохранения значительного положительного сальдо по текущему счету платежного баланса курс доллара к рублю продолжил падение на фоне снижения курса доллара ко всем основным мировым валютам.



Источник. ЦБ РФ.

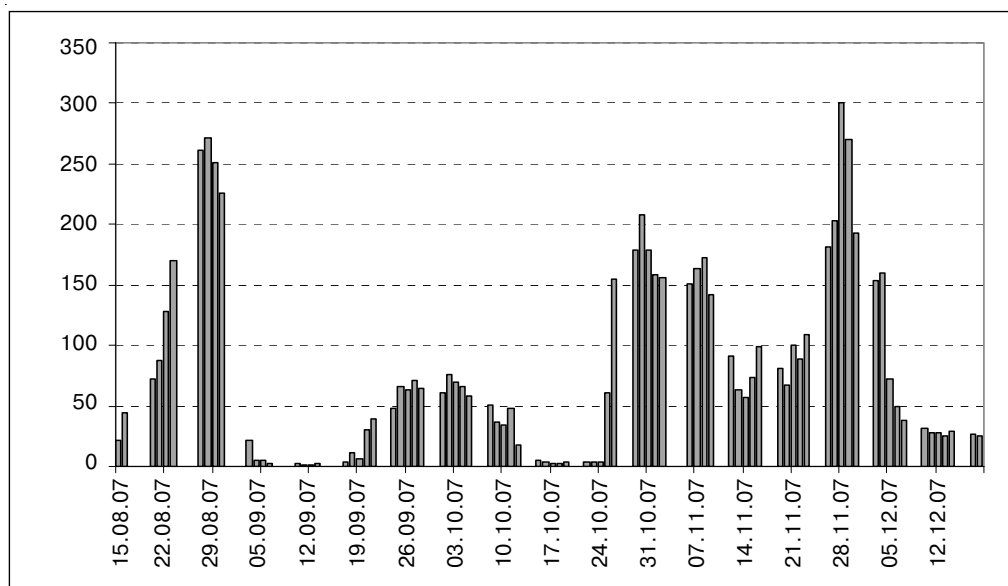
Рис. 6.11. Динамика ставки MIACR¹ в июле—декабре 2007 г., %

В отличие от 2004 г. в 2007 г. Банк России осуществлял рефинансирование крупнейших банков в гораздо больших объемах и под относительно низкий процент, что позволило в целом поддерживать уровень ликвидности в банковском секторе, дав при этом возможность отдельным банкам заработать на разнице процентов. Кроме того, в 2007 г. не было внешних негативных информационных сигналов о состоянии в банковском секторе (таких, как отзыв лицензии у «Содбизнесбанка» или заявление Росфинмониторинга о наличии «черного» списка банков в 2004 г.), что позволило удержать ситуацию в относительно спокойном состоянии.

Заметим, что в кризисных условиях кредиты ЦБ РФ, предоставляемые, в частности, в рамках операций прямого РЕПО, пользовались большим спросом. 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. (рис. 6.12) стал следствием не только роста спроса на рефинансирование со стороны кредитных организа-

¹ Moscow Interbank Actual Credit Rate — средняя процентная ставка по предоставлению межбанковских кредитов коммерческими банками, взвешенная по объемам фактических сделок.

ций, 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.



Источник. ЦБ РФ.

Рис. 6.12. Объемы операций прямого РЕПО в августе—декабре 2007 г., млрд руб.

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 2007 г. В конце каждого месяца ставки на рынке МБК резко росли, как и объем операций прямого РЕПО (см. рис. 6.12): 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 векселей 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. суммарный внешний долг России 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 января 2008 г. объем государственного внешнего долга сократился до 46,4 млрд долл. (3,5% ВВП), а частного долга вырос до 413,3 млрд долл. (30,8% ВВП). Следова-

тельно, совокупный внешний долг страны увеличился до 459,6 млрд долл. (34,2% 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 января 2008 г. внешняя задолженность корпораций со значительным государственным участием¹ составляла 140,6 млрд долл. США, или более 34% внешнего долга частного сектора. При этом очевидно, что кредиторы данных корпораций предполагают неявные гарантии государства под такие долги, что позволяет компаниям с государственным участием быстро и сравнительно дешево наращивать внешнюю задолженность. В то же время наращивание такого рода задолженности увеличивает риски для экономики РФ, создавая основания для формирования системы мониторинга изменения квазигосударственного внешнего долга и его ограничения в случае необходимости.

Таким образом, анализ имеющихся данных позволяет говорить о том, что финансовый кризис России в краткосрочной перспективе, скорее всего, не грозит. Однако, на наш взгляд, обоснованным данный вывод может сделать лишь более объективный формальный анализ макроэкономической статистики. В соответствии с результатами многочисленных исследований² периоды финансовой нестабильности, предшествующие финансовому кризису, имеют общие основные элементы. Большие издержки, которые несет экономика в результате финансовых кризисов, вызвали многочисленные попытки построения моделей, которые позволили бы распознать нарастание предкризисных явлений и дать экономическим агентам время на их преодоление. Таким образом, для предотвращения развертывания кризиса необходим непрерывный мониторинг состояния финансовой системы страны, в том числе по некоторому набору индикаторов, позволяющих на регулярной основе анализировать ее стабильность.

В соответствии с результатами исследования, выполненного в ИЭПП, построение работающей системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности возможно и в российских условиях. При этом на первом этапе формирования такой системы составляется перечень теоретически обоснованных показателей, которые потенциально могут являться работающими индикаторами финансовой нестабильности. На втором этапе для всех показателей строятся пороговые значения, пересечение которых свидетельствует о высокой вероятности возникновения финансовой нестабильности в краткосрочной перспективе. Пороговые значения должны быть подобраны таким образом, чтобы, с одной стороны, максимизировать количество правильных сигналов перед кризисными эпизодами, имевшими место в новейшей истории России³, т. е. таких случаев, когда индикатор пересекает пороговое значение, после чего в действительности происходит кризис, а с другой —

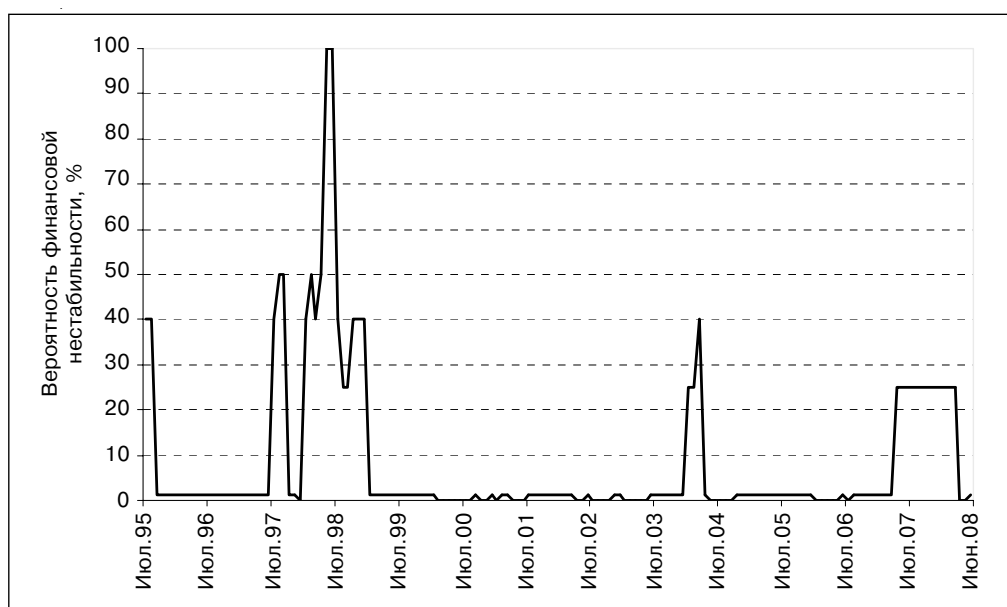
¹ К корпорациям со значительным государственным участием относятся банки и нефинансовые предприятия, в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом.

² См., например: *Agenor P.-R., Bhandari J.S., Flood R.P.* Speculative Attacks and Models of Balance-of-Payments Crises // NBER Working Paper. 3919. 1991; *Carramazza F., Ricci L. and Salgado R.* Trade and financial contagion in currency crises // IMF Working Paper. 00/55. March 2000; *Demirguc-Kunt A., Detragiache E.* Cross-Country Empirical Studies of Systemic Bank Distress: A Survey // IMF Working Paper. 2005. 05/96.

³ В качестве кризисных эпизодов рассматриваются кризис на межбанковском кредитном рынке в 1995 г., кризис рынка акций в 1997 г., финансовый кризис 1998 г. и кризис доверия в банковской системе 2004 г.

обеспечивать минимизацию «шума», т. е. ситуаций, когда сигнал подается, а кризиса в течение заданного промежутка времени не происходит. Если же для индикатора невозможно подобрать пороговое значение, которое обеспечивало бы приемлемый уровень правильных сигналов при заданном уровне «шума», то такой индикатор исключается из рассмотрения. Наконец, на завершающем этапе строится сводный индекс финансовой стабильности, равный сумме поданных сигналов в каждый момент, взвешенных с учетом прогностической силы каждого индикатора системы. Данный индекс позволяет оценить вероятность возникновения финансовой нестабильности в течение 3—6 месяцев с момента проведения мониторинга.

Что касается ситуации в финансовой сфере Российской Федерации в настоящее время, то во II квартале 2008 г. вероятность наступления финансовой нестабильности значительно снизилась по сравнению с предыдущими тремя кварталами (рис. 6.13). Лишь один из 13 индикаторов подал сигнал — темп роста внутреннего кредита в реальном выражении. При этом данный индикатор подал сигнал лишь в одном месяце II квартала (июнь).



Источник. Расчеты ИЭПП.

Рис. 6.13. Оценка вероятности наступления финансовой нестабильности в июле 1995 — июне 2008 гг. с помощью сводного индекса

Стоит отметить, что темпы роста денежного предложения во втором квартале оставались значительно меньшими по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Несмотря на некоторое замедление экономической активности, темп экономического роста оставался высоким. В результате «избыточное» предложение денег в реальном выражении во II квартале снизилось до 0,1% ВВП по сравнению с 2,9% ВВП в I квартале. Кроме того, во II квартале возобновился приток частного капитала в страну. Для снижения инфляции Банк России осуществлял последовательное ужесточение денежно-кредитной политики, заключающееся в повышении процентных ставок и нормативов отчислений в фонд обяза-

тельного резервирования. Однако реальные процентные ставки на рынке МБК оставались отрицательными, что на фоне притока капитала способствовало сглаживанию дефицита ликвидности в банковской системе. В то же время отметим, что проблема привлечения долгосрочных финансовых ресурсов кредитными организациями остается актуальной.

Зафиксированное на 1 июля 2008 г. состояние системы индикаторов-предвестников соответствует значению сводного индекса финансовой стабильности в размере 0,06 и соответственно вероятности наступления финансовой нестабильности в течение ближайших одного-двух кварталов на уровне 1,2% (см. рис. 6.13). Таким образом, исходя из сильных фундаментальных показателей экономики РФ, мы оцениваем вероятность возникновения финансовой нестабильности в России в ближайшее время как невысокую, особенно при условии сохранения быстрых темпов экономического роста.

6.6. Перспективы денежно-кредитной политики Банка России в среднесрочном периоде

С 2006 г. монетизация положительного сальдо счета текущих операций (табл. 6.5) с учетом стерилизационной роли Стабилизационного фонда (с 2008 г. разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) больше не являлась основным источником пополнения ликвидности в стране. В 2006—2007 гг. эту роль играло сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, которое является гораздо более волатильным и менее предсказуемым.

Таблица 6.5

Объем стерилизации сальдо счета текущих операций
в 2006—2007 гг., млрд долл.

Статья баланса	2006					2007				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	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*	-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**	18,4	69,2	19,0	13,6	19,5	22,8***	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

* Без изменения валютных резервов.

** С учетом средств, направленных на досрочное погашение внешнего государственного долга.

*** 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.

Источник. ЦБ РФ.

Как видно из табл. 6.5, 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 млрд до 22,8 млрд долл. Таким образом, пополнение ликвидности в экономике за счет монетизации сальдо текущего счета в конце 2006 — 2007 г. практически прекратилось.

В ближайшее время возможно несколько вариантов развития событий в финансовой сфере страны, каждый из которых характеризуется определенными особенностями денежно-кредитной политики и инфляционных процессов в РФ. При этом ключевым фактором, определяющим состояние российской финансовой системы, является динамика основных показателей платежного баланса страны. Рассмотрим возможные сценарии их изменения более подробно.

Один из сценариев связан с сохранением положительного сальдо текущего счета 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 Резервного фонда и Фонда национального благосостояния может привести к нехватке ликвидных ресурсов в экономике. В данном случае перед ЦБ РФ возникнет острая необходимость развития полноценной системы рефинансирования коммерческих банков, которая позволяла бы коммерческим банкам в случае необходимости получать кредитные ресурсы. Заметим, что начинать формирование такой системы (наряду с осуществлением мер по усилению банковского надзора и ликвидации криминальных банков) необходимо уже сейчас, чтобы к моменту возможного возникновения финансовой нестабильности она уже эффективно функционировала.

Помимо сценария сохранения положительного сальдо текущего счета платежного баланса вполне вероятным представляется его значительное снижение как вследствие уменьшения 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 либо его поддержания за счет расходования золотовалютных резервов, а также поиска новых механизмов удовлетворения спроса на деньги со стороны экономических агентов.

Заметим, что при разработке денежно-кредитной политики на среднесрочную перспективу 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 Россию, способствует росту денежного предложения, усиливает дедолларизацию, повышает инфляционные ожидания, что затрудняет снижение темпа роста цен.

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 на фоне стабильной ситуации в финансовом секторе 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. Кроме того, 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 обоснованной мерой для Банка России.

Стоит отметить, что для кредитных организаций, привыкших функционировать в условиях отрицательных реальных процентных ставок, их повышение может стать достаточно серьезным испытанием на прочность. Однако необходимо понимать, что создание конкурентоспособной банковской системы невозможно в тепличных условиях, а повышение процентных ставок рано или поздно произойдет.

Еще одна задача, которую поставил перед собой ЦБ РФ, — постепенный переход к режиму таргетирования инфляции. Ключевым уроком использования фиксированных обменных курсов в конце XX в. стало понимание того, что такой режим не способен обеспечить поддержание стабильности на денежном и валютном рынках в условиях высокой мобильности капитала. Завышенные обменные курсы, недостаточное доверие экономических агентов к денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политике, увеличение объемов внешнего долга способствовали повышению вероятности спекулятивных атак на валюты и возникновению финансовых кризисов в странах, использовавших режим фиксированного обменного курса. Напомним, что именно поддержание фиксированного обменного курса в условиях масштабного оттока капитала из страны стало одной из существенных характеристик кризиса 1998 г. в России. Поэтому, по мере того как финансовые рынки стран становятся более открытыми, их уязвимость к шокам при использовании режима фиксированного курса увеличивается, в то время как использование плавающего курса становится более оправданным и приводит к ускорению экономической динамики и способствует макроэкономической стабильности.

Режим таргетирования инфляции подразумевает публичное объявление целевых значений инфляции на определенную перспективу, а стабильность цен объявляется долгосрочной целью Центрального банка. Другие цели, такие, как занятость или относительная стабильность обменного курса, также могут учитываться, но являются второстепенными. При этом если власти четко придерживаются поставленных целей и добиваются их, режим таргетирования инфляции ведет к снижению инфляционных ожиданий.

Применение режима таргетирования инфляции, как показывает опыт перешедших к нему стран, улучшает макроэкономические показатели, однако некоторые страны не спешат к нему переходить из-за особенностей своей экономической стратегии. Наиболее ярким примером здесь выступает Китай. Не давая быстро расти юаню, китайские власти стимулируют экспортно-ориентированный рост. Однако в последнее время по мере возникновения альтернативных точек роста и

увеличения внутреннего потребления власти Китая уже делали некоторые заявления о постепенном отказе от полностью фиксированного курса.

Что касается России, то особенность нашей экономики состоит в ее экспортно-сырьевой ориентированности. В условиях роста цен на сырье укрепление рубля негативно влияет на несырьевой экспорт, для которого оно означает увеличение издержек. Отметим, что в случае если ЦБ РФ не способен стерилизовать собственные валютные интервенции, направленные на недопущение быстрого укрепления номинального курса рубля, то осуществление подобных интервенций является неэффективным, так как оно приводит к ускорению инфляции и росту реального курса национальной валюты. Кроме того, для производителей, ориентирующихся на внутренний рынок, укрепление рубля может быть выгодно, так как вызывает удешевление импортного оборудования и технологий. Наконец, огромную роль в стерилизации избыточной ликвидности играют Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Иными словами, указанная особенность российской экономики не создает непреодолимых проблем для перехода к режиму таргетирования инфляции. Мировой опыт также говорит о том, что инфляционное таргетирование может успешно применяться в странах, сильно зависящих от цен на полезные ископаемые (в качестве примеров можно привести Чили, Мексику, Норвегию).

Гораздо более серьезная проблема — отсутствие у ЦБ эффективных инструментов воздействия на инфляцию. В настоящее время влияние на инфляцию оказывается в основном за счет изменения денежной базы при купле-продаже валюты. Но такой инструмент в условиях инфляционного таргетирования неприемлем, так как в значительной мере зависит от внешнеэкономической конъюнктуры. Для эффективного таргетирования инфляции ЦБ должен иметь возможность влиять на ситуацию на денежном рынке через процентные ставки, чему может способствовать как развитие рынка облигаций Банка России, так и постепенное повышение роли процентной политики ЦБ по мере роста реальных процентных ставок в стране.

Следовательно, в настоящее время в России начинают формироваться условия, необходимые для успешного перехода к инфляционному таргетированию. И хотя в силу описанных выше проблем ЦБ вряд ли в ближайшее время официально заявит о переходе к режиму таргетирования инфляции, постепенное смещение акцента в денежно-кредитной политике от цели по обменному курсу к цели по инфляции будет реализовываться и является совершенно оправданным.

Глава 7

Основное содержание и последствия налоговой реформы

Введение

Налоговую реформу, проведенную в 2000—2002 гг. в России (и ее дальнейшее уточнение в 2003—2007 гг.), можно охарактеризовать как наиболее успешную из всех реформ рассматриваемого периода: значительно снизились налоговые ставки, была упрощена система обложения, увеличилась нейтральность налоговой системы и при этом удалось добиться существенного роста налоговых поступлений в бюджет. Отличительной особенностью налоговой системы Российской Федерации в рассматриваемый период стало перманентное изменение налоговой системы, что позволило достаточно быстро нейтрализовать многие проблемы вновь вводимого налогового законодательства. Анализ правоприменительной практики позволял сравнительно быстро адаптировать налоговое законодательство под российские реалии, в том числе и с целью борьбы с уклонением от уплаты налогов. Несмотря на то что налоговая реформа проводилась весьма «дозированно», что снизило издержки налогоплательщиков по приспособлению к меняющемуся законодательству, в целом необходимо отметить, что в конце рассматриваемого периода обеспечение стабильности налогового законодательства приобрело большую актуальность, нежели дальнейшее его совершенствование.

Единственной значимой нерешенной проблемой налоговой системы в рассматриваемый период стало налоговое администрирование. Непрозрачность и репрессивность по отношению к налогоплательщику системы налогового администрирования обуславливается в большей степени искажениями в правоприменительной практике, нежели в налоговом законодательстве. За рассматриваемый период ситуация с налоговым администрированием не улучшилась, напротив, начиная с 2003 г. наметилась четкая тенденция по ухудшению ситуации в данной сфере.

Определенными отступлениями от общей логики налоговой реформы (ограничение налоговых льгот, унификация режима налогообложения) можно считать специальные налоговые режимы и введение в 2006 г. поправочных коэффициентов для НДС. Как спорное можно охарактеризовать решение снижения ставки НДС с 20 до 18% начиная с 2004 г. (данное решение не привело ни к снижению цен, ни к росту налогооблагаемой базы), а также снижение базовой ставки ЕСН в 2005 г. с 35,6 до 26% в отсутствие иных мер по реформированию системы обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования (данное реше-

ние не привело к существенному выходу заработных плат «из тени», а образовавшийся дефицит бюджета Пенсионного фонда пришлось покрывать за счет средств федерального бюджета).

Однако даже с учетом проблем с налоговым администрированием, некоторых отступлений от общей логики налоговой реформы 2000—2002 гг. нынешнюю налоговую систему можно охарактеризовать как достаточно эффективную и соответствующую современному этапу развития страны. Вместе с тем в конце рассматриваемого периода в политической и бизнес-среде все большую популярность стали приобретать идеи не только дополнительного снижения налогового бремени, но и радикального изменения структуры сложившейся налоговой системы. К таким идеям можно отнести предложение о радикальном снижении НДС или его замене на налог с продаж, увеличение перечня налоговых льгот, направленных на «стимулирование инноваций», и т. д. Реализация этих идей во многом способна перечеркнуть достижения проведенной в России налоговой реформы.

Для более подробного анализа общих тенденций налоговой реформы ниже представлена эволюция отдельных налогов, имеющих наибольшее значение для консолидированного бюджета Российской Федерации¹.

7.1. Отмена оборотных налогов и налога с продаж

Одним из важнейших результатов налоговой реформы стала поэтапная отмена экономически неэффективных и трудно администрируемых оборотных налогов: с 2001 г. был отменен налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (1,5% выручки от реализации), ставка налога на пользователей автодорог была снижена с 1,25—3,75% (0,5% выручки от реализации зачислялось в федеральный дорожный фонд, а остальное — в региональные дорожные фонды, причем региональные власти имели право повышать или снижать двухпроцентную базовую ставку в пределах 1,25 п. п.) до 1% от оборота, в 2003 г. налог на пользователей автодорог был полностью отменен. В результате налоговая нагрузка существенно снизилась (табл. 7.1).

Таблица 7.1

Поступления по оборотным налогам, % ВВП

Показатель	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Налог на пользователей автодорог	2,21	2,03	2,19	2,47	1,44	1,30	—
Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы	1,01	0,93	0,94	1,01	—	—	—
Итого	3,22	2,96	3,12	3,48	1,44	1,30	—

Источники: ФНС России; Росстат.

¹ В данном разделе мы не рассматриваем нефтегазовые доходы, несмотря на то что они играют важнейшую роль для бюджетной системы России, а преобразования в области налогообложения природной ренты являются частью налоговой реформы. На рост налоговых поступлений от нефтегазового сектора в значительной степени повлияло повышение цен на энергоносители, поэтому нам представляется неправильным оценивать дополнительные поступления по НДС и экспортным пошлинам как непосредственный результат налоговой реформы. Подробнее о налогообложении нефтегазового сектора см. главу 19.

Следует отметить, что отмена оборотных налогов сопровождалась мерами по замещению выпадающих доходов. Для замещения потерь от отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы в 2001 г. был введен муниципальный налог на прибыль организаций со ставкой, не превышающей 5% (как показано ниже, в действительности введение муниципальной ставки по налогу на прибыль не смогло возместить потерь от отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы). Снижение налога на пользователей автодорог в 2001 г. компенсировалось введением акцизов на дизельное топливо, моторные масла и значительным повышением акцизов на бензин (данные меры компенсировали потери от снижения ставки по налогу на пользователей автодорог на 0,26% ВВП).

Кроме того, отмена оборотных налогов привела к расширению базы по другим налогам. В основном речь идет о налоге на прибыль организаций. В 2001 г. из-за снижения оборотных налогов поступления по налогу на прибыль выросли на 0,36% ВВП, а в 2003 г. еще дополнительно на 0,12% ВВП. В 2003 г. вступили в силу дополнительные меры, направленные на замещение доходов, выпадающих из-за отмены оборотных налогов:

- индексация ставок акцизов с одновременным переносом части их взимания на конечное потребление;
- индексация ставок земельного налога в 1,8 раза с передачей федеральной части поступлений в региональные бюджеты.

Итоговая оценка влияния отмены оборотных налогов на общий уровень налоговой нагрузки исходя из гипотезы о неизменности уровня собираемости налогов представлена в табл. 7.2.

Таблица 7.2

**Влияние отмены оборотных налогов и компенсирующих мероприятий
на уровень налоговой нагрузки, % ВВП**

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Изменение налоговой нагрузки из-за отмены оборотных налогов	-2,04	-2,04	-3,34	-3,34	-3,34	-3,34	-3,34
Увеличение поступлений налога на прибыль	+0,36	+0,27	+0,37	+0,47	+0,57	+0,58	+0,61
Введение акцизов на дизельное топливо, моторные масла, повышение акцизов на бензин (в 2001 г.), индексация ставок и изменение порядка взимания акцизов (в 2003 г.)	+0,26	+0,23	+0,59	+0,33	+0,25	+0,22	+0,20
Увеличение поступлений НДС при росте акцизов	+0,05	+0,05	+0,12	+0,06	+0,05	+0,04	+0,04
Итого изменение доходов бюджетной системы	-1,37	-1,49	-2,26	-2,48	-2,47	-2,5	-2,49

Источники: Проект закона о федеральном бюджете на 2003 г.; Министерство финансов; расчеты авторов.

Как видно из представленных в табл. 7.2 данных, отмена оборотных налогов, несмотря на компенсационные мероприятия, значительно снизила налоговую нагрузку на экономику. Данный аспект налоговой реформы можно охарактеризо-

вать как положительный, так как оборотные налоги были экономически неэффективны и оказывали угнетающее воздействие на производство товаров с длинной производственной цепочкой. Кроме того, оборотные налоги взимались с выручки от реализации, поэтому в случае если рентабельность производства составляла менее 4,2%¹, оно автоматически становилось убыточным.

Вместе с тем отмена оборотных налогов явилась определенным вызовом для сферы жилищно-коммунального и дорожного хозяйства. Принятые компенсационные меры не смогли в полной мере восполнить выпадающие доходы региональных и местных бюджетов. Расходы на жилищно-коммунальное и особенно на дорожное хозяйство сократились. Даже расходы федерального бюджета на дорожное хозяйство сократились с 0,75% ВВП в 2000 г. до 0,55% ВВП в 2001 г. Еще значительно сократились расходы региональных и местных властей. Несмотря на то что отмена оборотных налогов увеличила нехватку средств в области жилищно-коммунального и дорожного хозяйства в начале рассматриваемого периода, данная реформа внесла вклад в создание предпосылок для устойчивого экономического роста и увеличения доходов консолидированного бюджета, что впоследствии позволило государству пусть и с определенной задержкой создать финансовые возможности для увеличения финансирования данных отраслей. Речь идет прежде всего о формировании в 2007 г. Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства (250 млрд руб., или 0,76% ВВП в 2007 г.), направлении 300 млрд руб. (0,91% ВВП) на капитализацию институтов развития, прежде всего Банка развития и Инвестиционного фонда, 100 млрд руб. (0,3% ВВП) на развитие улично-дорожной сети.

Важным этапом развития налоговой системы в России стала отмена в 2004 г. налога с продаж. Данный налог был крайне неэффективен с точки зрения налогового администрирования: возникала проблема дублирования обложения НДС и налогом с продаж, большие трудности возникали и при определении резидентства налогоплательщика. Отмена налога с продаж привела к снижению налоговой нагрузки на экономику примерно на 0,35% (с учетом роста налога на прибыль организаций из-за расширения базы по данному налогу при отмене налога с продаж), но имела и издержки — усилилась концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете за счет снижения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (подробнее см. главу 8).

7.2. Налог на доходы физических лиц

7.2.1. Предпосылки проведения реформы подоходного налога

Реформа налога на доходы физических лиц (НДФЛ), проведенная в 2000 г., заключалась прежде всего в отмене прогрессивной шкалы налога, установлении плоской единой ставки на уровне, близком к наименьшей предельной ставке ранее действовавшей шкалы, сокращении льгот и упрощении процедур уплаты и сбора налога. До реформы роль подоходного налога в налоговой системе России в сравнении как с индустриально развитыми странами, так и с наиболее успешными переходными экономиками была весьма невелика. В большинстве развитых

¹ Данная цифра получена следующим образом: выручка от реализации за вычетом оборотных налогов в размере 4% приравнена к сумме себестоимости проданной продукции или оказанных услуг и коммерческих и управленческих расходов.

стран и переходных экономик доля подоходного налога в общей сумме налоговых поступлений колеблется в пределах 25—35%, тогда как в России соответствующий показатель к 2000 г. снизился почти до 6,5%.

Можно выделить несколько основных причин, определявших невысокую фискальную значимость подоходного налога в налоговой системе на этапе до 2000 г. К их числу относятся низкие доходы населения, сложность законодательства и наличие большого количества льгот по подоходному налогу, слабое администрирование сбора и как следствие массовое уклонение от налога¹.

Российское законодательство о подоходном налоге на начальном этапе переходного периода содержало достаточное количество малообоснованных льгот. Они были установлены главным образом в соответствии с традициями, оставшимися от социалистической экономики, и официально объяснялись необходимостью смягчения последствий перехода к рынку для малообеспеченных слоев населения, целесообразностью стимулирования сбережений, стимулирования осуществления определенного вида расходов, например на строительство жилья и т. д. Проблема дополнительно усугублялась тем, что в условиях несовершенства законодательства льготы использовались для трансформации облагаемых доходов (например, заработной платы) в необлагаемые льготными видами доходов (процентные доходы, страховые выплаты), что еще больше уменьшало облагаемую базу и как следствие поступления налога.

Вместе с тем при невысокой роли подоходного налога в общих доходах всей бюджетной системы России его поступления составляли примерно пятую часть налоговых доходов территориальных бюджетов — бюджетов регионов России и муниципальных образований. Соответственно у региональных властей могло возникнуть опасение, что снижение предельной ставки подоходного налога может повлечь сокращение доходов их бюджетов. Однако тот факт, что объем уклонения достиг чрезвычайно больших масштабов (из-за социально неприемлемого для России уровня номинального налогового бремени на доходы физических лиц и отсутствия реальных административных механизмов по борьбе с этим уклонением), привел в конечном счете к пониманию необходимости снижения ставки подоходного налога как важного условия легализации «теневых» доходов населения.

Таким образом, важнейшими задачами реформы подоходного налогообложения были повышение фискальной роли подоходного налога в бюджетной системе и стимулирование легализации доходов, особенно для налогоплательщиков с высокими доходами. При этом предполагалось, что, поскольку значительная часть налогоплательщиков с высокими доходами уклоняется от уплаты налогов, введение плоской ставки подоходного налога на уровне 13% не должно привести к существенному падению поступлений. Наоборот, предполагалось, что стимулы к легализации могут привести к расширению налоговой базы за счет легализации высоких доходов и, таким образом, к повышению справедливости подоходного налога.

Дополнительным аргументом в пользу введения плоской шкалы было упрощение процесса уплаты и сокращение расходов на администрирование налога в связи с сокращением числа ситуаций, при которых необходимо декларирование налога. При переходе к плоской шкале декларирования требуют лишь случаи использования налогоплательщиками вычетов социального или имущественного характера,

¹ См.: *Burgess Stern*. Taxation and Development // JSTOR Journal of Economic Literature. 1993. Vol. 31. #2. P. 762. P. 797—801; *Tanzi V.* Fiscal Policies in Economies in Transition. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1992; *Idem.* Transition and the Changing Role of Government // Finance and Development. June 1999. Vol. 36. #2. IMF; Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП. № 52. М., 2003.

при которых возмещение налога должно производиться при предоставлении документов, подтверждающих осуществление соответствующих расходов.

7.2.2. Основные положения и результаты реформы налога на доходы физических лиц в 2001 г.

Принятие в середине 2000 г. главы Налогового кодекса «Налог на доходы физических лиц» утвердило положения реформы подоходного налогообложения. Ключевым изменением, внесенным в рамках реформы подоходного налога, было установление единой плоской ставки в размере 13% (табл. 7.3).

В то же время с целью исключения возможности трансформации доходов, например заработной платы, в те виды доходов, которые подлежат обложению подоходным налогом и не подлежат обложению единым социальным налогом¹, была установлена ставка в размере 35% в отношении следующих элементов дохода: стоимости любых выигрышей и призов в части превышения 2000 руб.; суммы страховых выплат по договорам добровольного страхования, заключенным на срок менее 5 лет, в части превышения размеров страховых взносов по таким договорам, увеличенных на ставку рефинансирования Банка России; процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из 3/4 действующей ставки рефинансирования Банка России по рублевым вкладам и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте; сумм материальной выгоды от использования заемных средств в части превышения суммы процентов, исчисленной исходя из 3/4 действующей ставки рефинансирования над суммой процентов, рассчитанной исходя из условий договора.

Таблица 7.3

Шкала подоходного налога (налога на доходы физических лиц) в России в 1998—2001 гг.

Экономические параметры	1998		1999		2000		2001	
	Годовой доход, руб.	Предельная ставка, %	Годовой доход, руб.	Предельная ставка, %	Годовой доход, руб.	Предельная ставка, %	Годовой доход, руб.	Предельная ставка, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ставки подоходного налога для соответствующих уровней дохода, руб.	Менее 20 000	12	Менее 30 000	12	Менее 50 000	12	—	13
	20 000—40 000	15	30 000—60 000	15				
	40 000—60 000	20	60 000—90 000	20	50 000—150 000	20		

¹ Одновременно с принятием главы части второй Налогового кодекса, посвященной подоходному налогу, была принята глава «Единый социальный налог». ЕСН заменил собой страховые взносы, взимавшиеся ранее в социальные государственные внебюджетные фонды. Произошло снижение суммарной ставки отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды с действовавших до 2001 г. 38,5%, уплачиваемых работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6% (т. е. на 10%), а для самозанятых — до 22,8% (на 43%). Социальный налог был установлен в размере 26,1% — для сельскохозяйственных предприятий, 17,6 — для адвокатов. Подробнее см. ниже.

Окончание табл. 7.3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	60 000— 80 000	25	90 000— 150 000	25				
	80 000— 100 000	30	150 000— 300 000	30	Более 150 000	30		
	Более 10 000	35	Более 300 000	35				
Среднедушевые доходы, руб. в месяц	1007,8		1629,6		2192,9		2878	

В отношении всех доходов физических лиц — нерезидентов РФ ставка налогообложения была установлена в размере 30%. Для снижения предельной ставки обложения дивидендов была установлена ставка, равная 30%, но при этом суммы налога на прибыль, уплаченные с распределяемых доходов, засчитывались в счет обязательств по подоходному налогу. Позднее, в 2001 г., в связи с принятием главы, посвященной налогу на прибыль, дивиденды, получаемые физическими лицами, стали облагаться по ставке 6% у источника, а уплаченный с распределяемых доходов акционерных обществ налог на прибыль в счет обязательств по подоходному налогу перестал засчитываться.

В результате реформы произошло снижение предельной ставки подоходного налога для налогоплательщиков с высокими доходами, которое с введением регрессии по единому социальному налогу привело к существенному сокращению совокупной предельной ставки налогообложения доходов лиц с высокими доходами. Можно сделать вывод о том, что плоская шкала НДФЛ обеспечила большую прогрессивность подоходного налогообложения, чем существовавшая ранее прогрессивная шкала из-за существенного снижения уклонения от уплаты налогов обеспеченных слоев населения¹.

Объект обложения налогом на доходы физических лиц в соответствии с принятой главой НК состоит из доходов от источников в Российской Федерации и доходов из источников за пределами РФ. Причем резиденты РФ уплачивают налог с доходов из обоих источников, а нерезиденты — только с доходов из источников в Российской Федерации. К доходам от источников в РФ при этом относятся дивиденды и проценты, страховые выплаты, доходы от авторских и смежных прав, доходы от сдачи в аренду и другого использования имущества, доходы от реализации имущества и прав требования, пенсии, вознаграждения и другие доходы, получаемые от осуществления деятельности на территории РФ. Все эти доходы должны иметь источником организации или имущество, находящиеся в РФ, и выплачиваться в соответствии с законодательством РФ. Все доходы, получаемые от организаций и в связи с использованием имущества и прав требования к организациям, находящимся за пределами РФ, относятся к доходам от источников за пределами РФ.

Стандартный налоговый вычет или, иными словами, необлагаемый минимум установлен в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода до периода, в котором доход превысил 20 тыс. руб. Налоговый вычет на ребенка — соответственно 300 руб. до месяца, в котором указанный доход превысил 20 тыс. руб. Установлены также социальные налоговые вычеты: по расходам на благотвори-

¹ Подробнее см.: Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Непесов К. и др. Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды ИЭПП. № 67. М., 2003. С. 277—290.

тельность — с ограничением в виде 25% от суммы дохода, полученного в налоговом периоде, по расходам на образование — в размере не более 25 тыс. руб. и по медицинским расходам — в размере не более 25 тыс. руб.

Несмотря на предложения по упразднению имущественных льгот, были сохранены существенные льготы в части обложения прироста капитальной стоимости активов. В частности, разрешено производить вычеты из базы налога сумм, полученных в налоговом периоде от продажи недвижимости, находившейся в собственности налогоплательщика менее пяти лет¹, в размере не более 1 млн руб., а также сумм, полученных от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающих 125 тыс. руб. При продаже жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика пять лет² и более, а также иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в размере сумм, полученных налогоплательщиком при продаже указанного имущества. Вместо использования права на получение имущественного налогового вычета налогоплательщик вправе уменьшить сумму своих облагаемых налогом доходов на сумму фактически произведенных им и документально подтвержденных расходов, связанных с получением соответствующих доходов. Был также сокращен список льгот по подоходному налогу, в частности, была отменена льгота по денежному довольствию военнослужащих.

7.2.3. Сопоставление оценки результатов реформы налога на доходы физических лиц, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2001 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2001 г.

При обсуждении проекта закона о федеральном бюджете на 2001 г. использовались крайне консервативные оценки влияния реформы налогообложения на поступления по налогу на доходы физических лиц (табл. 7.4).

Таблица 7.4

Оценка изменений доходной базы бюджетной системы Российской Федерации в связи с реформой налога на доходы физических лиц, сделанная в пояснительной записке к проекту бюджета на 2001 г.

Фактор	Изменение поступлений, млрд руб.	Изменение поступлений, %
1	2	3
1. Рост налогооблагаемой базы за счет легализации доходов	+3,3	1,89
2. Отмена отчислений с совокупных доходов физических лиц в Пенсионный фонд РФ в размере 1%	+5,9	3,38
3. Повышение стандартных вычетов для отдельных категорий плательщиков, в том числе на работающих — в 2,1 раза и на детей и иждивенцев — в 1,6 раза, а также повышение размеров ряда других вычетов	-22,1	-12,68

¹ Позднее этот срок был сокращен до трех лет.

² Позднее этот срок был сокращен до трех лет.

Окончание табл. 7.4

1	2	3
4. Установление единой ставки налога на доходы физических лиц в размере 13%	-20,2	-11,59
5. Отмена льготы по налогообложению доходов военнослужащих, судей и прокурорских работников Российской Федерации и приравненных к ним лиц	+11,4	6,54
6. Рост налогооблагаемой базы за счет увеличения доходов населения и инфляции*	+37,7	21,63
Итого	+16,0	9,18

* Получено обратным счетом с помощью сравнения запланированного объема поступлений по НДФЛ на 2001 г., фактических поступлений по данному налогу в 2000 г. и перечисленных выше изменений в налоговом законодательстве.

Источники: Проект бюджета 2001 г.; Пояснительная записка к проекту бюджета на 2001 г.; ФНС России.

Как видно из представленных в табл. 7.4 данных, собственно изменения налогового законодательства должны были согласно рассматриваемому прогнозу привести к снижению поступлений по налогу на доходы физических лиц на 14,4%. Это снижение должно было быть компенсировано в основном расширением налогооблагаемой базы, связанным с реальным и номинальным ростом доходов населения, обусловленным макроэкономической ситуацией в стране, а не легализацией доходов.

Однако, как видно из представленных в табл. 7.5 данных, в 2001 г. наблюдался существенно больший рост налоговых поступлений по НДФЛ, чем это прогнозировалось в 2000 г. Более того, рост поступлений по НДФЛ существенно опережал рост реальных доходов населения.

Таблица 7.5

**Динамика поступлений подоходного налога/налога
на доходы физических лиц в 2000—2001 гг.**

Показатель	2000	2001
Поступления подоходного налога, млрд руб.	174,2	255,5 (фактические поступления) 190,3 (согласно прогнозу)
Поступления подоходного налога, % ВВП	2,4	2,9 (фактическое значение) 2,46 (согласно прогнозу)
Темп прироста поступлений подоходного налога в реальном выражении, % к предыдущему году	9,0	23,7
Прирост реальных доходов населения, % к предыдущему году	13,4	10,0
Темп прироста поступлений подоходного налога за вычетом темпа прироста денежных доходов, % к предыдущему году	-4,4	12,4

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

По итогам 2001 г. поступления налога на доходы физических лиц выросли на 81,3 млрд руб. (в пояснительной записке к проекту федерального бюджета про-

гнозировалось увеличение на 16,0 млрд руб.), или 23,7% в реальном выражении (прогнозировалось снижение в реальном выражении на 2,5% по сравнению с уровнем 2000 г.), в последующие годы поступления составили около 3,3—3,4% ВВП против 2,4% ВВП в 2000 г. В 2001—2002 гг. темпы роста поступлений в реальном выражении почти в 2 раза опережали темпы роста реальных доходов населения. Соответствующее увеличение поступлений подоходного налога сопровождалось повышением его фискальной роли и ростом доли поступлений подоходного налога в общих налоговых доходах бюджетной системы.

Существенный рост поступлений подоходного налога, превышающий по темпам рост доходов населения, позволяет предположить, что введение плоской шкалы подоходного налога привело к значительному сокращению уклонения от уплаты налога. Проверку этой гипотезы и разложение роста поступлений по факторам можно провести на основе оценки модели зависимости налоговых поступлений от изменения доходов налогоплательщиков и ставки налогообложения¹. При этом предполагается, что снижение предельной ставки налогообложения и увеличение доходов налогоплательщиков (общих доходов, включая скрытые от налогообложения)² приводят к росту поступлений подоходного налога.

Построенная модель позволяет условно разложить изменение поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г. по рассматриваемым факторам. В соответствии с приведенными в табл. 7.6 результатами расчетов снижение предельной ставки налога отвечает примерно за половину общего изменения поступлений в 2001 г. Это говорит в пользу высказанной выше гипотезы о том, что переход к плоской ставке в результате реформирования налога на доходы физических лиц был одним из основных факторов роста поступлений по итогам реформы.

Таблица 7.6

Основные факторы увеличения поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г.

Фактор	Изменение поступлений, млрд руб.	Изменение поступлений, %
Увеличение средней ставки подоходного налога	6,2	7,6
Снижение средней предельной ставки подоходного налога	42,4	52,1
Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов)	17,5	21,5
Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике (оценка по ИПЦ за 2001 г.)	15,3	18,8
Суммарное изменение поступлений	81,3	100,0

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Сопоставив фактические результаты реформы налога на доходы физических лиц с оценками, представленными при обсуждении федерального бюджета на 2001 г., можно сделать вывод о том, что ожидания от реформы налога на доходы

¹ Подробнее описание моделей см.: Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП. № 52. М., 2003.

² Данный показатель оценивался по величине расходов домашних хозяйств по данным Росстата.

физических лиц у федеральных властей были существенно занижены. Планировалось, что за счет легализации доходов населения поступления увеличатся менее чем на 2%, согласно же проведенным выше расчетам, поступления за счет данного фактора выросли на 24%.

Совокупное воздействие реформы НДФЛ, реализованной в 2001 г., на поступления по данному налогу в 2001—2007 гг. представлено в табл. 7.7.

Таблица 7.7

Влияние снижения средней предельной ставки подоходного налога на поступления по НДФЛ в 2000—2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления НДФЛ в бюджетную систему РФ, % к ВВП	2,39	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,47	3,84
Вклад снижения средней предельной ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП	—	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Вклад увеличения средней ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Общий эффект реформы, % ВВП	—	0,8	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.7 данных, реформа НДФЛ в России была оправдана. При снижении предельной налоговой ставки существенно выросли поступления: за рассматриваемый период консолидированный бюджет Российской Федерации получал ежегодно дополнительно около 1% ВВП доходов.

7.2.4. Законодательные изменения по налогу на доходы физических лиц после реформы 2001 г.

Помимо описанной выше структурной реформы НДФЛ в налоговое законодательство в 2002—2007 гг. было внесено ряд изменений, которые могли дополнительно повлиять на сборы по данному налогу. К наиболее значительным из данных изменений можно отнести следующие:

1. Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ налоговая ставка увеличилась с 6 до 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов. Согласно проекту федерального бюджета на 2005 г. данное изменение налогового законодательства должно было привести к увеличению доходов консолидированного бюджета на 2,1 млрд руб. Учитывая, что прогноз доходов бюджетной системы от налога на доходы физических лиц в 2005 г. практически совпал с фактическим объемом поступлений по налогу на доходы физических лиц (698,5 млрд руб. — поступления согласно прогнозу консолидированного бюджета Российской Федерации на 2005 г.; 707,1 млрд руб. — фактические поступления в 2005 г.), представляется, что увеличение доходов консолидированного бюджета РФ от рассматриваемого изменения налогового законодательства было спрогнозировано тоже достаточно точно. Таким образом, можно оценить вклад увеличения налоговой ставки с 6 до 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, в увеличение поступлений по НДФЛ примерно на уровне 0,01% ВВП.

2. С 1 января 2005 г. Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 203-ФЗ увеличился стандартный вычет для налогоплательщиков, на обеспечении которых находятся дети. На каждого ребенка до 18 лет и на каждого учащегося дневной формы обучения до 24 лет сумма вычета составляет 600 руб. за каждый месяц налогового периода. Ранее данный стандартный налоговый вычет составлял 300 руб. в расчете на месяц. Указанный налоговый вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщиков, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода налоговым агентом, представляющим данный стандартный налоговый вычет, превысил 40 тыс. руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 40 тыс. руб., налоговый вычет, предусмотренный настоящим подпунктом, не применяется. Было установлено, что вычет предоставляется также и приемным родителям. Расчеты показывают, что данная мера незначительно сказалась на величине поступлений по НДФЛ (снижение составило менее 0,05% ВВП).

При отсутствии индексации данного налогового вычета в 2006—2007 гг. эффект от рассматриваемого увеличения стандартного вычета на ребенка в 2005 г. постепенно снижался. Можно предположить, что доля потерь от увеличения стандартного вычета на ребенка в общем объеме поступлений по НДФЛ в 2006 г. снизилась пропорционально росту доходов населения. Если денежные доходы населения в 2006 г. выросли по сравнению с уровнем 2005 г. в номинальном выражении на 25,83%, то можно предположить, что потери от увеличения стандартного вычета на ребенка в 2006 г. сократились до уровня 0,04% ВВП. При условии сохранения устойчивых темпов номинального роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат и при отсутствии индексации стандартного вычета на ребенка влияние увеличения данного вычета в 2005 г. на поступления по НДФЛ будет постепенно сходить на нет.

3. Увеличение размеров социальных вычетов. С 1 января 2003 г. Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 110-ФЗ максимальный размер социальных налоговых вычетов был увеличен до 38 тыс. руб., а с 1 января 2007 г. Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 144-ФЗ размер социальных налоговых вычетов был увеличен до 50 тыс. руб.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 216-ФЗ была изменена система ограничений на социальные вычеты. Если раньше были индивидуальные ограничения для каждого социального вычета, то начиная с 1 января 2007 г. было введено общее ограничение для совокупности социальных вычетов в размере 100 тыс. руб.¹ Установление общего ограничения для совокупности вычетов расширяет свободу налогоплательщика по применению социальных вычетов.

В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ с 1 января 2009 г. перечень социальных вычетов расширяется за счет сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». Индивидуального ограничения по данному социальному вычету не устанавливается, а общее ограничение по социальным вычетам увеличивается со 100 тыс. руб. до 120 тыс. руб.

По имеющейся информации, в 2006 г. сумма социальных налоговых вычетов была крайне незначительной. Сумма предоставленных социальных налоговых выче-

¹ За исключением расходов на обучение детей налогоплательщика, по которым сохранилось индивидуальное ограничение в 50 тыс. руб., и расходов на дорогостоящее лечение, сумма вычетов по которым ограничивается фактически произведенными расходами.

тов на образование составила порядка 12 млрд руб. (снижение базы НДФЛ в 2006 г. на 12 млрд руб. привело к потере 0,17% поступлений), на лечение — 1,5 млрд руб. (потеря 0,02% поступлений). Незначительным было и число налогоплательщиков, обратившихся за получением социальных вычетов: около 530 тыс. налогоплательщиков обратились за получением вычета на образование и около 70 тыс. — на лечение. С большой долей уверенности можно предположить, что данные налогоплательщики заполнили налоговые декларации не с целью получения социальных вычетов, а потому, что относились к категориям налогоплательщиков, которые в силу налогового законодательства обязаны сдавать налоговые декларации. Такая ситуация обусловлена не только незначительностью суммы вычетов (по крайней мере до 2007 г.) и низкой налоговой ставкой (при низкой налоговой ставке выгода налогоплательщика от применения налогового вычета, как правило, незначительна), но и сложностью и длительностью процедуры возмещения. В результате многие налогоплательщики могут предпочесть не тратить время и нервы на получение налогового вычета, размер которого будет несопоставим с осуществленными расходами.

Таким образом, описанные выше преобразования, направленные на повышение размеров социальных вычетов и увеличение свободы налогоплательщика за счет введения общего ограничения на всю совокупность социальных вычетов, должны сопровождаться мерами по повышению эффективности работы ФНС России с налоговыми декларациями физических лиц.

4. Исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения, доходов, получаемых в порядке дарения, если их сумма превышает 4000 руб. (п. 28 ст. 217 НК РФ). По нашим расчетам, увеличение поступлений по НДФЛ за счет рассматриваемого изменения в налоговом законодательстве составило в 2006 г. 175 млн руб. (0,0007% ВВП).

5. С 1 января 2007 г. были отменены налоговые вычеты, предоставляемые по доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 Налогового кодекса РФ). Для оценки отмены этого вычета приведем данные из формы 5-НБН за 2001—2002 гг.¹ (табл. 7.8).

Таблица 7.8

Данные о налоговой базе НДФЛ в 2001—2002 гг.

Показатели из формы 5-НБН	На 1 января 2002 г.	На 1 января 2003 г.
1	2	3
Общая сумма доходов, принимаемая для расчета налоговой базы по налогу на доходы физических лиц, млрд руб.	2041	3038
Общая сумма произведенных вычетов, предоставляемых налоговыми агентами при определении налоговой базы по ставке 13%		
млрд руб.	336	545
% от налоговой базы	20	22
Стандартные налоговые вычеты (ст. 218 НК РФ)		
млрд руб.	263	256
% от налоговой базы	16	10

¹ Необходимо отметить, что начиная с 2002 г. форма 5-НБН была отменена, а данные о налоговой базе НДФЛ не отражаются в налоговой статистике ФНС России.

Окончание табл. 7.8

1	2	3
Профессиональные налоговые вычеты (п. 2 и 3 ст. 221 НК РФ)		
млрд руб.	1	3
% от налоговой базы	0	0
Налоговые вычеты, предоставляемые к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 НК РФ)		
млрд руб.	52	265
% от налоговой базы	3	11
Налоговые вычеты по отдельным видам доходов в сумме не более 2 тыс. руб. за налоговый период (п. 28 ст. 217 НК РФ)		
млрд руб.	18	20
% от налоговой базы	1	1
Общая сумма налоговой базы, млрд руб.	1669	2473

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.8 данных, объем налоговых вычетов, предоставляемых по доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 НК РФ), рос темпами, превышающими темп роста налоговой базы.

Доля данного вычета в налоговой базе по НДФЛ в 2006 г. при отсутствии дискреционных изменений в налоговом законодательстве предполагается на уровне аналогичного показателя в 2002 г. — 11%. Доказательством значительного влияния отмены рассматриваемого вычета на рост поступлений по НДФЛ служит сравнение поступлений НДФЛ и облагаемых денежных доходов населения в 2006—2007 гг. Если поступления по НДФЛ в номинальном выражении выросли в 2007 г. на 36% по сравнению с уровнем 2006 г., то облагаемые денежные доходы населения (денежные доходы населения за вычетом социальных выплат), которые характеризуют базу НДФЛ, выросли лишь на 20%. Следовательно, 13% прироста налоговых поступлений в 2007 г. было обусловлено расширением эффективной налоговой базы. Так как расширение эффективной налоговой базы могло быть обусловлено не только отменой рассматриваемых вычетов, но и другими причинами (например, снижением доли стандартных вычетов в общем объеме поступлений), то представляется целесообразным использовать приведенную выше оценку роста поступлений по НДФЛ, вызванного отменой налогового вычета доходов от продажи ценных бумаг, на уровне 11%.

Подведем итоги проведенного анализа влияния изменения налогового законодательства на поступления по НДФЛ в 2001—2007 гг. Приведенные в табл. 7.9 данные отражают влияние изменения налогового законодательства не только непосредственно на поступления по НДФЛ, но и на рост деловой активности и легализацию налоговых доходов.

Таблица 7.9

**Влияние налоговой реформы на поступления
по НДФЛ в 2001—2007 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления в бюджетную систему РФ, % к ВВП	2,39	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,47	3,84
Влияние налоговой реформы, % ВВП								
1. Увеличение средней ставки подоходного налога	—	+0,102	+0,118	+0,122	+0,120	+0,116	+0,120	+0,137
2. Снижение средней предельной ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП	—	+0,70	+0,81	+0,84	+0,82	+0,80	+0,85	+0,92
3. Увеличение стандартного вычета на ребенка	—	—	—	—	-0,05	-0,04	-0,03	
4. Увеличение налоговой ставки по доходам от долевого участия в деятельности организаций, полученным в виде дивидендов, с 6 до 9%	—	—	—	—	—	+0,01	+0,01	+0,01
5. Исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения, доходов, получаемых в порядке дарения, если их сумма превышает 4 тыс. руб.	—	—	—	—	—	—	+0,0007	+0,0007
6. Отмена налоговых вычетов, предоставляемых к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок	—	—	—	—	—	—	—	+0,42
7. Увеличение социальных вычетов в 2007 г.								-0,002
Итого «эффект реформы» в соответствующий год по сравнению с 2000 г.	—	+0,80	+0,92	+0,96	+0,94	+0,91	+0,97	+1,46

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

7.2.5. Перспективы дальнейшего реформирования НДФЛ

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, в области налогообложения доходов физических лиц предлагается сохранить в долгосрочной перспективе 13%-ю налоговую ставку, а также увеличить размер налоговых вычетов по НДФЛ, предоставляемых налогоплательщикам, на обеспечении которых находится ребенок, с 600 до 800 руб. Предлагается также увеличить предельный размер дохода, до достижения которого налогоплательщик имеет право на применение стандартного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, с 20 тыс. руб. до 40 тыс. руб. Последнее предложение нашло отражение в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 23 июня 2008 г. Данные предложения направлены прежде всего на увеличение прогрессивности НДФЛ.

Необходимо отметить, что увеличение индивидуальных доходов в последние годы сопровождается и, по-видимому, в среднесрочной перспективе будет про-

должать сопровождаться увеличением их дифференциации — доходы наиболее обеспеченных налогоплательщиков растут быстрее среднего уровня. Это будет так или иначе стимулировать дискуссии о необходимости увеличения прогрессивности налогообложения индивидуальных доходов. Однако следует отметить несколько существенных препятствий на пути увеличения прогрессивности НДФЛ.

Во-первых, если в целом идея прогрессивного налогообложения доходов самых обеспеченных граждан может найти определенную поддержку в обществе, то по вопросу, насколько прогрессивным должен быть НДФЛ и с какого уровня доходов должна «начинаться прогрессия», общественного консенсуса достичь будет крайне сложно, так как к богатым люди склонны относить тех, кто богаче их самих. В результате по-настоящему широкую общественную поддержку может получить вариант сохранения нынешней плоской шкалы НДФЛ для подавляющего большинства налогоплательщиков и обложения доходов наиболее богатых граждан по прогрессивной ставке. Однако чем выше доход гражданина, тем большими возможностями по уклонению от уплаты налога он обладает. Следовательно, подобная мера хоть и может найти поддержку в обществе, но будет иметь негативный фискальный эффект. В подтверждение данного тезиса приведем несколько цифр. Согласно форме 5-ЕСН в 2006 г. лиц с заработной платой свыше 600 тыс. руб. в год было всего 0,89% от занятого населения. При этом доля заработной платы данной категории налогоплательщиков составила 13,1% от фонда оплаты труда. Следовательно, если установить прогрессивную шкалу НДФЛ, то реально налоговая ставка повысится лишь для 13—20% налоговой базы, т. е. даже при отсутствии уклонения фискальный эффект от данной меры будет весьма умеренным. Если же при этом учесть увеличение уклонения от налогов, то фискальный эффект может быть и вовсе отрицательным.

Во-вторых, плоская шкала НДФЛ обладает некоторыми объективными преимуществами по сравнению с прогрессивной. Проведенные за рубежом исследования показывают целесообразность установления линейных ставок подоходного налога¹. Плоская шкала налогообложения снижает административные и судебные издержки (даже в развитых странах эти издержки составляют около 5% соответствующих налоговых сборов). Прогрессивная шкала подоходного налога вносит более сильные искажения в функционирование рыночной экономики в виде снижения предложения на рынке труда (увеличение безработицы) и снижения предельной склонности к сбережению (уменьшение инвестиций), нежели плоская шкала. Например, в ряде работ показано, что прогрессивная шкала налогообложения уменьшает предложение труда со стороны тех, кто уже работает².

Это объясняется тем, что при прогрессивной шкале подоходного налога каждый дополнительный час работы приносит работнику все меньший дополнительный доход, в результате чего снижается привлекательность труда. По сравнению с прогрессивной шкалой плоская шкала подоходного налога стимулирует увеличение рабочего времени, более поздний выход на пенсию, более интенсивный труд, оказывает противодействие длительным периодам безработицы и т. д. Предель-

¹ *Frederiksen N.K.* Flat Rate Income Taxation: Macroeconomic and Efficiency Effects. Paper presented at the 52nd IIPF Congress, August 26—29. Tel Aviv. Israel, 1996; *McLure C.* International Implications of the Flat Tax. Bulletin for International Fiscal Documentation. November/December 1996. P. 511—515.

² *Hausmann J.* Labor Supply and Natural Unemployment Rate, Meyer (ed.). Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981. P. 54—67; *Atkinson A.B.* Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal. Oxford: Clarendon Press, 1995. P. 184.

ная склонность к сбережению также возрастает при снижении предельной ставки подоходного налога, так как увеличивается ставка процента после уплаты налогов, т. е. повышается премия за отказ от немедленного потребления.

Опыт проведения налоговых реформ в развитых странах свидетельствует о постепенном переходе к плоской шкале подоходного налога: налоговая база подоходного налога постепенно расширяется при снижении предельных ставок¹. Невозможность резкого перехода к плоской шкале налога на доходы в большинстве стран, скорее всего, объясняется двумя причинами:

1) значительной долей налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов развитых государств и соответственно высокими фискальными рисками проведения резкой реформы в данной сфере;

2) невозможностью достижения политического консенсуса по данному вопросу.

Если эти препятствия удастся преодолеть, экономические аргументы свидетельствуют в пользу плоской шкалы налога на доходы. Доказательством этого тезиса является введение плоской шкалы налога на доходы физических лиц в Гонконге, Джерси, Гернси, Эстонии, Литве, Латвии, России, Украине, Словакии, Грузии, Румынии, Исландии, Киргизии, Казахстане, Македонии, Албании, Чехии, Болгарии, Монголии. В федеративных государствах на региональном уровне плоская шкала подоходного налога введена, например, в канадской провинции Альберта, а также в отдельных штатах США: Иллинойсе, Индиане, Массачусетсе, Мичигане, Пенсильвании и др. Усиление международной конкуренции за привлечение труда и капитала заставляет многие страны снижать ставки по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц.

В-третьих, отказ от плоской шкалы НДФЛ в России в среднесрочной перспективе противоречит одному из принципов государственного управления — постоянству «правил игры» (time consistency). Нарушение многократных обещаний Президента и Правительства РФ не изменять ставку НДФЛ в долгосрочном периоде может еще больше усилить недоверие бизнеса к власти, сократить приток иностранных инвестиций и усилить «бегство» отечественного капитала за границу.

В-четвертых, для увеличения прогрессивности налоговой системы необходимо наиболее прогрессивные налоги закреплять за федеральным центром, а наименее прогрессивные — за регионами. Введение прогрессивной шкалы НДФЛ усилит дифференциацию уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований: богатые территориальные образования станут богаче и смогут предоставлять еще больше общественных благ своим жителям. Это вызовет межрегиональную политическую напряженность, для снятия которой федеральному центру придется принять экономически неэффективные меры, например централизовать НДФЛ в федеральном бюджете, что негативно скажется на развитии федерализма в России.

Таким образом, закрепление положения о неизменности налоговой ставки по НДФЛ в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию и в «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» представляется вполне оправданным, так как введение прогрессивной шкалы по данному налогу нежелательно в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе.

Альтернативным подходом к увеличению прогрессивности НДФЛ является расширение налоговых вычетов по данному налогу. Для увеличения прогрессивности НДФЛ необходимо использовать в основном стандартные налоговые выче-

¹ *Caminada K., Goudswaard K. Does a flat rate individual income tax reduce tax progressivity? A Simulation for The Netherlands // Public Finance and Management. 2001. 1(4). P. 471–499.*

ты, так как социальные, имущественные и профессиональные налоговые вычеты в основном связаны с поощрением (учетом) тех или иных видов расходов, а не с выравниванием доходов налогоплательщиков. Кроме того, очевидно, что имущественными вычетами (особенно в случае их значительного увеличения) будут пользоваться не самые бедные категории населения.

В отношении стандартных вычетов представляется целесообразным использовать в качестве механизмов повышения прогрессивности НДФЛ «универсальный налоговый вычет» и «вычет на детей», так как именно эти вычеты связаны с величиной дохода налогоплательщика. В связи с этим предложенные в «основных направлениях» меры представляются обоснованными. Однако необходимо оценить возможность более существенного увеличения стандартных налоговых вычетов — в перспективе до величины прожиточного минимума при одновременном повышении порогового значения накопленного дохода. При условии ежегодной индексации стандартных вычетов по НДФЛ на величину инфляции они способны выполнять стабилизирующую функцию по отношению к доходам беднейших слоев населения. При реальном росте заработной платы доля стандартных вычетов в налоговой базе по НДФЛ будет сокращаться. При снижении заработной платы в реальном выражении доля стандартного вычета в налоговой базе по НДФЛ будет, напротив, расти, снижая налоговую нагрузку на беднейшие слои населения. Следовательно, можно предположить, что в среднесрочной перспективе при условии сохранения устойчивых темпов роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат доля стандартных вычетов по НДФЛ в налоговой базе будет постепенно сокращаться. Необходимо также отметить, что решение об увеличении налоговых вычетов по НДФЛ следует отложить до тех пор, пока ситуация с инфляцией в России не будет урегулирована.

7.3. Единый социальный налог

7.3.1. Предпосылки проведения реформы, основные положения и результаты реформы единого социального налога (ЕСН) в 2001 г.

Система социальных платежей во внебюджетные фонды до реформы включала платежи в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования и Фонд занятости населения. При этом наибольшая часть социальных платежей приходилась на платежи в Пенсионный фонд. Суммарная предельная ставка отличалась для разных категорий налогоплательщиков, при этом для работодателей-организаций она составляла 38,5% (по отношению к налоговоисключающей базе)¹. Ставки отчислений во внебюджетные фонды в 2000 г. приведены в табл. 7.10.

¹ Ниже при проведении расчетов нами рассматривается как суммарная ставка подоходного налога и социальных платежей (единого социального налога), так и ставка социальных платежей (единого социального налога) по отношению к налоговоключающей базе — по аналогии с подоходным налогом. При этом необходимо отметить, что простое суммирование ставки подоходного налога и приведенной ставки социальных платежей 38,5% некорректно, поскольку, хотя они и относятся к одной и той же базе (с различиями на величину вычетов по подоходному налогу), в случае подоходного налога эта база — налоговоключающая, а в случае социальных платежей — налоговоисключающая. Так, например, при ставке подоходного налога 12%, а социальных платежей — 38,5% по налоговоисключающей и 1% по налоговоключающей ставке суммарная налоговоключающая ставка обложения доходов составляет $(12\% + 1\% + 38,5\%) / (100\% + 38,5\%) = 37,18\%$.

Таблица 7.10

**Ставки отчислений во внебюджетные фонды —
Пенсионный фонд РФ (ПФ РФ), Фонд обязательного медицинского
страхования РФ (ФОМС РФ), Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ)
и Государственный фонд занятости населения РФ (ФЗН РФ) в 2000 г., %**

Категории плательщиков налогов	Пенсионный фонд	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	Фонд социального страхования	Фонд занятости населения	Итого
1	2	3	4	5	6	7
Работодатели-организации	28	0,2	3,4	5,4	1,5	38,5
Работодатели-организации, занятые в производстве сельскохозяйственной продукции	20,6	0,2	3,4	5,4	1,5	31,1
Работодатели-организации, использующие труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации	28+14	0,2	3,4	5,4	1,5	52,5
Индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории РФ, частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы	20,6	0,2	3,4	5,4	—	29,6
Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения	20,6	0,2	3,4	—	—	24,2
Индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории РФ, частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы, осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам	28	0,2	3,4	5,4	—	37
Родовые, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, и крестьянские (фермерские) хозяйства	20,6	0,2	3,4	—	—	24,2
Родовые, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, крестьянские (фермерские) хозяйства, осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг	20,6	0,2	3,4	5,4	—	29,6

Окончание табл. 7.10

1	2	3	4	5	6	7
Адвокаты	20,6	0,2	3,4	5,4	—	29,6
Граждане (физические лица), осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам	28	0,2	3,4	5,4	—	37
Граждане (физические лица), работающие по трудовым договорам или получающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам	1	0,2	3,4	5,4	—	10

Примечание. Социальные платежи для основной категории граждан (чьи социальные платежи исчисляются работодателями-организациями) рассчитываются как соответствующая ставке процентная доля налоговой базы и являются частью издержек работодателя. Однако для предпринимателей и граждан, работающих по договорам гражданско-правового характера, в отличие от остальных категорий налогоплательщиков социальные платежи взимаются из доходов плательщиков социальных платежей. Таким образом, для приведения ставок для разных категорий граждан к сопоставимому виду, можно пересчитать ставку социальных отчислений налогоплательщиками-организациями как отношение социальных отчислений к сумме налоговой базы и социальных отчислений.

В результате реформы социальные платежи были объединены в один (единый социальный) налог, при этом суммарная (налогоисключающая) ставка социальных отчислений (единого социального налога) снизилась с действовавших в 2000 г. 38,5%, уплачиваемых работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6% (для самозанятых — до 22,8%, для сельскохозяйственных предприятий — 26,1%, для адвокатов — 17,6%) (табл. 7.11). Был принят ряд мер по сближению базы налогообложения и перечня не подлежащих налогообложению доходов для единого социального и подоходного налогов.

Таблица 7.11

**Ставки социального налога для разных категорий плательщиков
в 2001—2002 гг., %**

Налоговая база на каждого отдельного работника нарастающим итогом с начала года	ПФ РФ	ФСС РФ	ФОМС РФ (фед.)	ФОМС РФ (терр.)	Итого
1	2	3	4	5	6
Работодатели-организации и физические лица, производящие выплаты наемным работникам, за исключением выступающих в качестве работодателей налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей и родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования					
До 100 000 руб.	28	4	0,2	3,4	35,6
100 001—300 000 руб.	15,8	2,2	0,1	1,9	20,0
300 001—600 000 руб.	7,9	1,1	0,1	0,9	10,0
Более 600 000 руб.	2,0	0	0.	0	2,0*

Окончание табл. 7.11

1	2	3	4	5	6
Выступающие в качестве работодателей налогоплательщики — сельскохозяйственные товаропроизводители и родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования					
До 100 000 руб.	20,6	2,9	0,1	2,5	26,1
100 001—300 000 руб.	15,8	2,2	0,1	1,9	20,0
300 001—600 000 руб.	7,9	1,1	0,1	0,9	10,0
Более 600 000 руб.	2,0	0	0	0	2,0*
Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, за исключением адвокатов					
До 100 000 руб.	19,2	—	0,2	3,4	22,8
100 001—300 000 руб.	10,8	—	0,1	1,9	12,8
300 001—600 000 руб.	5,5	—	0	0,9	6,4
Более 600 000 руб.	2,0	—	0	0	2,0*
Адвокаты					
До 300 000 руб.	14	—	0,2	3,4	17,6
300 001—600 000 руб.	8,0	—	0,1	1,9	10
Более 600 000 руб.	2,0	—	0	0	2,0*

* Первоначально для доходов налогоплательщиков свыше 600 тыс. руб. была установлена ставка 5%, которая впоследствии была снижена до 2%.

Примечание. Для предпринимателей и адвокатов, в отличие от остальных категорий налогоплательщиков, социальные платежи изначально являются частью доходов налогоплательщиков, тогда как для работников организаций они часть издержек работодателя. Таким образом, для приведения ставок для разных категорий граждан к сопоставимому виду можно пересчитать ставку социальных отчислений налогоплательщиками-организациями как отношение социальных отчислений к сумме налоговой базы и социальных отчислений.

Важным шагом в реформировании единого социального налога стало введение регрессивной ставки ЕСН по шкале, приведенной в табл. 7.11 (ставка 5%, применяемая при налоговой базе свыше 600 тыс. руб., с 1 января 2002 г. была снижена до 2%). Необходимо отметить, что в 2001 г. предприятия могли пользоваться регрессией по социальному налогу при условии, что в предыдущем налоговом периоде величина налоговой базы в среднем на одного работника превышала 50 тыс. руб.¹, при этом при расчете средней налоговой базы не принимается во внимание налоговая база 10% работников с наибольшими доходами (для предприятий с численностью работников до 30 человек — 30% работников). В 2002 г. порог применения регрессии был существенно снижен — предприятия могли пользоваться регрессией по социальному налогу при условии, что в предыдущем налоговом периоде величина налоговой базы в среднем на одного работника превышала 2500 руб. (а не 50 тыс. руб., как годом ранее). С 2005 г. данное положение утратило силу и все ограничения на применение регрессии были сняты.

¹ В течение 2001 г. действовало переходное положение, предусматривавшее использование регрессионной шкалы налога при условии, что фактический размер выплат, начисленных в среднем на одного работника и принимавшихся за базу при расчете платежей в государственные внебюджетные фонды во втором полугодии 2000 г., превышал 25 тыс. руб.

7.3.2. Оценка влияния реформы социальных платежей в 2001 г. на поступления в бюджетную систему Российской Федерации

Прежде чем оценить влияние проведенной реформы на величину социальных платежей, необходимо отметить, что ниже мы рассматриваем социальные платежи (единицей социального налога) как налог на доходы. Более точный анализ последствий проведенной реформы должен включать анализ не только изменения величины и распределения налогового бремени, но и выгод, получаемых при финансировании социальных гарантий за счет социальных платежей.

При этом в Российской Федерации характерно значительное перераспределение средств федерального бюджета в пользу внебюджетных фондов, что снижает зависимость объема получаемых гарантий от величины сборов социальных платежей. Кроме того, относительная равномерность предоставления таких гарантий, практически не привязанная до введения накопительной части пенсий к доходам граждан, не обеспечивала связь объема гарантий и объема уплачиваемых социальных платежей. С учетом этих соображений, а также ряда теоретических и эмпирических результатов анализа социальных платежей в переходных экономиках¹ можно рассматривать социальные отчисления как налог на доходы.

Для анализа того, как снижение средней предельной ставки налогообложения доходов и переход к регрессивной шкале социальных платежей повлияли на изменение базы налогообложения и поступления социальных платежей (единого социального налога), воспользуемся результатами теоретических и эмпирических работ, посвященных анализу механизмов влияния снижения предельной ставки налога на доходы на величину налоговой базы и налоговых поступлений². Общим результатом работ, посвященных анализу уклонения от подоходного налогообложения³, является то, что с ростом предельной ставки налога растет уклонение от налогообложения — налогоплательщики декларируют меньшую часть общего дохода. И наоборот, при снижении предельной ставки налогообложения уклонение снижается. Суммарный эффект влияния на величину поступлений при этом является неоднозначным и зависит от соотношения изменения эффективной ставки налога и эластичности налоговой базы (уклонения от налогообложения) по величине предельной ставки налогообложения. При достаточно высокой эластичности налоговой базы по предельной ставке налога снижение ставки может привести к росту налоговой базы, который обеспечит более высокий рост поступлений, чем уменьшение поступлений из-за снижения эффективной ставки.

Для сопоставления изменения предельных ставок и изменения доходов были использованы данные российского мониторинга экономики и здоровья о доходах

¹ См., например: *Adema W.* Net social expenditure, Labour market and social policy // Occasional Papers. (2001). № 52. 2nd edition. DEELSA/ELSA/WD(2001)5. OECD; *Diamond P.A.* National Debt in a Neoclassical Growth Model // American Economic Review. (Dec. 1965). 55, 5 P. 1126—1150; *Rothschild M., Stiglitz J.* Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, The Quarterly Journal of Economics. (Nov. 1976). Vol. 90. № 4. P. 629—649.

² См.: *Slemrod J., Yitzhaki S.* Tax Avoidance, Evasion and Administration // NBER Working Paper. (2000). #7473. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, January 2000; *Feldstein M.S.* The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act // Journal of Political Economy. 1995. #103(3). P. 551—572; *Allingham M.G., Sandmo A.* (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis // Journal of Public Economics. 1972. #1. P. 323—328; Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды ИЭПП. М., 2003.

³ См.: *Allingham Sandmo* (1972). Op. cit.

домашних хозяйств в 2000 и 2001 гг., на основе которых в соответствии с действовавшим в 2000 и 2001 гг. законодательством о подоходном и социальном налогообложении были рассчитаны изменения предельных ставок налогообложения, которые были сопоставлены с изменениями доходов¹. Результаты расчета средних предельных ставок приведены в табл. 7.12.

Таблица 7.12

**Расчетное изменение предельных ставок налогообложения доходов
(подоходным и социальным налогами) по группам налогоплательщиков**

Диапазон дохода за год	Суммарная предельная ставка (2000), %	Суммарная предельная ставка (2001), %	Изменение суммарной предельной ставки, %
<3168	28,5	26,3	-2,3
3168—4800	37,2	26,3	-10,9
4800—50 000	37,2	35,8	-1,3
50 000—100 000	43,0	35,8	-7,1
100 000—150 000	43,0	27,5	-15,5
150 000—300 000	50,2	27,5	-22,7
300 000—600 000	50,2	20,9	-29,3
>600 000	50,2	17,1	-33,0

Примечание. Изменение суммарной процентной ставки для каждой группы рассчитывалось при предположении о том, что налогоплательщики в результате реформы не переходят в новую налоговую группу.

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

При сопоставлении изменения предельных ставок с изменениями доходов (расчетными изменениями поступлений подоходного и социального налогов) наблюдалось сокращение поступлений из-за снижения эффективной ставки налогообложения. При этом основным источником увеличения поступлений является не рост доходов налогоплательщиков с высокими доходами, а увеличение доходов налогоплательщиков в нижних интервалах ЕСН.

Полученные результаты достаточно условны и связаны со спецификой используемых для расчетов данных. Общим недостатком опросов домашних хозяйств является нерепрезентативность выборки по отношению к самым бедным и богатым домохозяйствам — их охватить, как правило, не удастся. Это означает, что налогоплательщики с высокими доходами в опросе, как правило, не отражены.

Гипотезу о влиянии предельных ставок налога на величину поступлений социальных платежей (единого социального налога) можно также проверить с использованием методов статистического анализа данных по регионам². Для оценки влияния реформы социальных платежей на величину уклонения от налогообложения использовались данные по регионам России за 2000 и 2001 гг. о поступлении средств во внебюджетные фонды в 2000 г. (по данным Росстата) и данные о поступлении единого социального налога в 2001 г. (по данным ФНС России).

¹ В данном случае применялась методология работ: *Feldstein (1995)*. Op. cit., *Ivanova A., Keen M., Klemm A. The Russian Flat Tax Reform // IMF. Dec. 2004*.

² Методологию анализа см. в: *Налоговая реформа в России: проблемы и решения*. Научные труды ИЭПП. М., 2003.

Полученные в результате такой оценки результаты позволяют получить декомпозицию изменения поступления социальных платежей (ЕСН) в 2001 г. по сравнению с 2000 г. (табл. 7.13).

Таблица 7.13

**Условная декомпозиция изменения поступления социальных платежей
(единого социального налога) в 2001 г. по сравнению с 2000 г.**

Фактор	Изменение поступления платежей в 2001 г. по сравнению с 2000 г.	
	млрд руб.	%
Поступление социальных платежей в 2000 г.	532,8	100
Переоценка доходов 2000 г. за счет учета неналоговых поступлений внебюджетных фондов	-36,2	-6,8
Снижение средней ставки социальных платежей (единого социального налога)	-35,7	-6,7
Снижение средней предельной ставки социальных платежей (единого социального налога)	+35,7	+6,7
Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов)	+11,1	+2,1
Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике	+95,5	+17,9*
Суммарное изменение поступлений	+70,4	+13,2
Поступления единого социального налога в 2001 г.	603,2	113,2
<i>Справочно: изменение поступления единого социального налога в реальном выражении</i>	-29,8	-5,6

* При оценке влияния инфляции на величину поступления единого социального налога использовался индекс потребительских цен (рост которого составил 18,8% в 2001 г.), при этом увеличение цен рассчитывалось по отношению к поступлениям социального налога в условиях 2001 г. после учета всех прочих факторов (роста реальных доходов населения, влияния средней эффективной и средней предельной ставки и др.), поэтому увеличение поступлений из-за повышения цен, равное 18,8% от поступлений после корректировки, не равно 18,8% от исходного фактического значения поступления социальных платежей в 2000 г.

Как видно из приведенной таблицы, в соответствии с высказанными выше гипотезами основными факторами изменения поступления единого социального налога в 2001 г. стали следующие.

Во-первых, это изменение средней эффективной ставки ЕСН, вызвавшее пропорциональное снижение поступлений единого социального налога (на величину около 35 млрд руб.). Во-вторых, это снижение средней предельной ставки налога, которое привело к сокращению уклонения от уплаты налога (соответствующий эффект сопоставим по величине с влиянием снижения средней эффективной ставки и составляет около 35 млрд руб.).

Кроме того, важными факторами изменения доходов стали увеличение суммарных (декларируемых и недекларируемых) доходов домашних хозяйств, оцененных по изменению расходов (+11,1 млрд руб.), а также изменение поступлений вследствие роста цен в экономике (+95,5 млрд руб.).

Оценим общий эффект от налоговой реформы, который складывается из двух составляющих: роста поступлений вследствие снижения средней предельной ставки

ЕСН («легализация» доходов) и снижения поступлений из-за снижения средней ставки ЕСН («чистый эффект изменения законодательства»). Если принять все остальные факторы как постоянные, то вклад снижения средней ставки социальных платежей (ЕСН) («легализация» доходов) в увеличение поступлений 2001 г. по сравнению с 2000 г. составил +35,7 млрд руб., а вклад снижения средней ставки социальных платежей в изменение поступлений ЕСН в 2001 г. по сравнению с 2000 г. составил (-35,7) млрд руб. Если предположить, что влияние данных факторов на поступления по ЕСН одинаково на всем рассматриваемом интервале, то совокупное воздействие реформы ЕСН, реализованной в 2001 г., на поступления по данному налогу будет таким, как показано в табл. 7.14.

Таблица 7.14

Влияние реформы ЕСН, проведенной в 2001 г., на поступления по данному налогу в 2001—2007 гг.

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления ЕСН (социальных платежей) в бюджетную систему РФ, % к ВВП	5,79	6,89	6,61	6,29	5,45	5,48	5,60
Вклад снижения средней предельной ставки ЕСН (социальных платежей) в 2001 г., % ВВП («легализация доходов»)	+0,4	+0,5	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4
Вклад снижения средней ставки социальных платежей в 2001 г., % ВВП	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Общий эффект реформы, % ВВП	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.14 данных, эффект снижения средней ставки социальных платежей был полностью нейтрализован эффектом снижения средней предельной ставки ЕСН (социальных платежей).

7.3.3. Сопоставление оценки результатов реформы ЕСН, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2005 г.

С 2005 г. базовая ставка ЕСН была снижена с 35,6 до 26%. Данная мера была принята с целью снизить общую ставку налогообложения доходов. Потенциальные выгоды от изменения схемы взимания ЕСН связывались с тем, что снижение предельной ставки налогообложения плательщиков с доходами до 100 тыс. руб. в год будет способствовать легализации их доходов. Подобный процесс наблюдался после реформы подоходного налога и введения ЕСН в 2001 г. Однако при прогнозировании последствий осуществления предлагаемых мер правительство исходило из консервативного сценария, не предполагавшего увеличения базы налога вследствие сокращения масштабов уклонения от него, тем более что эти изменения ставок не меняли предельных ставок для налогоплательщиков с высокими доходами, т. е. не меняли их стимулы уклонения от налога.

Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2005 г. потери федерального бюджета от снижения ставки ЕСН в 2005 г. оценивались на уровне 284,4 млрд руб. Поступления по ЕСН в федераль-

ный бюджет согласно проекту федерального бюджета должны были составить 266,5 млрд руб., что практически совпало с фактическими поступлениями по ЕСН в 2005 г. — 267,5 млрд руб. Из этого можно сделать вывод, что оценка потерь федерального бюджета от снижения эффективной ставки ЕСН в 2005 г. была спрогнозирована достаточно точно. Однако для оценки потерь всей бюджетной системы от реформы ЕСН в 2005 г. необходимо оценить, насколько изменение налогового законодательства повлияло на поступления в государственные внебюджетные фонды. Для этого рассчитаем эффективную ставку по всем составляющим ЕСН в 2004–2005 гг.¹ (табл. 7.15, 7.16).

Таблица 7.15

**Расчет эффективной ставки по ЕСН и страховым взносам
на обязательное пенсионное страхование в 2004 г.**

Налоговая база для исчисления налога	Федеральный бюджет		Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование		ФСС РФ		ФФОМС и ТФОМС	
	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %
Первый интервал (до 100 тыс. руб.)	1855	14,00	2027	14,00	1814	4,00	1863	3,60
Второй интервал (в том числе 100 тыс. руб.)	639	14,00	659	14,00	631	4,00	641	3,60
Второй интервал (сумма, превышающая 100 тыс. руб.)	380	7,90	393	7,90	374	2,20	383	2,10
Третий интервал (в том числе 300 тыс. руб.)	222	9,93	226	9,93	221	2,80	224	2,60
Третий интервал (сумма, превышающая 300 тыс. руб.)	79	3,95	83	3,95	78	1,10	81	1,10
Четвертый интервал (в том числе 600 тыс. руб.)	124	6,89	121	6,94	123	1,95	124	1,85
Четвертый интервал (сумма, превышающая 600 тыс. руб.)	136	2,00	133	0,00	133	0,00	137	0,20
Средневзвешенная эффективная ставка		12,10		12,12		3,42		3,11

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

¹ В данном случае рассчитывается эффективная ставка по начисленному ЕСН и взносам на обязательное пенсионное страхование.

Таблица 7.16

**Расчет эффективной ставки по ЕСН и страховым взносам
на обязательное пенсионное страхование в 2005 г.**

Налоговая база для исчисления налога (база для начисления страховых взносов)	Федеральный бюджет		Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование		ФСС РФ		ФФОМС и ТФОМС	
	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %	млрд руб.	ставка ЕСН, %
Первый интервал (до 280 тыс. руб.)	3314	6,00	3627	14,00	3267	3,20	3321	2,80
Второй интервал (280 тыс. руб.)	412	6,00	426	14,00	411	3,20	419	2,80
Второй интервал (свыше 280 тыс. руб.)	159	2,40	166	5,50	159	1,10	163	1,00
Третий интервал (600 тыс. руб.)	215	4,08	214	9,47	213	2,08	219	1,84
Третий интервал (свыше 600 тыс. руб.)	238	2,00	238	0,00	239	0,00	240	0,00
Средневзвешенная эффективная ставка		5,55		12,78		2,89		2,51

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Учитывая, что снижение эффективной ставки ЕСН для поступлений в федеральный бюджет с 12,1% в 2004 г. до 5,55% в 2005 г. привело к снижению поступлений по ЕСН в размере 284,4 млрд руб., рассчитаем суммарное влияние изменения эффективной ставки в 2005 г. по сравнению с 2004 г. для ЕСН, зачисляемого в бюджет, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ОМС).

Таблица 7.17

**Влияние изменения эффективной ставки в 2005 г.
по сравнению с 2004 г. для ЕСН и страховых взносов
на обязательное пенсионное страхование на поступления по ЕСН**

	Эффективная ставка в 2004 г., %	Эффективная ставка в 2005 г., %	Налоговая база в 2004 г., млрд руб.	Изменение в поступлениях, млрд руб.
Федеральный бюджет	12,10	5,55	3436,2	-284,4
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	12,12	12,78	3640,1	30,5
ФСС РФ	3,42	2,89	3373,4	-22,8
ФОМС и ТФОМС	3,11	2,53	3452,6	-25,4
Итого	30,75	23,73	—	-302,1

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Данные расчетов, приведенные в табл. 7.17, позволяют сделать вывод о том, что в результате реформы ЕСН поступления по этому налогу в бюджетную систему РФ сократились на 302,1 млрд руб. (на 27,8% от уровня поступлений в 2004 г.), или на 1,4% ВВП. Можно предположить, что снижение эффективной ставки ЕСН, осуществленное в 2005 г., будет приводить в дальнейшем к потере примерно 28% от поступлений ЕСН по сравнению с ситуацией отсутствия снижения ставки.

7.3.4. Реформирование единого социального налога в 2006 г.

Изменения, внесенные в Налоговый кодекс Федеральным законом от 6 декабря 2005 г. № 158-ФЗ, затронули лишь распределение ставки ЕСН. В целом ставка налога не изменилась. Сохранен на прежнем уровне и размер ставки ЕСН, подлежащего зачислению в федеральный бюджет. Но изменены ставки налога, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования.

С 1 января 2006 г. основная ставка, по которой исчисляют единый социальный налог налогоплательщики-работодатели, распределяется следующим образом:

- федеральный бюджет — 20%;
- Фонд социального страхования РФ — 2,9% (до 2006 г. — 3,2%);
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 1,1% (до 2006 г. — 0,8%);
- территориальные фонды обязательного медицинского страхования — 2,0%.

Данное изменение налогового законодательства могло привести к небольшому увеличению поступлений ЕСН, так как база ЕСН для платежей в Фонд социального страхования РФ несколько меньше, чем база для платежей в ФОМС и ТФОМС: в 2006 г. налоговая база по ЕСН для платежей в Фонд социального страхования составила 5488,9 млрд руб., а для ФОМС и ТФОМС — 5590,6 млрд руб.¹ Данное отличие обусловлено тем, что согласно п. 3 ст. 238 НК РФ в налоговую базу по ЕСН (в части суммы налога, подлежащей уплате в Фонд социального страхования РФ) не включаются вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по договорам гражданско-правового характера, авторским договорам.

Таким образом, несмотря на то что номинальная ставка ЕСН не изменилась, эффективная ставка ЕСН могла вырасти из-за увеличения доли ФОМС и ТФОМС и снижения доли ФСС в едином социальном налоге. Одновременно могли вырасти и поступления по ЕСН.

Таблица 7.18

Расчет поступлений в ФСС РФ и ФФОМС и ТФОМС при ставке ЕСН на 2005 и 2006 гг. в условиях 2006 г.

База для исчисления налога	ФСС РФ			ФФОМС и ТФОМС		
	млрд руб.	ставка 2005 г., %	ставка 2006 г., %	млрд руб.	ставка 2005 г., %	ставка 2006 г., %
Первый интервал (до 280 тыс. руб.)	3846	3,20	2,90	3922	2,80	3,10
Второй интервал (280 тыс. руб.)	653	3,20	2,90	665	2,80	3,10
Второй интервал (свыше 280 тыс. руб.)	254	1,10	1,00	257	1,00	1,10
Третий интервал (600 тыс. руб.)	336	2,08	1,89	344	1,84	2,03
Третий интервал (свыше 600 тыс. руб.)	400	0,00	0,00	404	0,00	0,00
Поступления, млрд руб.		153,75	139,36		137,34	152,01
Изменение поступлений, млрд руб.			-14,39			+14,67

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

¹ Источник: ФНС России, форма № 5-ЕСН на 1 января 2007 г.

Как видно из представленных в табл. 7.18 данных, изменение ставок ЕСН, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования, не привело к существенному изменению поступлений ЕСН. Поступления выросли лишь на 282 млн руб. (на 0,02%), или на 0,001% ВВП.

Подведем итоги сделанного выше анализа влияния изменения налогового законодательства на поступления по ЕСН в 2001—2007 гг. с учетом изменения деловой активности и легализации налоговых доходов вследствие изменения законодательства. Общий эффект от налоговой реформы ЕСН представлен в табл. 7.19.

Таблица 7.19

**Влияние налоговой реформы на поступления ЕСН
в 2001—2007 гг.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления в бюджетную систему РФ, % ВВП	5,79	6,89	6,61	6,29	5,45	5,48	5,60
Влияние налоговой реформы, % ВВП							
1. Вклад снижения средней ставки социальных платежей в 2001 г.	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
2. Снижение ставки ЕСН в 2005 г.					-1,4	-1,4	-1,4
3. Изменение ставок ЕСН, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования						+0,001	+0,001
4. Вклад снижения средней предельной ставки ЕСН в 2001 г.	+0,4	+0,5	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4
Итого «эффект реформы»	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,4	-1,4	-1,4

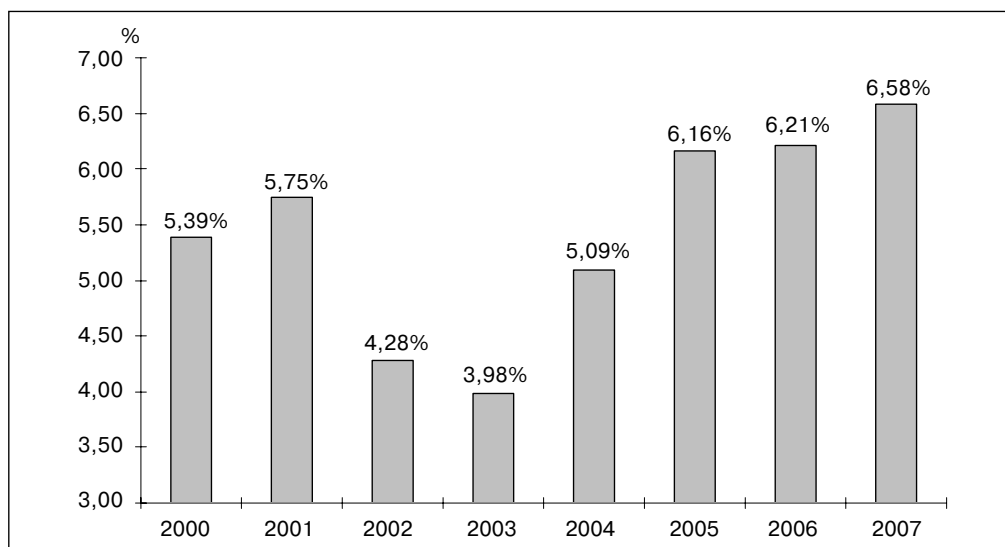
Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.19 данных, никакого повышения сборов ЕСН и взносов на обязательное пенсионное страхование в ответ на значительное снижение налоговой ставки не произошло.

Так как дальнейшее совершенствование единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование тесно связано с реформированием пенсионной системы, то возможные направления реформирования данного налога рассматриваются в разделе, посвященном пенсионной системе России (раздел 6.8).

7.4. Налог на прибыль организаций

За последние 8 лет наибольшей волатильностью как в реальном выражении, так и в долях ВВП характеризовались поступления налога на прибыль организаций (рис. 7.1).



Источники: Министерство финансов РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

Рис. 7.1. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг., % ВВП

7.4.1. Изменение поступлений налога на прибыль организаций в 2001 г. в связи с проведением налоговой реформы

Согласно оценке изменений доходной базы бюджетной системы РФ в связи с принятием отдельных глав части второй Налогового кодекса РФ¹ основными изменениями в налоговом законодательстве, повлиявшими на поступления по налогу на прибыль организаций, стали:

1) расширение налоговой базы из-за отмены оборотных налогов. Как было отмечено выше, увеличение поступлений по налогу на прибыль организаций в связи с расширением налогооблагаемой базы из-за отмены оборотных налогов должно было составить 28 млрд руб. (0,36% ВВП);

2) изменение налогооблагаемой базы в связи с введением новых ставок акцизов должно было увеличить поступления по налогу на прибыль на 4,9 млрд руб. (0,06%);

3) введение муниципальной ставки по налогу на прибыль организаций в размере 5% должно было согласно бюджетным проектировкам увеличить доходы бюджетной системы Российской Федерации на 70,8 млрд руб. (0,91% ВВП).

Согласно бюджетным проектировкам данные изменения в налоговом законодательстве должны были увеличить поступления по налогу на прибыль на 1,34% ВВП. При отсутствии подробных расчетов того, как были получены представленные выше оценки, трудно судить, насколько точной была методика прогнозирования изменения поступлений по налогу на прибыль организаций вследствие изменения налого-

¹ Источник: пояснительная записка к проекту федерального бюджета на 2001 г.

вого законодательства. Однако динамика некоторых макроэкономических показателей позволяет, с одной стороны, подтвердить позитивное влияние изменения налогового законодательства на объемы поступлений по налогу на прибыль организаций в 2001 г., а с другой — отметить гораздо меньший масштаб данного увеличения по сравнению с прогнозом.

Таблица 7.20

**Динамика поступлений по налогу на прибыль в бюджетную систему РФ
и валовой прибыли в 2000—2001 гг., % ВВП**

Показатель	2000	2001	Прирост
Поступления по налогу на прибыль организаций в бюджетную систему РФ	5,5	5,7	+0,2
Валовая прибыль	42,7	41,3	-1,4

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.20 данных, несмотря на снижение валовой прибыли в реальном выражении на 1,4% ВВП, поступления по налогу на прибыль организаций выросли на 0,2% ВВП.

Данный рост может объясняться в том числе и изменением налогового законодательства. Если бы поступления по налогу на прибыль организаций изменялись теми же темпами, что и валовая прибыль, то они составили бы в 2001 г. 5,3% ВВП, что на 0,4% ВВП меньше, чем фактический объем поступлений. Однако эта величина существенно меньше, чем увеличение налоговых поступлений, которое прогнозировалось при принятии федерального бюджета (увеличение поступлений на 1,34% ВВП по сравнению с уровнем 2000 г.). Следовательно, можно сделать вывод о том, что рост поступлений по налогу на прибыль организаций в ответ на изменение налогового законодательства был преувеличен. Скорее всего, рост был преувеличен в связи с введением муниципальной ставки по налогу на прибыль организаций в размере 5%, так как во многих регионах официальная ставка налога была ниже максимально возможной (35%) (из-за ее снижения на уровне субъектов Российской Федерации, а также местных органов самоуправления).

7.4.2. Реформа налога на прибыль организаций в 2002 г.

С 1 января 2002 г. вступила в силу глава 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций», где был реализован ряд мер по реформированию налога на прибыль. Основными из этих мер стали отмена значительной части льгот и вычетов, в первую очередь инвестиционной льготы, снижение ставки налога с 35¹ до 24%, снятие ряда ограничений на принятие к вычету расходов, необходимых для ведения бизнеса, изменение начисления амортизации, а также переход с кассового метода на метод начислений. Вступление в силу главы 25 НК РФ повлекло переход для большинства предприятий на обязательное ведение учета реализованной продукции и прибыли по факту отгрузки продукции, а не ее оплаты.

¹ Максимально возможная общая ставка налога на прибыль (до 2002 г.) была установлена в размере 35%: 11% — в федеральный бюджет, не выше 19% — в бюджеты субъектов РФ и не выше 5% — в местные бюджеты по решению представительных органов местного самоуправления (5%-я ставка налога на прибыль в местные бюджеты была установлена только в 2001 г.).

Особенно резкую критику со стороны бизнеса¹ вызывали принятие порядка обязательного применения для целей налогообложения учета по методу начислений и отмена льготы на финансирование капитальных вложений. В настоящее время в целом в обществе растет осознание правильности выбора обязательного учета по методу начислений. Однако вопрос отмены льгот, особенно инвестиционной, до сих пор является объектом дискуссий, причем часто утверждается, что стимулирующий эффект льготы не был компенсирован ни снижением ставок, ни разрешением вычета ряда расходов, ограниченных к вычету до реформы, ни изменением порядка амортизации с увеличением норм и установлением для большинства активов амортизации по методу убывающего остатка. При этом основным доводом в пользу инвестиционной льготы является, по существу, возможность предприятий снижать налоговые обязательства при осуществлении инвестиций.

Однако применение данной льготы вызывало серьезные искажения при принятии решений об инвестировании средств². Преимущества возникали у высокодоходных предприятий, а также в тех случаях, когда средняя налоговая норма амортизации была низкой. Если налоговая норма амортизации положительно зависела от фактического срока полезного использования актива, то в этом случае дестимулировались инвестиции в долгосрочные активы в сравнении с короткоживущими. Преимущества также создавались для инвестирования из нераспределенной прибыли в сравнении с иными источниками, особенно кредитами банков и займами (кроме некоторых видов облигаций). Такой подход по меньшей мере спорен, поскольку инвестирование на новых предприятиях и в проекты, требующие масштабных вложений, обычно предполагает использование заемного финансирования или дополнительной эмиссии акций. Предприятия, пользующиеся рыночной властью в своей отрасли, могли с большей вероятностью получить выгоду в виде права полностью вычесть инвестиции из налоговой базы, чем предприятия конкурентных отраслей. Отмена инвестиционной льготы в сочетании со снижением налоговой ставки и изменением порядка амортизации сделала налогообложение прибыли более нейтральным.

В пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2002 г. приведена следующая (табл. 7.21) оценка изменения поступлений по налогу на прибыль организаций из-за реформирования налогового законодательства.

Таблица 7.21

**Изменение поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации
в связи с реформированием налога на прибыль в 2002 г.**

Изменения в законодательстве по налогу на прибыль организаций	Изменение поступлений в бюджетную систему РФ	
	млрд руб.	% ВВП
1	2	3
Снятие ограничений с отдельных видов затрат и увеличение налоговых вычетов	-67,7	-0,64
Изменение амортизационной политики	-28,5	-0,27

¹ За возврат инвестиционной льготы по налогу на прибыль активно выступает Российский союз промышленников и предпринимателей (<http://rspp.ru/Default.aspx?CatalogId=234&dpo=1764>), а также общероссийская общественная организация предпринимателей «Деловая Россия» (http://www.deloros.ru/press/news/2078?phrase_id=208085). С аналогичным предложением выступает академик С. Глазьев.

² Подробнее см. главу 5; Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды ИЭПП. № 67Р. 2003.

Окончание табл. 7.21

1	2	3
Определение доходов по методу начисления	11,4	0,11
Изменение порядка списания убытков	-18,4	-0,17
Отмена льгот в части освобождения от налогообложения прибыли отдельных категорий налогоплательщиков	180,6	1,71
Снижение ставки	-192,9	-1,82
Итого	-115,4	-1,09

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

В целом анализ результатов реформы налога на прибыль позволил получить выводы о том, что реформирование налога на прибыль привело к относительному выравниванию налоговых условий для различных предприятий. Отмена льгот, которыми могли пользоваться не все налогоплательщики, компенсированная изменениями в правилах расчета амортизации, а также снижением ставки, привела к более равномерному распределению налоговой нагрузки.

Помимо реформы 2002 г. на поступления по налогу на прибыль организаций повлияли следующие изменения в налоговом законодательстве:

- 1) увеличение налоговой ставки по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями, с 6 до 9% в 2005 г.;
- 2) изменение базы из-за увеличения ставок НДС по нефти и газу горючему природному, из-за увеличения ставок экспортных пошлин на нефть, а также из-за снижения базовой ставки ЕСН в 2005 г.;
- 3) увеличение до 50% суммы переносимого убытка начиная с 2006 г.;
- 4) ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10% (амортизационная премия) начиная с 2006 г.;
- 5) изменение сроков списания расходов на НИОКР начиная с 2006 г.

Итоговая оценка влияния реформы налога на прибыль организаций на поступления по данному налогу представлена в табл. 7.22.

Таблица 7.22

Влияние налоговой реформы на поступления по налогу на прибыль организаций в 2001—2007 гг.

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Поступления по налогу на прибыль организаций, % ВВП	5,39	5,75	4,28	3,98	5,09	6,16	6,21	6,58
Влияние налоговой реформы, % ВВП								
1. Расширение налоговой базы из-за отмены оборотных налогов		0,36	0,27	0,25	0,32	0,39	0,39	0,41
2. Расширение налоговой базы из-за отмены налога с продаж					0,08	0,09	0,10	0,10
3. Введение главы 25 НК (в том числе и снижение налоговой ставки)			-1,09	-1,01	-1,30	-1,57	-1,58	-1,68

Окончание табл. 7.22

1	2	3	4	5	6	7	8	9
4. Увеличение налоговой ставки по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями, с 6 до 9%						0,10	0,10	0,11
5. Изменение базы из-за увеличения ставок НДС по нефти и газу горючему природному						-0,35	-0,38	-0,41
6. Изменение базы из-за увеличения ставок экспортных пошлин на нефть						-0,24	-0,24	-0,26
7. Изменение базы из-за снижения ставки ЕСН						0,51	0,51	0,54
8. Увеличение до 50% суммы переносимого убытка							-0,24	-0,25
9. Ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10% (амортизационная премия)							-0,41	-0,43
Итого «эффект реформы»	0,00	0,36	-0,82	-0,76	-0,90	-1,07	-1,76	-1,87

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.22 данных, налоговая реформа привела к значительному сокращению налоговой нагрузки по налогу на прибыль организаций. Данное сокращение колебалось от 0,82 до 1,87% ВВП. Следует отметить, что верхняя граница данного диапазона является достаточно условной, так как неочевидно, что темпы экономического роста и темпы роста декларируемой прибыли в экономике были бы в 2004—2007 гг. столь высокими без налоговой реформы. Однако первоначальные потери бюджета от снижения ставки налога на прибыль организаций в 2002 г. были оценены достаточно точно. Следовательно, можно сделать вывод о том, что в 2002—2003 гг. не произошло значимого роста поступлений по налогу на прибыль организаций в ответ на существенное снижение налоговой ставки.

Дальнейший резкий рост поступлений был вызван следующими факторами:

1) значительным ростом цен на энергоносители в 2004—2007 гг. (в 2002 и 2003 гг. средние цены на нефть Urals составили 23,7 и 27,1 долл. за баррель соответственно, а в 2004 г. цены выросли до 34,3 долл. за баррель, в 2005 г. — до 50,5 долл.).

2) перечислением в бюджет в I квартале 2005 г. платежа, связанного с погашением налоговой задолженности НК «ЮКОС». Этот же фактор внес вклад в увеличение поступлений в 2007 г.

Таким образом, можно сделать вывод, что в краткосрочной перспективе (2002—2003 гг.) снижение налоговой ставки и значительная реформа базы по налогу на прибыль организаций привели к снижению поступлений по данному налогу. Значительный рост поступлений в 2004—2005 гг. был во многом обусловлен факторами, не зависящими от успешности налоговой реформы. Опыт реформирования налога на прибыль позволяет еще раз подчеркнуть, что не существует детерминированной связи между снижением налогового бремени и ростом поступлений.

Несмотря на то что проделанные расчеты не позволяют нам признать рост налоговых поступлений по этому налогу в 2004—2007 гг. результатом исключи-

тельно налоговой реформы, следует отметить, что сама реформа налога на прибыль была в целом успешной. Критерием успешности в данном случае служит достижение тех целей, которые ставили перед собой власти, начиная данную реформу. Главная цель реформы — сделать налог более нейтральным для экономики — была в основном достигнута. При этом власти сознательно пошли на снижение налогового бремени (в бюджетных проектировках закладывалось снижение налоговых поступлений в результате изменения базы налога и снижения ставки). О возможном росте налоговых поступлений в ответ на реформу при планировании налоговых поступлений речи не шло. Как показал опыт 2002—2003 гг., такой подход полностью себя оправдал.

7.4.3. Перспективы реформирования налога на прибыль организаций

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, предусматриваются следующие меры по налогу на прибыль организаций.

1. Введение института консолидированной налоговой отчетности при исчислении налога на прибыль позволит консолидировать налоговые обязательства налогоплательщикам, входящим в один холдинг или группу компаний, что может снизить сферу применения трансфертных цен. Налогоплательщики также получают налоговую выгоду от суммирования прибылей и убытков различных компаний, входящих в холдинг (такой порядок им гораздо более выгоден, чем полная уплата налога на прибыль одними предприятиями и перенос убытков на будущее другими компаниями, входящими в холдинг). Естественным ограничением института консолидированного налогоплательщика является требование однородности организаций, консолидирующих свои обязательства по налогу на прибыль. Так, кредитные организации могут формировать консолидированную группу налогоплательщиков исключительно с участием других кредитных организаций, страховые организации — исключительно с участием страховых организаций. То же относится к негосударственным пенсионным фондам и профессиональным участникам рынка ценных бумаг.

2. В рамках совершенствования амортизационной политики был рассмотрен вопрос о концептуальном пересмотре подходов к начислению амортизации в налоговых целях начиная с 2010—2011 гг. В частности, начиная с 1 января 2009 г. амортизация при применении нелинейного метода будет начисляться не пообъектно, а по амортизационным группам (подгруппам)¹. Начиная с 2009 г. существенно повысятся коэффициенты амортизации по нелинейному методу. В результате может увеличиться заинтересованность хозяйствующих субъектов в применении нелинейного метода начисления амортизации. Это может привести к некоторому снижению поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации от налога на прибыль организаций.

При сравнительно активном переходе налогоплательщиков на нелинейный метод начисления амортизации поступления в консолидированный бюджет РФ могут снизиться в 2009 г. на 0,23% ВВП. Однако вполне возможен вариант, что в 2009 г.

¹ Статья 1 Федерального закона № 158-ФЗ от 22 июня 2008 г. «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

даже те налогоплательщики, которым переход на нелинейный метод начисления выгоден, не успеют сориентироваться и крупные потери доходов консолидированного бюджета РФ будут «отложены» на более поздний период, а в 2009 г. потери не превысят 30—40 млрд (оценка Минфина России). В долгосрочном периоде в номинальном выражении все потери консолидированного бюджета от ускорения амортизации будут восполнены. Однако из-за инфляции данные потери не будут восполнены в реальном выражении даже в долгосрочном периоде. Фактически это означает снижение налогового бремени.

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов» предусматривается также внесение в налоговое законодательство принципа «возврата льготы» в отношении амортизационной премии и ускоряющих коэффициентов при начислении амортизации. В случае если организация применяла ускоряющие коэффициенты при начислении амортизации или пользовалась амортизационной премией, то при продаже такого амортизируемого имущества ранее чем через 5 лет сумма ускоренной амортизации или амортизационной премии подлежит восстановлению в налоговой базе и при определении финансового результата от продажи основного средства не учитывается. Также предусматривается запрещение применения ускоренного коэффициента амортизации при повторном лизинге или сублизинге основных средств. Однако данные поправки не были включены в текст Федерального закона № 158-ФЗ от 22 июня 2008 г., и вопрос об их принятии остается открытым.

3. Установление ограничений по сроку и размеру прибыли, направляемой на погашение убытка поглощаемых компаний. Данная мера направлена на предотвращение злоупотреблений в сфере так называемой торговли убытками.

Кризис на фондовом рынке во второй половине 2008 г. заставил власти принять ряд срочных мер по его нейтрализации. Появились предложения по дальнейшему реформированию налоговой системы, в том числе и налога на прибыль организаций. Среди наиболее важных из предложенных мер можно отметить следующие:

- освободить от налога прибыль от продажи акций, которыми владели более года;
- ввести дополнительную амортизационную премию в размере до 30% стоимости оборудования.

Первая из перечисленных мер направлена на стимулирование вложений на фондовом рынке. Фискальный эффект от ее применения будет непосредственно зависеть от развития ситуации на фондовом рынке. В целом данную меру можно охарактеризовать как низкоэффективную с точки зрения ее способности повлиять на преодоление кризиса на фондовом рынке: кризис начался не из-за недостатков налоговой системы России, и даже более значительное снижение налогового бремени не способно заставить расти цены на акции в условиях дефицита ликвидности и кризиса доверия на мировых финансовых биржах. Для развития налоговой системы данная мера представляется сомнительной, увеличивая искажения в функционировании рыночной экономики, вносимые налоговой системой. Например, к негативным последствиям ее реализации можно отнести следующие.

1) При освобождении от налогообложения доходов от реализации ценных бумаг появляется возможность вывода из-под налогообложения доходов в виде прироста капитальной стоимости активов, связанных с активной деятельностью налогоплательщика (строительство, создание новых производств, улучшение земель

и т. д.)¹. Такие доходы выводятся из-под налогообложения, если реализуются не сами активы, стоимость которых увеличилась (здание, земля, имущественный комплекс), а акции организации, на балансе которой находятся эти активы. При этом освобождение фактически получает лицо (физическое или юридическое), реализующее акции, а приобретатель акций получает активы по новой, более высокой стоимости.

Кроме того, доходы от реализации активов (в том числе имущественных комплексов и недвижимости) могут выводиться из-под налогообложения через передачу соответствующего имущества аффилированной фирме в обмен на ее акции (если имущество передается по балансовой стоимости, налог не возникает) с последующей их реализацией на рынке ценных бумаг.

2) Следующий блок проблем, которые могут возникнуть в связи с предоставлением налогового освобождения по доходам от реализации ценных бумаг, связан с конструкцией соответствующих норм в налоговом законодательстве. Если доходы от реализации ценных бумаг, находившихся в собственности налогоплательщика более 1 года, будут освобождены от налогообложения, возникнет дополнительное ограничение на принятие в целях налогообложения убытков от реализации ценных бумаг, которые находились в собственности налогоплательщика менее 1 года. Это произойдет потому, что в настоящее время налоговая база по операциям с ценными бумагами определяется для краткосрочных (в собственности налогоплательщика менее 1 года) и долгосрочных (в собственности налогоплательщика от 1 года) ценных бумаг совместно, т. е. убытки от реализации краткосрочных бумаг могут уменьшать прибыль от реализации долгосрочных ценных бумаг в рамках соответствующей категории (обращающиеся на организованном рынке, не обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг). Если прибыль от реализации долгосрочных ценных бумаг не будет формировать налоговую базу, убытки от реализации краткосрочных ценных бумаг могут уменьшать только прибыли от реализации краткосрочных ценных бумаг.

Это также означает введение дополнительной градации (классификации ценных бумаг) для определения налоговой базы от реализации ценных бумаг. С учетом уже действующего деления на обращающиеся и необращающиеся ценные бумаги возникнет довольно сложная (особенно для физических лиц) конструкция определения налоговой базы. При этом следует отметить, что, если налоговое освобождение будет предоставлено по доходам от реализации не только ценных бумаг, но и финансовых инструментов срочных сделок и имущественных прав, определение налоговой базы (в связи с несколькими параметрами классификации) еще более усложнится, а возможности для необоснованного вывода доходов из-под налогообложения существенно возрастут.

Вторая из рассматриваемых мер (увеличение амортизационной премии с 10 до 30%) также является спорной для обеспечения нейтральности налоговой системы. Например, введение слишком высокой инвестиционной премии может приводить к отрицательным эффективным налоговым ставкам, если вычитается процент по заемным средствам. Это означает, что могут осуществляться такие проекты, которые не были бы реализованы в отсутствие налогообложения. Вполне может оказаться, что это проекты с устаревшей технологией. Такая мера создает преимущества долгоживущим активам, таким, как здания и сооружения, в сравнении с активами с коротким сроком эксплуатации (таким, как компьютеры). Это проти-

¹ Аналогичный аргумент приводился против предложения освободить от налогообложения доходы стратегических акционеров, полученные при реализации пакетов ценных бумаг.

воречит целям правительства поддерживать технический прогресс. Кроме того, данная мера способна существенно сократить поступления в бюджет. Если воспользоваться инновационным сценарием прогноза «Исходных условий на период до 2023 года», подготовленных Минэкономразвития РФ (МЭР), то потери консолидированного бюджета России от увеличения амортизационной премии в 2009 г. составят более 0,3% ВВП.

Неочевидной является и роль амортизационной премии в стимулировании инвестиций и обеспечении устойчивых темпов экономического роста. Данная мера может быть относительно эффективной, если необходимо подстегнуть экономический рост, а экономика легко «переваривает» инвестиции. Но если экономика перегрета, то ни к чему, кроме разгона инфляции, введение такой премии не приведет. Вместо увеличения амортизационной премии целесообразнее было бы принять меры по снижению инфляции, чтобы сделать долгосрочные капитальные вложения более выгодными.

7.5. Налог на добавленную стоимость

7.5.1. Динамика поступлений налога на добавленную стоимость в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг.

Анализ динамики поступлений налога на добавленную стоимость в бюджетную систему Российской Федерации в 2000—2007 гг. позволяет сделать вывод об отсутствии однозначных тенденций в изменении доли НДС в ВВП (табл. 7.23). Так, в 2000—2001 гг. продолжился рост поступлений НДС и был зафиксирован их максимум в 7,17% ВВП. Начиная с 2002 г. наблюдается устойчивая тенденция к ежегодному сокращению поступлений от НДС на 0,2—0,3 п. п. ВВП. По итогам 2006 г. сокращение поступлений составило 0,5 п. п. ВВП и было наибольшим за рассматриваемый период. В 2007 г. наблюдался рост поступлений.

В структуре поступлений НДС в 2000—2007 гг. произошло существенное сокращение доли НДС по внутренней реализации с 77,8% в 2000 г. до 61,5% в 2007 г. при одновременном увеличении поступлений налога от обложения импортируемых товаров.

Таблица 7.23

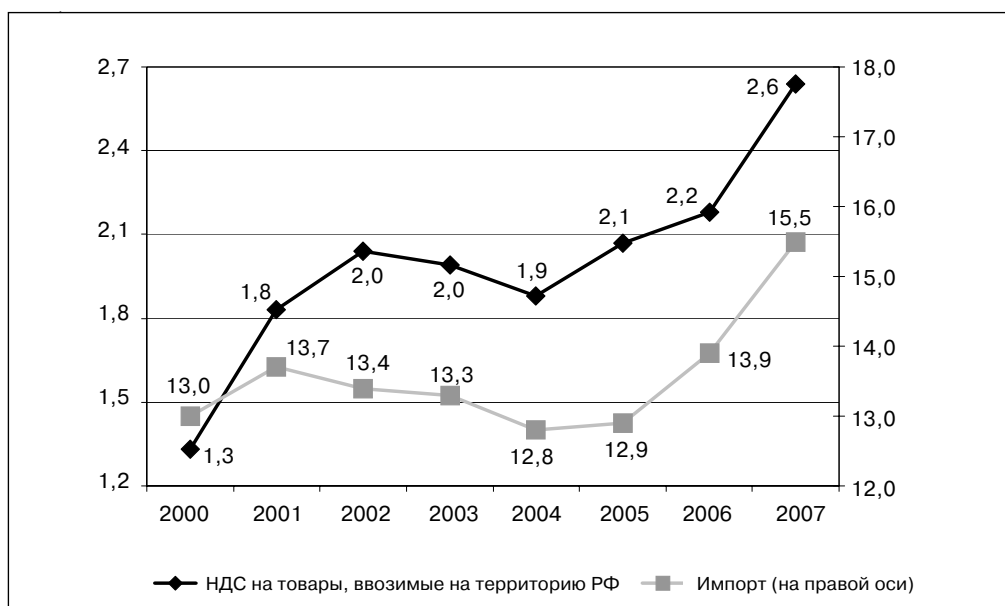
Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	% ВВП							
НДС, всего	6,25	7,17	6,96	6,66	6,30	6,18*	5,68	6,86
В том числе:	4,87	5,34	4,92	4,67	4,42	4,11*	3,47	4,22
на товары, реализуемые на территории Российской Федерации								
на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	1,38	1,83	2,04	1,98	1,89	2,07	2,20	2,64

* Без учета поступлений от «ЮКОСа».

Источники: Росстат; Минфин России; ФТС; расчеты авторов.

Для рассматриваемого периода характерно также совпадение динамики поступлений НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, с динамикой ввоза товаров (рис. 7.2). Наблюдаемая прямая зависимость поступлений НДС, взимаемого при ввозе товаров, от динамики импорта во многом объясняется тем фактом, что НДС на импортируемые товары взимается таможенными органами при пересечении таможенной границы РФ. Однако при дальнейшей реализации импортных товаров ранее уплаченный на таможне НДС принимается к вычету уже налоговыми органами, тем самым уменьшая суммы исчисленного НДС по товарам, реализуемым на территории РФ.



Источники: данные ФНС России; Минфина России.

Рис. 7.2. Динамика поступлений от НДС на ввозимые товары и объемов импорта, % к ВВП

В связи с тем что снижение бюджетных доходов от НДС происходило исключительно за счет сокращения поступлений налога, взимаемого при реализации товаров на территории РФ, объяснения подобной динамики следует искать в первую очередь в анализе изменений законодательства по НДС.

В 2001 г. был отменен ряд льгот по НДС, изменен порядок возмещения материальных затрат по вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам, расширен перечень товаров, облагаемых по ставке 10%. В совокупности данные меры привели к снижению налоговых поступлений на 0,16% ВВП.

В 2004 г. причиной сокращения поступлений от НДС можно считать снижение ставки НДС с 20 до 18%, что привело к потере доходов бюджетной системы в размере 0,65% ВВП. В этом же году произошло сокращение импорта на 0,5 п. п. ВВП по отношению к предыдущему году, что также повлияло на динамику поступлений от НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации.

В 2005 г. на объемы поступлений налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет большое влияние оказало поступление в январе 2005 г. налога на добавленную стоимость, доначисленного по результатам налоговых проверок не-

фтяной компании «ЮКОС». Общая сумма дополнительно поступивших доходов федерального бюджета составила порядка 138 млрд руб., что эквивалентно 0,64% ВВП. Если же рассматривать ситуацию с поступлением НДС без учета разовых доходов от обложения компании «ЮКОС», то их снижение продолжалось, чему также способствовало введение в главу 21 Налогового кодекса дополнений, определивших перечень операций с жилой недвижимостью и земельными участками, не подлежащих налогообложению (п. 6 ст. 146, подп. 22—23 п. 3 ст. 149 НК РФ). Введение принципа «страны назначения» с государствами — участниками СНГ, предусматривающего как возникновение обязанности у российских экспортеров уплачивать НДС на экспортируемую продукцию уже в бюджеты союзных государств, так и получение права облагать налогом импорт из стран СНГ, в конечном счете привело к снижению поступлений НДС на 0,25% ВВП.

В 2006 г. снижение бюджетных доходов от НДС составило в годовом исчислении около 0,64 п. п. ВВП, что является количественной оценкой масштабов воздействия на объем поступлений НДС в 2006 г. следующих факторов:

а) перехода на обязательное использование метода начислений как при определении момента возникновения налоговых обязательств, так и при возникновении права на налоговый вычет. Следствием данного изменения стало освобождение от налогообложения авансов, полученных при осуществлении в том числе и экспортных поставок. По оценкам ФНС России, сумма недопоступивших бюджетных доходов по этим основаниям только в 2006 г. составила 0,9% ВВП (239 млрд руб.);

б) перехода на общий порядок применения налоговых вычетов в части НДС, уплаченного поставщикам и подрядчикам при осуществлении капитального строительства. Бюджетные последствия данного нововведения, по оценкам ФНС России, выразились в недопоступлении налоговых доходов в бюджет в сумме около 125 млрд руб., или 0,47% ВВП.

Сами по себе данные факторы не приводят к изменению бюджетных доходов в долгосрочной перспективе (если не считать инфляционного обесценения налоговых обязательств и налоговых вычетов в условиях действовавшего ранее порядка), однако могут вызвать существенные колебания налоговых доходов в краткосрочной перспективе.

Кроме того, на сокращение объемов поступлений от НДС, взимаемого с реализации товаров на территории Российской Федерации, некоторое влияние оказали следующие изменения в налоговом законодательстве, вступившие в силу в 2006 г.:

- увеличение размера выручки для освобождения организации и индивидуального предпринимателя от исполнения обязанностей налогоплательщика с 1 до 2 млн руб. без учета НДС;
- введение освобождения от налогообложения ряда операций (услуги, связанные с обслуживанием банковских карт, реализация лома и отходов черных и цветных металлов, совершение нотариусами, занимающимися частной практикой, нотариальных действий).

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, возмещения в 2007 г. по данной статье составили 312,4 млрд руб.

Кроме того, оставались 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, произведенных 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 племенных 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 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.

Кроме того, в последние годы снижение поступлений НДС связано как с увеличением сумм возмещаемого экспортерам НДС в условиях роста цен на нефть, так и с растущей популярностью специальных налоговых режимов, создающих законные основания для налоговой оптимизации бизнеса.

Итоговая оценка влияния наиболее важных изменений в законодательстве по НДС на поступления по данному налогу представлена в табл. 7.24.

Таблица 7.24

Влияние налоговой реформы на поступления НДС в 2001—2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Поступления НДС, % ВВП	6,25	7,17	6,96	6,66	6,30	6,18*	5,68	6,86
Влияние налоговой реформы, % ВВП								
1. Отмена налоговых льгот в 2001 г.		+0,33	+0,32	+0,31	+0,29	+0,28	+0,26	+0,32
2. Изменение порядка возмещения материальных затрат по вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам и расширение перечня товаров, облагаемых по ставке 10%		-0,49	-0,09	-0,03	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01

Окончание табл. 7.24

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. Снижение базовой ставки налога с 20 до 18%					-0,65	-0,64	-0,59	-0,71
4. Введение принципа «страны назначения» с государствами — участниками СНГ						-0,25	-0,23	-0,28
5. Переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате НДС всеми налогоплательщиками по методу начислений							-0,90	
6. Установление общего порядка принятия к вычету сумм НДС при осуществлении капитальных вложений							-0,47	-0,35
Итого «эффект реформы»		-0,16	0,23	0,28	-0,37	-0,62	-1,94	-1,03

* Без учета поступлений от «ЮКОСа».

Как видно из представленных в табл. 7.24 данных, все изменения законодательства об НДС можно условно разделить на две группы в зависимости от их влияния на поступления по данному налогу:

1) изменения законодательства, которые влияют на уровень налоговой нагрузки на постоянной основе. Наиболее существенным изменением в этой группе стало снижение базовой ставки НДС с 20 до 18%;

2) изменения законодательства, оказывающие в основном лишь временное воздействие на уровень налоговых поступлений: установление общего порядка принятия к вычету сумм НДС при осуществлении капитальных вложений, переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате НДС всеми налогоплательщиками по методу начислений и др.

Представленные в табл. 7.24 данные позволяют сделать вывод о том, что снижение налоговой нагрузки по НДС, даже когда оно носило постоянный характер, не привело к росту налоговых поступлений.

7.5.2. Перспективы дальнейшего реформирования НДС

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, по НДС предлагаются поправки технического характера. В частности, предлагается исключить из перечня документов, необходимых экспортерам для подтверждения права на нулевую ставку налога, выписку банка о поступлении экспортной выручки. Также запланирована поправка, принятие которой позволит налоговым органам принимать к вычету часть заявленной к вычету суммы НДС — сейчас при несогласии налоговых органов с отдельными позициями в декларации отклоняется весь документ.

Несмотря на то что в преамбуле к «Основным направлениям налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» значительное внимание уделяется необходимости унификации налоговых ставок, в предлагаемых мерах отсутствуют предложения по унификации ставок НДС. Вместе с тем представляется целесообразным в среднесрочной перспективе рассмотреть возможность отмены льготной 10%-й ставки НДС. Такая мера не только увеличит

нейтральность налоговой системы, но и сократит потери федерального бюджета от использования пониженной ставки в размере 0,25% ВВП (табл. 7.25).

Таблица 7.25

Потери федерального бюджета от использования 10%-й льготной ставки по НДС в 2004—2010 гг., % ВВП

Показатель	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Поступления по НДС	6,27	6,81	5,68	6,86	6,11	6,11	6,11
Потери федерального бюджета от использования 10%-й льготной ставки по НДС	0,27	0,27	0,23	0,25	0,25	0,24	0,24

Источники: Федеральное казначейство; расчеты ИЭПП.

Рассматривая перспективы реформирования НДС, необходимо отметить, что в 2007—2008 гг. обострилась дискуссия о существенном снижении НДС. В апреле 2008 г. Минэкономразвития России направило в Минфин России набор предложений по первоочередным мерам налоговой политики¹, среди которых особое внимание уделялось вопросу снижения базовой ставки НДС до уровня 12—13% с 2009 г. с одновременной ликвидацией пониженной ставки НДС и компенсирующим повышением размеров ставок акцизов.

Проблемы с администрированием НДС в части использования льготных ставок и предоставления возмещений объективно существуют во всех странах, применяющих данный налог. Однако это вовсе не является основанием для снижения размера базовой (номинальной) ставки НДС, который в России вполне соответствует уровню ставок в большинстве стран ЕС. Отдельно отметим, что в странах ЕС в последние десятилетия наблюдается тенденция не к снижению ставки НДС, а, напротив, к ее повышению.

Таблица 7.26

Динамика изменения базовой ставки НДС в странах ОЭСР, %

Страна	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Австралия	—	—	—	—	—	10	10	10
Австрия	16	18	20	20	20	20	20	20
Бельгия	18	16	19	19	20,5	21	21	21
Канада	—	—	—	—	7	7	7	6
Чехия	—	—	—	—	22	22	19	19
Дания	15	22	22	22	25	25	25	25
Финляндия	—	—	—	—	22	22	22	22
Франция	20	17,6	18,6	18,6	20,6	20,6	19,6	19,6
Германия	11	13	14	14	15	16	16	19
Греция	—	—	—	18	18	18	19	19

¹ Письмо заместителя министра экономического развития и торговли РФ С.С. Воскресенского заместителю министра финансов С.Д. Шаталову от 7 апреля 2008 г. № 4242-СВ/Д01 «О первоочередных мерах налоговой политики».

Окончание табл. 7.26

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Венгрия	—	—	—	25	25	25	20	20
Исландия	—	—	—	22	24,5	24,5	24,5	24,5
Ирландия	19,5	25	23	23	21	21	21	21
Италия	12	15	18	19	19	20	20	20
Япония	—	—	—	3	3	5	5	5
Корея		10	10	10	10	10	10	10
Люксембург	10	10	12	12	15	15	15	15
Мексика		10	15	15	15	15	15	15
Нидерланды	16	18	19	18,5	17,5	17,5	19	19
Новая Зеландия	—	—	—	—	12,5	12,5	12,5	12,5
Норвегия		20	20	20	20	23	25	25
Польша	—	—	—	—	22	22	22	22
Португалия	—	—	—	17	17	17	21	21
Словакия	—	—	—	—	23	23	19	19
Испания	—	—	—	12	16	16	16	16
Швеция	17,65	20,63	23,46	23,46	25	25	25	25
Швейцария	—	—	—	—	6,5	7,5	7,6	7,6
Турция	—	—	—	10	15	17	18	18
Великобритания	8	15	15	15	17,5	17,5	17,5	17,5
США	—	—	—	—	—	—	—	—

Источник. OECD Revenue Statistics.

Как видно из представленных в табл. 26 данных, за 1975—2007 гг. в 30 странах ОЭСР был зафиксирован 41 случай повышения ставки НДС (не считая случаев первоначального введения НДС) и только 11 раз ставку снижали. При этом в двух странах (Нидерландах и Франции) были зафиксированы случаи, когда после снижения ставки НДС ее приходилось снова повышать из-за возникших проблем с доходами бюджетной системы.

Зачастую основным аргументом в пользу снижения налоговой ставки НДС является его «низкая реальная собираемость». Для характеристики эффективности администрирования налога в международной практике традиционно применяется коэффициент собираемости НДС (*C-efficiency*), который рассчитывается как пропорция текущих поступлений НДС в расчетной величине поступлений при применении основной ставки НДС ко всем статьям потребления (иными словами, этот коэффициент представляет собой отношение эффективной ставки налога к ее номинальной базовой величине, т. е. представляет собой фактическую долю налоговой базы НДС в ВВП или конечном потреблении).

Высокое значение коэффициента собираемости предполагает равномерное применение НДС к широкой базе при эффективном администрировании налога, в то время как низкое значение данного коэффициента отражает размытую нало-

говую базу ввиду освобождений или льготных ставок, а также низкое качество его администрирования. В развитых странах этот коэффициент варьировался в пределах 42—65%. Исключение составляли развитые страны с крайне низкой базовой ставкой налога (Япония, Канада, Корея, Новая Зеландия) и широкой базой обложения¹.

Таблица 7.27

**Расчет коэффициента собираемости НДС для России
за 2003—2007 гг.**

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления НДС, всего, % ВВП	6,66	6,27	6,81	5,62	6,86
Поступления НДС за вычетом разовых поступлений от «Юкоса» (устранение искажений), % ВВП	6,66	6,27	6,18	5,62	6,13
Конечное потребление, % ВВП	68,15	66,88	66,42	66,00	65,76
Базовая ставка НДС, %	20	18	18	18	18
Коэффициент собираемости, %	48,9	52,1	51,7	47,3	51,8

Как следует из табл. 7.27, коэффициент собираемости для России вполне соответствует его уровню для большинства развитых стран, использующих сопоставимые базовые ставки налога, а потому вывод о «неприемлемости такого коэффициента собираемости для развитых стран» безоснователен.

Налог на добавленную стоимость — это налог, переносимый в бюджет на каждом этапе создания добавленной стоимости, и потому объемы его поступлений по видам экономической деятельности напрямую зависят от структуры российской экономики и наличия законодательно установленных освобождений, льгот и исключений из общего порядка обложения, применимых в этих отраслях (типичных для отраслей). Так, например, по отрасли «сельское хозяйство» поступление НДС традиционно является отрицательным, что преимущественно объясняется широтой применения льготной ставки НДС, в результате чего объем начислений становится меньше объемов налоговых вычетов, но никак не высоким уровнем налоговых уклонений и махинаций в отрасли.

В качестве еще одного аргумента в пользу снижения НДС РСПП и «Деловая Россия» указывали то, что это налог якобы угнетает отрасли экономики с высокой добавленной стоимостью. Однако этот аргумент никакого отношения к действительности не имеет. Являясь косвенным налогом, НДС в конечном счете уплачивается либо непосредственно потребителями товаров (работ, услуг), либо лицами, приобретающими для них эти блага. Поэтому в условиях неизменности поведения участников рынка единственным бенефициаром от снижения налоговой ставки были бы потребители, которые фактически получили бы от государства 5—6%-ю скидку с розничных цен всех облагаемых НДС товаров, работ, услуг. Однако такое допущение является преувеличением, и представляется более разумным предположить, что снижение ставки налога потенциально приведет к взаимозависимым изменениям в цене до взимания налога, в объемах спроса и предложения, распределении ресурсов, в частности капитальных и трудовых, а также в уровне бюджетных поступлений и расходов.

¹ OECD Consumption Tax Trends 2006 and OECD calculations.

Таким образом, прямая выгода от снижения НДС будет разделена между домохозяйствами и производителями товаров (работ, услуг) в том же соотношении, что и распределение бремени налогообложения НДС между ними, т. е. будет зависеть от эластичности спроса и предложения на товары (работы, услуги), а не от объема создаваемой добавленной стоимости. Тем более ошибочным было бы утверждать, что, снижение ставки будет способствовать оживлению инвестиционной активности в отраслях с высокой добавленной стоимостью. Например, снижение НДС будет выгодно производителям такой «инновационной» отрасли, как производство спиртных напитков. Так как спрос на данные товары неэластичен, всю выгоду от снижения НДС получают производители.

НДС — налог на потребление, а эффективная ставка НДС не является функцией от размера добавленной стоимости, создаваемой в отрасли (предприятии). Независимо от того, как распределяется бремя НДС между потребителями и производителями, для конкретного предприятия налоговые обязательства по НДС не связаны с тем, какова у него доля добавленной стоимости.

Аргумент о том, что снижение НДС приведет к росту инвестиционной активности, также представляется спорным. Во-первых, в условиях очевидного перегрева экономики стимулирование дополнительных инвестиций не самая очевидная цель бюджетной политики. Во-вторых, на инвестиционную активность накладывают определенные ограничения такие факторы, как доступность инвестиционных товаров (включая импортные) и наличие «длинных» денег в распоряжении производителей.

По расчетам, введение единой ставки НДС на уровне 12% повлечет прямые потери бюджетных доходов в пределах 1,9% ВВП (табл. 7.28).

Таблица 7.28

Изменение поступлений по НДС при различных вариантах введения единой ставки данного налога

Единая ставка НДС	% ВВП	млрд руб.		
		2009	2010	2011
10%	-2,58	-1 148,1	-1 308,3	-1 470,0
12%	-1,87	-831,5	-947,5	-1 064,6
13%	-1,51	-673,2	-767,1	-861,9
18%	0,27	118,4	134,9	151,6
<i>Справочно: ВВП, млрд руб.</i>		44 565	50 781	57 058

Попытка компенсировать выпадающие доходы бюджета за счет увеличения ставок акцизов не представляется реалистичной. Дело в том, что, как было показано выше, на протяжении всего периода налоговой реформы поступления от акцизов в бюджетную систему страны сокращались (подобная динамика поступлений акцизов связана преимущественно с динамикой объемов реализации подакцизных товаров, которые ежегодно отстают от темпов роста ВВП в стране, а лишь во вторую очередь зависит от уровня индексации ставок). Более того, общий объем поступлений акцизов в 2007 г. составил менее 1,0% ВВП, в то время как объем выпадающих доходов от снижения ставки НДС составит, по самым скромным подсчетам, не менее 1,1—1,3% ВВП (речь идет о бюджетах всех уров-

ней) со всеми возможными корректировками на рост поступлений по другим налогам.

Таким образом последствия снижения ставки НДС с точки зрения инвестиционной активности будут незначительными, особенно в долгосрочной перспективе. Фактически эффект может быть даже отрицательным с учетом того, что НДС вызывает меньше диспропорций по сравнению с другими налогами, которые может ввести правительство с целью замещения выпадающих бюджетных поступлений (например, увеличение ставки акцизов или замена НДС на налог с продаж).

7.6. Акцизы

Поступления акцизов за 2001—2007 гг. уменьшились более чем вдвое, составив в 2007 г. 0,9% ВВП вместо 2,3% в 2000 г. До 2003 г. включительно налоговые поступления от акцизов как в реальном выражении, так и по отношению к ВВП заметно колебались. Однако в целом поступления росли, достигнув в 2001 г. максимальных значений за весь послекризисный период. Рост поступлений в 2001—2003 гг. был обусловлен введением акцизов на дизельное топливо и моторные масла, увеличением ставок на алкогольную продукцию, бензин (более чем в 3 раза)¹, а также акцизов на природный газ, рост мировых цен на который вызвал соответствующий рост акцизов. Так, поступления акцизов в 2003 г. выросли на 0,2 п. п. ВВП относительно соответствующего уровня в 2002 г. и вместе с тем на 0,1 п. п. ВВП ниже аналогичного показателя в 2000 г.

Слом тенденции к росту акцизов, зафиксированный в 2004 г. и положивший начало сокращению их реальной величины и доли в ВВП, в значительной степени был обусловлен отменой с 1 января 2004 г. акциза на природный газ. 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.

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. В целом на фоне незначительного уровня индексации ставок акцизов динамика налоговой базы подакцизных товаров является основным фактором, обуславливающим 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.

¹ Столь значительное увеличение ставки акциза на бензин было призвано компенсировать отмену налога на реализацию горюче-смазочных материалов и снижение ставки налога на пользователей автомобильных дорог.

Выводы

Подводя итог оценке промежуточных результатов налоговой реформы, необходимо отметить, что за рассматриваемой период Россия добилась значительных успехов в области построения эффективной налоговой системы. К наиболее значимым успехам можно отнести следующее:

- 1) отмену оборотных налогов и налога с продаж;
- 2) реформирование налогообложения доходов населения (установление плоской шкалы НДФЛ и регрессивной шкалы ЕСН);
- 3) реформирование налога на прибыль, направленное на ликвидацию льгот при одновременном увеличении норм амортизации и снижении ставки налога;
- 4) усиленное обложение природной ренты: введение налога на добычу полезных ископаемых и привязку нефтегазовых доходов федерального бюджета (НДПИ и экспортных пошлин на энергоносители) к мировым ценам на сырье.

Совокупное влияние налоговой реформы на поступления основных налогов представлено в табл. 7.29.

Таблица 7.29

**Влияние реформы основных налогов на уровень налоговой нагрузки,
% ВВП***

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Отмена оборотных налогов и налога с продаж**	-1,68	-1,77	-2,97	-3,22	-3,12	-3,11	-3,08
2. Реформа НДФЛ	+0,80	+0,92	+0,96	+0,94	+0,91	+0,97	+1,46
3. Реформа ЕСН***	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,89	-0,89	-0,86
4. Реформа налога на прибыль организаций****		-1,09	-1,01	-1,3	-1,47	-2,13	-2,25
5. Реформа НДС	-0,16	0,23	0,28	-0,37	-0,62	-1,94	-1,03
Итого изменение доходов бюджетной системы	-1,04	-1,71	-2,74	-3,95	-5,19	-7,1	-5,76
<i>Справочно: нефтегазовые доходы федерального бюджета (НДПИ на нефть и газ природный и экспортные пошлины на энергоносители)</i>	3,8	4,7	5,2	5,4	6,6	10,2	11,1

* Оценка влияния реформы основных налогов на уровень налоговой нагрузки носит упрощенный характер. Влияние изменения законодательства на поведение хозяйствующих субъектов (за исключением принятия решения о легализации доходов) в данной оценке не учитывается.

** С учетом частичной компенсации выпадающих доходов за счет роста базы по налогу на прибыль организаций;

*** С учетом частичной компенсации выпадающих доходов за счет роста базы по налогу на прибыль организаций;

**** Без учета расширения налоговой базы из-за отмены налога с продаж и оборотных налогов, снижения базовой ставки ЕСН, а также без учета сужения налоговой базы из-за изменения ставок НДПИ и экспортных пошлин.

Из представленных в табл. 7.28 данных можно сделать следующие выводы:

1) налоговая реформа привела к существенному снижению налоговой нагрузки на экономику: ежегодно в период с 2001—2006 гг. налоговая нагрузка сокращалась примерно на 1% ВВП;

2) снижение налоговой нагрузки по основным налогам компенсировалось существенным приростом нефтегазовых доходов и отчасти увеличением налоговой базы вследствие ускоренного экономического роста и легализации доходов. Та-

ким образом, снижение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор стало возможным в основном не благодаря расширению налоговой базы в ответ на снижение налоговых ставок, а благодаря внешнеэкономической конъюнктуре. При ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры нельзя исключать необходимость повышения налогового бремени;

3) как показал анализ налоговой реформы, были снижены налоговые ставки по многим налогам (НДФЛ, НДС, ЕСН, налог на прибыль). Вместе с тем, как видно из представленных в табл. 7.28 данных, очевидный рост налоговых поступлений в ответ на снижение налоговой ставки был зафиксирован лишь по НДФЛ.

В целом преобразования в налоговой сфере привели к росту поступлений в бюджет расширенного правительства при одновременной активизации деловой активности. Однако в конце рассматриваемого периода были сделаны некоторые шаги, сомнительные с точки зрения повышения эффективности налоговой системы (например, снижение базовой ставки НДС с 20 до 18%). Особую тревогу вызывает усиление дискуссии о необходимости дальнейшего снижения НДС.

В связи с этим крайне полезно учесть накопленный страной опыт в проведении налоговой реформы. Значительный рост поступлений в ответ на снижение налоговых ставок в 2000—2001 гг. является исключением из общего правила. В современной России — при нынешнем уровне «теневого сектора экономики», высокой загруженности производственных мощностей и занятости населения — снижение налоговых ставок, скорее всего, не приведет к росту налоговых поступлений. Как показал опыт реформирования ЕСН в 2005 г., никакого роста налоговой базы «в ответ» на снижение налогового бремени не произошло, а поступления в бюджет расширенного правительства значительно снизились. В существующих макроэкономических условиях снижение налогового бремени не может привести к росту налоговых поступлений даже в среднесрочной перспективе. В краткосрочном периоде любое снижение налогового бремени чревато всплеском инфляции.

Глава 8

Финансовый федерализм

Введение

В 2000—2007 гг. институт фискального федерализма претерпел существенные изменения.

Были решены многие ранее существовавшие проблемы в организации межбюджетных отношений:

- упорядочено бюджетное устройство;
- разграничены расходные полномочия между уровнями власти;
- установлены стабильные доходные источники бюджетов всех уровней;
- определены принципы и методики формирования и распределения межбюджетных трансфертов.

Большая часть вышеназванных результатов была достигнута в рамках реализации программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 г., принятой в 2001 г.¹ В 2005—2007 гг. была продолжена работа по разграничению полномочий между уровнями власти, а также по совершенствованию методик распределения межбюджетных трансфертов². В условиях высоких темпов экономического роста финансовое состояние субнациональных бюджетов с учетом получаемой федеральной финансовой помощи можно охарактеризовать как стабильно устойчивое.

Кроме того, в 2005 г. в рассматриваемой сфере были приняты или вступили в силу решения, существенно изменившие институт бюджетного федерализма. В результате в 2005—2007 гг. в России сформировалась национальная модель федерализма, существенно отличающаяся от моделей, апробированных в развитых федеративных государствах. Условно данную модель можно охарактеризовать как корпоративный федерализм³.

¹ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

² Данная работа проводилась в рамках реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

³ Подробнее см. *Назаров В.* Эволюция моделей федерализма — российский и зарубежный опыт // *Экономическая политика.* 2007. Март.

Отличительной чертой корпоративного федерализма является значительная централизация ряда важнейших полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра. Федеральное правительство обладает широкими полномочиями, устанавливает единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, обеспечивает единство налоговой системы для всей Федерации. Такими же правами обладает федеральное правительство в относительно централизованных федерациях, например в Германии. Однако там субнациональные власти через партийную систему и Бундесрат имеют возможность оказывать значительное влияние на формирование политики федерального центра. В России же централизация полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра дополняется административно-политическим контролем за субнациональными властями. При этом федеральный центр во многом воспринимает регионы как филиалы корпорации, ставит перед ними стратегические цели и оценивает региональные власти по результатам их работы.

2005 год стал годом окончательного оформления этой системы: вступил в силу Закон об изменении порядка выборов глав субъектов РФ (в результате чего прямые выборы губернаторов населением были отменены) и был проведен ряд выборов-назначений по новой схеме выборов глав субъектов РФ; федеральный центр принял ряд односторонних решений по «монетизации льгот», осуществлению административной реформы и проведению национальных проектов, при этом субнациональным властям досталась роль «ответственных исполнителей» отдельных мероприятий, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

8.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в 2000—2007 гг.

8.1.1. Вертикальная сбалансированность бюджетной системы

Основные тенденции в области отношений между различными уровнями власти находят отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. В табл. 8.1 представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета.

Таблица 8.1

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992—2007 гг., %

Показатель	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

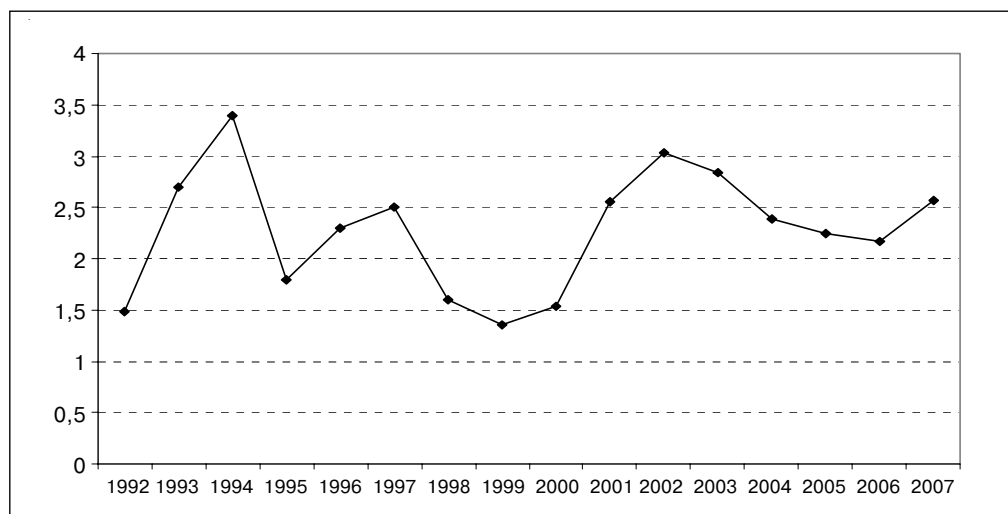
Источники: Министерство финансов РФ; расчеты авторов.

Анализируя данные табл. 8.1, можно отметить следующее. За 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, закрепленных за региональными бюджетами, по сравнению с налоговыми поступлениями в федеральный бюджет. Например, в 2007 г. два крупнейших источника доходов консолидированного бюджета субъектов РФ — налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц — выросли в номинальном выражении к уровню 2006 г. на 32 и 36% соответственно, тогда как доходы федерального бюджета росли существенно более медленными темпами (поступления по НДС выросли на 26%, а доходы от внешнеэкономической деятельности лишь на 4%). В итоге доходы консолидированного бюджета субъектов РФ без учета безвозмездных поступлений выросли в 2007 г. на 31% в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2006 г., тогда как доходы федерального бюджета — лишь на 21%.

При этом доля региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1999—2005 гг. не имела четкой тенденции к сокращению. После некоторого сокращения в 2006 г. (связанного со значительным увеличением расходов федерального бюджета, в том числе на проведение национальных проектов) доля региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации выросла в 2007 г. и приблизилась к показателям, характерным для 2002—2005 гг.

При этом федеральная финансовая помощь регионам, рассчитанная как доля ВВП, в 2003—2006 гг. стабильно сокращалась (рис. 8.1).



Источники: Федеральное казначейство России; Росстат.

Рис. 8.1. Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992—2007 гг., % ВВП

Приведенные выше данные позволяют сделать вывод о том, что в 1999—2005 гг. в России увеличился вертикальный дисбаланс в распределении доходных источ-

ников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями власти. Данная тенденция была несколько скорректирована в 2006—2007 гг.: перераспределение расходных обязательств в 2006 г., увеличение финансовой помощи регионам в 2007 г., а главное — быстрый рост налоговой базы по источникам, закрепленным за субнациональными бюджетами, несколько увеличил финансовую автономию регионов.

8.1.2. Влияние налоговой реформы на структуру налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ

В структуре налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ в рассматриваемый период произошли существенные изменения (табл. 8.2).

Таблица 8.2

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 1999—2007 гг., %

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Налог на прибыль	26,0	25,1	30,5	23,4	24,8	34,1	42,8	42,2	42,3
Подходный налог с физических лиц	18,1	17,0	25,7	28,7	31,8	29,6	31,7	33,8	35,0
Налог на добавленную стоимость	12,3	9,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Акцизы	4,5	4,1	4,1	4,0	6,3	6,6	6,6	5,8	5,0
Налоги на малый бизнес*	1,1	1,4	2,1	2,2	1,4	2,6	3,2	3,5	3,4
Налоги на имущество	9,7	7,3	8,9	9,6	9,5	7,6	11,3	11,3	11,4
Платежи за использование природных ресурсов	6,4	6,9	8,1	9,4	10,0	7,5	2,5	2,6	2,1
Прочие налоги, сборы и пошлины	10,1	9,5	4,1	6,8	4,7	2,9	0,4	0,4	0,3
Доходы целевых бюджетных фондов	7,9	15,0	11,5	11,7	7,3	8,1	0,0	0,0	0,0

* В бюджетной классификации — налоги на совокупный доход.
Источники: Минфин России; Федеральное казначейство России.

Из представленных в табл. 8.2 данных видно, что за рассматриваемый период значительно сократилось количество важнейших налоговых источников субфедеральных бюджетов.

С 2001 г. налог на добавленную стоимость стал полностью зачисляться в федеральный бюджет. Эта мера отчасти компенсировалась передачей федеральной доли поступлений от НДС в субфедеральные бюджеты, которая была полностью завершена в 2002 г.

В 2003 г. вступили в силу такие решения, как полная отмена налога на пользователей автомобильных дорог (в результате чего существенно сократились доходы целевых бюджетных фондов субъектов РФ), а также переход к полному зачислению доходов от акцизов на табачные изделия в федеральный бюджет. Выпадающие доходы региональных и муниципальных бюджетов были частично компенсированы за счет таких мер в области межбюджетного перераспределения налоговых доходов, как децентрализация акцизов на горюче-смазочные материалы и земельного налога.

С 2004 г. был отменен налог с продаж, зачислявшийся полностью в бюджеты субъектов РФ. При этом были удовлетворены требования региональных властей о компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов. Было принято решение о передаче в бюджеты субъектов Федерации поступлений налога на прибыль организаций в размере 1 п. п. налоговой ставки, передаче на субнациональный уровень всех доходов бюджета, поступающих в рамках специальных налоговых режимов для малого бизнеса (за исключением части, направляемой в государственные внебюджетные фонды), а также полной передаче в региональные бюджеты федеральной доли акциза на алкогольную продукцию в части, взимаемой с акцизных складов. Помимо этого в рамках реформирования налогового законодательства и принятия новой главы Налогового кодекса в бюджеты субъектов Федерации с 2004 г. полностью зачисляются поступления налога на игорный бизнес.

В 2000—2001 гг. произошла некоторая централизация платежей за использование природных ресурсов в федеральном бюджете (доля данных доходов, поступающая в консолидированный бюджет субъектов РФ, снизилась с 76% в 1999 г. до 62% в 2001 г.). С введением налога на добычу полезных ископаемых в 2002 г. централизация в федеральном бюджете платежей за пользование природными ресурсами существенно ускорилась: доля данных доходов, поступающая в консолидированный бюджет субъектов РФ, снизилась до 35% в 2002 г. и до 6% в 2007 г.

Налоговая реформа привела также к существенному сокращению числа региональных и местных налогов, в результате чего резко сократилась доля прочих налогов, сборов и пошлин в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ.

В результате отмены или централизации в федеральном бюджете части налогов, поступавших ранее в консолидированный бюджет субъектов РФ, в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета РФ за рассматриваемый период существенно выросла доля двух налогов: налога на прибыль организаций и подоходного налога с физических лиц. Если в 1999 г. эти два налога составляли 44% налоговых доходов консолидированного бюджета РФ, то в 2001 г. — до 56, а в 2007 г. — 77%.

В целом необходимо отметить, что в настоящее время разграничение налоговых источников между федеральным центром и регионами в целом соответствует современному этапу развития федеративных отношений в Российской Федерации (в условиях значительной дифференциации в размещении налоговых баз между субъектами РФ определенная концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете представляется вполне логичной)¹, и существенный пересмотр данного разграничения в среднесрочной перспективе нецелесообразен. Кроме того, разграничение налоговых доходов между уровнями власти в целом соответствует основным положениям теории фискального федерализма.

1. Согласно теории распределения налоговых доходов между уровнями власти за субнациональными властями необходимо закреплять наиболее равномерно рас-

¹ Неравномерность распределения доходов в регионах и неравномерный рост доходов населения в разных регионах могут обуславливать усиление централизации финансовых ресурсов в руках федеральных властей. Относительно низкий уровень доходов на душу населения в России по сравнению с развитыми федеративными государствами также негативно влияет на децентрализацию управления общественным сектором экономики (чем выше уровень доходов, тем выше стремление к децентрализации и больше возможностей «оплатить» эту децентрализацию). *Arzaghi M., Henderson J. Why countries are fiscally decentralizing // Journal of Public Economics. 2005. Vol. 89. № 7. P. 1186—1188.*

пределенные налоги¹. Передача субнациональным бюджетам налога на доходы физических лиц, поступления по которому относительно равномерно распределены между субъектами Российской Федерации (коэффициент вариации среднедушевых доходов по НДФЛ в регионах РФ в 2007 г. составил 75%), и централизация неравномерно распределенных ресурсных платежей (коэффициент вариации поступлений налога на добычу полезных ископаемых на душу населения в регионах РФ в 2007 г. составил 44,1%) позволили несколько сгладить неравномерность распределения налоговых доходов между субъектами РФ.

2. За субнациональными бюджетами в России закреплены как достаточно мобильные налоги (налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц), так и немобильные налоги (налоги на имущество). Если закрепление налогов на имущество за субнациональными властями достаточно распространено в зарубежной практике² и обосновано в теории фискального федерализма³, то закрепление налогов на результат экономической деятельности за субнациональными властями оценивается в теории фискального федерализма не столь однозначно⁴. Закрепление за субнациональными властями достаточно мобильных налогов приводит к конкуренции между территориями, что позволяет обеспечить наиболее приемлемое соотношение бюджетных расходов и налогового бремени в каждом регионе⁵. Однако для того чтобы конкуренция между регионами обеспечивала эффективное равновесие, необходимо соблюдение ряда условий, например отсутствие экстерналий региональной бюджетно-налоговой политики, что в полной мере недостижимо.

Вместе с тем российская практика по закреплению данных налогов за субнациональными властями представляется достаточно удачным компромиссом между выгодами и издержками от налоговой конкуренции. С одной стороны, за субнациональными бюджетами закреплены налоги, которые отражают экономическую эффективность организаций и физических лиц (налог на прибыль организаций, НДФЛ), что увеличивает заинтересованность регионов и муниципальных образований в экономическом развитии территорий; с другой — данные налоги регулируются федеральным законодательством (для налога на доходы физических лиц и база и ставка налога четко определены нормами Налогового кодекса РФ, а в случае налога на прибыль организаций регионы могут варьировать сравнительно небольшой составляющей налоговой ставки⁶) и администрируются Федеральной налоговой службой, что в значительной степени снижает негативные эффекты от налоговой конкуренции. При решении проблемы трансфертного ценообразования и развития судебной практики, когда выделение адресных субсидий из регионального бюджета с целью «переманить» крупного налогоплательщика повлечет штрафы по отноше-

¹ King David N. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: Allen & Unwin, 1984; Oates W.A. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

² Handbook of federal countries, 2005 / edited by Ann L. Griffiths: coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg.

³ Norregaard J. Tax Assignment / T. Ter-Minnassian (ed)//*Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF, 1997.

⁴ Ibidem.

⁵ Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Government Expenditures / *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416—424.

⁶ Согласно п. 1 ст. 284 НК РФ сумма налога на прибыль, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5%, зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации. Налоговая ставка законами субъектов Российской Федерации может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом она не может быть ниже 13,5%.

нию к региону, использующему такую практику, закрепление налога на прибыль и подоходного налога за субнациональными бюджетами станет еще более обоснованным. В результате регионы будут конкурировать друг с другом не с помощью налоговых льгот и дискреционных трансфертов хозяйствующим субъектам, а с помощью создания наиболее благоприятных условий жизни населения и инвестиционного климата для всех предприятий на своей территории.

3. Централизация НДС в федеральном бюджете также представляется оправданной с точки зрения теории фискального федерализма¹. Налоговое бремя по НДС распределяется между потребителями и производителями в зависимости от эластичности спроса на товары и услуги. В результате оно может экспортироваться в другие регионы, что представляется нежелательным. Кроме того, как показывает практика некоторых государств (например, Индии)², закрепление части поступлений по НДС за субнациональными бюджетами порождает значительные проблемы в налоговом администрировании.

Следует отметить, что такие же проблемы (сложность администрирования и экспорт налогового бремени) были характерны и для налога с продаж и оборотных налогов, отмененных в результате налоговой реформы³.

Более приемлемый способ передачи регионам части поступлений по НДС реализован в Германии. Однако распределение части поступлений НДС между землями ФРГ нельзя считать закреплением данного налога за региональными властями: база и ставка налога определяются федеральным центром, а распределение части налога осуществляется пропорционально не налоговой базе (или поступлениям), а численности населения земель. Таким образом, поступления НДС служат в Германии индикатором, определяющим объем подушевой дотации для вертикального выравнивания, а само распределение НДС является не закреплением данного налога за субнациональным уровнем власти, а формой межбюджетных трансфертов.

Таким образом, централизация поступлений НДС в федеральном бюджете в 2001 г., отмена оборотных налогов в 2001 и 2003 гг., а также отмена налога с продаж в 2004 г. представляются вполне целесообразными мерами. Потенциально наиболее приемлемым способом передачи в случае необходимости части поступлений по НДС субнациональным властям является способ, используемый в ФРГ.

8.1.3. Основные тенденции в предоставлении финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации

Рассмотрим количественные характеристики финансовой помощи региональным бюджетам из федерального центра. Как видно из представленных в табл. 8.2 данных, в 2000—2002 гг. наблюдалась тенденция к некоторому увеличению финансовой помощи регионам, что отчасти вызвано компенсацией субнациональным властям потерь, связанных с проведением налоговой реформы. В 2003—2006 гг. наблюдалась тенденция к постепенному снижению объема федеральных финансовых ресурсов, перечисляемых субнациональным бюджетам (с 3,03 до 2,17% ВВП).

¹ *Norregaard J.* Op. cit.

² *Richard M.* Tax Reform in India // *Economic and Political Weekly.* 1993. Vol. 28 (December 11). P. 2721—2726.

³ Подробнее см. раздел 3.2. Основное содержание и последствия налоговой реформы.

В 2007 г. эта тенденция была прервана, объем межбюджетных трансфертов увеличился до 2,6% ВВП.

Более подробный анализ структуры межбюджетных трансфертов позволяет отметить следующее.

Фонд финансовой поддержки регионов¹. В структуре межбюджетных трансфертов существенно снизилась доля Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) (с 62% в 2000 г. до 31% в 2007 г.). Размер средств, выделяемых из ФФПР, достигнув максимума в 2003 г. (1,36% ВВП), снизился до 0,79% ВВП в 2007 г. Такое снижение было вызвано прежде всего действовавшим порядком ежегодной индексации ФФПР на индекс потребительских цен. Так как объемы федеральной финансовой помощи регионам в среднем за рассматриваемый период росли темпами, сравнимыми с темпом роста номинального ВВП, то в результате доля ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов снизилась. Так как ФФПР является самым объективным и прозрачным инструментом распределения финансовой помощи из федерального бюджета, снижение его доли в общем объеме межбюджетных трансфертов является негативной тенденцией рассматриваемого периода.

Помимо ФФПР, созданного еще в 1994 г., важную роль в межбюджетных отношениях в рассматриваемый период играли следующие каналы предоставления финансовых ресурсов регионам из федерального бюджета.

Фонд компенсаций. Данный фонд был создан в 2001 г. для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы. Начиная с 2005 г. Фонд компенсаций объединяет средства на финансирование всех существующих в законодательстве расходных мандатов, установленных в явном виде на федеральном уровне. Федеральный фонд компенсаций образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и/или муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и/или Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах Российской Федерации. Так, расчет субвенций субъектам РФ на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан основан на использовании трех показателей: 1) численности граждан, имеющих право на льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг в субъекте РФ; 2) федерального стандарта социальной нормы жилья, применяемого для расчета межбюджетных трансфертов, в размере 18 м² на человека; 3) федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей площади жилья в месяц на 2006 г., установленного постановлением Правительства Российской Федера-

¹ Подробнее об эволюции методики распределения средств из ФФПР см. ниже.

ции, по субъекту Российской Федерации (этот показатель учитывает межрегиональную дифференциацию цен по услугам ЖКХ).

За рассматриваемый период финансирование из Фонда компенсаций выросло с 0,37 до 0,43% ВВП. Данная тенденция объясняется разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением федерального центра финансировать федеральные мандаты в полном объеме.

С одной стороны, стремление федерального центра финансировать расходные мандаты является безусловным плюсом для бюджетной системы в целом: за рассматриваемый период проблема нефинансируемых федеральных мандатов была во многом решена; с другой — при значительном вертикальном бюджетном дисбалансе и различных потребностях регионов необходимо такими же темпами увеличивать и нецелевое финансирование региональных властей, чтобы учесть различия предпочтений населения в регионах России. Кроме того, федеральный бюджет предусматривает значительное число «малых субвенций». Например, в 2007 г. по восьми направлениям финансирование составило менее 1 млрд руб. Отдельные же субъекты Федерации по данным направлениям зачастую получают менее 1 млн руб. Например, Республика Алтай получила в 2007 г. 176 тыс. руб. для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению, дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции. Затраты на администрирование данных субвенций (планирование и контроль за расходованием) могут превысить размер самих субвенций.

Фонд софинансирования социальных расходов и другие направления софинансирования региональных расходов из федерального бюджета. Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) был создан в 2002 г. Его цель — содействие проведению и поддержка социально значимых мероприятий, осуществляемых за счет средств территориальных бюджетов, по направлениям, регулируемым региональным и местным законодательством, но являющимся важными для Федерации в целом, осуществление которых на федеральном уровне менее эффективно. Фонд является основным механизмом воздействия федеральных органов власти на бюджетную политику субнациональных властей через предоставление им субсидий на осуществление социально значимых расходов. В рамках фонда частично возмещаются расходы на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла; лиц, пострадавших от политических репрессий; по выплате государственного ежемесячного пособия на ребенка гражданам, имеющим детей.

Выбор направления, для которого используется ФССР, определяется тем, что эти вопросы относятся к ведению субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, но в то же время приоритетны для Российской Федерации.

В 2002—2004 гг. в качестве приоритетного направления бюджетной политики субъектов Российской Федерации, которое предполагалось стимулировать с помощью ФССР, было определено реформирование жилищно-коммунального хозяйства. На начало 2002 г. федеральный стандарт оплаты населением ЖКУ соблюдался менее чем в 1/10 субъектов Российской Федерации.

В целях исправления данной ситуации был использован принципиально новый для российской бюджетной системы механизм. Сущность подхода, создающего заинтересованность региональных властей в осуществлении реформы жилищно-коммунального хозяйства, заключалась в установлении зависимости между параметрами, характеризующими ход проведения реформы ЖКХ в регионе, и объемом предоставляемой финансовой помощи.

Механизм распределения ФССР с целью реформирования ЖКХ можно охарактеризовать следующим образом:

1) средства предоставлялись на основе долевого возмещения фактически произведенных расходов территориальных бюджетов средствами финансовой помощи из федерального бюджета;

2) средства предоставлялись при условии соблюдения минимально допустимых отклонений фактических параметров финансирования расходов на ЖКХ от установленных на федеральном уровне;

3) уровни возмещения расходов на ЖКХ дифференцировались по регионам в зависимости от возможностей региональных бюджетов и потребности в средствах на предоставление субсидий.

Использование подхода, создающего заинтересованность региональных властей в осуществлении реформы жилищно-коммунального хозяйства, принесло определенные результаты. В целом объем субсидий, выплачиваемых гражданам по оплате жилья и коммунальных услуг, с учетом контрольных индикаторов соблюдения федеральных стандартов наиболее объективно отражает процесс перевода жилищно-коммунального хозяйства на самоокупаемость.

Переход от финансирования детских пособий через Фонд компенсаций к включению средств в ФССР также положительно повлиял на исполнение обязательств субъектов Российской Федерации. Результатом стало значительное снижение кредиторской задолженности территориальных бюджетов по предоставлению пособий гражданам, имеющим детей, с 2,6 млрд руб. по состоянию на 1 января 2005 г. до 1,2 млрд руб. по состоянию на 1 января 2006 г.

В 2007 г. средства ФССР были распределены по 4 направлениям субсидий на частичное возмещение расходов:

1) бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;

2) бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей;

3) бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда;

4) бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление мер социальной поддержки тружеников тыла.

После резкого роста Фонда софинансирования социальных расходов с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 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.

Одновременно период 2006—2007 гг. был отмечен появлением значительного числа направлений софинансирования региональных расходов из федерального бюджета, выходящих за рамки сложившейся к 2005 г. системы межбюджетных трансфертов. К 2008 г. число направлений софинансирования увеличилось до 58. При этом выделение ряда субсидий например на сельскохозяйственное производство¹, оказывает неоднозначное воздействие на фискальное поведение субнациональных властей и развитие региональной экономики.

¹ В конце рассматриваемого периода по данному виду межбюджетных трансфертов наблюдалось существенное увеличение объемов финансирования. В бюджете на 2008 г. они составляют более 11% общего объема субсидий (35 млрд руб.).

Передача на региональный уровень полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства приводит к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятны природно-климатические условия, а в тех, где большие 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 финансово слабыми.

Что касается собственно Фонда софинансирования социальных расходов, то направления софинансирования из него также требуют определенной корректировки. В частности, целесообразно постепенно отказываться от софинансирования социальной поддержки ветеранов труда, установив, например, переходный период на 5 лет, по завершении которого софинансирование по данному направлению будет отменено. Звание «Ветеран труда» продолжает присваиваться в регионах России, причем критерии его присвоения существенно разнятся от региона к региону. Тем самым данное направление социальной поддержки не является объективно обусловленным и может усиливать проблему мягких бюджетных ограничений, когда региональные власти своими решениями непосредственно оказывают влияние на объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета¹, 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 законов².

Вызывает сомнение целесообразность выделения незначительных сумм для софинансирования тех или иных региональных полномочий. Очевидно, что незначительные масштабы софинансирования не позволяют предоставлять субъектам Федерации существенные дополнительные финансовые средства. Поэтому софинансирование в незначительных масштабах может рассматриваться лишь как индикатор заинтересованности федеральной власти в тех или иных направлениях региональной политики, финансировать которые субъекты Федерации должны в основном за счет собственных средств. Такой подход может быть оп-

¹ Подробнее о мягких бюджетных ограничениях см. ниже.

² Закон РСФСР № 1107-1 от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов», Закон РФ № 1761-1 от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий», Федеральный закон № 5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах», Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

равдан лишь в некоторых случаях (например, в случае софинансирования выплаты детских пособий, в том числе и для снижения кредиторской задолженности по данной социальной выплате). Однако очевидно, что большинство действующих в настоящее время субсидий отражает лишь интересы отраслевых федеральных министерств.

Необходимо отметить, что на увеличение числа субсидий из федерального бюджета большое влияние оказала реализация национальных проектов. Она привела к значительным вложениям средств федерального бюджета в сферы образования, здравоохранения, сельского хозяйства и жилищного строительства. Однако в ходе исполнения 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, что создает для них дополнительные расходные мандаты:

- в рамках проектов «Образование» и «Здоровье» 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 следствие переток кадров в материально более 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 прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения для недопущения нежелательного 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 решены вопросы с наличием необходимого числа специалистов для работы на этом оборудовании, с восполнением расходных материалов и быстро изнашивающихся частей и др. Это справедливо и в отношении закупки компьютеров для школ и подключения их к Интернету: оборудование придется обновлять за счет субнациональных бюджетов, за доступ в Интернет придется платить. Очевидно, что это приводит к появлению дополнительных расходов для региональных бюджетов.

Таким образом, реализация национальных проектов не только значительно увеличила число межбюджетных трансфертов, но и создала для регионов неявные нефинансируемые расходные мандаты.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. С целью содействия реформе бюджетной системы на региональном и муниципальном уровнях действует Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

Он является единственным федеральным фондом финансовой помощи прямого стимулирования внедрения новых передовых технологий бюджетной и налоговой политики, перечень которых включает развитие казначейской системы, внедрение системы регистрации имущественных прав, организацию системы оценки эффективности бюджетных расходов, а также проверку целевого характера расходов и оптимальности издержек, применение процедуры осуществления государственных закупок в субъектах Российской Федерации на конкурсной основе. На протяжении рассматриваемого периода перечень направлений реформирования, на реализацию которых предоставлялись субсидии из фонда, периодически подвергался корректировке, в результате чего предоставление субсидий приводилось в соответствие с уровнем развития региональных и муниципальных финансов.

Фонд развития регионов (ФРР). К сожалению, меры по реформированию системы межбюджетных трансфертов региональным и местным властям в период 2000—2005 гг. не привели к повышению эффективности ФРР. Целью фонда было софинансирование инвестиционных проектов региональных и местных властей в области социальной инфраструктуры, осуществляемое на конкурсной основе. На протяжении данного периода существования ФРР эта цель не была достигнута, так как ФРР¹ представлял собой объединение федеральных целевых программ развития регионов, из которых средства федеральной программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации...» (основной источник софинансирования инвестиционных проектов в области социальной инфраструктуры) составлял незначительную часть.

В 2006 г. были приняты новые правила предоставления субъектам Российской Федерации и распределения между ними субсидий из Федерального фонда регионального развития. В результате распределение средств фонда стало осуществляться по прозрачной формуле с учетом уровня бюджетной обеспеченности региона и отклонения обеспеченности субъекта Российской Федерации объектами социальной и инженерной инфраструктуры от среднего по Российской Федерации уровня. Однако объем выделяемых ресурсов остался незначительным (4,2 млрд руб. в 2007 г.).

Дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов. В качестве негативной тенденции рассматриваемого периода следует отметить сохранение значительного объема дотаций на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов (в 2007 г. — 0,17% ВВП). Активное использование этого механизма финансирования, безусловно, усиливает проблему «мягких бюджетных ограничений». В то же время нельзя не отметить, что за рассматриваемый период существенно снизился объем средств, переданных по взаимным расчетам (с 0,28% ВВП в 2000 г. до 0,02% ВВП в 2007 г.). Данный инструмент межбюджетных отношений является одним из самых непрозрачных, поэтому уменьшение его доли можно оценить как положительную тенденцию.

В целом достаточно сложно оценить развитие системы межбюджетных трансфертов в рассматриваемый период. С одной стороны, повысилась прозрачность межбюджетных трансфертов, начиная с 2004 г. подавляющее число межбюджетных трансфертов распределяется по заранее определенным правилам. Прошла реформа разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями вла-

¹ С 2006 г. вместо ФРР действует федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)», которая ранее входила в состав этого фонда.

сти, в значительной степени были сокращены нефинансируемые федеральные мандаты. Результаты проверки прогрессивности системы финансовой помощи по отношению к ВРП и налоговым доходам за рассматриваемый период указывают на прогрессивность этой системы, однако прогрессивность снижается¹. Кроме того, в дополнение к оценке зависимости совокупной финансовой помощи от ВРП нами были проведены аналогичные оценки для ее составляющих — трансферта из ФФПР и дополнительной финансовой помощи. Полученные результаты близки к результатам оценок для совокупной финансовой помощи, при этом проверка гипотез также указывает на прогрессивность этих компонент финансовой помощи.

С другой стороны, к концу рассматриваемого периода 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 уровней бюджетной обеспеченности регионов и поддержание региональных расходов на приоритетные для всей федерации направления 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 трансфертов². 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. В 2008 г. 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 одни полномочия целиком закрепить за регионами, а другие (например, финансирование социальной помощи труженикам тыла и репрессированным) вернуть на уровень Федерации. При этом можно использовать опыт зарубежных стран, применяющих блочные трансферты, которые выделяются на целые отрасли или группы отраслей (здравоохранение, образование) с жесткими условиями расходования предоставляемых средств.

¹ О методологии расчетов см.: *Кадочников П. и др.* Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей. М.: ИЭПП, 2003.

² *Fiscal Federalism in Theory and Practice* / T. Ter-Minnassian (ed) / Washington: IMF, 1997.

Таблица 8.2

Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992—2007 гг., % ВВП

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
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, на доходозащитные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей														0,05	0,15	0,39
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов																
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов	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
В том числе:																
дотации на выравнивание уровней 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	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
В том числе 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
1.9. Ссуды и бюджетные кредиты за вычетом погашения другим уровням государственного 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
В том числе 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.

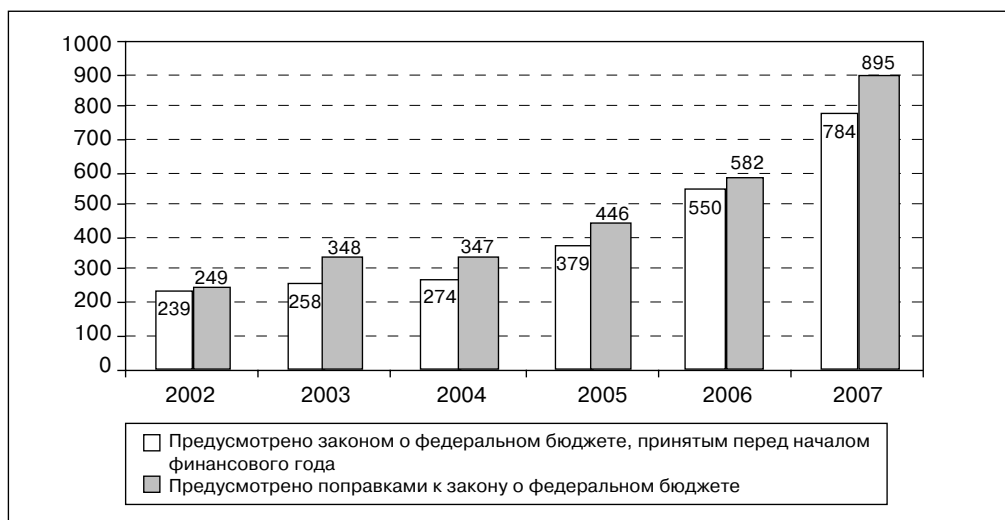
** В настоящее время большая часть трансфертов на поддержку дорожного хозяйства входит в раздел 1.1.

8.2. Проблема мягких бюджетных ограничений

Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, в которых наблюдаются финансовые трудности, а регионы, в свою очередь, могут влиять на объемы получаемых трансфертов, в мировой литературе называется *мягкими бюджетными ограничениями*¹.

Можно выделить два источника мягких бюджетных ограничений в рассматриваемый период. Во-первых, это пересмотр в течение финансового года объемов межбюджетных трансфертов и выделение дополнительной финансовой помощи регионам. Во-вторых, это выделение межбюджетных трансфертов, чье распределение между регионами не зафиксировано в законе о федеральном бюджете на начало финансового года и/или не осуществляется по объективным и прозрачным критериям.

Проблема мягких бюджетных ограничений остро стояла в 1990-е годы, когда федеральное правительство постоянно вынуждено было оказывать регионам финансовую помощь не на основании четких критериев и заранее определенных лимитов, а «в ручном» режиме. Главным источником мягких бюджетных ограничений в те годы были средства, переданные по взаимным расчетам (например, в 1994 г. объем данных средств достиг 2,54% ВВП), и бюджетные ссуды (0,64% ВВП в 1997 г.). В 1998 г. был взят курс на ужесточение бюджетных ограничений: расчеты между федеральным и региональными бюджетами и бюджетные ссуды были почти полностью заменены на более прозрачные и объективные механизмы финансовой помощи. Однако с 2003 г. ситуация вновь обострилась (рис. 8.2).



Источник. Редакции законов о федеральном бюджете на 2002–2007 гг.

Рис. 8.2. Превышение финансовой помощи регионам, предусмотренной законом о бюджете, принятым перед окончанием финансового года, по сравнению с помощью, предусмотренной законом о федеральном бюджете, принятым перед началом финансового года

¹ См., например: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack (eds). Cambridge: MIT Press, 2003.

Характерной чертой 2003—2007 гг. стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам. Если утвержденный на 2002 г. бюджет предусматривал для распределения между регионами лишь на 4,2% меньше средств, чем было реально перечислено по итогам года, то уже в конце 2003 г. сумма выделенных регионам средств (в результате поправок, внесенных в бюджет) оказалась больше на 34,8%, чем в принятом на начало года бюджете. В 2004 г. расхождение составило 26,7%, в 2005 г. — 17,7, а в 2006 г. — 5,8%. В бюджете 2007 г. объем дополнительной (не предусмотренной в начале финансового года) финансовой помощи регионам превысил 100 млрд руб. (14% первоначально утвержденного объема межбюджетных трансфертов). 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 20% общего объема межбюджетных трансфертов, что ставит под сомнение эффективность реформы распределения финансовой помощи регионам.

В качестве примеров существующего порядка и принципов распределения дополнительной финансовой помощи можно привести следующие решения:

1) было выделено дополнительно почти 80 млрд руб. на субсидии в рамках финансирования федеральных целевых программ, что почти в 2 раза больше объема финансовых ресурсов, предусмотренных на эти цели;

2) дотации на сбалансированность региональных бюджетов были увеличены в течение 2007 г. с 50 млрд руб. до 55 млрд руб., т. е. на 10%.

3) Республике Чечня было перечислено 19 млрд руб. дополнительных дотаций.

Подобное явление может иметь несколько причин. Во-первых, недостаточно качественное финансовое планирование, когда в начале года не были оценены в полной мере как показатели доходов федерального бюджета, так потребности регионов в финансовых ресурсах. Во-вторых, вполне вероятно, что федеральные власти сознательно оставляли в своем распоряжении значительный объем финансовых ресурсов с целью их распределения в течение финансового года между теми регионами, которые по экономическим и/или политическим причинам нуждаются в дополнительном финансировании. В-третьих, такая ситуация могла быть обусловлена тем обстоятельством, что планирование доходных и расходных показателей федерального бюджета осуществлялось исходя из консервативного прогноза внешнеэкономической конъюнктуры, а благоприятное развитие событий на мировых сырьевых рынках приводило к получению большого объема дополнительных доходов, часть из которых распределяется между регионами в виде финансовой помощи. Наряду с этими причинами существовал ряд эпизодических факторов, повлиявших на значительное превышение фактически осуществленного объема финансовой помощи от запланированного в отдельные годы (например, выборы).

Независимо от возможных причин (скорее всего, в той или иной степени правомерны все три высказанных выше предположения) сложившаяся ситуация оказывает самое негативное влияние на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики.

На практике это означает, что в ситуации, когда региональные власти имеют основания обоснованно ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, могут наблюдаться несколько видов негативных эффектов. Во-первых, региональные власти могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении как бюджетных программ, так и заимствований. Во-вторых, вероятность получения дополнительного

финансирования позволяет региональным властям принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не принимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов в регионе. В-третьих, зная на основании опыта предшествующих лет примерный перечень показателей, на основании которых федеральные власти будут распределять между регионами дополнительную финансовую помощь, региональные власти могут оказывать влияние на значение соответствующих индикаторов (например, уровень кредиторской задолженности в регионе, уровень задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, уровень задолженности бюджетных учреждений по коммунальным платежам и т. д.). В результате на первый взгляд благоприятное для населения регионов — получателей финансовой помощи решение о предоставлении дополнительной финансовой помощи может привести к последствиям, имеющим негативный эффект не только для жителей конкретных регионов, но и для страны в целом (для состояния ее государственных финансов). При этом вероятность наступления таких эффектов возрастает, если получение дополнительной финансовой помощи наблюдается периодически.

Например, по нашим расчетам, величина кредиторской задолженности по состоянию на начало года в 2000—2003 гг. оказывала значимое положительное влияние на величину выделяемой финансовой помощи: если один регион имел на начало года на 1 руб. больше кредиторской задолженности, чем другой регион, то при прочих равных условиях первый регион получит на 0,2 руб. больше финансовой помощи¹. В этих условиях регионы могли рассчитывать на получение дополнительной помощи из федерального бюджета, наращивая свою кредиторскую задолженность. Позднее тенденция по предоставлению больших объемов финансовой помощи регионам, имеющим кредиторскую задолженность, была прервана²: федеральный центр принял ряд мер по стимулированию регионов к сокращению кредиторской задолженности (например, в 2007 г. дополнительные дотации из ФФПР выделялись регионам, уже добившимся снижения кредиторской задолженности). Однако в условиях, когда правила определения объема и/или формулы распределения некоторых межбюджетных трансфертов не закреплены на среднесрочный период, а средства распределяются не на основе объективных критериев, неизбежно возникает проблема мягких бюджетных ограничений.

Фактором, способствующим наличию мягких бюджетных ограничений у российских региональных властей, служит не только увеличение общего объема финансовой помощи, предусмотренной законом о федеральном бюджете. Продолжает оставаться высоким объем финансовых ресурсов, объявленный перед началом финансового года, однако полномочия по принятию решений о конкретной методике их распределения делегируются правительству, которое принимает подобные решения в течение финансового года. В результате региональные власти не располагают информацией о том, каким образом будут распределяться те или иные средства, что создает проблему мягких бюджетных ограничений: региональные власти стремятся к получению дополнительной финансовой помощи. Создание таких резервов, порядок использования которых четко не определен в начале финансового года, может оказать негативное воздействие и на фискальное пове-

¹ Синельников-Мурылев С. и др. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей. М.: ИЭПП, 2006.

² В 2004 г. коэффициент при кредиторской задолженности по результатам тестов изменился и оказался незначимым, по-видимому, по причине общего улучшения финансовой ситуации и существенного сокращения кредиторской задолженности к этому времени.

дение региональных властей (в виде попытки получить еще не распределенные финансовые ресурсы центра вместо того, чтобы оптимизировать собственные финансовые ресурсы), и на контроль за распределением и использованием данных средств.

Одним из подобных видов финансовой помощи являются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, значительный объем которых распределяется уже в течение финансового года. Необходимость существования дотаций на сбалансированность региональных бюджетов кажется нам спорной. Аналогичного эффекта можно было достичь, с одной стороны, путем увеличения объема ФФПР, а с другой — за счет предоставления различного рода обусловленных субвенций на оздоровление региональных финансов. Все индивидуальные и выходящие за общие рамки потребности в дополнительных средствах со стороны регионов, не связанные с чрезвычайными ситуациями, могут решаться путем привлечения заимствований в рыночном секторе.

В зарубежной литературе рассматриваются стабилизационные свойства рыночных инструментов по отношению к изменению валового регионального продукта, душевых доходов и других параметров региональной экономики¹. Именно рыночные механизмы (рынок капитала, кредитный рынок, миграция населения) предпочтительны для стабилизации региональной экономики. Кроме того, регионы с высокой бюджетной обеспеченностью имеют гораздо больше возможностей по стабилизации своих показателей с помощью рыночных инструментов (например, им легче и выгоднее привлекать ресурсы с кредитных рынков, они имеют больше возможностей создавать финансовые резервы). Следовательно, увеличение объема дотаций из ФФПР способно привести к существенно большим выравнивающим и стабилизационным эффектам, нежели предоставление дотаций на сбалансированность региональных бюджетов².

8.3. Фонд финансовой поддержки регионов

Для России как страны с федеративным государственным устройством, в состав которой входит большое количество субнациональных образований, неодинаковых по уровню социально-экономического развития, характерна особая значимость перераспределительной, или выравнивающей, функции национального бюджета. Финансовая помощь в виде дотаций из ФФПР направлена на выравнивание уровня бюджетных услуг, оказываемых на территории государства. Объем финансовой помощи конкретному региону положительно зависит от стоимости оказания государственных услуг в регионе и отрицательно — от его доходного потенциала.

ФФПР был создан в 1994 г. В течение 11 лет методика формирования фонда претерпела значительные изменения. Можно выделить несколько направлений эволюции методики ФФПР:

¹ См., например: *Obstfeld M., Peri G. Regional Nonadjustment and Fiscal Policy: Lessons for EMU. 1998.* Обзор результатов таких исследований представлен в: *Кадочников П. и др. Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей.* М.: ИЭПП, 2003.

² См.: *Назаров В., Трунин И. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2005 г. // Российская экономика в 2005 г. Тенденции и перспективы.* М.: ИЭПП, 2006.

1) *Определение бюджетной обеспеченности региона.* Используемый в методике расчета дотаций из ФФП термин «бюджетная обеспеченность» означает соотношение доходного потенциала региона и стоимости оказания государственных услуг в регионе.

До 2000 г. для определения потребности региона в дотациях из ФФП использовались отчетные данные о доходах и расходах регионального бюджета. Так, для расчета доходов региона в формуле распределения дотаций из ФФП в 1999 г. применялись отчетные данные МНС России на 1997 г. с пересчетом на условия 1999 г. Использование отчетных данных о доходах и расходах региональных бюджетов при выделении средств из ФФП оказывало негативное воздействие на фискальное поведение субнациональных властей, так как последние могли искусственно манипулировать показателями своей бюджетной обеспеченности с целью получения дополнительной финансовой помощи из центра. Начиная с 2000 г. произошел постепенный переход к расчету исходных показателей для распределения ФФП на основе социально-экономических и финансовых показателей (валовой региональный продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам и т. д.), ответственность за расчет которых несут соответствующие министерства и ведомства. Данное изменение позволило увеличить заинтересованность региональных властей в росте налогового потенциала и снижении стоимости бюджетных услуг.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до получения дотаций из ФФП определяется по формуле

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где BO_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций из ФФП;

ИНП_i — индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

ИБР_i — индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

Индекс налогового потенциала характеризует возможность территории генерировать доходы. В методике распределения дотаций из ФФП индекс налогового потенциала — это относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. На протяжении всего рассматриваемого периода оценка налогового потенциала производилась на основе данных о добавленной стоимости различных отраслей народного хозяйства в регионах и налоговой нагрузке на данные отрасли.

Индекс бюджетных расходов характеризует стоимость условной единицы бюджетной услуги в регионе. В методике распределения дотаций из ФФП это относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

Проведенная в 2000 г. реформа позволила сделать формулу распределения дотаций из ФФП более объективной, однако при этом возникли некоторые проблемы, которые были отчасти решены последующим изменением формулы распределения дотаций из ФФП.

Во-первых, оказалось, что добавленная стоимость не совсем точно отражает налоговый потенциал региона. Это объясняется следующими причинами:

- в различных регионах доля налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации, в добавленной стоимости может отличаться по причинам, не зависящим от регионального руководства. К этому необходимо добавить возможность миграции налоговой базы при сохранении прежнего месторасположения производства¹;
- сопоставление данных о распределении добавленной стоимости по отраслям в соответствии с отчетами Федеральной налоговой службы и Росстата 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 — в другой отрасли в формах ФНС. В таких условиях оценка налоговых нагрузок на отрасли экономики также может искажаться.

Кроме того, в конце рассматриваемого периода возникала еще одна важная техническая проблема. При расчете налогового потенциала использовались данные о добавленных стоимостях по отраслям народного хозяйства за 4 года. Начиная с 2005 г. был осуществлен полный переход с Общесоюзного классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ) на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), поэтому в 2007 г. для распределения дотаций из ФФПР на 2008—2010 гг. оказалось невозможным рассчитать необходимые показатели по добавленной стоимости и налоговой нагрузке в отраслевом разрезе за ряд лет в сопоставимом виде.

Поэтому в 2007 г. было принято решение оценивать налоговый потенциал регионов с помощью показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации². Использование показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, позволило в значительной степени решить вышеназванные проблемы и более точно оценить налоговый потенциал региона.

Во-вторых, формула расчета индекса бюджетных расходов, принятая в 2000 г., отличалась излишней сложностью: оценивались объективные факторы, влияющие на объем бюджетных расходов практически во всех сферах общественного сектора региональной экономики³. Фактически это означало дотирование регио-

¹ В России за рассматриваемый период произошло достаточно большое число «миграций» крупных налогоплательщиков из одного региона в другой. Крупные холдинги, имеющие производство в нескольких регионах, используя трансфертное ценообразование, декларировали прибыль в одних регионах в ущерб другим, чтобы получить льготу по налогу на прибыль организаций и/или субсидию из регионального бюджета.

² Объем прибыли крупных и средних организаций, фонд начисленной заработной платы работникам организаций, среднегодовая полная учетная стоимость основных фондов крупных и средних коммерческих организаций, розничный товароборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации, объем отгруженной алкогольной продукции, спирта этилового, вина предприятиями, объемы производства пива, добычи нефти (включая газовый конденсат), стоимость добычи полезных ископаемых по общераспространенным полезным ископаемым, в виде природных алмазов и прочим полезным ископаемым.

³ Жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и среднее общее образование, дошкольное образование, начальное и среднее профессиональное образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение и социальная защита населения, культура и искусство, общественный транспорт, правоохранительная деятельность и противопожарная служба, управление.

нов исходя из величины нормативных расходов, что было более эффективным, нежели применяемое ранее (до 2000 г.) выделение дотаций на основе фактических расходов. Однако оно оставляло у региональных властей определенные возможности влиять на индекс бюджетных расходов (ИБР).

Излишняя сложность в определении ИБР во многом объяснялась проблемой нефинансируемых федеральных мандатов. При реформировании в 2005 г. системы межбюджетных отношений и значительном сокращении нефинансируемых федеральных мандатов количество параметров, на основании которых производится расчет ИБР, значительно сократилось. Так, методика оценки ИБР с 2005 г. основывается только на факторах, определяющих объем расходов субнациональных бюджетов в целом, — уровень заработной платы в регионе, уровень цены на жилищно-коммунальные услуги и уровень потребительских цен в субъекте Федерации. Таким образом, начиная с 2005 г. ИБР фактически оценивает региональный масштаб цен. Он сравнительно прост для расчета и ужесточает бюджетные ограничения для региональных властей.

В перспективе возможно дальнейшее упрощение способа расчета ИБР. Например, индекс бюджетных расходов может учитывать только различия в уровне потребительских цен в регионах, так как в настоящее время существует значительная корреляция между уровнем потребительских цен, уровнем заработной платы и уровнем цен на жилищно-коммунальные услуги в регионах России (коэффициент парной корреляции между данными показателями составляет от 0,86 до 0,95).

2) *Изменение структуры ФФПР (в части дотаций на выравнивание)*. В 1994—1996 гг. одна часть средств ФФПР предоставлялась всем регионам, нуждающимся в поддержке, а другая — только особо нуждающимся в поддержке. Так как деление на эти группы было крайне субъективным, то с 1997 г. оно было упразднено. Однако с 2000 г. такое деление было возобновлено, но на новой, формульной основе. Причина возврата к двухканальному распределению средств из ФФПР состояла в следующем. С одной стороны, у федерального центра не было достаточно финансовых ресурсов, чтобы обеспечить всем регионам среднероссийский уровень бюджетной обеспеченности (для этого понадобилось бы увеличить объем ФФПР в 2000 г. в 2,6 раза); с другой — различия в бюджетной обеспеченности регионов нарастали, а бюджетная обеспеченность некоторых регионов была на неприемлемо низком с социальной и политической точки зрения уровне. В результате в 2000—2004 гг. 80% средств ФФПР распределялось между всеми регионами с бюджетной обеспеченностью ниже среднего уровня, а 20% — между высокдотационными регионами (с целью довести их бюджетную обеспеченность до единого уровня). Графически данное распределение представлено на рис. 8.3.

Из рис. 8.3 видно, что некоторые регионы, находящиеся в интервале расчетной душевой бюджетной обеспеченности между точками 1 и 2, после выравнивания имеют одинаковую бюджетную обеспеченность, несмотря на то что до выравнивания она сильно различалась. В 2004 г. таких регионов было 33. Таким образом, можно предположить, что при распределении трансфертов по формуле, действовавшей до 2005 г., для достаточно большого количества регионов создавались своего рода негативные фискальные стимулы, так как при низком уровне налогового потенциала объем финансовой помощи таким регионам был непропорционально большим.

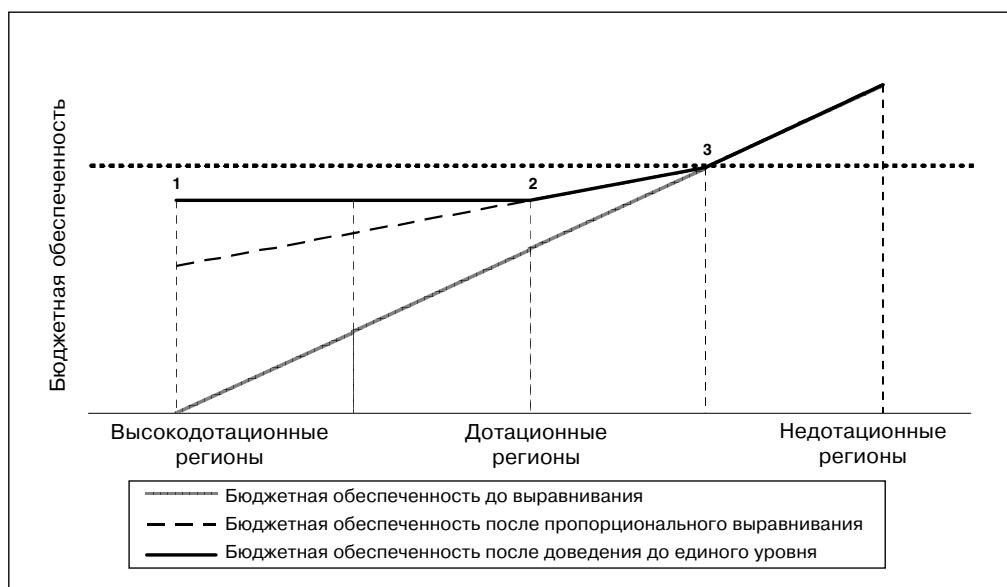


Рис. 8.3. Схема выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в 2000—2004 гг.

Согласно методике, действовавшей в 2005—2006 гг., этот недостаток устраняется. В данной методике распределения средств ФФП произошел отказ от выделения средств на доведение беднейших регионов до единого уровня. С 2005 г. все средства фонда направляются на пропорциональное сокращение разрыва между уровнем расчетной бюджетной обеспеченности региона на душу населения и уровнем бюджетной обеспеченности на душу населения, установленным в качестве критерия выравнивания (т. е. уровня бюджетной обеспеченности, по сравнению с которым осуществляется выравнивание).

Однако двухканальная система распределения средств была сохранена. На первом этапе дотации из ФФП распределялись между субъектами Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций из ФФП не превышал первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности — 60% от среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности на душу населения. На первом этапе выравнивания регионам выделялось 85% объема средств, необходимого для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до 60% среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Разрыв от 60% уровня бюджетной обеспеченности покрывается не полностью, а лишь на 85%, чтобы регионы, имевшие большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, сохранили свое преимущество после получения дотаций из ФФП. Использование коэффициента 0,85 при доведении фактического уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов до 60% делает эффект от такого выравнивания идентичным пропорциональному выравниванию. Средства, выделяемые на первом этапе, существенно меньше объема ФФП, в 2005—2006 гг. примерно 44 % от общего объема ФФП.

Оставшиеся средства ФФП распределяются пропорционально отклонению расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на душу населения

после первого этапа выравнивания от среднероссийского уровня бюджетной обеспеченности.

На рис. 8.4 схематично представлен процесс выравнивания среднедушевой бюджетной обеспеченности по двум критериям, который применяется в методике распределения средств ФФПР на 2005 г.

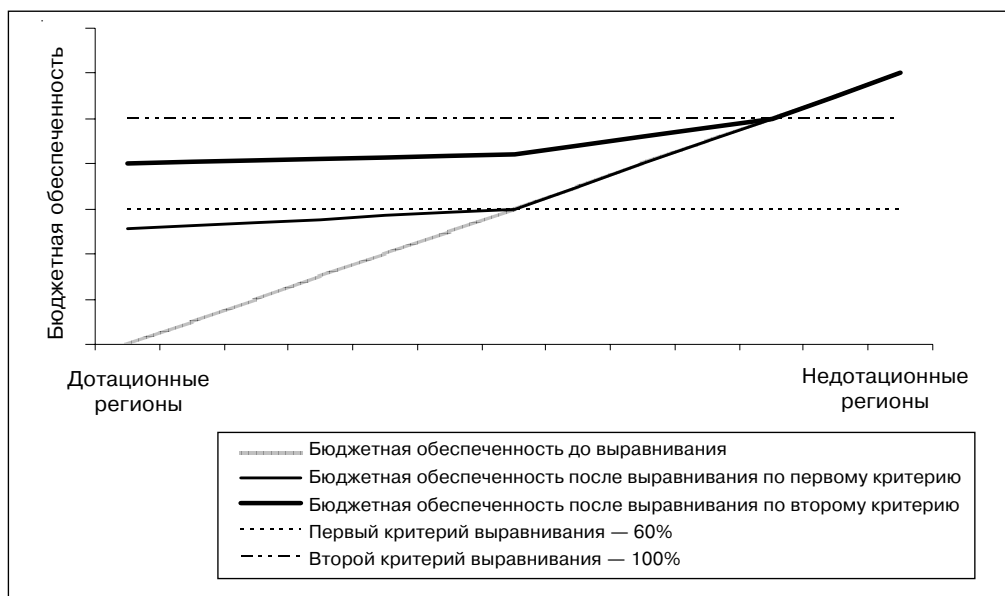


Рис. 8.4. Схема выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в 2005—2006 гг.

Из представленных на рис. 8.4 данных видно, что в соответствии с новой методикой распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности для регионов в большей степени сохраняются стимулы к увеличению налогового потенциала и оптимизации бюджетных расходов. Обеспечивается это за счет того, что субъект Федерации, имевший до распределения трансферта более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности, сохранит свое преимущество и после распределения средств ФФПР. Следует отметить, что данное правило (принцип монотонности) было зафиксировано в Бюджетном кодексе РФ¹. Однако уже в 2007 г. данное правило перестало выполняться.

3) *Определение целевой направленности трансферта.* Начиная с 2005 г. из ФФПР выделяются средства в виде дотаций только на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (в 2004 г. дотации на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности составляли порядка 94% ФФПР). Из состава ФФПР исключены субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области. Данная мера по сути завершает очередной этап рефор-

¹ Пункт 5 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ (утратил силу с 1 января 2008 г.).

мирования выравнивающих трансфертов в России, устанавливая нецелевой характер 100% средств ФФПР.

Однако начиная с 2007 г. помимо непосредственного выравнивания уровня бюджетной обеспеченности с помощью ФФПР власти стали пытаться достичь целей, изначально не свойственных данному фонду. Речь идет о стимулировании усилий региональных властей, направленных на самостоятельное увеличение налогового потенциала и об усилении финансовой дисциплины региональных властей.

До 2007 г. региональные власти часто критиковали действовавшую тогда формулу распределения дотаций из ФФПР за то, что она дестимулирует региональный экономический рост. Несмотря на то что в рамках формулы выравнивания, действовавшей до 2007 г., действительно отсутствовали механизмы прямого стимулирования регионального экономического роста, тезис о дестимулировании экономического роста в регионах из-за выделения дотаций из ФФПР не выдерживает критики. Во-первых, при распределении дотаций из ФФПР на очередной финансовый год всегда использовались данные двух- четырехгодичной давности. Например, данные о региональном валовом продукте за 2001—2004 гг. использовались для расчета налогового потенциала регионов в 2006 г. Таким образом, существовал (и существует до сих пор) значительный временной лаг между изменением в региональной экономике и объемом финансовой помощи из федерального бюджета. Очевидно, что если темпы экономического роста и зависят от региональных властей, то они предпочтут ускоренный экономический рост и увеличение налоговых поступлений в настоящем пусть и ценой незначительного (в сравнении с ростом налоговых поступлений) сокращения трансфертов из федерального бюджета в будущем. Во-вторых, региональные власти не могут предсказать, как снижение темпов экономического роста повлияет на увеличение трансфертов из федерального бюджета (для этого им бы пришлось как минимум спрогнозировать темпы экономического роста в других регионах). Таким образом, существовавшая в 2005—2006 гг. формула распределения дотаций из ФФПР не могла дестимулировать действия региональных властей, направленные на активизацию экономического развития территорий.

Однако по политическим причинам аргументация региональных властей возобладала и в 2007 г. В формулу выравнивания были внесены изменения, нарушившие принцип монотонности и увеличившие размер трансфертов быстрорастущим регионам. Ситуация со стимулированием роста налоговой базы с помощью выделения дотаций из ФФПР усугубилась в 2008 г., когда был осуществлен переход к оценке налогового потенциала регионов с помощью показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. 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 большую 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 связи с этим нами предлагается либо целиком отказаться от попыток стимулировать рост налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц

при распределении дотаций из ФФПР¹, 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.

С 2007 г. в связи с вышеописанными изменениями методики начал функционировать механизм компенсации регионам соответствующих потерь межбюджетных трансфертов (при этом к сумме компенсации применялся корректирующий показатель выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации). Данный инструмент компенсации потерь межбюджетных трансфертов в зависимости от достижения определенных показателей по кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации был использован и в действующей методике распределения дотаций из ФФПР на 2008—2010 гг. Необходимо отметить, что данная зависимость размера компенсации потерь от снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, от выполнения определенных требований по снижению кредиторской задолженности и повышению доходов бюджета субъекта Российской Федерации является неоспорной. Во-первых, это противоречит сути выравнивания уровня бюджетной обеспеченности — обеспечить всем регионам одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг при применении одинаковых налоговых ставок. Во-вторых, большую компенсацию получают наиболее обеспеченные субъекты Российской Федерации (например, Белгородская область), что противоречит сути финансового выравнивания.

4) *Определение объема ФФПР.* В период с 1994 по 2002 г. объем ФФПР определялся как доля от налоговых поступлений в федеральный бюджет (вначале как доля НДС, а начиная с 1996 г. как доля всех налоговых доходов, за исключением таможенных пошлин). С 2003 г. объем ФФПР рассчитывается путем умножения прошлогоднего объема ФФПР на индекс потребительских цен. Так как в последние годы фактический уровень инфляции превышает прогнозный, в следующем году предполагается при определении объема ФФПР учитывать фактический уровень инфляции. Во многом такой способ определения объема ФФПР привел к его существенному сокращению в рассматриваемый период.

Согласно Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 гг.² (далее — Концепция) предполагалось изменить порядок индексации объема ФФПР следующим образом: в случае если фактический уровень инфляции (индекс потребительских цен) в отчетном году оказался

¹ 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 логичнее добиваться этого с помощью увеличения доли региона в налоге на прибыль.

² Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

выше прогнозируемого на этот год уровня инфляции (индекса потребительских цен), необходимо увеличивать объем средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на разницу между утвержденным на отчетный финансовый год объемом средств фонда и расчетным объемом средств исходя из фактического уровня инфляции, умноженного на прогнозируемый в текущем и очередном финансовых годах уровень инфляции (индекс потребительских цен).

Однако в итоге был реализован радикально иной подход к определению объема ФФП¹ исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. В отличие от существовавшего ранее порядка определения объема ФФП 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 ФФП (это сделано для некоторого занижения объема фонда), изменение порядка определения объема фонда можно охарактеризовать как положительное.

5) *переход на распределение дотаций из ФФП на три года.* Начиная с 2008 г. распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации осуществляется на три года. Несмотря на значительные нераспределенные резервы (общий объем дотаций, распределяемых на очередной финансовый год, устанавливается на 2008 г. в размере 100%, на 2009 г. — 85, на 2010 г. — 80%), это способствует увеличению предсказуемости объемов межбюджетных трансфертов для региональных властей.

Таким образом, за рассматриваемый период произошло существенное реформирование ФФП. К наиболее значимым успехам этого процесса можно отнести:

- 1) более прозрачные и объективные методики расчета бюджетной обеспеченности регионов;
- 2) переход на двухканальную систему финансового выравнивания, согласно которой достигается компромисс между приоритетной поддержкой наиболее бедных регионов и умеренной поддержкой тех регионов, чей уровень бюджетной обеспеченности ниже среднероссийского уровня (несмотря на выделение дополнительных элементов в составе ФФП, начиная с 2007 г. большая часть средств предоставляется именно на финансовое выравнивание по двум вышеозначенным каналам);
- 3) определение объема ФФП исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- 4) закрепление методики распределения средств из ФФП постановлением правительства;
- 5) распределение средств из ФФП на три года.

Однако существующая ныне методика распределения дотаций из ФФП не лишена недостатков.

¹ Постановление Правительства от 3 ноября 2007 г. РФ № 745.

1. Объем ФФПР явно недостаточен для того, чтобы при приложении одинаковых налоговых усилий субфедеральные власти имели бы равную возможность предоставлять одинаковый уровень сопоставимых общественных благ своим гражданам. Распределение дотаций из ФФПР продолжает оставаться несправедливым по Роулсу¹, так как минимальный уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР остается крайне низким. На рис. 8.5 представлена динамика уровня минимальной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР в 2001—2007 гг.

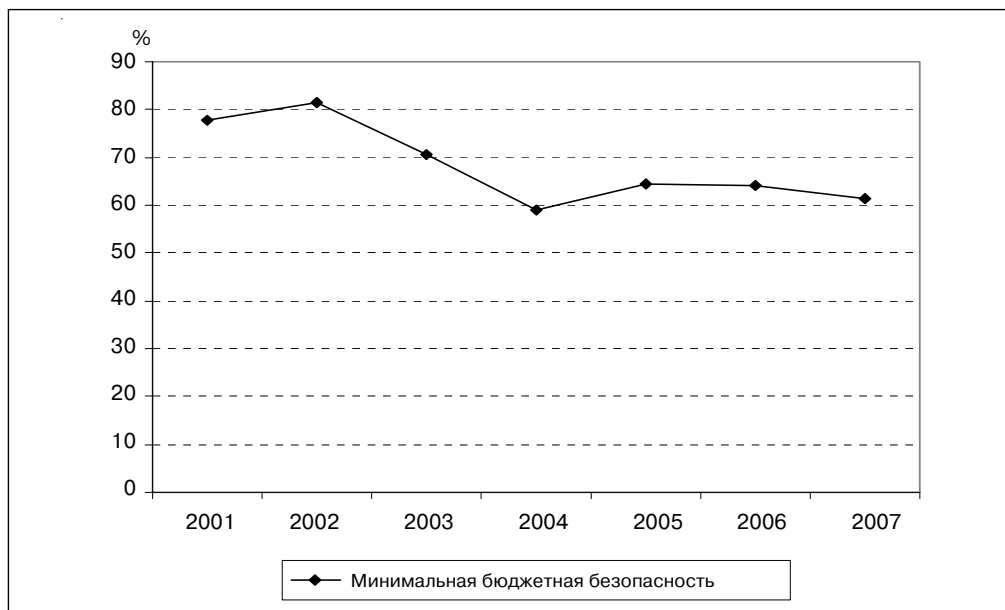


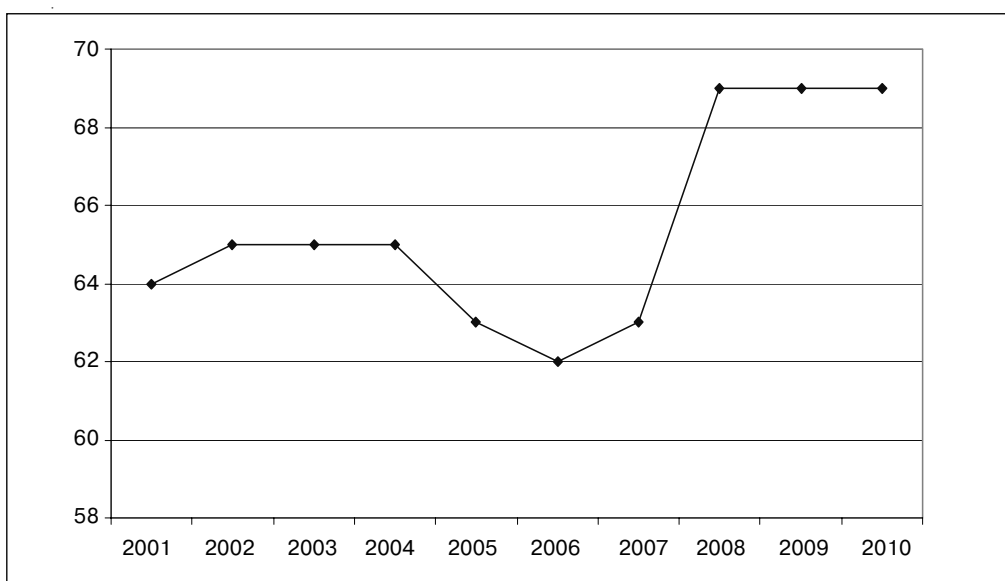
Рис. 8.5. Динамика минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001—2007 гг., % от среднероссийского уровня

Из представленных на рис. 8.5 данных видно, что минимальная бюджетная обеспеченность субъекта РФ в 2005—2007 гг. составила 62—64% от среднероссийского уровня, что является недопустимо низким уровнем бюджетной обеспеченности и вызывает необходимость использования дополнительных трансфертных механизмов для выравнивания горизонтального бюджетного дисбаланса. Иными словами, можно говорить о том, что недостаточность объема ФФПР и низкая степень выравнивания уровня бюджетной обеспеченности косвенно приводят к необходимости использования дотаций на поддержание мер по сбалансированности бюджетов субъектов РФ, мягким бюджетным ограничениям и всему комплексу описанных выше негативных эффектов.

2. Начиная с 2007 г. выполнению основной задачи ФФПР (выравниванию уровня бюджетной обеспеченности регионов) стали мешать попытки достичь с помощью одного финансового инструмента нескольких подчас противоречивых целей политики межбюджетного регулирования. Так, в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации были внесе-

¹ Rawls J. A Theory of Justice. Harvard University Press, 1999 [originally published 1971].

ны изменения, создающие механизм стимулирования органов государственной власти субъектов РФ к развитию собственной налоговой базы¹ и сложные компенсационные механизмы, положительно зависящие от финансового положения региона (чем лучше финансовое положение, тем больше компенсация потерь от изменения формулы распределения дотаций из ФФПР). Однако данные инструменты стимулирования и компенсации не способствуют снижению числа дотационных регионов. Регион, однажды получивший дотацию из Фонда финансовой поддержки регионов, с высокой долей вероятности будет получать трансферты и в будущем, даже если необходимость в них давно отпала, а доля дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах региона стала незначительной. Таким образом, данные механизмы стимулирования и компенсации в реальности увеличивают число регионов-реципиентов и препятствует росту числа регионов-доноров (рис. 8.6).



Примечание. Представленные на рис. 8.6 данные приведены с учетом объединения субъектов Российской Федерации. Для того чтобы сопоставить число регионов, получающих дотации из ФФПР в разные годы при различном числе субъектов Российской Федерации, в качестве эталонного был выбран 2010 г. Например, если в 2010 г. Таймырский и Эвенкийский автономные округа не получают дотаций из ФФПР вследствие их объединения с Красноярским краем, мы не учитываем данные регионы как получателей дотаций из ФФПР за весь рассматриваемый период (аналогичный подход применяется и к самому Красноярскому краю в 2009 г.). Такой способ расчетов используется для того, чтобы выделить чистый эффект влияния формулы распределения дотаций из ФФПР на число регионов, получающих дотации из ФФПР, от эффекта объединения регионов.

Рис. 8.6. Число регионов, получающих дотации из ФФПР

¹ В 2008—2010 гг. при расчете налогового потенциала в случае если темпы роста объема прибыли крупных и средних организаций, фонда начисленной заработной платы работникам организаций по субъекту РФ превышают темпы роста объема прибыли крупных и средних организаций, фонда начисленной заработной платы работникам организаций, сложившегося в среднем по РФ, то объемы прибыли крупных и средних организаций, фонда начисленной заработной платы работникам организаций по субъекту РФ принимаются на уровне среднероссийского показателя. В 2007 г. аналогичный порядок применялся к величине добавленной стоимости по субъекту РФ.

8.4. Влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов изменения порядка выборов глав субъектов Российской Федерации

15 декабря 2004 г. были опубликованы поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». По новой схеме выборов отменяются прямые выборы глав исполнительной власти регионов, взамен вводится утверждение лица, претендующего на данный пост, законодательным органом власти субъекта Федерации. При этом кандидатуру на пост главы исполнительной власти предлагает Президент РФ. Новый порядок избрания глав субъектов Федерации оказал определенное влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов.

Можно выделить некоторые последствия данного решения.

1. С точки зрения оптимизации системы управления переход к новой системе выборов глав субъектов РФ расширил возможности федерального центра по оптимизации структуры органов исполнительной власти в регионах, устранению дублирования функций между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также полпредами президента. Следует отметить, что решение всех перечисленных задач могло быть осуществлено без изменения системы выборов глав субъектов РФ, путем совершенствования федерального законодательства в области разграничения полномочий, а также повышения эффективности структуры собственно федеральных органов исполнительной власти.

2. Отмена прямых выборов губернаторов позволяет относительно более легко реализовывать в регионах административно несложные мероприятия по достижению приоритетов федеральной политики, обоснованных с точки зрения федерального центра (реализация национальных проектов по направлениям региональной политики, обеспечивающих долгосрочные положительные экстерналии), что сложнее осуществить в условиях выборных региональных властей, вынужденных отражать предпочтения собственных избирателей. Следует, однако, отметить, что в условиях фискального федерализма решение подобных вопросов согласования приоритетов федеральной и региональной политики может осуществляться не за счет навязывания региональным властям предпочтений центра, а путем более тщательного разделения полномочий и сфер ведения центра и регионов, при котором центр обеспечивает достижение приоритетных для него целей за счет финансовых инструментов, находящихся в его компетенции, а не в компетенции региональных властей.

Результаты проверки эмпирических гипотез¹ указывают на снижение зависимости от налоговых доходов основных статей расходов (здравоохранение, образование и жилищно-коммунальное хозяйство), важных для федерального центра, что интерпретируется нами как результат не только насыщения потребностей населения по этим статьям расходов, вызванного общим увеличением ресурсов региональных властей в условиях экономического роста, но и приоритетного фи-

¹ Синельников-Мурылев С. и др. Проблемы перехода от выборности к назначаемости губернаторов. М.: ИЭПП, 2007.

нансирования данных отраслей по сравнению с другими статьями расходов регионального бюджета. Это подтверждается увеличением зависимости этих статей от финансовой помощи в условиях перехода к назначаемости губернаторов: в целях улучшения показателей отчетности перед центром губернаторы в приоритетном порядке направляют получаемую финансовую помощь на финансирование расходов, приоритетных для федерального центра.

3. В простых моделях общественного выбора, если расходы правительства на предоставление общественных благ сильно отклонились бы от предпочтений медианного избирателя, такое правительство было бы смещено оппозицией, которая предложила бы расходы, более соответствующие предпочтениям медианного избирателя¹. Однако на практике несоответствие финансовой политики губернатора предпочтениям населения региона формально могло снизить поддержку губернаторов на повторных выборах, которую тем не менее перед следующими выборами часто удавалось обеспечить путем выделения дополнительных расходов на финансирование социально значимых общественных благ (повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, благоустройство городов и поселков и др.). Это означает, что региональная бюрократия могла обеспечивать себе регулярную поддержку путем использования различных механизмов манипулирования общественным мнением и голосами отдельных групп избирателей².

В рамках системы взаимоотношений между федеральным центром и выборными главами регионов это создает возможность неэффективного распределения ресурсов, которое нельзя исправить имеющимися инструментами межбюджетных отношений. На практике подобная ситуация может приводить к возникновению политико-деловых циклов в расходах региональных бюджетов. Устранение таких циклов при отказе от прямых выборов губернаторов, с одной стороны, отражает меньшее манипулирование общественным мнением путем варьирования расходов региональными властями, а с другой — говорит об отсутствии необходимости приобретения поддержки избирателями региональных властей, что приводит к меньшему соответствию объема и структуры региональных расходов предпочтениям населения и вызывает снижение общественного благосостояния.

Результаты оценок³ показывают, что в 1999—2003 гг. приближение к моменту перевыборов губернаторов обычно сопровождалось увеличением расходов по основным статьям региональных бюджетов, тогда как в 2004—2007 гг. значимых свидетельств о влиянии срока до выборов/назначения на величину расходов не обнаружено. Это можно интерпретировать таким образом, что в результате перехода от выборности к назначаемости губернаторов необходимость в получении дополнительной поддержки избирателей путем увеличения расходов отпала. Такая ситуация может быть оценена как положительное следствие проведенной реформы с учетом того, что значительная часть предвыборного увеличения расходов не была эффективной. Однако наблюдаемое исчезновение политико-делового цикла указывает также на снижение степени учета интересов избирателей при определении финансовой политики региональных властей.

¹ *Downs A.* An Economic Theory of Democracy. New York, (1957); *Harper, Black, Duncan.* The Theory of Committees and Elections. Cambridge, UK: Cambridge University Press (1958).

² Теоретическое описание модели см. в: *Political Business Cycles and Inflation Stabilization Veiga.* Francisco: NIPE Working Papers, 2002.

³ *Ibidem.*

Более детальный анализ позволяет сделать предположение о том, что в реальности политико-деловой цикл в регионах полностью не исчез, а лишь был синхронизирован с политико-деловым циклом на федеральном уровне. Об этом свидетельствуют повышение с 1 февраля 2008 г. заработной платы работникам бюджетной сферы в субъектах РФ на 14%, а также иные решения, принимаемые региональными властями в зависимости от проведения федеральных выборов.

Например, в Челябинской области 29 ноября 2007 г., накануне выборов в Государственную Думу и в преддверии выборов Президента Российской Федерации, был принят Закон № 220-ЗО «О звании “Ветеран труда Челябинской области”», согласно которому был изменен 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 этого «ветеранами труда» могли стать только пенсионеры, имеющие правительственные награды и грамоты. В 2007 г. в Челябинской области звание «Ветеран труда» имели 384 тыс. человек, а с 1 января 2008 г. право на звание получают еще почти 300 тыс. человек. Вместе со званием эта категория населения получила право на льготы — это 50%-я 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 была увеличена на 1 млрд 550 млн руб. Сразу после выборов Президента Российской Федерации в Челябинской области прошла монетизация льгот: с 1 мая 2008 г. ветераны труда, труженики тыла, реабилитированные и репрессированные жители Челябинской области стали платить за проезд в общественном и пригородном транспорте.

4. Построение системы межбюджетных отношений, разграничения полномочий между уровнями государственной власти, принятия прочих решений в области реформы бюджетной системы до 2005 г. было построено на предпосылке о сохранении независимости региональных властей в рамках своей компетенции. Изменение системы стимулов и ответственности для региональной власти приводит не только к тому, что внедренные в последние годы с высокими затратами в практику межбюджетных отношений инструменты и институты окажутся не в полной мере результативными, но и к поиску новых, основанных на принуждении и иерархическом контроле механизмов межбюджетного регулирования. Последнее лишь усилит тенденции к централизации и проявлению негативных эффектов новой системы. Здесь уместно вспомнить о внедряемой в настоящее время системе оценки результатов работы губернаторов¹. Не вдаваясь в детальный анализ данной системы показателей с точки зрения теории фискального федерализма, можно отметить один системный недостаток практически любого механизма, создаваемого федеральным центром для оценки деятельности субфедеральных властей с последующими организационными и кадровыми выводами по результатам данной оценки. Задача субфедеральных властей состоит в том, чтобы предоставить определенный набор необходимых общественных благ за определенную цену в виде налогов с целью максимизации общественной функции полезности граждан данной территории. Все же методики, созданные федеральным центром, вольно или невольно учитывают интересы федерального центра в регионах. Остается также открытым вопрос, можно ли применить даже идеально написанную

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

методику на практике, так как это связано с двумя трудноразрешимыми проблемами:

- подбором объективных показателей, которые, с одной стороны, адекватно отражают эффективность работы губернатора, а с другой — относительно доступны и в минимальной степени могут быть искажены в результате соответствующих действий региональных властей;
- проблемой политического выбора федерального центра между лояльностью губернатора, его политическим весом, с одной стороны, и степенью соответствия его действий критериям федерального центра — с другой.

В целом можно отметить противоречивость результатов проведенной реформы. В условиях несовершенного разделения областей ответственности федерального центра и регионов она позволяет обеспечить более эффективную реализацию федеральных приоритетов на региональном уровне, способствует сокращению зависимости проводимой финансовой политики от электорального цикла и возможной коррупции (в предположении неподверженности ей федеральных чиновников), облегчает возможность учета межрегиональных экстерналий и решение задачи оптимального распределения ресурсов между регионами. Однако общее повышение общественного благосостояния и возможности для эффективной реализации потенциально положительных последствий реформы существенным образом зависят от того, насколько оптимально действует сам федеральный центр и насколько удастся обеспечить контроль за вертикалью исполнения решений федерального центра на региональном уровне. На это накладывається ограничение волеизъявлению граждан на региональном уровне (граждане непосредственно избирают только депутатов законодательного собрания, которое впоследствии утверждает кандидатуру главы исполнительной власти субъекта РФ) и соответственно снижение степени учета их интересов при принятии решений и проведении финансовой политики в регионе. Важным моментом является и то обстоятельство, что участие граждан в демократических выборах властей всех уровней представляет собой самостоятельную ценность, не сводимую к анализу его экономических последствий.

Основные выводы

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедлился начатый в 1997—1998 гг. процесс реформирования межбюджетных отношений. Но в отличие от других областей экономики в сфере межбюджетных отношений все же продолжаются реформы, направленные на создание более эффективной и прозрачной системы финансовых отношений между различными уровнями власти. Так, в 2005 г. была предпринята попытка отказа от «нефинансируемых федеральных мандатов», вступили в силу поправки к Бюджетному и Налоговому кодексам, разработана и принята Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу. Начиная с 2008 г. был осуществлен переход на распределение большинства межбюджетных трансфертов на три года в рамках трехлетнего бюджета. Однако эти положительные сдвиги в области межбюджетных отношений несколько деформируются российской моделью федерализма. В конце рассматриваемого периода недостатки в базовых прин-

ципах построения российской модели федерализма начали в значительной степени деформировать достижения в области совершенствования межбюджетных отношений: значительно выросло число межбюджетных трансфертов, усилилась роль отраслевых федеральных министерств в распределении финансовой помощи, многие инструменты межбюджетных отношений стали выполнять не свойственные им функции.

Реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи и расходных полномочий, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, так как существующая система является недостаточно прозрачной, что снижает ее эффективность, а также дает основания предполагать, что создаются негативные стимулы для бюджетной политики региональных и местных властей.

Часть III

Формирование институциональной среды рыночной экономики

Глава 9

Реформа собственности в условиях возобновления экономического роста в России

Применительно к сфере отношений собственности государственное регулирование в условиях переходной экономики предполагает три основных направления:

- 1) мероприятия непосредственно в рамках приватизационной политики (или в ряде случаев национализации);
- 2) управление (участие в управлении) принадлежащим государству имуществом;
- 3) регулирование деятельности хозяйствующих субъектов всех форм собственности.

В рамках общей логики рыночных реформ по мере сокращения масштабов государственной собственности все большее значение должно было приобретать третье направление, включающее многочисленные вопросы создания благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, защиты прав собственности (прежде всего акционеров, инвесторов и кредиторов), развития корпоративного управления, финансовых рынков, рынка земли и недвижимости, поддержания конкуренции (включая антимонопольное регулирование, стимулирование малого и среднего бизнеса), укрепления контрактной дисциплины (включая процедуры банкротства).

Однако определенное забвение, которому была предана проблематика управления государственным имуществом на протяжении 1990-х годов вследствие масштабных количественных успехов массовой приватизации и излишне оптимистичных взглядов в отношении перспектив и сроков ее завершения, закономерно обусловило актуальность первого направления в государственном регулировании отношений собственности в 2000-е годы.

9.1. Основные тенденции государственной имущественной политики в 2000-е годы

В конце 1990-х годов произошла определенная смена вех в содержании имущественной политики государства. Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило постановление Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее по тексту — Концепция). Весьма симптоматичным можно считать уже тот факт, что, пожалуй,

впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности. Резкое удешевление стоимости предприятий и пакетов их акций после девальвации рубля закономерно обусловило перенос акцента в действиях федерального центра в 1998—1999 гг. на увеличение неналоговых доходов бюджета за счет использования государственного имущества, что автоматически требовало внесения четкости и ясности во взаимоотношения между различными уровнями власти.

В качестве основных объектов имущественной политики государства в части управления своим имуществом в Концепции выделялись: 1) унитарные предприятия и бюджетные учреждения, 2) хозяйственные общества с участием государства в капитале и 3) недвижимость. В документе была заложена ориентация на постепенное количественное сокращение этих объектов при параллельной реализации комплекса мер по улучшению управления ими. Соответственно составной частью Концепции 1999 г. закономерно стал раздел, посвященный приватизации государственного имущества.

С фактической точки зрения основными чертами реформирования имущественных отношений в стране в 2000—2008 гг. стали:

- существенное обновление нормативно-правовой базы реформирования отношений собственности;
- продолжение денежной приватизации;
- некоторое улучшение качества управления государственным имуществом.

С формально-правовой точки зрения ситуация в сфере реформирования отношений собственности, сложившаяся в России уже к 2003 г., характеризовалась наличием достаточно разработанной нормативной базы, что радикальным образом отличается от состояния, в котором пребывала эта сфера все 1990-е годы. Ушла в прошлое острая конфронтация между исполнительной и законодательной властями, следствием которой стало практическое решение ключевых задач приватизации в первой половине 1990-х годов (обеспечение структурных изменений и создание институциональной базы для системной трансформации) с помощью административного ресурса исполнительной власти (указы Президента РФ по организации чековой модели, залоговых аукционов и т. п.).

Одним из следствий общего изменения политической ситуации в стране в 1999—2000 гг. (избрание нового президента, большое обновление персонального состава исполнительной и законодательной власти, появление мощного проправительственного блока внутри обеих палат парламента) стало прекращение конфронтации между ветвями власти по вопросам регулирования приватизационного процесса, что выразилось в принятии Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»). Другими заметными событиями в области правового обеспечения имущественной политики государства стало принятие Закона об унитарных предприятиях (2002 г.) и нормативных актов по совершенствованию управления государственным имуществом в рамках комплекса мер, предусмотренных Концепцией 1999 г.

Определенные успехи, достигнутые на пути реализации Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г., и принятие вышеупомянутых законов, предоставивших исполнительной власти большую свободу действий на поле разгосударствления, стимулировали Минимущества РФ на рубеже 2002—2003 гг. на выдвижение новых инициатив, касающихся управления государственным имуществом.

Их суть заключалась в проведении классификации государственного, прежде всего федерального, имущества путем категориального определения тех его видов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципалитетов, поскольку это необходимо для выполнения возложенных на них публичных функций.

Хотя согласно этим новациям в государственной и муниципальной собственности могло находиться имущество, необходимое только для осуществления органами власти полномочий определенного уровня, они допускали наряду с этим наличие в ней имущества, используемого для обеспечения деятельности органов власти, их сотрудников, работников учреждений и казенных предприятий, иного имущества, не подлежащего отчуждению из государственной или муниципальной собственности (имущество, изъятое из гражданского оборота), а также исключительно в федеральной собственности стратегического имущества согласно перечню, утверждаемому Президентом РФ по представлению Правительства. Выбор организационно-правовых форм, в которых могло функционировать государственное и муниципальное имущество, исключал из него унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения, существование которых прекращалось с начала 2008 г., в отличие от ОАО с долей государства в капитале, остававшихся важнейшей формой его участия в экономике страны на долгосрочную перспективу¹.

Возможность реализации такого достаточно радикального сценария Минимущества во многом связывало со вступлением в силу 3 декабря 2002 г. Закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», который вводит целый ряд новых серьезных процедур, касающихся мониторинга деятельности самих ГУПов и МУПов, регламентации действий их менеджмента, что рассматривалось как мощный стимул для отказа от этой организационно-правовой формы.

Что касается категориального определения видов имущества, которые могут находиться исключительно в собственности различных уровней публичной власти, то порядок и сроки безвозмездной передачи имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления установлены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (п. 11 ст. 154), где закреплена безвозмездная передача имущества с одного уровня публичной власти на другой (включая имущество, используемое унитарными предприятиями и учреждениями) исходя из определенного законодательством круга их полномочий. Соответствующие поправки были внесены также в федеральные законы — от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

¹ Проект Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», внесенный Минимущества России в Правительство РФ еще 31 января 2003 г., предполагал, что указанные виды имущества могут закрепляться на праве оперативного управления за казенными предприятиями и учреждениями, передаваться в концессию или вноситься в уставные капиталы ОАО, более 50% акций которых принадлежат соответственно РФ, ее субъектам, муниципальным образованиям, или в уставные капиталы ОАО, более 50% акций которых принадлежат ОАО, где более 50% акций принадлежат РФ, регионам и муниципалитетам.

На федеральном уровне соответствующая оптимизация сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и федеральных госучреждений (ФГУ) прошла в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы, образованной по постановлению Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451, выделившей пять групп предприятий и учреждений, по которым предлагались определенные решения¹.

Исходя из заявленных приоритетов Минимущества РФ сформировало и предложения по программе приватизации на среднесрочную перспективу.

Соответствующий документ (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) был утвержден распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1165-р. При этом впервые декларировался трехлетний временной горизонт приватизационной программы (2004—2006)² и ставилась цель к 2006 г. приватизировать все имущество, которое не имеет отношения к выполнению государственных функций, а к 2008 г. — завершить процесс приватизации. В документе определялась последовательность действий государства по приватизации тех или иных предприятий (объектов), включая масштабные продажи федеральных пакетов акций. В качестве основных ориентиров для реализации приватизационных программ в корпоративном секторе была заявлена продажа в 2004 г. всех принадлежащих государству пакетов акций, составляющих до 25% уставного капитала, в 2005 г. — акций, составляющих до 50% уставного капитала, а в 2006 г. — всех остальных, за исключением стратегических.

Еще более определенно и конкретно ставился этот вопрос в документе Минимущества РФ «Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики», где прямо формулировались задачи в основном завершить приватизацию и окончательно сформировать систему управления федеральным имуществом на принципах максимальной эффективности к 1 января 2008 г. при удвоении доходов от его использования по отношению к бюджетному заданию 2004 г.

Эта весьма амбициозная программа требовала, по оценке Минимущества РФ, осуществления ежегодных продаж акций 4 тыс. акционерных обществ (включая реорганизованные ФГУПы). По ее завершении предполагалось сохранение в федеральной собственности не более 2 тыс. государственных предприятий и некоторого количества пакетов акций в стратегических акционерных обществах, обеспечивающих выпуск уникальной продукции (товаров, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности, или представляющих объекты инфраструктуры федерального значения, действующие в неконкурентном секторе экономики.

¹ Выделялись следующие группы организаций: 1) организации, подлежащие сохранению в федеральной собственности; 2) организации, имущество которых подлежит передаче в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; 3) организации, подлежащие приватизации или ликвидации как не соответствующие критериям сохранения их в федеральной собственности; 4) организации, подлежащие дополнительному рассмотрению после принятия нормативных правовых актов по социальному пакету государственных гражданских служащих; 5) организации, в отношении которых требуется уточнение их статуса, проведение и оформление реорганизационных, ликвидационных процедур и внесение соответствующих изменений в реестр федерального имущества.

² Тем не менее реально этот документ, как и все последующие, содержал перечни приватизируемого имущества только на 1 год вперед.

Однако, как будет показано ниже, степень практической реализации этих подходов оказалась крайне невысока.

Ситуация, сложившаяся в российской экономике в 2000-е годы в сфере отношений собственности, характеризовалась одновременной реализацией и параллельным сосуществованием двух тенденций.

С одной стороны, можно говорить о продолжении процесса приватизации. Российским правительством ежегодно утверждались обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год, включающие в общей сложности сотни ФГУПов и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности.

Однако по сравнению с первым таким трехлетним планом на 2004—2006 гг. в последующие 4 года ориентиры приватизационных программ, излагавшиеся в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, стали менее конкретными и нередко содержательно повторяли предыдущие. Так, начиная с Прогнозного плана (программы) приватизации на 2006 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2006—2008 гг., из текста этих документов исчезло упоминание о предложении к продаже пакетов акций, размер которых не превышает 25% уставного капитала акционерных обществ¹.

Относящийся по срокам действия к анализируемому периоду Прогнозный план (программа) приватизации на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008—2010 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р, содержит информацию о том, что в 2008—2010 гг. будут предложены к продаже пакеты акций акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением акционерных обществ, включенных в перечень стратегических акционерных обществ или участвующих в формировании интегрированных структур.

В 2008 г. должны были предлагаться к приватизации:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих акционерных обществ, за исключением пакетов акций стратегических акционерных обществ или принимающих участие в формировании интегрированных структур, а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в 2008 г. и на период до 2010 г. в соответствии с перспективным финансовым планом;
- пакеты акций акционерных обществ топливно-энергетического комплекса, энергостроительного комплекса, строительного комплекса, внешнеэкономических организаций, гражданской авиации, здравоохранения, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, рыболовства, птицеводства, растениеводства, животноводства, лесопромышленного комплекса, медицинской промышленности, а также акционерных обществ машиностроения (за исключением стратегических акционерных обществ);
- федеральные государственные унитарные предприятия автомобильного транспорта, строительного комплекса, гражданской авиации, геологии, неф-

¹ Между тем на 1 июня 2006 г. в федеральной собственности находилось 1063 пакета акций с размером принадлежащего государству пакета до 25% уставного капитала. На их долю приходилось более 30% всех федеральных пакетов.

тегазового комплекса, топливной промышленности, морского и речного транспорта, предприятия полиграфической промышленности, здравоохранения, предприятия растениеводства, птицеводства и животноводства;

- имущество казны Российской Федерации, не обеспечивающее государственных функций.

В 2009—2010 гг. к приватизации будут предложены все федеральные государственные унитарные предприятия, не обеспечивающие выполнение государственных функций Российской Федерации, а также акции открытых акционерных обществ, созданных при акционировании указанных федеральных государственных унитарных предприятий.

Де-факто в 2003—2005 гг. наблюдался некоторый формальный прогресс в сфере приватизации по количеству проданных пакетов акций (500—600 ежегодно) и решений о преобразовании ФГУПов (более 700 в 2005 г. против 500—600 ежегодно в 2003—2004 гг.). Однако при этом необходимо принимать во внимание следующее:

- запланированная приватизация унитарных предприятий происходила (за редчайшим исключением) путем акционирования (корпоратизации), т. е. сначала унитарное предприятие преобразуется в акционерное общество, лишь затем (как правило, за пределами данного финансового года) продаются его акции (возможно, далеко не все);
- объектом продажи являлись в основном миноритарные и блокирующие пакеты акций средних по размеру компаний, не имеющих большого значения в масштабах российской экономики в целом, что существенно снижает их привлекательность и интерес к ним;
- фактические масштабы акционирования ФГУПов и продажи федеральных пакетов акций заметно отставали от запланированных. Причины этого заключались в низкой привлекательности предлагаемых к реализации пакетов акций ввиду их размера и отраслевой принадлежности, объективно длительных сроков процедуры акционирования унитарных предприятий, сложности администрирования этого процесса (сопротивление менеджмента, межведомственные противоречия, параллельное создание интегрированных структур и т. д.).

С другой стороны, в той роли, которую государство играет в сфере отношений собственности, по сравнению с периодом 1990-х годов произошло серьезное смещение акцентов в сторону усиления его влияния.

Если в 2000—2003 гг. можно было говорить преимущественно об усилиях государства по оптимизации своего имущественного присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992—1994) и денежной (1995—1998) приватизации (политика по интеграции своих активов в холдинговые структуры), то период последующих 5 лет (2004—2008) характеризовался явным расширением масштабов такого присутствия посредством активизации деятельности существующих государственных компаний, которые стали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации, выходя на рынок корпоративного контроля. При этом в 2007 г. вновь активизировалась политика интеграции разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в холдинговые структуры. Она имела второстепенное значение в предыдущие 2 года, оказавшись в тени многочисленных поглощений, которые осуществлялись государственными компаниями.

К тому же 2007 год привнес новые моменты в имущественную политику государства в отношении управления своим имуществом. Речь идет о создании государственных корпораций (ГК), рассматриваемых в качестве составной части институтов развития наряду с особыми экономическими зонами и Инвестиционным фондом (см. главу 11).

Напомним, что применительно к практике стран с развитой рыночной экономикой (прежде всего США) понятие «корпорация», как правило, употребляется как синоним акционерного общества. 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 отечественных 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 корректным¹.

В российском правовом поле упоминание о государственной корпорации как 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 ст. 7.1, которой устанавливалось, что государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная на основании Федерального закона для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. 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 финансово-кредитного кризиса 1998 г. в банковском секторе², и Агентство по страхованию вкладов (АСВ), образованное в 2004 г. в целях осуществления функций по обязательному страхованию вкладов населения. Правда, существовало несколько организаций, созданных в первой половине 1990-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.³

¹ Разумеется, термин «корпорация» может нести и иной смысл, применяться не только к юридическим лицам, например 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-х — 70-х годах прошлого столетия).

² Изначально зарегистрировано как неакционерная 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».

³ Среди них встречались как АО (федеральные контрактные корпорации «Росконтракт» и «Росхлебопродукт»), так и государственные предприятия (Государственная инвестиционная («Госинкор») и Российская финансовая (РФК) корпорации) и учреждения (Федеральная продовольственная корпорация (ФПК) при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ).

Статус ГК в явном или завуалированном виде сочетает черты, характерные для различных организационно-правовых форм, не говоря уже о неизбежно возникающей путанице с использованием самого понятия «корпорация», поскольку оно присутствует в названии являющейся ФГУПом Госкорпорации по организации воздушного движения и недавно созданных Объединенной авиастроительной (ОАК) и Объединенной судостроительной (ОСК) корпораций, являющихся 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 формы¹.

Отдельным важным вопросом является то, каким 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.

9.2. Приватизационный процесс 2000—2008 гг.

Продолжение денежной приватизации оставалось одним из значимых направлений деятельности российского правительства в истекшие 8 лет. В связи с этим закономерен вопрос о сходстве и различиях этого процесса по сравнению тем, что происходило в этой сфере в 1997—1999 гг.

Напомним, что в 2000-е годы страна вступила в условиях явного замедления темпов приватизации, которое обозначилось еще по окончании массовой приватизации. Денежная приватизация второй половины 1990-х годов, ориентированная на решение задач пополнения доходов бюджета и реструктуризации производства путем привлечения инвестиций, не принесла удовлетворительных результатов.

Причины этого заключались в следующем.

Во-первых, основная масса оставшейся у государства собственности была представлена либо низколиквидными объектами (которые требуют осуществления крупных инвестиций или недостаточны для получения контроля, как в случае с миноритарными пакетами акций), либо, напротив, очень привлекательными объектами (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общенационального значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок.

¹ Акционерными компаниями (ОАО) являются и многие другие организации, входящие по целям и задачам в группу компаний, призванных решать задачи структурной и промышленной политики, подобно появившимся в 2007 г. госкорпорациям. В их числе можно назвать 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), компанию «Ильюшин Финанс Ко» и Финансовую лизинговую компанию (победители конкурса по отбору инвестиционных проектов лизинга российских воздушных судов), где в 2002 г. в ходе увеличения ими уставных капиталов в федеральную собственность за счет бюджетных средств были приобретены большие доли в капитале (в 2006—2007 гг. внесены в уставный капитал ОАК), и созданные совсем недавно Российскую венчурную компанию, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, все акции которых находятся в федеральной собственности.

Во-вторых, финансовый кризис 1997—1998 гг. и последовавший обвал фондового рынка обесценили и без того недооцененные в ходе чековой приватизации государственные активы, сделав призрачными перспективы серьезного увеличения бюджетных доходов.

В-третьих, фоном для всего этого стало постепенно нараставшее в обществе разочарование в итогах приватизации, чему способствовали затянувшийся трансформационный спад и информация о допущенных в ходе нее нарушениях. Реакцией на это стало принятие второго Закона о приватизации 1997 г., предполагавшего известные ограничения масштабов приватизационного процесса через ежегодное утверждение парламентом программы приватизации. Однако продолжавшееся противостояние между исполнительной и законодательной властями вкупе с заложенными в нем процедурами сделали этот Закон неработающим. В условиях принятых рамочных ограничений попытки правительства обходить Закон оказались не слишком успешными, в результате чего ход приватизации к концу 1990-х годов существенно замедлился.

В принципе такая же ситуация наблюдалась и в 2000—2001 гг. Серьезные изменения произошли после принятия нового Закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», вступившего в силу с 26 апреля 2002 г. (третьего по счету в новейшей российской истории после законов 1991 и 1997 гг.).

В его основу¹ была положена идея повышения бюджетного эффекта приватизации посредством сохранения ориентации на индивидуальную стратегию продаж с учетом анализа рынка (платежеспособного спроса) и применения новых методов приватизации.

Традиционный арсенал методов, хорошо известных из практики 1990-х годов и широко использовавшихся в период действия Закона о приватизации 1997 г. и еще до него (акционирование, аукцион и специализированный аукцион, конкурс), дополнялся принципиально новыми методами:

- 1) продажа имущества путем публичного предложения;
- 2) продажа имущества без объявления цены;
- 3) продажа акций открытого акционерного общества по результатам доверительного управления;
- 4) продажа за пределами территории России находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;
- 5) продажа акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг.

Возможность их использования при сохранении акцента на единичные крупные сделки по ликвидным пакетам акций посредством аукционов и спецаукционов, по замыслу авторов закона, решала проблему создания адекватного инструментария приватизации (помимо простого преобразования в ОАО), позволяющего избавить государство от неликвидных активов при одновременном стимулировании минимального спроса со стороны частных лиц и малого бизнеса.

Несмотря на то что летом и осенью 2002 г. Правительством РФ был издан ряд нормативно-правовых актов, в которых конкретизировался механизм некоторых способов приватизации, так и не была создана прикладная нормативная база именно по тем методам, которые являлись неординарными для всей российской привати-

¹ Содержание и основные новации Закона раскрыты в ежегодном обзоре ИЭПП «Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы». Вып. 24. (см. Приложение 6. Новые методы приватизации и их нормативное обеспечение. П. 4.2. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы в области приватизации. С. 372—386).

зационной практики и потенциально наиболее заманчивыми для различных групп интересов с точки зрения организации их лоббирования: продажа акций ОАО по результатам доверительного управления, продажа за пределами территории России находящихся в государственной собственности акций ОАО¹ и внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО.

Ниже представлена общая динамика приватизации за 10-летний период (1997—2007) (табл. 9.1).

Таблица 9.1

Структура приватизированного государственного и муниципального имущества по формам собственности в 1997—2007 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов), всего	
	Единицы	% к предыдущему году
1997	2 743	54,9
1998	2 129	77,6
1999	1 536	72,1
1997—1999	6 408	—
1998—1999	3 665	—
2000	2 274	148,0
2001	2 287	100,6
2002	2 557	111,8
2000—2002	7 118	111,1*
2003	3 344	130,8
2004	5 163	154,3
2005	6 549	126,8
2006	11 391	173,9
2007	18 667	163,9
2003—2007	45 114	418,4**

* — 2000—2002 гг. в % к 1997—1999 гг.

** — 2003—2007 гг. в % к 1998—2002 гг.

Источники: Статистические бюллетени (сведения) о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь—декабрь 1997 г. (с. 26), 1998 г. (с. 6), 1999 г. (с. 6), 2000 г. (с. 6), 2001 г. (с. 5), 2002 г. (с. 5), 2003 г. (с. 5), 2004 г. (с. 5), 2005 г. (с. 5), 2006 г. (с. 5), 2007 г. (с. 5). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

¹ Продажа госпакета акций ОАО «НК «ЛУКОЙЛ»» (5,9%) на Лондонской фондовой бирже в конце 2002 г. через ОАО «Компания проектной приватизации», созданное в конце 2000 г., вызвала парламентский запрос ввиду явного отсутствия прозрачности по указанной сделке и того, что вырученные денежные средства поступили в федеральный бюджет только в мае 2003 г. Справедливости ради необходимо отметить, что в 2002—2003 гг. ОАО «Компания проектной приватизации», куда вносился госпакет акций «ЛУКОЙЛа», входило в десятку крупнейших плательщиков дивидендов в федеральный бюджет.

Как видно из табл. 9.1, для середины 2000-х годов стал характерным определенным перелом нисходящей траектории приватизационного процесса, наблюдавшейся после окончания массовой приватизации. Но только после принятия третьего Закона о приватизации 2001 г., вступившего в силу весной 2002 г., можно говорить о явном расширении ее масштабов. В 2000—2002 гг. ежегодное количество приватизированных предприятий (объектов) держалось на уровне показателей 1997—1998 гг. (2—3 тыс. ед.), когда российская экономика находилась под очевидным воздействием финансового кризиса.

Всего за 2003—2007 гг. форму собственности сменили более чем в 4 раза больше государственных и муниципальных предприятий и объектов государственного и муниципального имущества, чем в период действия предыдущего Закона о приватизации (1998—2002)¹. Следует отметить постоянное увеличение количества приватизированных предприятий и объектов, в результате чего в 2004—2005 гг. оно оказалось большим, чем в 1996 г. (4997 ед.), а в 2005—2006 гг. превзошло абсолютные показатели 1995 г. (10 152 ед.).

Однако при этом основную массу приватизируемого имущества составили не имущественные комплексы унитарных предприятий, а объекты иного государственного и муниципального имущества, причем относившиеся в основном к муниципальной собственности (табл. 9.2). Если в 2003 г. на унитарные предприятия пришлось около 13% всех приватизированных объектов, то в 2007 г. — всего 1,6%.

Таблица 9.2

Распределение приватизированных имущественных комплексов унитарных предприятий и объектов иного государственного и муниципального имущества по формам собственности в 2000—2007 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов), всего		Объекты					
			муниципальной собственности		собственности субъектов Российской Федерации		федеральной собственности	
	Ед.	% к предыдущему году	Ед.	% к итогу	Ед.	% к итогу	Ед.	% к итогу
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Приватизированные предприятия (объекты)*								
2000*	2 274	148,0	1 830	80,5	274	12,0	170	7,5
2001*	2 287	100,6	1 931	84,4	231	10,1	125	5,5
2002*	2 557	111,8	2 245	87,8	226	8,8	86	3,4
2000—2002*	7 118	—	6 006	84,4	731	10,3	381	5,3
Приватизированные имущественные комплексы унитарных предприятий								
2003	434	...	121	27,9	152	35,0	161	37,0
2004	502	115,7	135	26,9	246	49,0	121	24,1
2005	491	97,8	153	31,2	226	46,0	112	22,8
2006	444	90,4	92	20,7	254	57,2	98	22,1

¹ Указанные временные рамки взяты для сравнения с учетом того, что законы о приватизации 1997 и 2001 гг. вступали в силу в середине годовых интервалов, а новации получали отображение в статистической отчетности лишь со следующего календарного года (1998 и 2003 гг. соответственно).

Окончание табл. 9.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2007	302	68,0	114	37,7	115	38,1	73	24,9
2003—2007	2 173	—	615	28,3	993	45,7	565	26,0
Приватизированные объекты иного государственного и муниципального имущества (без продажи акций АО)								
2003	2 910	...	2 575	88,5	308	10,6	27	0,9
2004	4 661	160,2	4 195	90,0	412	8,8	54	1,2
2005	6 058	130,0	5 545	91,5	496	8,2	17	0,3
2006	10 947	180,7	9 876	90,2	1 048	9,6	23	0,2
2007	18 365	167,8	17 318	94,3	986	5,4	61	0,3
2003—2007	42 941	—	39 509	92,0	3 250	7,6	182	0,4

* — в статистической отчетности за 2000—2002 гг. отсутствовало разделение приватизированного государственного и муниципального имущества на имущественные комплексы унитарных предприятий и объекты иного имущества.

Источники: Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь—декабрь 2000 г. (с. 30), 2001 г. (с. 29), 2002 г. (с. 29), 2003 г. (с. 34, 47), 2004 г. (с. 34, 48), 2005 г. (с. 39, 50), 2006 г. (с. 28, 39), 2007 г. (с. 27, 37). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

Как следует из табл. 9.2, по приватизированным *объектам иного государственного и муниципального имущества* (помимо унитарных предприятий) доля муниципальных объектов была подавляющей и постоянно росла, составив 92% за 5 лет (2003—2007). Несмотря на увеличение абсолютного количества приватизированных объектов по всем уровням публичной власти, доля собственности субъектов РФ (регионов) за эти годы сократилась почти вдвое (до 5,4%), а удельный вес федеральных объектов был и вовсе маргинальным (менее 1%).

В структуре же приватизированных *унитарных предприятий* наиболее весомой оказалась доля предприятий, находившихся до приватизации в собственности субъектов РФ (регионов) (45,7% за 2003—2007 гг.), удельный вес федеральных и муниципальных предприятий составил несколько более 1/4 по каждой из групп. При явном сокращении абсолютного количества приватизированных унитарных предприятий после 2004 г. можно говорить о том, что доля муниципальных предприятий скорее росла, доля региональных — сокращалась, а федеральных — колебалась примерно в одном диапазоне (22—24%).

В целом же в общей массе приватизированных предприятий и объектов в 2003—2007 гг. почти до 89% выросла доля муниципальных предприятий и объектов по сравнению с 84,4% в 2000—2002 гг. При этом резко сократился удельный вес федеральных предприятий и объектов — с 5,3 до 1,7%. Доля предприятий и объектов, находившихся в собственности субъектов РФ, изменилась незначительно.

Определенные сдвиги произошли и в структуре применявшихся способов приватизации (табл. 9.3 и 9.4).

Таблица 9.3

**Распределение приватизированных имущественных комплексов
унитарных предприятий по способам приватизации
в 2000—2007 гг.**

Период	Всего	Преобра- зование в ОАО	Продажа имущественных комплексов ГУПов и МУПов					Иное отчуждение имущественных комплексов ГУПов и МУПов в соответ- ствии с законодатель- ством о приватизации	
			всего	на аукционе	на конкурсе	посредством публичного предложения	без объяв- ления цены	всего	из них продажа по заключен- ному ранее договору арен- ды с правом выкупа
2000*	...	199	...	...	...	—	—	...	...
2001*	...	125	...	...	...	—	—	...	...
2002*	...	125	...	...	...	—	—	...	...
2000—2002	...	449	...	...	...	—	—	...	...
2003	434	314	115	47	64	4	—	5	5
2004	502	414	88	48	20	16	4	—	—
2005	491	396	94	51	38	5	—	1	1
2006	444	386	58	32	24	1	1	—	—
2007	302	254	48	20	24	3	1	—	—
2003—2007	2173	1764	403	198	170	29	6	6	6

* — в статистической отчетности за 2000—2002 гг. данные об иных способах приватизации унитарных предприятий (помимо создания ОАО) не выделялись.

Источники: Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь—декабрь 2000 г. (с. 6, 9), 2001 г. (с. 5, 8), 2002 г. (с. 5, 8), 2003 г. (с. 5, 9), 2004 г. (с. 5, 9), 2005 г. (с. 5, 9), 2006 г. (с. 5, 9), 2007 г. (с. 5, 8). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

Более 80% всех приватизированных за 5 лет (2003—2007) унитарных предприятий были преобразованы в открытые акционерные общества (ОАО), причем начиная с 2004 г. этот показатель не опускался ниже 80%. Продажа имущественных комплексов унитарных предприятий осуществлялась в основном традиционными способами (аукцион, конкурс). С помощью новых методов, введенных Законом о приватизации 2001 г. (публичное предложение, продажа без объявления цены), было реализовано менее 9% всех проданных имущественных комплексов (максимальное значение в 2004 г. — 22,7%).

Несколько иная картина наблюдалась при приватизации иного государственного и муниципального имущества.

Таблица 9.4

Распределение приватизированных объектов иного государственного и муниципального имущества по способам приватизации в 2000—2007 гг.

Период	Всего	Продажа иного государственного и муниципального имущества (без продажи акций АО)					Внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО	Иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации	
		всего	на аукционе	на коммерческом конкурсе	посредством публичного предложения	без объявления цены		всего	из них продажа по заключенному ранее договору аренды с правом выкупа
2000	2 138	1 724*	1 460	264	—	—	2	412**	410
2001	2 192	1 718*	1 473	245	—	—	16	458**	458
2002	2 452	1 589*	1 407	182	—	—	20	843**	840
2000—2002	6 782	5 031*	4 340	691	—	—	38	1 713**	1 708
2003	2 910	2 217	1 880	—	268	69	34	659	561
2004	4 661	3 550	3 017	—	376	157	42	1 069	553
2005	6 058	5 255	4 455	—	610	190	22	781	222
2006	10 947	7 500	6 449	—	885	166	24	3 423	230
2007	18 365	9 231	7 717	—	1279	235	44	9 090	295
2003—2007	42 941	27 753	23 518	—	3418	817	166	15 022	1 861

* — включая продажу акций ОАО, созданных в процессе приватизации, на аукционе и коммерческом конкурсе: в 2000 г. — 63 ед., в 2001 г. — 30 ед., в 2002 г. — 20 ед. (без продажи акций ОАО, созданных в процессе приватизации, на специализированном аукционе и работникам обществ);

** — помимо выкупа имущества, сланного в аренду, также отчуждение находящихся в государственной (муниципальной) собственности акций ОАО, созданных в процессе приватизации, владельцам государственных (муниципальных) ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций: в 2000 г. — 2 ед. (по 1 ед., относившейся к собственности субъектов РФ и муниципальной собственности), в 2002 г. — 3 ед. (2 ед., относившиеся к собственности субъектов РФ, и 1 ед., относившаяся к муниципальной собственности).

Источники: Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) государственного и муниципального имущества за январь—декабрь 2000 г. (с. 6, 9), 2001 г. (с. 5, 8), 2002 г. (с. 5, 8), 2003 г. (с. 5, 9), 2004 г. (с. 5, 9), 2005 г. (с. 5, 9), 2006 г. (с. 5, 9), 2007 г. (с. 5, 8). М.: Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

В 2003—2007 гг. около 65% объектов было приватизировано путем продажи, причем основным ее способом был аукцион (почти 85%), примерно как и в 2000—2002 гг. (более 86%). Хотя абсолютное количество объектов, проданных посредством публичного предложения (3418 ед.) и без объявления цены (817 ед.), было довольно внушительным и многократно превышало количество приватизированных теми же методами имущественных комплексов унитарных предприятий, на их долю пришлось всего около 15% всех продаж (максимальное значение в 2007 г. — 16,4%). С количественной точки зрения можно говорить о том, что вклад этих

новых способов приватизации соответствовал доле имущества, проданного в 2000—2002 гг. на коммерческом конкурсе.

В данных за 2003—2007 гг. выделяется большое количество объектов (более 15 тыс. ед.), попадающих в категорию «иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации», их удельный вес — около 35% — превысил аналогичный показатель для 2000—2002 гг. (менее 1/4). В 2007 г. они составили почти половину всех приватизированных объектов иного государственного и муниципального имущества. Публикуемая статистическая отчетность позволяет содержательно охарактеризовать лишь одну составляющую данной категории приватизированных объектов — продажу имущества по ранее заключенному договору аренды с правом выкупа. За 5 лет (2003—2007) на их долю пришлось всего 12,4% общего количества таких объектов. При этом если в 2003 г. объекты, выкупленные по ранее заключенным договорам аренды с правом выкупа, составили более 85% всех объектов, попавших в категорию «иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации», то в последующие годы их доля стабильно падала, сократившись до менее чем 10% в 2006—2007 гг.

Еще одним способом приватизации являлось внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО, но его роль была незначительной, хотя абсолютное количество таких случаев в 2003—2007 гг. (166 ед.) многократно выросло по сравнению с 1998—2002 гг. (46 ед.).

Как было показано выше, с количественной точки зрения основную массу объектов приватизации в 2000-е годы составило имущество, находящееся в собственности регионов (субъектов РФ) и муниципалитетов.

Отметим в связи с этим, что катализатором приватизации на локальном уровне стал процесс разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, интенсифицировавшийся с принятием в 2003 г. федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (№ 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (№ 131-ФЗ). Действующее законодательство допускает участие регионов и муниципалитетов в хозяйственных обществах и функционирование унитарных предприятий соответствующего уровня власти, однако ограничивает его целями и задачами осуществления своих полномочий и решения вопросов местного значения, круг которых определен указанными федеральными законами.

В сегодняшних условиях стратегией регионов и муниципалитетов является продажа значительной части принадлежащего им имущества, прежде всего непрофильного. Однако этот процесс нередко сталкивается с такими проблемами, как отсутствие спроса на выставляемые на продажу пакеты акций ввиду сложившейся структуры собственности в хозяйственных обществах, небольшого размера выставляемых на продажу пакетов, сложного финансово-экономического положения многих предприятий. Гораздо меньше проблем с приватизацией объектов недвижимого имущества. Так, в 2004 г. количество приватизированных объектов недвижимого имущества на уровне субъектов РФ составило почти 95% числа включенных в годовую программу приватизации, для муниципалитетов — около 69%, тогда как для АО, акции которых подлежали приватизации, и унитарных предприятий эти показатели не превысили половины (47—48% — на региональном уровне и менее 1/3 — на муниципальном)¹.

¹ Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью».

Переходя к вопросам приватизации федерального имущества, составляющего ядро массива имущества всех уровней публичной власти, необходимо отметить, что оценка ее темпов и результативности, несмотря на кажущуюся простоту, представляется весьма непростым действием, поскольку первоначальные ориентиры, содержащиеся в прогнозных планах (программах) приватизации на очередной год, неоднократно менялись в сторону увеличения количества приватизируемых предприятий (объектов), но при этом, как правило, не выполнялись. К тому же наблюдалось значительное расхождение информации федеральных органов по управлению имуществом и данных отчетности Росстата (о примерном совпадении можно говорить только в 2002 г.). Объяснение этому появилось только в 2004 г., когда Госкомстат РФ уточнил, что публикуемые им данные о приватизации унитарных предприятий не включают сведений об имущественных комплексах федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), приватизация которых осуществлена Минимущества России¹.

Обобщенные данные (из различных источников) по приватизации федерального имущества в 2000—2007 гг. приведены в табл. 9.5.

Таблица 9.5

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2000—2007 гг.

Год	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества, до 2004 г. — Минимущества РФ)		Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росстата)	
	Приватизировано ФГУПов ^а , ед.	Продано пакетов акций АО, ед.	Всего, ед.	Создано открытых акционерных обществ (ОАО), ед.
2000	2	320	170	36
2001	5	125 ^б	125	11
2002	102	112 ^б	86	10
2003	571 ^в	630	188	161/159 ^г
2004	525	596 ^д	175	121
2005	741	521 ^е	129	112
2006	...	356 ^ж	121	98/97 ^з
2007	377	377	134	73

^а — завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

^б — с учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году;

^в — без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД»;

^г — в числителе — общее число приватизированных имущественных комплексов унитарных предприятий, из которых в знаменателе — число унитарных предприятий, преобразованных в ОАО, оставшиеся имущественные комплексы унитарных предприятий были проданы на аукционе;

^д — включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.;

^е — без учета 273 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2005 г. со сроком подведения итогов в 2006 г.;

¹ Социально-экономическое положение России. Январь 2004 года. М.: Госкомстат РФ, 2005. С. 131.

* — расчетная величина исходя из данных отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году».

Источники: www.mgi.ru; Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (государственного и муниципального имущества) в Российской Федерации за январь—декабрь 2000 г. (с. 62, 64), 2001 г. (с. 61, 63), 2002 г. (с. 61, 63), 2003 г. (с. 197—199), 2004 г. (с. 204—205), 2005 г. (с. 185—186), 2006 г. (с. 174—175), 2007 г. (с. 172—173. М.: Росстат (Госкомстат России); Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2005 году». М., 2006; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008.

Исходя из отчетности органов по управлению имуществом, можно констатировать значительное увеличение темпов приватизации ФГУПов после 2002 г. Если в 2000—2001 г. общее количество приватизированных унитарных предприятий федеральной собственности было откровенно мизерным (менее 10 ед.), то в 2002 г. оно достигло сотни, а за два последующих года (2003—2004) превысило 500 ед. В 2005 г. были завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации 741 унитарного предприятия, что на 30% превысило прежний максимальный показатель, достигнутый в 2003 г. (571 ед.). О росте объемов приватизации унитарных предприятий федеральной собственности в 2003—2005 гг. свидетельствуют и данные Росстата (количество ОАО, созданных при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий федеральной собственности), хотя они и далеки от вышеупомянутых сведений Росимущества (Минимущества РФ). Однако, несмотря на известный прирост количества приватизированных ФГУПов в последние годы, этот процесс идет достаточно медленно, с серьезными отклонениями от прогнозных параметров.

Еще более неравномерной по сравнению с приватизацией ФГУПов выглядела динамика продажи федеральных пакетов акций, которая не имела однозначной тенденции. Так, в 2002 г. их было продано меньше, чем в 2001 г. (примерно на 10%)¹, в 2004 г. меньше, чем в 2003 г. (на 5,4%)², в 2005 г. меньше, чем в 2004 г. (примерно на 8%)³. В то же время нельзя не отметить резкий (в 5,6 раза) скачок продаж федеральных пакетов акций в 2003 г. по сравнению с 2002 г. Именно в 2003 г. было реализовано наибольшее количество пакетов акций за последние 8 лет (630 ед.). Несмотря на заметное увеличение продаж федеральных пакетов акций в ходе приватизации в 2003—2005 гг. по сравнению с 2001—2002 гг., реальное количество проданных пакетов акций в течение календарного года всегда было меньшим, чем первоначальные проектировки, не говоря уже о скорректированных в большую сторону планах.

подавляющая часть ФГУПов приватизировалась путем преобразования в ОАО, что означает, по крайней мере в краткосрочной перспективе, появление в федеральной собственности полного (100%) пакета акций, который спустя определенное время может быть полностью продан или сокращен до пакета контрольной,

¹ Исходя из общего количества приватизированных пакетов акций (с учетом пакетов, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подвелись в следующем). Если же учитывать только пакеты акций, реально проданных в течение календарного года, то в 2002 г. их было реализовано несколько больше, чем в 2001 г. (90 ед. против 81 ед.).

² С учетом в итогах 2004 г. 31 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

³ Без учета пакетов акций, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подвелись в следующем.

блокирующей или миноритарной величины. Достаточно сказать, что из 525 ФГУПов, приватизированных по итогам 2004 г., в отношении лишь 6 (или 1,1%) предусматривалась продажа имущественного комплекса, в 2005 г. их количество выросло до 39 ед., но доля в общем количестве приватизированных ФГУПов оставалась мизерной (5,2%).

Такой подход к приватизации унитарных предприятий обусловил тот факт, что именно продажа акций АО оставалась основным источником доходов от приватизации федерального имущества.

Характеризуя структуру продаж федеральных пакетов акций, стоит отметить, что в 2003—2005 гг. по сравнению с 2001—2002 гг. в ней увеличилась доля пакетов, реализованных посредством новых способов приватизации (публичного предложения и продаж без объявления цены) при росте удельного веса миноритарных, контрольных и полных пакетов за счет сокращения доли пакетов блокирующей величины (табл. 9.6)

Таблица 9.6

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

Год	Всего		До 25%		От 25% — 1 акция до 50%		От 50% — 1 акция до 100% — 1 акция		100%	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
2001	125 ^а	100	78	62,4	45	36,0	2	1,6	...	...
2002	112 ^б	100	51	45,5	56	50,0	5	4,5	...	...
2004	565 ^в	100	406	71,85	119	21,05	34	6,0	6	1,1
2005	521 ^г	100	360	69,1	81	15,5	29	5,6	51	9,8
2007	911	100	87	9,5	27	3,0	12	1,3	785	86,2

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

^б — данные о проданных пакетах акций величиной в 100% не выделялись, они учитывались в категории от 50% и выше;

^в — без учета 31 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.;

^г — без учета 273 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2005 г. со сроком подведения итогов в 2006 г.

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

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

Как хорошо видно из табл. 9.6, в ней намечался резкий поворот в структуре продаваемых федеральных пакетов акций в сторону полноразмерных (100% ак-

ций), доля которых определялась более чем в 86%. Речь, вероятно, идет о пакетах, появившихся в результате заметного увеличения темпов акционирования ФГУПов. Реальность этой цифры вызывает большие вопросы хотя бы в свете итогов 2005 г., когда был продан всего 51 полный пакет, что составило менее 10% всех проданных пакетов. Известное удивление вызывает резкое сокращение количества и доли планируемых к продаже миноритарных пакетов акций, которые составляли основную часть всех реализованных пакетов в 2001 г. и 2004—2005 гг.

Что касается привлекательности отдельных предприятий в рамках приватизационного процесса, то анализ примерно 40 наиболее крупных сделок 2001—2005 гг. по продаже федеральных пакетов акций, исходя из суммы сделок, позволяет сделать вывод об основополагающей роли нефтяных компаний в формировании доходов бюджета от приватизации¹.

В 2006—2007 гг. наблюдалось явное замедление темпов приватизации ФГУПов и продаж федеральных пакетов акций. После ряда продаж находившихся в федеральной собственности контрольных или близких к тому пакетов акций крупных и значимых компаний общероссийского значения («Славнефть», «ЛУКОЙЛ», Восточная нефтяная компания, «Кузбассуголь», Магнитогорский и Западно-Сибирский металлургические комбинаты, «Росгосстрах» и т. п.) с 2005 г. сопоставимые по значению сделки перестали проводиться. В этот период неоднократно переносилась продажа федерального пакета акций в телекоммуникационном холдинге «Связьинвест», в 2006 г. не состоялась продажа 100% акций ОАО «СГ-Транс».

В 2007 г. наибольший резонанс получила продажа пакетов акций компаний «Якутуголь» (75% минус 1 акция) и «Эльгауголь» (68,8%) за 58,196 млрд руб., что позволяет отнести эту сделку к числу крупнейших среди имевших место в 2000-е годы. 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, собственником еще 29,5% акций было ОАО «РЖД» (оно же владело попутно продававшимся имущественным комплексом).

В этом смысле весьма показательным является факт выделения в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основных направлениях приватизации на 2007—2009 гг. в качестве наиболее крупных объектов федерального имущества, предполагаемых к приватизации в 2007 г., аэропортов (Уфы и Салехарда), что, с одной стороны, знаменует явное исчерпание резерва значимых объектов потенциально возможной и целесообразной в данный момент с точки зрения государства приватизации в традиционных отраслях материального производства (прежде всего в промышленности), с другой — находится в русле его усилий по развитию инфраструктуры, в том числе с привлечением средств частных инвесторов. По имеющимся оценкам, причиной возросшего в последнее время интереса российского бизнеса к инвестициям в крупные аэропорты, претендующие на роль хабов, является конкуренция за бюджетные средства, которые

¹ См.: Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: ИЭПП. С. 234, 630—632.

будут выделяться на модернизацию и строительство этих объектов, прежде всего их аэродромной части¹.

При этом велика вероятность *квазиприватизационных процедур*, например передача в региональную собственность. Так, в 2007 г. Санкт-Петербург получил находившиеся в федеральной собственности 100% акций ОАО «Аэропорт “Пулково”» для привлечения городскими властями на условиях государственно-частного партнерства и в соответствии с утверждаемым ими планом мероприятий по реконструкции аэровокзального комплекса инвестиций в размере не менее 30 млрд руб. в комплексную реконструкцию и модернизацию объектов авиатранспортной инфраструктуры аэропорта².

Другим ярким примером эволюции приватизационного процесса могут служить развернувшиеся в текущем году дебаты о передаче объектов программы приватизации 2008—2010 гг. появившимся в прошлом году государственным корпорациям при формировании имущественного взноса государства. Достаточно очевидно также, что этот процесс является предметом многостороннего лоббирования со стороны различных групп интересов. Наиболее обширные планы в этом отношении вынашивала ГК «Ростехнологии» (неоднократно направлявшая предложения о передаче ей госпакетов акций в многочисленных компаниях), сталкивавшаяся с противоположной позицией федеральных и региональных органов власти, других влиятельных компаний³. В будущем нельзя исключать подобных конфликтов по поводу передачи значимых активов и в отношении других государственных корпораций.

В завершение анализа приватизационной проблематики следует упомянуть о том, что весной 2008 г. разрешилась складывавшаяся на протяжении нескольких лет конфликтная ситуация во взаимоотношениях между двумя федеральными органами, вовлеченными в регулирование имущественных отношений. По Указу Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) было преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ) с возложением на него функций специализированного государственного учреждения при Правительстве РФ «Российский фонд федерального имущества» (РФФИ) по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также

¹ Объектом приватизации в этих случаях выступает, как правило, здание аэровокзального комплекса, поскольку взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки, оборудование для управления воздушным движением и т. п. относятся к объектам, не подлежащим приватизации.

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

² Прецеденты передачи аэропортов региональным властям уже имели место ранее. Пакет акций ОАО «Аэропорт Внуково» (60,88%), занимающего 4-е место в стране по объему пассажиропотока (после «Домодедово», «Шереметьево» и «Пулково»), был в числе 6 пакетов акций (на общую сумму 4806,5 млн руб.), переданных в 2002—2003 гг. в собственность Москвы в целях компенсации расходов на осуществление столичных функций.

³ Такая ситуация складывалась, например, в связи с претензиями ГК «Ростехнологии» на включение в свой состав научно-производственной корпорации «Уралвагонзавод» (бывшее ФГУП «Производственное объединение “Уралвагонзавод” им. Ф.Э. Дзержинского» (г. Нижний Тагил Свердловской области), преобразованное осенью 2007 г. в ОАО с закреплением всех 100% акций в федеральной собственности), которая рассматривалась как головная компания при формировании бронетанкового холдинга.

функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством РФ. Ликвидация в конце июня 2008 г. РФФИ, основной функцией которого с момента его создания в 1991 г. было проведение приватизации, выглядит довольно символично в плане оценок эволюции отношений собственности в стране¹.

9.3. Масштабы собственности органов публичной власти и вопросы управления государственным имуществом

Принятые в 1990-е годы нормы российского законодательства позволяют выделить в составе государственной и муниципальной собственности следующие *виды имущества*:

- 1) закрепленное за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения,
- 2) закрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями на праве оперативного управления,
- 3) средства соответствующих бюджетов и иное имущество, не закрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями, образующее казну Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований.

Несомненно, что наиболее значимую часть имущественного комплекса всех уровней публичной власти представляет федеральное имущество.

Ниже, исходя из указанной классификации, представлена динамика объектов федеральной собственности по основным категориям в 2000-е годы (табл. 9.7)².

Таблица 9.7

Динамика количества организаций, использующих федеральное имущество и ценные бумаги которых находятся в казне РФ, в 1999—2008 гг., ед.

Дата	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Федеральные государственные учреждения (ФГУ)	Хозяйственные общества с долей государства
1	2	3	4
1999 г. (по Концепции)	13 786	23 099	3 896
на 1 января 2001 г.	11 154 (11 128 + 26 ^а)	34 209	3 524 ^б + 48 ^в
на 1 января 2002 г.	9 394 (9 361 + 33 ^а)	34 926	4 407
на 1 ноября 2002 г.	10 362	38 065	...
на 1 января 2003 г.	9 846	37 081	4 222 ^г

¹ Впрочем, это необязательно должно означать полную стагнацию приватизационного процесса. Острый конфликт между РФФИ и ФАУФИ, стремившимся ограничить самостоятельность фонда, послужил одной из причин замедления приватизации после 2004 г.

² Представленные в табл. 9.7 данные о динамике юридических лиц, у которых имелось федеральное имущество, неполны, поскольку в них не отражены сведения о юридических лицах, которым такое имущество передавалось в аренду, пользование, залог и по иным основаниям (на 1 ноября 2002 г. — 1677 ед., на 1 января 2003 г. — 2450 (по другим данным — 2442) ед., на 1 января 2005 г. — 3806 ед.).

Окончание табл. 9.7

1	2	3	4
на 1 июня 2003 г.	9 860	...	4 205 ^б
на 1 октября 2003 г.	8 820 ^д	...	4 035 ^е
на 1 июня 2004 г.	9 222	...	3 905 ^б
на 1 января 2005 г.	8 524	36 586	3 930 ^ж
на 1 марта 2005 г.	8 466	36 445	4 075 ^з
на 1 июня 2005 г.	8 293	...	3 783 ^з
на 1 июня 2006 г.	7 178	...	3 724 ^з
на 1 января 2007 г.	6 533	...	3 997 ^з
на 1 января 2008 г.	5 709	32 044	3 674

^а — унитарные предприятия на праве оперативного управления (казенные);

^б — только акционерные общества;

^в — доли и пакеты акций в зарубежных компаниях;

^г — 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;

^д — без учета казенных предприятий, дочерних унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о реорганизации, и ФГУП железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «Российские железные дороги»;

^е — только ОАО без учета 148 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций);

^ж — в материалах к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью» также имеется информация о наличии в федеральной собственности на 1 января 2005 г. акций 3767 АО, 284 АО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), 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», что в сумме дает 4075 хозяйственных обществ — величину, трактуемую в этом же документе только как количество ОАО, акции которых находились в федеральной собственности по состоянию на 1 марта 2005 г.;

^з — только акционерные общества, включая те из них, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций).

Источники: www.mgi.ru; Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 30—31; Проект концепции управления недвижимостью в Российской Федерации // Управление собственностью. 2003. № 1. С. 13; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6, 12; Назаров В.Л. Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. 2005. № 1. С. 3; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006—2008 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007—2009 годы; Доклад председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.С. Плескачевского «Об основных направлениях повышения эффективности использования государственного имущества» на парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью — важнейший

фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации» 8 апреля 2008 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008—2010 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы.

Для сегмента ФГУПов было характерно практически постоянное сокращение численности, которая к началу 2008 г. (5709 ед.) была почти на 60% меньше величины, приведенной в Концепции 1999 г. (13 786 ед.). Небольшими исключениями были первые 10 месяцев 2002 г., 5 месяцев 2003 г., период между октябрём 2003 г. и июнем 2004 г., после чего сокращение приняло неуклонный характер.

Количество ФГУ росло в 2000—2002 гг., достигнув максимума на 1 ноября 2002 г. (38 065 ед.), что на 65% превосходило показатель, указанный в Концепции 1999 г. После этого произошло небольшое (на 16%) сокращение их численности к началу 2008 г. — до 32 044 ед.

Что касается хозяйственных обществ с государственным участием в капитале, то их количество к началу 2008 г. (3674 ед.) всего на 6% меньше величины, указанной в Концепции 1999 г. (3896 ед.), что стало минимальной величиной за весь анализируемый период. Наибольшее количество таких компаний было зафиксировано на начало 2002 г. (4407 ед.). В дальнейшем, до середины 2004 г., их количество сокращалось, а в последующие годы колебалось в пределах 3,7—4,0 тыс. ед.

При этом необходимо подчеркнуть, что количественный анализ данных о численности унитарных предприятий и учреждений, относящихся к федеральной собственности, как и акционерных обществ с участием РФ в капитале, исходил из их численности на конкретную дату¹. Это дает возможность судить только о наиболее общих тенденциях. Имеющаяся статистика не позволяет оценить «демографию» по этим категориям хозяйствующих субъектов: масштабы их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т. е. движения, результирующей которых и является численность на определенный момент.

Рассмотрим более подробно изменения, которые произошли внутри основных категорий хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности.

Для получения результирующих оценок тех сдвигов, которые произошли в их отраслевой структуре, необходимо сравнить данные на начало 2002 и 2007 гг.² (табл. 9.8 и 9.9).

Таблица 9.8

Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2002—2007 гг.

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2008 г.		Изменения	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
Промышленность и строительство	2832*	30,1	1744	30,5	-1088	-38,4
Сельское и лесное хозяйство	1368	14,6	655**	11,5	-713	-52,1
Транспорт и связь	1033	11,0	409	7,2	-624	-60,4
Прочие отрасли	4161	44,3	2901***	50,8	-1260	-30,3
Всего	9394	100,0	5709	100,0	-3685	-39,2

¹ Численность ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций с 2003 г. на регулярной основе указывается в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, чего нельзя сказать о численности ФГУ.

² Выбор такого временного интервала обусловлен наличием данных об отраслевой структуре ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций только с начала 2002 г.

* — включая промышленность (1844 ед., или 19,6%) и строительство (988 ед., или 10,5%);
 ** — включая сельское хозяйство (618 ед., или 10,85%) и лесное хозяйство (37 ед., или 0,65%);

*** — включая блок отраслей непроизводственной сферы (1151 ед., или 20,2%) и другие отрасли (1750 ед., или 30,6%).

Источники: www.mgi.ru; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; расчеты ИЭПП.

Если говорить об абсолютном сокращении количества федеральных унитарных предприятий за период между 1 января 2002 г. и 1 января 2008 г., то оно измерялось следующими величинами: в промышленности и строительстве — 1088 ед., в сельском и лесном хозяйстве — 713 ед., на транспорте и в связи — 624 ед.

Оценивая количество унитарных предприятий на 1 января 2008 г. в процентах от их численности на 1 января 2002 г., можно констатировать, что в наибольшей степени (более чем на 60%) оно сократилось на транспорте и в связи. В сельском и лесном хозяйстве, в строительстве сокращение количества ФГУПов было также очень значительным (более чем наполовину). Напротив, уменьшение количества унитарных предприятий в промышленности и строительстве примерно совпало с сокращением всего сегмента ФГУПов (чуть менее 40%).

Основным сдвигом в отраслевой структуре ФГУПов за 6-летний период (2002—2007) стало повышение на 6,5 п. п.) удельного веса предприятий, не относящихся к указанным выше отраслям, на которые к началу 2008 г. приходилось более половины всех унитарных предприятий. При этом сократились доли транспорта и связи (на 3,8 п. п.), сельского и лесного хозяйства (на 3,1 п. п.). Удельный вес предприятий промышленности и строительства изменился незначительно, составляя более 30%.

Таблица 9.9

**Динамика и отраслевая структура акционерных обществ,
 акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении
 которых используется специальное право «золотая акция», в 2002—2007 гг.**

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2008 г.		Изменения	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
Промышленность и строительство	2459	55,8	1878*	51,1	-581	-23,6
Транспорт и связь	477	10,8	397	10,8	-80	-16,8
Сельское и лесное хозяйство	83	1,9	761**	20,7	+678	в 9,2 раза
Прочие отрасли	1388	31,5	638***	17,4	-750	-54,0
Всего	4407	100,0	3674	100,0	-733	-16,6

* — включая промышленность и строительство (695 ед., или 18,9%), топливно-энергетический (597 ед., или 16,2%) и военно-промышленный (586 ед., или 15,9%) комплексы;

** — только сельское хозяйство;

*** — блок отраслей непроизводственной сферы.

Источники: www.mgi.ru; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; расчеты ИЭПП.

Прежде всего необходимо отметить, что общая численность АО, акции которых находятся в федеральной собственности, за 2002—2007 гг. уменьшилась на 16,6%, что было характерно для большинства отраслей.

В гораздо большей степени, чем по сегменту в целом, уменьшилось количество таких АО в группе прочих отраслей, не выделяемых в используемой классификации (на 54%, или на 750 ед.), а также в промышленности и строительстве (на 23,6%, или на 581 ед.). На транспорте и в связи сокращение их количества было примерно таким же, как и по сегменту АО с федеральными пакетами акций в целом (на 16,8%, или на 80 ед.). При этом многократно (в 9,2 раза, или на 678 ед.) возросло количество АО, относящихся к сельскому и лесному хозяйству.

В целом, говоря об изменениях в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, к началу 2008 г. по сравнению с началом 2002 г. можно констатировать резкий рост доли сельского хозяйства (с 1,9 до 20,7%), которое стало самой многочисленной отраслью в структуре всех АО с федеральными пакетами акций, если рассматривать топливно-энергетический и военно-промышленный комплексы отдельно от промышленности и строительства. Удельный вес транспорта и связи остался прежним (10,8%). Доля остальных отраслей снизилась, особенно группы прочих отраслей, не выделяемых в классификации (с 31,5 до 17,4%).

Еще более важной характеристикой акционерных обществ с участием государства в капитале является их распределение в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 9.10).

Таблица 9.10

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

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 ^а	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580 ^б	
1 января 2001 г.	3524 ^б	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
Август 2001 г.	3949 ^г	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542 ^б	
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750 ^б	
1 января 2003 г.	4222 ^а	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	...	...
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	...	...
1 марта 2005 г.	4075/3791*	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/3524**	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/3481**	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243
1 января 2007 г.	3997/3816**	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	...	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	...	...

^а — 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;

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

^в — 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.;

^г — данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимущества 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;

^д — 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.

Источники: www.mgi.ru; Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы. Вып. 23. Т. 2. М.: ИЭПП, 2002. 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) приватизации 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; *Андреанов В.* Россия в глобальной экономике // Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; Прогнозный план (программа) приватизации 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) приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006—2008 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007—2009 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008—2010 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; расчеты ИЭПП.

Как следует из табл. 9.10, в динамике общего количества таких обществ в 1999—2007 гг. можно выделить следующие периоды: 1) 2000—2001 гг., когда наблюдался рост количества АО, акции которых находились в федеральной собственности, 2) 2002—2003 гг., когда их число стало сокращаться, 3) 2004—2007 гг., когда динамика количества таких АО не имела однозначной тенденции.

Только за 2001 г. количество таких АО выросло на четверть, достигнув 4407 ед. (или на 883 ед.), что стало абсолютным максимумом за весь анализируемый период. В последующие годы обнаружилась тенденция к уменьшению количества АО, акции которых находились в федеральной собственности. За 2002 г. их количество сократилось на 4,2% (или на 185 ед.), за 2003 г. — на 12,3% (или на 518 ед.). После некоторого увеличения количества АО, акции которых находились в федеральной собственности, к весне 2005 г. (по сравнению с началом 2004 г. на 10% (или на 371 ед.)) к началу лета 2005 г. оно практически вернулось на прежний уровень. Примерно таким же оно осталось и год спустя — по состоянию на начало лета 2006 г. К началу 2007 г. вновь обозначился некоторый рост — на 7,3% (или на 273 ед.), сменившийся в следующем году новым сокращением более чем на 8% (или на 323 ед.).

Заметный рост количества АО с федеральным пакетом акций, наблюдавшийся в 2000—2001 гг., отражает скорее успехи инвентаризации федерального имущества, проводившейся после принятия Концепции 1999 г., чем реальное увеличение числа соответствующих АО, поскольку количество акционируемых ФГУПов и проданных пакетов акций, как было показано выше, стало заметно расти лишь в 2003—2004 гг.

Если посмотреть на структуру всего массива АО с федеральным пакетом акций с позиций того, насколько имеющаяся в федеральной собственности доля может обеспечить государству как ее владельцу должную степень контроля над компанией, то можно сказать следующее. В 2001—2003 гг. удельный вес АО, где в федеральной собственности находилось более 50% акций (включая все 100%), составлял 16—17%, несколько увеличившись к началу 2004 г. — примерно до 19%. Параллельно произошло небольшое уменьшение удельного веса пакетов акций величиной до 25% уставного капитала и блокирующих пакетов (от 25 до 50%), составлявшего около половины и трети всех федеральных пакетов акций соответственно.

Особо следует сказать о сдвигах 2004—2007 гг., когда с середины 2005 г. в динамике структуры федеральных пакетов акций четко проявилась обозначившаяся еще полутора годами ранее *принципиально новая тенденция увеличения доли пакетов, позволяющая государству осуществлять полноценный корпоративный контроль за счет резкого возрастания доли полных пакетов* (все 100% акций). В результате этого по состоянию на 1 января 2007 г. структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: пакеты акций величиной до 25% капитала составляют менее $\frac{1}{4}$ всех АО с долей государства; пакеты акций блокирующей величины (от 25 до 50% капитала) — чуть более $\frac{1}{5}$, а в более чем 54% всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль, причем доля последних (со 100%-м государственным капиталом) более чем в 4,5 раза превышала долю тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело меньше 100% акций.

Тем самым удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х годов явный перекося в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями. И 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.

В 2007 г. наблюдалось продолжение этой тенденции. Итогом стало то, что на начало 2008 г. весь массив компаний с федеральными пакетами акций более чем наполовину оказался представлен АО со 100%-й долей государства, а удельный вес АО, где государству принадлежало более половины капитала, превысил 61%.

Примерно та же самая картина вырисовывается и при сравнении структуры массива федеральных пакетов акций на начало 2008 и 1999 гг. (по данным Концепции). Основной тенденцией стало весьма значительное (в 4,7 раза) увеличение доли АО, где весь капитал принадлежал государству, при сокращении удельного веса всех остальных групп пакетов акций. В наибольшей степени (в 2,7 раза) уменьшилась доля блокирующих пакетов акций (от 25 до 50%), доля пакетов акций величиной от 50 до 100% сократилась вдвое, а доля миноритарных пакетов акций — в 1,2 раза. При всем этом необходимо иметь в виду, что данные за 1999 г., возможно, являются неполными.

Абсолютное количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на начало 2008 г. (771 ед.) уменьшилось по сравнению с показателем 1999 г. (863 ед.) примерно на 10%, 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% на начало 2008 г. (645 ед.) было в 2,5 раза 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% за это время сократилось на 43% (с 470 ед. до 269 ед.). Их максимум, как и в случае с блокирующими пакетами, пришелся на начало 2002 г. (646 ед.), а с лета 2003 г. наблюдалось неуклонное уменьшение. Количество федеральных пакетов акций величиной 100% (включительно) на начало 2008 г. было примерно в 5,2 раза большим, чем в 1999 г., причем за период между 1 июня 2005 г. и началом 2008 г. этот рост принял скачкообразный характер.

Масштаб использования специального права «золотая акция» достиг максимума на начало 2003 г., когда помимо 958 АО, где оно применялось параллельно с наличием федерального пакета акций, имелось 118 таких АО, где государство при этом не было акционером (для сравнения: в 1999 г. насчитывалось 580 АО, где использовался данный инструмент, на начало 2002 г. — 750). В 2003—2004 гг. по мере расширения процесса продажи федеральных пакетов акций уменьшалось общее количество таких АО (591 ед. на начало 2004 г.), но при этом росло количество тех из них, где имущественное присутствие государства сводилось только к использованию специального права: 284 ед. на 1 марта 2005 г. (максимальная величина для всего периода 1999—2007 гг.), что в 2,4 раза больше, чем на начало 2003 г. Возрос и удельный вес АО с использованием исключительно специального права в общей массе АО с «золотой акцией»: на начало 2003 г. они составляли около 11%, на начало 2004 г. — уже более 42%. Однако в дальнейшем в 2005—2006 гг. наблюдалось сокращение абсолютного количества АО с использованием только специального права.

Таким образом, реальная динамика приватизации последних лет свидетельствует в пользу сценария длительного существования в федеральной собственности обширного массива унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства, что делало весьма актуальными вопросы совершенствования управления федеральной собственностью в рамках этих двух организационно-правовых форм.

Применительно к *унитарным предприятиям* можно говорить о том, что в 2000-е годы в основном был создан, по крайней мере формально, механизм управления хозяйствующими субъектами данной организационно-правовой формы.

Его стержнем стал Закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹, который конкретизирует нормы Гражданского кодекса РФ о правовом положении государственных и муниципальных унитарных предприятий, порядке их создания, реорганизации и ликвидации, статусе собственников имущества этих хозяйствующих субъектов, а в отдельных случаях вносит в положения Кодекса соответствующие изменения и дополнения². Давая однозначно положительную оценку этому документу, остается только сожалеть, что он появился только на рубеже 2002—2003 гг. Принятие в том или ином виде тех ограничительных норм, которые в нем сейчас содержатся, могло бы стать барьером на пути многочисленных злоупотреблений в ходе так называемой спонтанной и массовой приватизации.

Вступление в силу Закона об унитарных предприятиях в конце 2002 г. обусловило необходимость существенной корректировки имевшейся нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы³. Дополнительным фактором, действовавшим в этом направлении, стала административная реформа 2004 г., когда Минимущества РФ было преобразовано в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ, или Росимущество), подведомственное Минэкономразвития РФ.

В целях реализации норм Закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» было принято постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 (в последующей редакции с изменениями, внесенными в 2006 г.), которое определило набор полномочий федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находится предприятие, а также Росимущества, Минэкономразвития и Правительства РФ по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия.

В настоящее время действующий инструментарий управления унитарными предприятиями включает следующие основные компоненты.

1. Устав унитарного предприятия как базовый документ, регулирующий его деятельность, прошедший согласование с органами власти и отвечающий требованиям Примерного устава ФГУП (утвержден приказом Минэкономразвития РФ от 25 августа 2005 г. № 205; до этого сменилось две версии документа — 2000 и 2003 гг.).

2. Кадровая политика, реализуемая через:

- заключение трудового договора с руководителем предприятия, отвечающего требованиям Примерного трудового договора с руководителем ФГУП (утвержден приказом Минэкономразвития РФ от 2 марта 2005 г. № 49; до этого сменились две версии документа — 2000 и 2003 гг.) и Порядка согласования, заключения, изменения и расторжения контрактов с руководителями;

¹ До сентября 1999 г., когда была принята Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ, где в качестве одного из объектов имущественной политики государства впервые были выделены унитарные предприятия, их правовое положение регулировалось в основном статьями ГК. При этом государство еще не имело отлаженного инструментария практического управления такими предприятиями.

² Содержание и основные новации Закона раскрыты в монографии: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М.: Дело, 2003. С. 533—536.

³ Минимущества РФ во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти провело определенную работу в этом направлении еще до принятия данного Закона исходя из требований Концепции 1999 г.

- проведение конкурсов на замещение должности руководителя предприятия и их регулярной аттестации на основе специальных положений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 (в последующих редакциях с изменениями, внесенными в 2001 и 2002 гг. и дважды в 2006 г.).

3. Специальные инструменты для осуществления мониторинга деятельности предприятий и реализации контрольных процедур:

- ежеквартальная и годовая отчетность руководителей по специально определенным типовым формам (утверждены постановлением Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116 в последующих редакциях с изменениями, внесенными в 2001 г. и дважды в 2006 г.);
- Реестр показателей экономической эффективности деятельности (создан по постановлению Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 23 (в последующих редакциях с изменениями, внесенными в 2001 и 2006 гг.), перечень самих показателей, величины которых должны фиксироваться в Реестре, определен совместным приказом Минэкономразвития, Минимущества и Министерства по налогам и сборам (МНС) России от 18 сентября 2001 г.¹;
- проведение ежегодных аудиторских проверок, обязательность которых была установлена постановлением Правительства РФ от 29 января 2000 г. № 81, при отборе аудиторских организаций на конкурсной основе;
- утверждение программ деятельности предприятий и перечисление части чистой прибыли на основе Правил разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов (утверждены постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 (в последующей редакции с изменениями, внесенными в 2006 г.).

Однако основные проблемы связаны с практической реализацией указанных процедур государственного администрирования в отношении унитарных предприятий. Публиковавшиеся официальные данные и проведенные в 2000-е годы исследования² показали, что основные усилия органов исполнительной власти оказались нацелены на регистрацию обновленных уставов предприятий, заключение новых трудовых договоров с их руководителями и проведение кадровой аттестации. Это позволило добиться определенных успехов в этой части охвата сектора унитарных предприятий регулирующими процедурами, хотя продолжают сохранять свою актуальность проблемы, связанные с формализмом при проведении аттестации руко-

¹ К ним относились: (1) выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных обязательных платежей), (2) чистая прибыль, (3) часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, (4) чистые активы.

² Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 6—10; Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. II. Проблемы управления и задачи регулирования в секторе государственных унитарных предприятий. М.: ИЭПП, 2003; *Радыгин А. и др.* Реформирование унитарных предприятий в российской экономике: отраслевой и региональный аспекты. Научные труды ИЭПП. № 81Р. М., 2004; 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.

водителей унитарных предприятий, далеко не всегда соблюдается конкурсный принцип при замещении соответствующих вакансий, имеют место факты неполного освещения отдельных пунктов при предоставлении ими отчетности.

В то же время при всей своей важности ни устав предприятия, ни контракт с его руководителем, ни представляемая им отчетность еще не гарантируют государству как собственнику федерального имущества, переданного в хозяйственное ведение ФГУПам, качественного выполнения предприятием его уставных задач, которые возложены на него органами власти. Степень реальной подконтрольности унитарных предприятий государству в большей мере отражают такие индикаторы, как утверждение программ деятельности ФГУПов и перечисление части их чистой прибыли в бюджет.

В этой области результативность процедур государственного администрирования существенно скромнее, что можно проиллюстрировать на примере перечислений части прибыли унитарных предприятий в бюджет. Их размеры, являясь производной их финансово-экономического состояния, тесно связаны с участием унитарных предприятий в инвестиционном процессе и воспроизводстве основных фондов, поскольку Правилами разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов, утвержденными в апреле 2002 г., определено, что часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, рассчитывается путем уменьшения суммы чистой прибыли (нераспределенной прибыли) предприятия за прошедший год на сумму утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий год расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, осуществляемых за счет чистой прибыли.

По итогам 2001 г. впервые с начала 1990-х годов в числе прочих бюджетных поступлений от использования федерального имущества было отмечено перечисление прибыли ФГУПов в размере около 210 млн руб., а в Законе о федеральном бюджете на 2002 г. впервые появилось упоминание о части прибыли функционирующих внутри страны ФГУПов, остающейся после уплаты налогов, обязательных платежей и сборов как одной из статей неналоговых доходов бюджета (с присвоением соответствующего кода бюджетной классификации).

По итогам 2002 г. ФГУПы перечислили в бюджет части прибыли в размере более 0,9 млрд руб. Бюджетное задание было перевыполнено в 1,8 раза. Количество ФГУПов, перечисливших прибыль в бюджет, выросло в 6,2 раза (813 ед. против 131 ед. в 2001 г.), превысив количество АО, от которых государство добилось выплаты дивидендов на свою долю в капитале. Однако общее число таких предприятий составило всего 8,7% общего количества ФГУПов на 1 января 2002 г. Иначе говоря, в среднем из 100 ФГУПов, которые были прибыльными, лишь примерно 22 отчислили государству часть своей прибыли¹. В 2003 г. этот успех удалось развить, федеральный бюджет получил почти 2,4 млрд руб., но в дальнейшем, в 2004—2006 гг., величина перечисления части прибыли унитарных предприятий колебалась примерно на одном и том же уровне — порядка 2,4—2,5 млрд руб. в год. В 2007 г. она впервые превысила 3,2 млрд руб. Это позволяет сделать вывод о том, что получение части прибыли от государственных унитарных предприятий вряд ли можно рассматривать в качестве весомого и перспективного источника бюджетных доходов (в отличие, например, от дивидендов по долям государства в капитале хозяйственных обществ).

¹ Обзор экономической политики в России за 2002 год / С.Б. Авдашева, Е.И. Андреева, В.Д. Андрианов и др.; Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2003. С. 234—235.

Таким образом, внедрение норм Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях остается важнейшим приоритетом в деятельности государственных органов по регулированию имущественных отношений. В то же время, как показывает практика, сила управляющего воздействия органов власти в настоящий момент явно недостаточна для исполнения и применения норм Закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в полном объеме ко всем существующим субъектам данной организационно-правовой формы. Поэтому объективно необходимым является другое направление реформирования данного сегмента, связанное с приведением количества унитарных предприятий в соответствие с целями (функциями) государства и его реальными управленческими возможностями.

Поскольку стержнем реализованной в 1990-е годы приватизационной модели была массовая корпоратизация средних и крупных государственных предприятий (их преобразование в акционерные общества открытого типа), то к началу 2000-х годов основной массив *хозяйственных обществ с участием государства* закономерно был представлен открытыми акционерными обществами (ОАО), акции которых находятся в федеральной собственности.

Поэтому базовые возможности для государства как акционера определялись размером его доли в капитале и нормами принятого еще в конце 1995 г. Закона об акционерных обществах, в который в 2000-е годы неоднократно вносились поправки в русле совершенствования процедур корпоративного управления в целом. Наряду с этим большое значение имели нормы приватизационного законодательства и инструментарий прикладного характера, призванный обеспечить управляющее воздействие государства на такие компании.

Период после принятия Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. ознаменовался серьезным обновлением нормативно-правовой базы по вопросам управления хозяйственными обществами с долей государства. К числу наиболее важных новаций в этой области можно отнести следующие:

- новые типовые формы отчетности представителей государства в ОАО (1999 г.);
- Положение о порядке назначения и деятельности представителей государства в органах управления и ревизионных комиссиях ОАО с участием государства в капитале (2000 г.) с последующей заменой на более общее Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями таких ОАО и использования специального права «золотая акция» (2003 г.) (с выделением группы крупных компаний, в отношении которых позиция государства как акционера по ряду вопросов определяется решением самого правительства, его председателем или заместителем);
- утверждение перечня и порядка определения показателей экономической эффективности деятельности для ОАО с долей федеральной собственности (те же, что и для ФГУПов) (2001 г.)¹;
- Регламент по реализации прав РФ как акционера, впервые определивший пошаговые действия специалистов Минимущества по подготовке и реализации принципиальных управленческих решений в отношении ОАО (2001 г.);
- новое Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями таких ОАО и использования специального права «золотая акция» (закреплена ведущая роль Федерального агентства по управ-

¹ Только вместо части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, введен показатель подлежащих перечислению дивидендов.

лению федеральным имуществом (Росимущество) при осуществлении государством своих прав как акционера, новым субъектом имущественной политики стало Минэкономразвития РФ, на которое возложены функции арбитра во взаимоотношениях Росимущества с отраслевыми органами управления и подготовки предложений для правительства по выработке директив в отношении наиболее важных компаний) (2004 г.);

- пакет типовых документов по реализации прав государства как акционера (Примерные формы директив представителям РФ на общем собрании акционеров и в совете директоров; доверенности на представление интересов; Примерная форма решения единственного акционера ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности, в том числе об увеличении уставного капитала путем размещения дополнительных акций; Рекомендации для формирования позиции государства по вопросам утверждения годового отчета ОАО, согласования сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, и крупной сделки; Форма паспорта заседания органа управления ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности) (2005 г.);
- снятие запрета на приобретение земельных участков, занимаемых всеми юридическими лицами, в которых доля государства и муниципалитета превышает 25% (2005 г.) (поправка в Закон о приватизации);
- определение порядка увеличения уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находится в государственной и муниципальной собственности (при наличии в уставном капитале АО доли государства, превышающей 25 и 50%, разрешено ее уменьшение до указанных величин соответственно) (2006 г.) (поправки в Закон о приватизации);
- формирование подходов к дивидендной политике на основании определения фиксированной минимальной доли чистой прибыли акционерного общества, направляемой на выплату дивидендов (2006 г., рекомендации Росимущества направлять на эти цели в 2005 г. — 10%, в 2006 г. — 20, в 2007 г. — 25%).

Возможности государства как акционера с позиций участия в процедурах корпоративного управления в целом определялись нормами законодательства и размером его доли в капитале.

Результаты эмпирических исследований, посвященных изучению структуры акционерного капитала и корпоративного управления¹, свидетельствовали о том,

¹ См.: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М.* Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ. Научные труды ИЭПП. № 36Р. М., 2001; *Радыгин А.Д. и др.* Проблемы корпоративного управления в России и регионах. М., 2002; *Дробышевский С. и др.* Инвестиционное поведение российских предприятий. Научные труды ИЭПП. № 65Р. М., 2003; *Радыгин А.Д. и др.* Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2004; *Долгопятова Т.Г.* Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических исследований). М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 42; *Она же.* Становление корпоративного сектора и эволюция акционерной собственности. Препринт WP1/2003/03. Серия WP1. Институциональные проблемы российской экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2003. С. 19—23; Структурные изменения в российской промышленности. М.: ГУ-ВШЭ, 2004. С. 223—225; Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: ИЭПП, 2003. С. 364; *Авдашева С.Б., Долгопятова Т.Г., Пляйнес Х.* Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. Препринт WP1/2007/01. Серия WP1. Институциональные проблемы российской экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 36—37.

что государство в целом являлось миноритарным акционером, как и во второй половине 1990-х годов. Это находило отражение и в структуре советов директоров. По сравнению с 1990-ми годами несколько выросла доля представителей органов власти (преимущественно за счет региональных и местных органов) в советах директоров. В крупнейших компаниях общенационального значения с участием государства в капитале произошло персональное обновление кадрового состава руководства. В числе представителей государства в их органах управления появились высшие должностные лица президентской администрации, которые наряду с сотрудниками правительства возглавили советы директоров таких компаний.

Как и в 1990-е годы, основным инструментом управления государственной собственностью в корпоративном секторе остался институт представителей государства, внутри которого небольшую нишу заняли лица, не являющиеся сотрудниками органов власти и осуществляющие представительство интересов государства на договорной основе. По-прежнему не было востребовано управление госпакетами акций посредством доверительного управления. С 2002 г. в законах о федеральном бюджете расходы, связанные с деятельностью по управлению находящимися в федеральной собственности акциями ОАО, стали выделяться отдельной строкой.

Активизация деятельности представителей государства в хозяйственных обществах в 2000-е годы сопровождалась корпоративными конфликтами с другими группами акционеров и менеджментом. Однако она в минимальной степени была связана с улучшением практики корпоративного управления¹ и повышением прозрачности компаний, касаясь в основном вопроса о выплате дивидендов.

По целому ряду аспектов корпоративного управления (ускорение ротации директорского корпуса, широта обновления советов директоров и их большая активность, большая регулярность в выплате дивидендов) компании с долей государства в капитале смотрятся вполне привлекательно². Однако более интенсивная ротация менеджмента, включая совет директоров, большая активность последнего во многом могут быть следствием более сложного финансово-экономического положения, более низких показателей эффективности по сравнению с частными компаниями, что требует адекватной реакции со стороны собственника. При этом сам по себе факт того, что такая реакция имеет место, заслуживает позитивной оценки наряду с практикой выплаты дивидендов.

Вместе с тем необходимо учитывать, что во многих компаниях роль совета директоров остается скорее формальной, не сопоставимой с ролью высшего исполнительного менеджмента. Контролирующие частные акционеры чаще приглашают занять неаффилированных директоров места в советах, тогда как государство не стремится выдвигать и поддерживать своими голосами неаффилированных директоров. В число крупнейших компаний с долей государства, привлекающих независимых директоров, входят РАО «ЕЭС России», «Роснефть», Сбербанк, ВТБ

¹ Имеется в виду практическое внедрение положений Директивы по вопросам реализации (использования) положений Кодекса корпоративного поведения, разработанной совместно Минимущества РФ и Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) и утвержденной 17 июля 2002 г.

² См.: *Авдашева С.Б., Долгопятова Т.Г., Пляйнес Х.* Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. Препринт WP1/2007/01. Серия WP1. Институциональные проблемы российской экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

и РЖД, но они отсутствуют в советах директоров «Газпрома», «Связьинвеста» (несмотря на работу независимых директоров в советах всех ее дочерних компаний), «Транснефти», «Роснефтегаза», «Совкомфлота», «Аэрофлота»¹. Подобно чисто частным корпорациям в практике функционирования крупных компаний с долей государства нередки случаи нарушения прав акционеров, проявления оппортунизма и прямых злоупотреблений со стороны менеджмента, что наносит ущерб и самому государству.

В таких условиях, судя по заявлениям представителей власти (первый вице-премьер Правительства РФ И. Шувалов на XII Санкт-Петербургском экономическом форуме и помощник Президента РФ А. Дворкович в июне 2008 г.), будут предприниматься шаги, ограничивающие участие чиновников в советах директоров госкомпаний путем ротации состава советов директоров с постепенным увеличением численности независимых директоров, прежде всего в тех акционерных обществах, где государство владеет 100%-м пакетом². При этом отсутствует ясность в отношении пропорций такой замены и круга компаний, где интересы государства останутся представлять только чиновники.

Акцент, делавшийся в 2000-е годы при осуществлении процедур корпоративного управления представителями государства в органах управления акционерных компаний на вопрос выплаты дивидендов, принес определенные плоды. Демонстрируя на протяжении всего этого времени неуклонный рост, они увеличились в 2007 г. в 7,7 раза по сравнению с аналогичным показателем за 2000 г., превысив 43,5 млрд руб.

Можно тем не менее предположить, что заметные успехи Минимущества РФ в сфере увеличения дивидендных выплат по федеральным пакетам акций в 2000-е годы связаны не только с интенсификацией проводимой работы с эмитентами, но и с объективными процессами в корпоративном секторе России в этот же период (проводимая рядом крупных компаний политика корпоративного управления и роста капитализации, давление отраслевых холдинговых компаний, снижение ставки налога на дивиденды). Активизация государства в качестве акционера в данном аспекте способствует улучшению норм корпоративного управления, поскольку получателями дивидендов становятся и другие категории акционеров, происходит смещение акцентов в получении доходов от собственности в пользу легальных источников, а не вывода финансовых потоков через подставные фирмы.

Негативным аспектом в этом отношении является последующее сужение дивидендной базы, выразившееся в сокращении количества компаний, перечисливших дивиденды в бюджет. В 2004 г. оно составило 319 ед., уменьшившись более чем вдвое по сравнению с показателями 2001—2002 гг. (700—800 ед.) и 2003 г. (597 ед.). В целом же, несмотря на некоторое расширение базы дивидендных выплат в бюджет, происшедшее после 2000 г., доля компаний, перечисливших дивиденды в федеральный бюджет, не превышала 1/5 общей численности компаний с федеральными пакетами³. При этом была велика концентрация дивидендных поступле-

¹ См.: *Малкова И., Сурженко В.* Независимые помогут // Ведомости. 2007. 14 сент.

² День независимого директора. 9 июня 2008 г. Interfax.ru.

³ См.: *Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д.* Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: ИЭПП, 2007. С. 321, 333.

Информация по количеству компаний, перечисливших дивиденды в бюджет, за последующие годы отсутствует, как и по количеству ФГУПов, от которых была перечислена часть прибыли после 2002 г.

ний: в 2001—2004 гг. не менее 80% выплат обеспечивалось 10 компаниями, крупнейшим плательщиком был «Газпром». По итогам 2003 г. 23 крупнейшие компании обеспечили 86,4% всех дивидендных поступлений в федеральный бюджет, а по итогам 2004 г. — уже 94,8%¹.

При всей активизации института представителей государства в органах управления хозяйственных обществ остались нерешенными такие вопросы, как мотивация их деятельности, принципы подготовки решений, придание необходимой прозрачности всему этому процессу. Слабым местом остается организация межведомственного взаимодействия в ходе реализации управленческих процедур и недостаточная осведомленность представителей государства о правовых новациях в области корпоративного управления. Отсутствует четкая и единообразная система отбора, подготовки государственных служащих в качестве представителей государства и оценки результатов их деятельности. Последнее обуславливает невозможность действенного контроля за ними и применение мер дисциплинарной и иной ответственности.

На низком уровне остается исполнительская дисциплина представителей государства. Так, в 2004 г. представители государства не присутствовали на годовых общих собраниях акционеров в 68,5% компаний от общего числа акционерных обществ, акции которых находились в федеральной собственности. В результате решения о выплате дивидендов, об их размере и форме выплаты в большинстве случаев принимались без участия представителей государства². Информация о состоянии дел в хозяйственных обществах с долей государства в капитале, получаемая органами власти из отчетности представителей государства, явно в недостаточной степени систематизируется и обобщается, отсутствует глубокий и всесторонний анализ экономической эффективности деятельности таких компаний.

Заметной новацией, имеющей отношение как к унитарным предприятиям, так и к акционерным компаниям с долей государства в капитале, стало утверждение перечня стратегических предприятий и организаций. Утверждения такого перечня требовали нормы Закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», а изданный параллельно с принятием Закона Указ Президента РФ № 1514 поручал Правительству до 1 марта 2002 г. представить на утверждение Президента РФ перечни стратегических предприятий и акционерных обществ. Однако этот вопрос, подобно многим другим, в установленный срок решен не был. Для закрытия этого достаточно важного пробела в законодательстве потребовалось более двух лет с момента вступления в силу упомянутого Закона.

Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 в качестве стратегических были определены 514 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и 549 открытых акционерных обществ (ОАО) с различными долями государства в уставном капитале, которые могут включаться в программу приватизации только по решению Президента РФ. В дальнейшем в него нарастающим темпом вносились все большие изменения. По итогам 2004 г. было сделано 3 уточнения, в 2005 г. — 4, в 2006 г. — 12, а в 2007 г. — 42 уточнения. Большинство изменений связано со строительством интегрированных структур, когда вначале предприя-

¹ См.: Назаров В.Л. Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. 2005. № 1. С. 6.

² См.: Низкая эффективность контроля // Финансовый контроль. 2006. Дек. С. 107.

тия и компании, подлежащие включению в них, исключаются из перечня, а позднее его пополняет вновь образованный холдинг. В настоящее время российское правительство ведет работу по анализу всего перечня стратегических предприятий, по итогам которой будут подготовлены предложения по исключению из него ряда компаний.

Другой перечень стратегических предприятий и организаций был утвержден распоряжением Правительства РФ от 9 января 2004 г. № 22-р. Принятие этого документа вытекает из ст. 190 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». В связи с этим необходимо напомнить, что весь пункт 5 (ст. 190—196) третьего Закона о банкротстве посвящен регулированию банкротства стратегических предприятий и организаций. В отношении их введен режим использования особых процедур несостоятельности, повышающих требования к участникам банкротства, допускающих повторное вмешательство государства в его ход, включая преимущественное право государства приобретать предприятие-должника. В момент утверждения перечня в него входила 1131 организация, включая 494 ОАО, 8 ЗАО и 1 ООО), притом что из текста документа не ясна степень участия государства в капитале входящих в данный перечень стратегических предприятий и организаций, за исключением унитарных предприятий федеральной собственности. За прошедшие годы он претерпел незначительные изменения.

Что касается управления сетью государственных учреждений, то на официальном уровне подходы к этому процессу определены в «Принципах реструктуризации и бюджетного сектора в 2004 г. и на период до 2006 г.», одобренных на заседании Правительства РФ 26 сентября 2003 г. Соответствующие вопросы и специфику усилий по реформированию данного сегмента логично рассматривать в контексте проблематики основных отраслей социальной сферы¹.

К тому же необходимо подчеркнуть, что в отличие от ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций, данные о которых с середины 2003 г. с годичной регулярностью приводятся в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, характеристики сегмента федеральных госучреждений (ФГУ) до настоящего времени остаются вне регулярного мониторинга, публикуемого в официальных документах.

По сути можно говорить об однократном опубликовании достаточно подробной информации о ФГУ, которая относится к началу 2003 г.² Их сопоставление с данными о ведомственной структуре ФГУ, содержащимися в материалах к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью», подготовленных МЭРТом, позволяет констатировать почти полное совпадение с данными по всем отдельно выделенным ведомствам (табл. 9.11), хотя именно в этот период (2004 г.) произошла масштабная административная реформа.

¹ См. также работы ИЭПП: Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. I. «Совершенствование системы управления и финансирования бюджетных учреждений» (2003 г.) и «Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России» (2005 г.).

² См.: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 17—19.

Таблица 9.11

**Ведомственная структура федеральных государственных учреждений
на начало 2003 и 2005 г.**

Министерство (ведомство)	На 1 января 2003 г.		На 1 марта 2005 г.	
	Ед.	%	Ед.	%
Минсельхоз России	5 624	10,62	5 624	15,4
МВД России	3 978	7,08	3 978	10,9
Минобразования России	3 937	6,55	3 937	10,8
Минздрав России	2 624	6,39	2 624	7,2
Минфин России	2 428	6,39	2 428	6,6
МПР России	2 369	5,18	2 369	6,5
Минтруда России	2 368	5,06	2 368	6,5
МНС России	1 921	4,40	1 921	5,3
МПС России	1 876	3,60	—	—
Пенсионный фонд РФ	1 630	2,84	1 630	4,5
Минюст России	1 334	1,44	1 334	3,6
Минобороны России	1 053	1,41	1 053	2,9
Российская академия наук	533	1,15	533	1,5
МЧС России	521	1,05	521	1,4
Росземкадастр	426	0,96	426	1,2
Госкомстат России	391	0,75	391	1,1
Минтранс России	355	0,72	355	1,0
Прочие министерства и ведомства	3 713	10,01	4 953	13,9
Итого	37 081	100,00	36 445	100,00

Источники: Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 17; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью».

При уменьшении количества ФГУ за 2003—2004 гг. на 1,7% (или на 636 ед.) из перечня ведомств, по которым имелись данные на начало 2003 г., выбыло МПС в связи с реорганизацией и созданием ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) (1876 ед., или 3,6% всех ФГУ на начало 2003 г.). Помимо этого на $\frac{1}{3}$ увеличилось количество ФГУ, относимых к группе прочих министерств и ведомств, доля которой выросла с 10 до почти 14%.

Характеризуя же всю совокупность ФГУ с точки зрения их ведомственной принадлежности, можно отметить, что их крупнейшим обладателем оставался Минсельхоз (5624 ед., или 15,4% общей численности). Примерно по 4 тыс. учреждений имели МВД и Минобразования (доля каждого из этих ведомств около 11%). От 2 тыс. до 3 тыс. ФГУ приходилось на Минздрав, Минфин, МПР и Минтруда (доля каждого из этих ведомств составляла 6—7%). Еще четырем ведомствам (МНС, Пенсионному фонду РФ, Минюсту и Минобороны) было подчинено от 1 тыс. до 2 тыс. учреждений (доля каждого из этих ведомств находилась в интервале примерно от

3 до 5%), 5 ведомств, включая Российскую академию наук (РАН), имели менее 550 учреждений, каждое с удельным весом в общей численности ФГУ 1—1,5%.

Характеристика государственного и муниципального имущества на других уровнях публичной власти (помимо федерального) во второй половине 2000-х годов приведена в табл. 9.12.

Таблица 9.12

Численность организаций, использующих имущество, находящееся в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, а также ценные бумаги которых находятся в казне регионов и муниципалитетов, ед.

Дата	Унитарные предприятия	Учреждения	Акционерные общества			
			всего	из них с долей капитала		
				более 50%	от 25 до 50%	до 25%
Собственность субъектов РФ						
Начало 2005 г.	8 087	...	4 021	1 419*	859	1 743
Начало 2008 г.	10 609	44 912	6 446	3 764	833	1 849
Муниципальная собственность						
Начало 2008 г.	38 495	210 139**	3 178	1 430	521	1 227

* — включая 688 АО, где размер пакета в собственности субъектов РФ составлял 100%;

** — справочно: совокупная численность муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, т. е. в основных отраслях социальной сферы, сократилась с 174 852 ед. на 1 апреля 2006 г. до 165 465 ед. на 1 января 2007 г.

Источники: Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Регионы России. Социально-экономические показатели-2006: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 40; Регионы России. Социально-экономические показатели-2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 40; Доклад председателя Комитета по собственности Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.С. Плещачевского «Об основных направлениях повышения эффективности использования государственного имущества» на парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью — важнейший фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации» 8 апреля 2008 г.

Отсутствие соответствующих данных за предыдущий период не позволяет оценить динамику основных составляющих их имущественного комплекса за весь период 2000—2008 гг.

Можно говорить лишь о том, что к началу 2008 г. по численности унитарных предприятий и учреждений муниципальный уровень власти заметно превосходил федеральный и региональный уровни, вместе взятые. В то же время количество акционерных обществ с долей в капитале уступало аналогичному показателю как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, где оно оказалось максимальным.

При вдвое большем масштабе участия регионов в капиталах хозяйственных обществ по сравнению с муниципалитетами нельзя не отметить, что участие региональных властей с точки зрения осуществления контроля над их деятельностью выглядит более рационально. Среди хозяйственных обществ, в капитале которых участвуют региональные власти, заметно больше удельный вес тех, которым принадлежит контрольный или полный пакет акций (58,4% против 45%

по муниципальной собственности). При сопоставимом удельном весе блокирующих пакетов акций (13—16%) на муниципальном уровне наблюдался более высокий удельный вес миноритарных пакетов (38,6% против 28,7% по собственности субъектов РФ).

Отметим также, что структура акционерных обществ с участием РФ, претерпев существенные изменения в 2006—2007 гг., приблизилась к тому, что наблюдалось на региональном уровне. Другим отличием в динамике имущественного комплекса между этими двумя уровнями власти стало увеличение количества унитарных предприятий в собственности субъектов РФ на 30% в 2005—2007 гг. В то же самое время за 8 лет совокупная численность региональных и муниципальных унитарных предприятий сократилась примерно на четверть, составив 49,1 тыс. ед. по сравнению с 65 тыс. ед. на конец 1999 г.¹

Проблемы управления унитарными предприятиями и хозяйственными обществами с долей государства на локальном уровне в целом идентичны тем, которые встают при управлении федеральным имуществом применительно к хозяйствующим субъектам указанных организационно-правовых форм с поправкой на более низкую квалификацию и мотивацию сотрудников органов власти на местах.

9.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000—2008 гг.

Перенос акцента в имущественной политике государства с приватизации на управление государственной собственностью после 1999 г. предполагает более подробное рассмотрение финансовых аспектов этого процесса, его взаимосвязи с функционированием бюджетной системы. Речь идет прежде всего о значительном абсолютном увеличении и существенной диверсификации источников пополнения доходной части бюджета.

Ведущая роль в организации работы по мобилизации соответствующих поступлений в федеральный бюджет принадлежит органу по управлению федеральным имуществом (в настоящее время — Федеральному агентству по управлению государственным (до мая 2008 г. — федеральным) имуществом, или Росимуществом, до 2004 г. — Министерству имущественных отношений РФ), который обычно вскоре по истечении календарного года обнародовал предварительные данные о доходах федерального бюджета от управления государственным имуществом и приватизации. В то же время окончательные величины поступлений (с учетом различных корректировок и дополнений), публикуемые в бюджетной статистике, имеют отличия от данных органа по управлению федеральным имуществом по целому ряду позиций.

Все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновлены ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим

¹ Проект TACIS «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Материалы к семинару 07.12.2001 (предварительный вариант) // GBRW. EA-Ratings. Ч. 1. С. 3.

и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Классифицируя возобновляемые источники дохода от использования федерального имущества, можно разделить их на внутренние (находящиеся в России) и внешние (находящиеся за рубежом). В последнем случае речь идет только о прибыли, приходящейся на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро». Внутренние источники также можно объединить в две группы:

- 1) доходы по результатам хозяйственной деятельности и
- 2) доходы от аренды.

Качественное различие между ними состоит в том, что в первом случае речь идет о доходах государства от функционирования самостоятельных хозяйствующих субъектов, деятельность которых (осуществляемая преимущественно в конкурентной среде на определенных рынках товаров и услуг) должна прямо (унитарные предприятия) или опосредованно (хозяйственные общества) управляться им самим (через органы власти), тогда как во втором государство является пассивным получателем арендной платы (за пользование недвижимостью и земельными участками), не будучи вовлеченным в организацию бизнес-процессов компаний-арендаторов. С 2001 г. круг внутренних возобновляемых источников дохода расширился за счет перечисления в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов и арендной платы за землю.

Ниже (табл. 9.13 и 9.14) представлены величины, содержащиеся (за небольшими исключениями) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде материальных объектов¹.

¹ За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и недр), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от размещения средств Стабилизационного фонда РФ, доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисления прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таблица 9.13

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества
(возобновляемые источники) в 2000—2007 гг., млн руб.**

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000—2007) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005—2007)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23 244,5	5 676,5	—	5 880,7	—	11 687,3 ^а
2001	29 241,9	6 478,0	3 916,7 ^б	5 015,7 ^в	209,6 ^г	13 621,9
2002	36 362,4	10 402,3	3 588,1	8 073,2	910,0	13 388,8
2003	41 261,1	12 395,8	10 276,8 ^д		2 387,6	16 200,9
2004	50 249,9	17 228,2	908,1 ^е	12 374,5 ^ж	2 539,6	17 199,5
2005	56 103,2	19 291,9	1 769,2 ^з	14 521,2 ^и	2 445,9	18 075,0
2006	69 173,4	25 181,8	3 508,0 ^з	16 809,9 ^и	2 556,0	21 117,7
2007	80 331,85	4 3542,7	4 841,4 ^з	18 195,2 ^и	3 231,7	10 520,85

^а — по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих);

^б — сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков;

^в — сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (v) архивными учреждениями, (vi) Министерством обороны РФ, (vii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (viii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (ix) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

^г — по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций;

^д — общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю);

^е — сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю;

^ж — сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (v) государственными архивными учреждениями, (vi) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (vii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (viii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

^з — арендная плата и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности;

^и — доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (v) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (vi) (vii)

государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiiii) государственным архивным учреждениям, и (iiiiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов (для 2006—2007 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись¹).

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2008 г.; www.goskazna.ru; расчеты ИЭПП.

В структуре доходов из возобновляемых источников выросла доля внутренних источников, связанных с прямым вовлечением государства в хозяйственную деятельность. Так, в 2004—2006 гг. удельный вес дивидендов в их совокупном объеме после непрерывного роста все предыдущие годы превышал 1/3 против менее 1/4 в 2000—2001 гг., достигнув 54,2% в 2007 г. Максимальное значение вклада прибыли, перечисленной ФГУПами, было отмечено в 2003 г. (5,8%), в дальнейшем этот показатель стал снижаться — до 6% в 2007 г., но все равно превышал показатели 2001—2002 гг.

Доля доходов от сдачи в аренду федерального имущества, претерпев известные флуктуации, в 2005 г. (25,9%) лишь ненамного превысила показатель 2000 г. (25,3%), находясь в остальные годы анализируемого периода в интервале от 22 до 25% (за исключением 2001 г., когда эта доля была минимальной — 17,2%). Доходы от аренды земли были значимы только в 2001—2002 гг. (10% и более), в дальнейшем они не превышали 5—6% всех доходов из возобновляемых источников (2006—2007), что, вероятно, связано с процессом разграничения государственной собственности на землю и началом ее реальной передачи на более низкие уровни публичной власти.

В то же самое время нельзя не обратить внимание на значительную роль доходов из внешних возобновляемых источников. В 2000 г. доходы РФ от деятельности совместного российско-вьетнамского предприятия «Вьетсовпетро» составляли более половины всех доходов из возобновляемых источников. В последующие годы эта доля стала сокращаться, но, несмотря на ее падение (до 30% в 2006 г.), по абсолютной величине данная статья доходов федерального бюджета только в 2005—2006 гг. уступила первенство дивидендам по акциям, находящимся в федеральной собственности, и доходам от прочих форм участия в капитале внутри страны (в 2004 г. поступления из этих источников были сопоставимы), прочно занимая второе место, опережая совокупные доходы от аренды федерального имущества и земель. В 2007 г. произошло резкое, более чем двукратное, падение абсолютной величины доходов от деятельности «Вьетсовпетро» (ниже уровня 2000 г.), в результате чего эта статья оказалась на третьем месте среди возобновляемых источников (после дивидендов и доходов от аренды федерального имущества).

Абсолютная величина поступлений по остальным видам возобновляемых источников на протяжении всего периода 2000—2007 гг. росла, за исключением некоторого падения совокупных доходов от аренды федерального имущества и земель в 2003 г., когда арендная плата за землю отдельно не выделялась, и стагнации перечислений части прибыли ФГУПов в 2005—2006 гг.

¹ По данным Минимущества РФ, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 9.14), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а с 2003 г. еще и земельных участков¹) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 9.14

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000—2007 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000—2007), и иных форм участия в капитале (2005—2007)*	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27 167,8	26 983,5	—	184,3 ^a
2001	10 307,9	9 583,9	119,6 ^b	217,5 + 386,5 + 0,4 ^b
2002	10 448,9	8 255,9 ^c	1 967,0 ^d	226,0 ^e
2003	94 077,6	89 758,6	3 992,3 ^ж	316,2 + 10,5 ^з
2004	70 548,1	65 726,9	3 259,3 ^и	197,3 + 1 364,6 + 0,04 ^к
2005	41 254,2	34 987,6	5 285,7 ^л	980,9 ^м
2006	24 726,4	17 567,9	5 874,2 ^н	1 284,3 ^п
2007	25 429,4	19 274,3	959,6 ^о	5 195,5 ^п

* — относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^a — поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^b — доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета;

^c — сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

^d — включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ;

^e — доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета;

^f — поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^г — включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^д — сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

¹ В 2003—2004 гг. с учетом продажи права аренды.

та, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

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

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

^л — включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^м — доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета;

^н — доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^о — поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^п — доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2008 г.; www.roskazna.ru; расчеты ИЭПП.

Основное место в структуре доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников занимала продажа федеральных пакетов акций. Однако удельный вес этого источника постепенно снижался до 85% в 2005 г., 71% в 2006 г. и 76% в 2007 г. против более чем 90% в предыдущие годы, за исключением 2002 г. (79%).

При этом выросла доля бюджетных доходов от продажи земельных участков, достигнув 12,8% в 2005 г. и 23,8% в 2006 г., на которую в предшествующий период приходилось менее 5%, кроме 2002 г. (18,8%). Вклад продажи остального имущества, включая реализацию имущества ФГУПов, учреждений и военного имущества с 2004 г., был весьма невелик, только в 2001 и 2006 гг. он составлял 5–6%. В 2007 г. эти источники бюджетных доходов поменялись местами: удельный вес продажи имущества резко вырос до 20,4%, а продажи земельных участков, напротив, сократился до менее чем 4%.

Абсолютная величина поступлений от продажи акций, достигнув максимума в 2003 г. (около 89,8 млрд руб.), в дальнейшем стала снижаться, особенно заметно в 2005–2006 гг., когда они сокращались почти наполовину. Тем не менее даже резко сократившиеся поступления 2006–2007 гг. практически вдвое превышали показатели 2001–2002 гг. Характеризуя итоги 2007 г., Росимущество отметило, что, несмотря на отсутствие продаж акций крупных и крупнейших акционерных обществ (на сумму более 3 млрд руб.), соответствующие доходы составили около 19,3 млрд руб., что на 10% превышает величину, полученную годом ранее. При этом также подчеркивалось, что без учета доходов от таких продаж за последние четыре года ежегодно поступающая в федеральный бюджет сумма доходов от приватизации выросла почти в 2,5 раза по сравнению с 7,8 млрд руб. в 2004 г. (11,8 млрд руб. в 2003 г., около 12,95 млрд руб. в 2005 г. и 12,1 млрд руб. в 2006 г.)¹.

Поступления от продажи земельных участков имели явную тенденцию к росту (небольшое исключение — 2004 г.), который, однако, не мог покрыть падение доходов от продажи акций. В 2006 г. они составили около 5,9 млрд руб. В следующем году они резко сократились до менее чем 1 млрд руб. Доходы от продажи различного имущества колебались в значительных пределах, превысив 1 млрд руб. лишь в 2004 и 2006 гг., а также в 2007 г., когда они составили около 5,2 млрд руб.

Совокупный объем доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, по данным бюджетной статистики, не отличался постоянством (табл. 9.15). Наиболее весомой эта величина была в 2003–2004 гг. (135,3 млрд и 120,8 млрд руб. соответственно). В последующие два года она упала до менее чем 100 млрд руб., хотя и оставалась практически вдвое большей по сравнению с ежегодными показателями 2000–2002 гг. В 2007 г. величина доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества вновь превысила 100 млрд руб., но уступала показателям 2003–2004 гг.

¹ См.: Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 г. М.: ФАУФИ, 2008.

Таблица 9.15

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000—2007 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50 412,3	100,0	27 167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2000—2006 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2008 г.; www.goskazna.ru; расчеты ИЭПП.

Произошел кардинальный сдвиг в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в сторону возобновляемых источников. Если в 2000 г. доходы от приватизации и продажи имущества составили около 54% совокупных доходов, то в следующем году они упали более чем вдвое, а в 2002 г. наблюдалось минимальное значение за весь 7-летний период (22,3%). В 2003 г. ситуация резко поменялась в пользу доходов от приватизации и продажи имущества, которые обеспечили почти 70% объема совокупных поступлений.

В 2004—2006 гг. стал наблюдаться неуклонный рост доли доходов от использования государственного имущества при постоянном падении удельного веса доходов от его приватизации и продажи, который в 2007 г. составил всего 24%, что сопоставимо с показателями 2001—2002 гг. В результате в 2005—2007 гг., как и в 2001—2002 гг., доходы от использования государственного имущества обеспечили более половины всех совокупных доходов, причем в 2001—2002 и 2006—2007 гг. — более 70%.

9.5. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике

Как уже говорилось выше (см. 9.1), в 2000—2008 гг., особенно со второй половины 2000-х годов, в российской экономике наблюдалось известное усиление роли государства в сфере отношений собственности, которое включало следующие основные направления:

- создание интегрированных структур холдингового типа на основе консолидации государственных активов;
- расширение масштабов деятельности компаний с долей государства в капитале, диверсификация их бизнеса посредством участия в слияниях и поглощениях, процессах вертикальной и горизонтальной интеграции;
- увеличение доли государства в отдельных компаниях до величины, позволяющей осуществлять корпоративный контроль;
- создание государственных корпораций, часть которых становятся крупными агентами в части управления государственными активами с возможностью выхода на рынок корпоративного контроля.

На практике же все четыре указанных направления государственного участия в экономике в аспекте прав собственности были тесно переплетены и взаимно дополняли друг друга.

Создание интегрированных структур нельзя считать каким-то принципиальным новшеством, поскольку истоки данной практики восходят еще к начальному этапу рыночных реформ. Более того, в самом общем случае она не предполагает увеличения роли государства, ибо речь идет лишь об инструменте структурной и промышленной политики, одном из вариантов управления уже имеющимися государственными активами, а вовсе не о приобретении новых. Однако при определенных условиях появление холдинговых компаний вполне может служить предпосылкой для этого, так же как и для изменения структуры того или иного рынка товаров (работ, услуг).

Наиболее заметные отличия в строительстве интегрированных структур в 2000-е годы по сравнению с периодом 1990-х годов связаны с отраслевым аспектом. Если в то время холдинги создавались преимущественно в топливно-энергетическом комплексе (естественные монополии, нефтяные компании и др.), то в 2000-е годы областью применения этого инструментария структурной и промышленной политики стала в первую очередь оборонная промышленность.

Начало этим процессам было положено еще во второй половине 1990-х годов. По Федеральной целевой программе реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998—2000 гг. планировалось создание 82 интегрированных структур. К 2001 г. в отрасли насчитывалась 51 такая структура, реально же действовали только 35, включая 20 финансово-промышленных групп (ФПГ), 8 холдингов, 7 концернов¹. Как известно, официально регистрируемые ФПГ исходя из принятой в 1990-е годы нормативно-правовой базы не отличались высокой степенью имущественной интеграции и управляемости со стороны государства, зачастую отсутствовало реальное экономическое обоснование их создания. Поэтому можно предположить, что преобладание среди интегрированных структур оборонной промышленности ФПГ к концу 1990-х годов перестало удовлетворять возросшим требованиям экономической эффективности, вытекающим из Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (1999 г.).

Важную роль в последующем развитии холдинговых структур в оборонно-промышленном комплексе (ОПК) играет Указ Президента РФ от 23 октября 2000 г. № 1768. В нем определено, что в целях концентрации и рационализации

¹ См.: Управление государственной собственностью / Под ред. д.э.н., проф. В.И. Кошкина. Издание расшир. и доп. М.: ЭКМОС, 2002. С. 514.

оборонного производства внесение пакетов акций АО, созданных в процессе приватизации, в качестве вклада государства в уставный капитал создаваемых и действующих холдинговых компаний в этой отрасли допускается лишь при условии закрепления в федеральной собственности не менее 51% акций самих холдинговых компаний.

Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 713 была утверждена федеральная целевая программа «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002—2006 годы)». В рамках этой программы предполагалась создание ряда интегрированных структур, которые являются одной из наиболее эффективных форм управления государственной собственностью в военно-промышленном комплексе. Данная форма кооперации предприятий по технологическому, научно-техническому и экономическому признакам позволяет целенаправленно аккумулировать размещение госзаказа, что делает возможным проведение эффективной финансовой политики и усиление влияния государства в органах управления вышеназванных интегрированных структур.

В дальнейшем, несмотря на принятие в 2003—2004 гг. целого ряда соответствующих решений и развертывание практической работы в этом направлении, реальный процесс создания интегрированных структур шел достаточно медленно. К числу реализованных и реально работающих проектов в оборонной промышленности по состоянию на конец 2006 г. можно отнести лишь несколько холдингов (так, в 2005 г. завершилось формирование ОАО «Корпорация “Тактическое ракетное вооружение”» и «Объединенная промышленная корпорация “Оборонпром”»¹), хотя изначально предполагалось создать 74 холдинга и концерна, в дальнейшем эта величина была сокращена до 42².

В целях повышения эффективности государство с начала 2000-х годов стало на путь централизации управления имуществом и стягивания своих активов в укрупненные структуры и в ряде других отраслей (ФГУПы «Росспиртпром»³, «Почта России», «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», «Росморпорт», «РОСТЭК», «Гознак», ОАО «Российский кинопрокат»).

Заметная интенсификация процесса произошла только в 2007 г., когда осуществлялось формирование 29 интегрированных структур, представляющих не только оборонную промышленность, но и ряд других отраслей.

Всего Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) приняты решения о внесении в качестве вклада в их уставные капиталы акций 98 акционерных обществ (предусматривалось внесение акций 132 АО; для сравнения: в 2005 г. в уставные капиталы интегрированных структур были внесены

¹ См.: Отчет о приватизации федерального имущества в 2005 г. М.: ФАУФИ, 2006.

² См.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 358.

³ В декабре 2007 г. российское правительство приняло решение изъять из оперативного ведения ФГУП «Росспиртпром» большую часть активов (недвижимое имущество 18 филиалов, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (28 патентов и 82 товарных знака), пакеты акций и доли в 58 хозяйственных обществах) и внести их в уставный капитал одноименного ОАО, все 100% акций которого будут находиться в федеральной собственности. Контрольные пакеты акций 11 ОАО передаются в счет погашения обязательств предприятия перед «ВТБ» по кредитным соглашениям 2006 г., но доверительное управление ими должно осуществлять вновь созданное ОАО «Росспиртпром». Большое количество объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, закрепленных за «Росспиртпромом», подлежит передаче в муниципальную собственность.

акции всего 18 акционерных обществ), осуществлена приватизация 60 унитарных предприятий (предусматривалось преобразование в ОАО 117 ФГУПов), завершена реорганизация посредством присоединения еще 8 унитарных предприятий.

В сжатые сроки обеспечено проведение необходимых мероприятий, в результате которых завершено в полном объеме формирование 8 интегрированных структур, в основном из числа тех, решение о создании которых было принято ранее (например, ОАО «Концерн Созвездие», «Концерн «Авионика», «Государственная акционерная компания «Оборонпромкомплекс», «Концерн «Гранит-Электрон»). В отношении еще 9 интегрированных структур, сроки создания которых установлены на 2008—2009 г., обеспечено акционирование всех федеральных государственных унитарных предприятий, акции которых, поступившие в федеральную собственность, будут внесены в уставный капитал головных компаний в 2008 г., в отношении 6 интегрированных структур приняты распоряжения об условиях приватизации находящихся в федеральной собственности акций всех акционерных обществ¹.

Наблюдавшаяся в 2007 г. во многих отраслях (вне рамок ОПК) интеграция государственных активов не сопровождалась созданием новых структур, в основном происходило расширение уже существующих холдингов. В порядке оплаты дополнительной эмиссии акций государство внесло в уставный капитал «РЖД» федеральные пакеты акций 4 акционерных обществ (ОАО «Железные дороги Якутии» (50% акций), «Транскредитбанк» (75%), «Высокоскоростные магистрали» (87,4%) и «Газета «Гудок»» (100% минус 1 акция)), в уставный капитал «Транснефти» — 100% акций «Транснефтепродукта»², в уставный капитал судоходной компании «Совкомфлот» — федеральный пакет акций ОАО «Новошип» (50,34%). Полностью завершены мероприятия по развитию ОАО «Зарубежнефть», в уставный капитал которого были внесены пакеты акций 2 акционерных обществ, являющихся научно-исследовательскими институтами, а также доля российского участника совместного предприятия «Вьетсовпетро» в размере 50%.

При этом особо следует отметить, что в 2006—2007 гг. началось создание интегрированных структур, охватывающих целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая сегмент выпуска гражданской продукции.

В авиационной промышленности после длительных обсуждений по Указу Президента РФ от 20 февраля 2006 г. № 140 началось создание ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАК), которая интегрирует производителей военной и гражданской авиатехники. Вкладом государства в ее капитал при учреждении стали федеральные пакеты акций 9 ОАО авиапромышленности. В порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала в 2007—2008 гг. в него вносились 100%

¹ Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 г. М.: ФАУФИ, 2008.

² «Транснефть» 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 явилось одним из крайне немногочисленных для 2000-х годов примеров того, как для управления акциями, находившимися в государственной собственности, использовалась их передача в доверительное управление. При этом передача пакетов в доверительное управление «Транснефти» состоялась на бесконкурсной основе, чего при всем своем несовершенстве требовала принятая во второй половине 90-х годов нормативно-правовая база.

акций 4 ОАО, создаваемых путем преобразования ФГУПов, и дополнительно пакеты акций еще 4 ОАО.

Более сложную структуру имеет «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК), созданная по Указу Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 394. Параллельно с собственно ОСК, являющейся головной структурой, на правах ее дочерних акционерных обществ учреждаются ОАО «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 одной 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 одна акция 4 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, и пакеты акций еще 3 ОАО — в уставный капитал ОАО «Западный центр судостроения»;
- 100% минус одна 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 одна акция 7 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, и пакеты акций еще 3 ОАО — в уставный капитал ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта».

Уставный капитал самой «Объединенной судостроительной корпорации» изначально формируется за счет федерального пакета акций 1 ОАО и денежных средств в размере 25 млн руб., как и в случае с каждым из трех дочерних ОАО¹. Помимо этого в связи с необходимостью оплаты размещаемых ОСК дополнительных акций в ее уставный капитал должны вноситься 100% минус одна акция 6 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов, 2 федерального пакета акций и не позднее конца 2008 г. — 100% минус одна акция каждого из трех вышеуказанных дочерних ОАО по завершении мероприятий по формированию их уставного капитала. Окончательным сроком формирования ОСК определена весна 2009 г.

После принятия Федерального закона от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ началась реструктуризация российской атомной отрасли. По Указу Президента РФ от 27 апреля 2007 г. № 556 в отрасли создается 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, а также акции еще 55 ОАО, создаваемых путем преобразования ФГУПов, — в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала. Единая интегрированная компания «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП) станет крупной корпорацией полного цикла, включающей добычу урана, производство

¹ Выделение соответствующих ассигнований предусмотрено Законом о федеральном бюджете на 2007 г.

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 федеральных государственных образовательных учреждений (ФГУ) дополнительного профессионального образования (повышения квалификации), завершено акционирование 20 ФГУПов. В дальнейшем ожидается включение АЭП в состав ГК «Росатом».

Важным самостоятельным сюжетом, тесно связанным как с интеграцией государственных активов, так и со структурной политикой, в 2000-е годы стала *реструктуризация естественных монополий*.

На основании постановления Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте»¹ и ряда федеральных законов, наиболее важными из которых являются законы от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», было осуществлено разделение хозяйственной и управленческих функций Министерства путей сообщения РФ. На базе предприятий и организаций федерального железнодорожного транспорта постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 создано крупнейшее в стране ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») со 100%-м государственным капиталом, которое осуществляет как монопольные (содержание и ремонт инфраструктуры), так и потенциально конкурентные (грузовые и пассажирские перевозки, ремонт подвижного состава и т. п.) виды деятельности. Прочие хозяйствующие субъекты также могут заниматься перевозками, но лишь при условии заключения с ОАО «РЖД» договора на пользование инфраструктурой и получения у него лицензии.

Последующими этапами реформирования (2003—2005 и 2006—2010) предусмотрено создание отдельных АО по видам деятельности (в том числе Федеральной пассажирской компании) на базе имущества, которым наделены структурные подразделения РЖД, с принятием решений о сроках и способах продажи акций. Появившаяся в конце 2005 г. информация о том, что часть пакета акций ОАО «РЖД», принадлежащих государству, может быть выставлена на продажу к концу третьего этапа реформирования железнодорожного транспорта (2006—2008) наряду с акциями дочерних компаний РЖД, работающих в конкурентном сегменте рынка, до сих пор не получила практического подтверждения.

Другим, не менее значимым 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».

11 июля 2001 г. российское правительство одобрило «Основные направления реформирования электроэнергетики Российской Федерации», а 3 августа был утвержден «План мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики».

¹ Принятое в декабре 2004 г. постановление Правительства РФ № 811 внесло изменения в Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте.

В его исполнение с целью укрепления интегрирующей роли единой электроэнергетической системы, обеспечения единства технологического управления и усиления диспетчерской вертикали в качестве 100%-х дочерних обществ РАО «ЕЭС России» образованы ОАО «Федеральная сетевая компания (ФСК) ЕЭС» и ОАО «Системный оператор (СО-ЦДУ) ЕЭС». С целью организации торговли на оптовом рынке электроэнергии, обеспечения расчетов за поставляемую электроэнергию и оказываемые участникам рынка услуги создан «Администратор торговой системы», представляющий собой некоммерческое партнерство, сформированное наиболее крупными участниками рынка электрической энергии при непосредственном участии представителей государства.

Окончательная схема и правовые рамки реформы электроэнергетики были определены в пакете из 5 базовых федеральных законов, принятых в 2003 г., ядром которого стал Закон «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ.

В рамках реализации принятых решений в 2004—2007 гг. происходила активная реорганизация входящих в холдинг региональных энергокомпаний через выделение или разделение с созданием новых юридических лиц, которые призваны специализироваться на различных видах деятельности, прежде всего оптовых (ОГК) и территориальных (ТГК) генерирующих компаний, а также обслуживающих и прочих структур.

Первый этап реорганизации, в рамках которого из ОАО РАО «ЕЭС России» были выделены ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5», завершился 3 сентября 2007 г. Акционеры ОАО РАО «ЕЭС России» в результате первой реорганизации в дополнение к принадлежавшим им акциям ОАО РАО «ЕЭС России» получили акции ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5» пропорционально своей доле в уставном капитале энергохолдинга.

На своем собрании 26 октября 2007 г. акционеры РАО «ЕЭС России» поддержали завершающую реорганизацию компании. В декабре 2007 г. — январе 2008 г. было закончено формирование целевой структуры всех тепловых ОГК и ТГК, завершился процесс выделения сетевых компаний. На базе реорганизованных АО-энерго созданы все 56 магистральных сетевых компаний¹.

В ходе второго этапа, окончившегося 1 июля 2008 г., завершились структурные преобразования активов энергохолдинга, произошло обособление от ОАО РАО «ЕЭС России» всех компаний целевой структуры отрасли (ФСК, ОГК, ТГК и др.) и прекращена деятельность головного общества ОАО РАО «ЕЭС России».

Всего акционеры получили акции 23 электроэнергетических компаний. При этом государство оказалось владельцем следующих активов:

- более 75% акций «Федеральной сетевой компании» (с учетом внесения средств федерального бюджета и части «государственной» доли акций ОГК/ТГК);
- более 75% акций «Системного оператора» (с учетом внесения средств федерального бюджета);
- более 50% акций в ОАО «ГидроОГК» (с учетом внесения средств федерального бюджета и части «государственной» доли акций ОГК/ТГК);
- более 50% акций ОАО «Интер РАО ЕЭС»;
- более 52% акций в ОАО «Холдинг МРСК» и ОАО «РАО Энергетические системы Востока».

¹ www.rao-ees.ru

Соответственно, все остальные активы прекратившей существование энергомонополии отошли ее миноритарным акционерам¹.

В газовой же отрасли в отличие от электроэнергетики происходило лишь обсуждение подходов к реформированию «Газпрома». Применительно к газовому монополисту, судя по заявлениям официальных лиц, речь может идти о проведении мероприятий, направленных на сокращение издержек, повышение прозрачности и финансовое оздоровление.

Имущественная политика «Газпрома» с конца 1990-х — начала 2000-х годов находилась в русле курса на централизацию полномочий и укрепление иерархических инструментов координации. Еще в 1999 г. входившие в его состав предприятия были преобразованы в ООО, учрежденные «Газпромом», с использованием механизмов аренды имущества материнской компании. После смены руководства компании в 2001—2002 гг. новая команда менеджеров начала возвращать утраченные при прежнем руководстве активы, которые оцениваются примерно в 5,5 млрд долл., составляя около 10% всех нефтегазовых запасов компании². К 2006 г. «Газпрому» удалось вернуть около 60% утраченных активов³. Однако, вероятно, на этом пути компанию еще ждет немало препятствий во взаимоотношениях с другими производителями и продавцами «голубого топлива» (например, «Итера», «Новатэк» и т. д.). Свидетельством ее жесткой реакции на попытки вывода активов можно считать пресечение в 2002 г. намерения менеджмента «Сибура», контролировавшего около 90 предприятий, выйти из-под контроля «Газпрома» путем проведения дополнительной эмиссии. При всем этом «Газпром» остается собственником большой массы непрофильных активов, процесс реализации которых велся достаточно вяло и непоследовательно, параллельно сопровождаясь покупкой пакетов акций предприятий в самых различных отраслях. В 2004—2007 гг. «Газпром» был активным игроком на рынке слияний и поглощений.

Таким образом, анализ ситуации, складывающейся с реструктуризацией естественных монополий во второй половине 2000-х годов, показывает, что в наибольшей степени преобразования, связанные с внедрением механизмов децентрализации и рыночной конкуренции, коснулись электроэнергетики. Впрочем, важно иметь в виду, что крупными акционерами многих ОГК и ТГК стали компании с долей государства в капитале (например, «Газпром», «Роснефть»).

Впрочем, реструктуризация всех естественных монополий является самостоятельным сюжетом, требующим соответствующего рассмотрения. К настоящему моменту наработан определенный опыт, выявились новые проблемы и сложности на этом пути. При этом необходимо подчеркнуть, что вопрос о самой возможности приватизации активов естественных монополий и ее условиях далеко не очевиден, что ясно показывает пример телекоммуникационного холдинга «Связинвест», который в период акционирования в первой половине 1990-х годов также фактически занимал монопольное положение на рынке услуг связи, поскольку мобильная связь в тот период еще не была широко распространена.

¹ www.gao-ees.ru

² Речь идет о долях «Газпрома» в таких компаниях, как «Пургаз», «Роспан», «Таркосалнефтегаз», «Сибнефтегаз», «Ачимнефтегаз», «Востокгаз», «Севернефтегаз».

³ См.: *Клейнер В.* Корпоративное управление и эффективность деятельности компании (на примере ОАО «Газпром») // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 87—88.

Структурное реформирование компании, завершившееся еще в первой половине 2000-х годов, происходило посредством объединения дочерних компаний через создание на уровне соответствующих федеральных округов 7 межрегиональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «ВолгаТелеком», «Южная телекоммуникационная компания», «Уралсвязьинформ», «Сибирьтелеком», «Дальсвязь») и последующее присоединение к ним 65 региональных акционерных обществ электросвязи. Во всех этих 7 АО, как и в «Ростелеком»¹, доля холдинга составляет около 51% голосующих акций, хотя и менее половины уставного капитала. При этом в капитале 3 региональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «Уралсвязьинформ») имелись небольшие пакеты акций (менее 10%), принадлежащие напрямую государству. В 2004—2006 гг. активно обсуждались возможные варианты приватизации государственной доли в капитале «Связьинвеста» (75% минус 1 акция). Однако возражения силовых ведомств привели к тому, что приватизация была отложена по причине необходимости принятия закона о защите интересов спецпотребителей услуг связи и разработки соответствующих практических механизмов.

В отличие от создания интегрированных структур *расширение масштабов деятельности компаний с долей государства в капитале через участие в слияниях и поглощениях, их вовлечение в процессы вертикальной и горизонтальной интеграции* явилось принципиально новым моментом в развитии отношений собственности в стране в 2000-е годы.

Предпосылки для этого созрели уже в 2003 г., когда на поверхность вышел конфликт между властью и бизнесом. В этом контексте явно выделялась покупка в декабре 2004 г. государственной компанией «Роснефть» 76,8% акций «Юганскнефтегаза», базового добывающего актива нефтяной компании «ЮКОС», проданного в целях покрытия налоговой задолженности², а в качестве непосредственного спускового крючка новой волны поглощений послужил банковский кризис лета 2004 г., по итогам которого Внешторгбанк получил контроль над Гута-банком, причем сделка по приобретению 85,8% акций осуществлялась при поддержке ЦБ РФ.

Фактическая сторона процесса поглощений, субъектами которых выступали государственные компании в середине 2000-х годов, представлена в табл. 9.16.

¹ Помимо контрольных пакетов акций указанных компаний «Связьинвест» владел пакетами акций различной величины в нескольких региональных операторах.

² См.: *Межераупс И., Радыгин А.* Гибель «ЮКОСа» и проблемы защиты прав собственности. Продажа ОАО «Юганскнефтегаз»: некоторые правовые аспекты // Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005.

Таблица 9.16

**Основные активы, приобретенные российскими компаниями
с участием государства в капитале внутри страны в 2004—2006 гг.**

Компания-покупатель	Компания-цель (объект приобретения) и размер приобретаемой доли в ней	Время сделки
Нефтегазовая промышленность (включая нефтепереработку)		
«Роснефть»	Туапсинский нефтеперерабатывающий завод (НПЗ) (40%) ^а	декабрь 2004 г.
«Роснефть»	«Юганскнефтегаз» (76,8%) ^б	декабрь 2004 г.
Газпромбанк	«Тамбейскнефтегаз» (25%) ^в	май 2005 г.
«Газпром»	«Нортгаз» (51%) ^г	июнь 2005 г.
«Роснефтегаз»	«Газпром» (10,7%) ^д	июль 2005 г.
«Роснефть»	«Селькупнефтегаз» (34%) ^е	июль 2005 г.
«Газпром»	«Сибнефть» (69,66%)	октябрь 2005 г.
«Роснефть»	«Верхнечонскнефтегаз» (25,9%) ^ж	октябрь 2005 г.
«Роснефть»	«Удмуртнефть» (51%) ^з	июнь 2006 г.
Газпромбанк	«Сибнефтегаз» (51%) ^и	июнь 2006 г.
«Газпром»	«Новатэк» (19,9%) ^к	июнь—июль 2006 г.
Энергетика (включая строительство АЭС)		
Газпромбанк	«Атомстройэкспорт» (54%)	октябрь 2004 г.
«Газпром»	«Мосэнерго» (увеличение доли до размера блокирующего пакета, 25% плюс 1 акция) ^л	лето-осень 2004 г.
«Газпром»	РАО «ЕЭС России» (увеличение доли до 10,5%) ^м	осень 2004 г.
Машиностроение		
«Рособоронэкспорт»	«АвтоВАЗ» (62%)	октябрь 2005 г.
Газпромбанк	«Объединенные машиностроительные заводы» (75%)	ноябрь 2005 г.
РАО «ЕЭС России»	«Силовые машины» (22,4% с увеличением доли до 25%) ^н	декабрь 2005 г.
«Рособоронэкспорт»	ВСМПО—Ависма (41%) ^о	сентябрь 2006 г.
Банковский сектор		
Внешторгбанк	Гута-банк (85,8%)	август 2004 г.
Внешторгбанк	Промстройбанк (Санкт-Петербург) (блокирующий пакет) ^п	сентябрь 2004 г.
СМИ		
Газпроммедиа	газета «Известия», еженедельник «Час пик»	июнь—сентябрь 2005 г.

^а — приобретено у миноритарных акционеров в ходе консолидации капитала дочерних компаний при подготовке к переходу на единую акцию;

^б — приобретено у ООО «Байкалфинансгрупп», победителя аукциона по продаже акций «Юганскнефтегаза», организованного государством для погашения налоговой задолженности НК «ЮКОС»;

^в — приобретено у независимого производителя газа «Новатэк»;

^г — возврат контроля над независимым производителем газа;

^д — в рамках увеличения доли государства в капитале «Газпрома» до величины, превышающей 50%;

^е — приобретено у независимого производителя газа «Новатэк»;

^ж — приобретено у холдинга «Интеррос»;

^з — приобретено у китайской компании *Sinopec (China Petrochemical Corp.)*, которая ранее купила 96,7% «Удмуртнефти» у ТНК—BP ориентировочно за 3,5 млрд долл.;

^и — приобретено у независимого производителя газа «Итера»;

^к — анонсированная сумма сделки превышает 2 млрд долл.;

^л — называлась сумма 627 млн долл.;

^м — называлась сумма 639 млн долл.;

^н — с учетом доли «Ленэнерго»; в конце 2007 г. весь пакет продан одной из аффилированных структур ЗАО «Северсталь-групп»;

^о — только первоначально приобретенная доля, всего же «Рособоронэкспорт» получил 66% акций (ориентировочная стоимость всей сделки — 700 млн долл.), ВСМПО-Ависма — результат интеграции двух компаний, состоявшейся вследствие приобретения в 1998 г. контрольного пакета акций АО «Ависма» (г. Березники Пермской области) Верхне-Салдинским металлургическим производственным объединением (ВСМПО), находящимся в Свердловской области;

^п — только первоначально приобретенная доля; в 2006 г. Промстройбанк был поглощен окончательно.

Источники: OECD Economic Surveys 2006. Russian Federation. P. 33—34; *Клейнер В.* Корпоративное управление и эффективность деятельности компании (на примере ОАО «Газпром») // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 101; *Фрумкин К.* Чеболь по-русски // Компания. 2006. 25 дек. С. 22—31.

Конечно, не все сделки, представленные в табл. 9.16, можно отнести к категории поглощений ввиду размеров приобретенных долей, но более чем в половине из 21 указанной сделки речь шла о единовременном или поэтапном приобретении доли в капитале, превышающей 50%, т. е. о доле, обеспечивающей мажоритарный корпоративный контроль (включая сделки по Туапсинскому НПЗ, «Газпрому», ВСМПО-Ависма и Промстройбанку, когда приобретение контроля растягивалось во времени).

Представленная информация позволяет сделать следующие выводы:

- усиление влияния государственных компаний посредством поглощений имело ярко выраженные отраслевые приоритеты (добыча нефти и газа, энергетика, машиностроение), тогда как в прочих отраслях их активность носила селективный характер;
- объектами большей части сделок являлись ранее приватизированные активы;
- основными действующими игроками на поле поглощений стали «Роснефть» и «Газпром», что является лучшим доказательством той исключительной роли, которую играют в российской экономике доступ к природной ренте, получение экспортных доходов и монопольное положение на рынке для аккумуляции финансовых ресурсов, значимых с позиций расширения сферы влияния;
- наряду с «Роснефтью» и естественными монополиями в качестве еще одного серьезного игрока, активно занимавшегося поглощениями, обозначился ФГУП «Рособоронэкспорт» — государственное внешнеэкономическое предприятие, на долю которого приходится основная часть российского экспорта военно-технической продукции (полем приложения его усилий стали оборонная промышленность и машиностроение);
- большинство состоявшихся поглощений можно отнести к процессам горизонтальной интеграции и конгломеративным сделкам, что препятствует созданию или поддержанию конкуренции, вступая в объективное противоречие с теми целями и задачами развития отраслей, которые изначально ставились государством перед такими компаниями;

- резкий рост корпоративной задолженности (особенно внешней) государственных компаний позволяет говорить о преимущественно долговом способе финансирования осуществленных поглощений с помощью привлеченных средств (в основном банковских кредитов)¹;
- довольно сложно классифицировать указанные сделки по критерию характера отношений между компанией-покупателем и компанией-целью (дружественные или враждебные), поскольку, с одной стороны, присутствие государства в капитале компаний-покупателей должно было ставить их в заведомо выигрышное положение (особенно после «дела ЮКОСа») по отношению к компаниям-целям, а с другой — акционеры и менеджмент последних также могли лоббировать свои интересы в органах власти, поэтому, вероятно, на практике имело место достижение компромиссов самого широкого спектра (от оплаты акций по ценам, близким к реальным котировкам на фондовом рынке или даже в отдельных случаях превышающим их, до «предложений, от которых трудно отказаться»)²;
- отсутствие должной прозрачности не дает возможности охарактеризовать техническую сторону совершенных сделок, можно лишь с большой долей вероятности предположить, что они совершались с привлечением специализированных компаний и в денежной форме³.

Не располагая информацией о финансовой стороне по многим приобретениям, указанным в табл. 9.16, тем не менее можно указать на то, что крупнейшая среди них сделка по приобретению в октябре 2005 г. «Газпромом» (через одну из своих дочерних компаний) 72,66% акций «Сибнефти»⁴ по стоимости (13,091 млрд долл.) превышает практически все аналогичные сделки, совершенные с российскими активами, включая ВР-ТНК 2003 г. (7,7 млрд долл.)⁵. К этому остается добавить, что сделка между «Газпромом» и «Сибнефтью», которую можно рассматривать как след-

¹ Имели место отдельные случаи мобилизации финансовых ресурсов с помощью IPO (например, «Роснефть»), но они не меняли общей картины.

² Наблюдавшаяся видимость уплаты справедливой рыночной цены со стороны государственных компаний дает некоторые основания говорить об «условно дружественном» характере поглощений, поскольку, как правило, все-таки не игнорировался менеджмент компаний-целей и не осуществлялась явная скупка акций на вторичном рынке вопреки его воле, чем обычно характеризуются враждебные поглощения. Однако, как представляется, это являлось скорее следствием широкого распространения с конца 1990-х годов в корпоративном секторе совмещения ролей менеджера и основного акционера, а также высокой концентрации акционерного капитала, когда доля акций, находящихся в свободном обороте на вторичном рынке (так называемого free-float), обычно невелика.

³ Примеры обмена акциями как способа финансирования слияний и поглощений в России относительно немногочисленны. Одной из первых таких сделок стало поглощение ОАО «Московский междугородний и международный телефон» («ММТ») компанией «Ростелеком» в 2000 г. (38% ее капитала, но более чем половиной голосующих акций располагал государственный телекоммуникационный холдинг «Связьинвест»). Сделка по обмену акций «Роснефти» на акции «Газпрома» в целях установления полноценного мажоритарного контроля со стороны государства в 2004 г. не состоялась.

⁴ Указанная в табл. 9.16 величина 69,66% не включает приобретенные ранее у Газпромбанка 3,016% акций компании.

⁵ Аналогом для сделки «Газпром»—«Сибнефть» по стоимости может служить приобретение американской нефтяной компанией «Шеврон» другой нефтяной компании — «Галф Ойл» в 1984 г. (13,2 млрд долл.) (крупнейшее поглощение в экономике США в целом за период 1981—1986 гг.), хотя приобретение «Сибнефти» выглядит гораздо скромнее по сравнению с многими более поздними сделками наступившей эпохи мегаслияний как в топливно-энергетическом комплексе (например, ВР—Амосо (48 млрд долл.) и Exxon—Mobil (76 млрд долл.) в 1998 г.), так и в других отраслях.

стве несостоявшегося слияния «Газпрома» и «Роснефти», наряду с завершением перехода под контроль последней «Юганскнефтегаза» де-факто существенным образом изменила соотношение сил в российской нефтяной отрасли¹.

Помимо сделок, информация о которых содержится в табл. 9.16, необходимо упомянуть о деятельности объединенной промышленной корпорации «Оборонпром», учрежденной еще в 2002 г. «Рособоронэкспортом» и Государственной инвестиционной корпорацией («Госинкор»)². Она может служить хорошей иллюстрацией комбинированного применения административных и рыночных методов установления корпоративного контроля, когда поглощения используются в целях проведения слияний.

Во исполнение Указа Президента РФ от 29 ноября 2004 г. № 1481 и постановления Правительства от 6 мая 2005 г. № 290 «Оборонпром» вел активную работу по созданию вертолетостроительного холдинга. В соответствии с этими документами в уставный капитал «Оборонпрома» передавались государственные пакеты акций нескольких профильных предприятий, что затем было дополнено покупкой пакетов у других акционеров в целях доведения своей доли в капитале указанных предприятий до контрольной величины и получением акций в обмен на собственные, выпущенные в ходе дополнительной эмиссии. В тени сделок 2006 г., когда в активности крупных госкомпаний на рынке слияний и поглощений наметился явный спад по сравнению с предыдущим годом, осталось приобретение «Оборонпромом» контроля над электромашиностроительным заводом «ЛЕПСЕ» (г. Киров) — одним из крупнейших российских предприятий по производству электрооборудования для оборонной и автомобильной промышленности.

Основные тенденции последних лет с точки зрения места и роли компаний с участием государства на рынке корпоративного контроля получили дальнейшее развитие и продолжение и в 2007 г.

«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—BP 62,8% акций компании «РУСИА Петролеум», которая является держателем лицензии на перспективное Ковыктинское газовое месторождение, участвовала в выкупе дополнительных эмиссий акций (например, «Мосэнерго») и приобретении пакетов акций энергетических компаний в ходе реформы электроэнергетики, а также обозначила намерения инвестировать в угольную отрасль (при реализации проектов совместно с Сибирской угольной энергетической компанией (СУЭК))³. Продолжением обозначившейся в предыдущие два года тенденции активной имущественной экспансии естественных монополий стал анонсированный в начале 2007 г. интерес «РЖД» к получению блокирующих пакетов

¹ Помимо поглощений, указанных в табл. 9.16, в числе приобретений «Газпрома» в 2004 г. оказались «Пургазодобыча» и ЗАО «Стимул», а в 2006 г. — 50% плюс 1 акция компании *Sakhalin Energy*, являющейся оператором СРП проекта «Сахалин-2» за 7,45 млрд долл.

² После ликвидации «Госинкора» в 2003 г. его доля перешла к Росимуществу, которое в равных долях с «Рособоронэкспортом» делило капитал «Оборонпрома».

³ Избранный формат взаимодействия между «Газпромом» и СУЭКом, который предполагал со стороны последней дополнительную эмиссию акций, оплачиваемую электроэнергетическими активами «Газпрома», приходящимися на его долю в РАО «ЕЭС России» в ходе реорганизации энергомонополии, встретил противодействие Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России, расценившей ее как попытку монополизировать энергетику. В связи с этим данная сделка, как и сделка по «РУСИА Петролеум», пока не завершена.

акций в целом ряде российских портов (Усть-Луга, Новороссийск, Владивосток и Находка)¹ и крупнейшей в стране компании железнодорожного машиностроения «Трансмашхолдинг» (ТМХ).

Такое направление, как *увеличение доли государства до величины, позволяющей осуществлять корпоративный контроль*, не получило особого развития, реализуясь в виде штучных проектов применительно к отдельным особо значимым компаниям.

В этом отношении стоит отметить масштабный проект по слиянию НК «Роснефть» и ОАО «Газпром», которое изначально виделось руководству последнего как поглощение государственной нефтяной компании. Планы государства по либерализации рынка акций «Газпрома» требовали консолидации контрольного пакета газового холдинга в своей собственности в целях сохранения мажоритарного контроля над компанией, для чего оно собиралось обменять «Роснефть» на 10,74% акций ОАО «Газпром», находившихся в собственности его дочерних компаний².

В этих целях по Указу Президента РФ от 7 декабря 2004 г. № 1502 ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» была исключена из списка стратегических АО в связи с принятием предложения Правительства РФ о внесении находящихся в федеральной собственности 100% акций этого акционерного общества в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал открытого акционерного общества «Роснефтегаз», которое пополнило перечень стратегических ОАО. «Роснефтегаз» же предполагалось создать в качестве временного хозяйственного субъекта, в рамках которого можно было провести обмен активами.

Однако в 2005 г. сделка приобрела иной формат. После длительного противостояния между руководством двух госкомпаний, каждое из которых опиралось на представителей государства, являвшихся высокопоставленными сотрудниками Администрации Президента РФ, было определено, что источником оплаты 10,74% акций «Газпрома», которые летом были перерегистрированы на «Роснефтегаз», должны стать не активы «Роснефти», а средства кредита, который «Роснефтегаз» должен был получить у консорциума западных банков под залог неконтрольного пакета «Роснефти». Источником же оплаты этого кредита потенциально могли стать средства, вырученные от продажи другого неконтрольного пакета акций «Роснефти», но на практике компания вынуждена была встать на путь перекредитования и осуществления новых финансовых заимствований, дополненного проведением в 2006 г. IPO (initial public offering — первичное публичное размещение акций на рынке) своих акций.

Реализация такой схемы позволила государству приблизиться к установлению мажоритарного контроля над «Газпромом» при сохранении самостоятельности «Роснефти» (с вошедшим в ее состав «Юганскнефтегазом») и контроля над ней. Вопреки неоднократно появлявшимся в 2006—2007 гг. предположениям о том, что ОАО «Роснефтегаз» может быть ликвидировано или реорганизовано после окончания указанной сделки, компания не просто продолжает существовать как самостоятельное юридическое лицо, но и готовится к дополнительной эмиссии, по итогам которой ее уставный капитал должны пополнили 90,6% акций «Камчатгазпрома» и пакеты акций различной величины 78 АО газового хозяйства (включая 74,55% в ОАО «Росгазификация», владеющем 0,87% акций «Газпрома»).

¹ См.: Дагаева А. РЖД скупает порты // Ведомости. 2007. 18 апр.

² Речь идет о дочерних компаниях «Газпрома»: «Газпроминвестхолдинг», «Газпромбанке», «Газфонде», «Газпромфинансе» и *Gazprom Finance BV*.

Другим примером активизации усилий государства по доведению своей доли в компаниях со смешанным капиталом до контрольной величины может служить российская алмазная монополия ЗАО АК «АЛРОСА», где в 2002 г. в федеральную собственность были возвращены 5% акций, ранее находившихся в пользовании фонда «Гарантия»¹. В 2006 г. после длительных обсуждений с властями Саха (Якутия) и обращения Росимущества с иском в Высший арбитражный суд РФ была достигнута договоренность о переходе в федеральную собственность имущественного комплекса ПНО «Якуталмаз»² с его использованием в ходе дополнительной эмиссии акций «АЛРОСы» для увеличения размеров федерального пакета акций с 37 до 51%, что было реализовано летом 2008 г. Резервным механизмом для получения федеральным центром корпоративного контроля над компанией на случай недостижения договоренности с республиканскими властями стало аккумулирование Внешторгбанком в 2006 г. пакета акций «АЛРОСА» (10,6%) в результате скупки акций у миноритарных акционеров.

Переход к *масштабному созданию государственных корпораций* (ГК) явился еще одним направлением новой имущественной политики государства. В числе 6 ГК, появление которых в 2007 г. было оформлено специальными федеральными законами, явно выделяются «Росатом» и «Ростехнологии», претендующие на то, чтобы стать крупными структурами, осуществляющими управление государственным имуществом, по меньшей мере в среднесрочной перспективе³. Но если «Росатом» позиционирован в рамках одной отрасли, то логическим следствием создания ГК «Ростехнологии» стало формирование вокруг него крупного холдинга ярко выраженного конгломеративного типа.

Первоначально по Указу Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577 данной госкорпорации передавались 100% акций преобразованного в акционерную компанию «Рособоронэкспорта» (РОЭ), а структура РОЭ включает массу предприятий, относящихся к самым разным отраслям (вертолетостроительный холдинг, «АвтоВАЗ», «ВСМПО-Ависма», «Мотовилихинские заводы» и т. д.). В стадии создания находится холдинг по производству сталей специальных марок «Русспецсталь», контролируемый «Рособоронэкспортом». В его состав вошли металлургический завод «Красный Октябрь» (Волгоград), Ступинская металлургическая ком-

¹ См.: Тихонов А.В. Департамент топливно-энергетического комплекса (по материалам отчета на заседании коллегии Минимущества России 21 мая 2003 г. // Вестник Минимущества России. 2003. № 2. С. 37.

² Республика в этом случае теряла право собирать с «АЛРОСы» арендные платежи, составлявшие значительную долю поступлений в ее бюджет, что компенсировалось правом на получение в полном объеме налога на добычу природных алмазов (ранее 40% поступлений подлежали перечислению в федеральный бюджет) и перспективами увеличения поступлений по налогам на прибыль, имущество, а также дивидендов по республиканскому пакету акций.

³ Прочие государственные корпорации довольно разнообразны по характеру будущей деятельности. «Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» нацелены на реализацию конкретных проектов, имеющих заявленный временной горизонт. «Роснотех» должен занять место в инструментарии стимулирования инновационной деятельности, а Внешэкономбанк — стимулирования экспорта продукции обрабатывающей промышленности и запуска капиталоемких инфраструктурных проектов. Разумеется, нельзя исключать того, что в будущем каким-то из них могут быть переданы весомые государственные активы, как это допускается законодательством.

Особенности организационно-правовой формы госкорпорации подробно анализируются в главе 11. См. также ежегодный обзор ИЭПП «Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы». Вып. 29.

пания (Московская область). На очереди приобретение контрольного пакета акций предприятия «Русполимет» (Нижегородская область), появлялась информация о планах приобретения долей как в металлургических заводах, специализирующихся на выпуске специальных марок сталей для оборонной промышленности (столичный «Серп и молот» и подмосковная «Электросталь»), так и в таких гигантах черной металлургии, как Магнитогорский металлургический комбинат и «Мечел». Другими новыми проектами «Рособоронэкспорта», находящимися в начальной стадии реализации, являются двигателестроительный холдинг и холдинг по производству взрывчатых веществ.

Помимо «Рособоронэкспорта» ГК «Ростехнологии» с начала 2008 г. стала активно инициировать передачу ей в качестве имущественного вноса государства многочисленных активов в других отраслях.

Согласно окончательному варианту, оформленному Указом Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052, «Ростехнологии» получит 183 ФГУПа, которые должны быть акционированы с последующей передачей всех акций, а также 246 долей в различных хозяйственных обществах (изначально планировалось получить более 480 предприятий), включая долю государства в «Объединенной промышленной корпорации «Оборонпром»» после того, как ее уставный капитал будет увеличен с оплатой дополнительно размещаемых акций со стороны государства пакетами акций 12 компаний и «Научно-производственное предприятия «Мотор»» (Уфа), преобразуемого из ФГУПа в ОАО. При этом предусмотрено учреждение «Оборонпромом» дочернего ОАО «Управляющая компания «Объединенная двигателестроительная корпорация»» с оплатой его уставного капитала вносимыми госпакетами акций с перспективой увеличения доли в указанных компаниях до размеров контрольного пакета.

Несмотря на преобладание среди активов, получаемых ГК «Ростехнологии», предприятий оборонной промышленности, необходимо отметить, что часть из них относится к гражданским отраслям, включая несколько авиакомпаний («Россия», «Кавминводявиа», «Оренбургские авиалинии», «Саратовские авиалинии»), внешнеэкономических объединений, а также доли РФ, находящиеся за рубежом (в российско-монгольских компаниях с ограниченной ответственностью «Эрдэнэт» и «Монголросцветмет» (по 49%) и вьетнамо-российском предприятии «Висорутекс» (32%).

Несколько ранее «Ростехнологиям» были переданы федеральные пакеты акций авиакомпаний «Домодедовские авиалинии», «Красноярские авиалинии», «Самара», которые годом ранее были определены для внесения в уставный капитал нового холдинга ОАО «ЭйрЮнион». Следствием предполагавшегося в 2007 г. объединения государственных и частных активов 5 авиакомпаний, входивших в альянс *Air Union*, должно было стать появление третьего по размерам в стране авиаперевозчика — ОАО «ЭйрЮнион». Примечательно, что в отличие от подавляющего большинства создаваемых в последние годы холдингов допускалась возможность получения государством в капитале новообразуемой структуры пакета акций размером менее контрольного (45%). Такая структура капитала несла повышенный риск конфликтов между государством и прочими акционерами, что проявилось уже в начале 2008 г., когда из-за различий в оценке вносимых активов сорвалось учредительное собрание акционеров.

Промежуточным финалом стал внезапно вышедший на поверхность в конце августа — начале сентября 2008 г. тяжелый кризис авиакомпаний, входивших в альянс *Air Union* (обнаружившаяся задолженность контрагентам в особо крупных

размерах, судебные иски и угроза банкротства, задержки и отмены рейсов, прекращение продажи билетов и т. п.). В этих условиях было объявлено о создании ГК «Ростехнологии» вместе с правительствами Москвы¹ и Красноярского края новой авиакомпания, структура которой окончательно пока не определена.

При всем очевидном усилении позиций государства в экономике в последние годы необходимо подчеркнуть, что практическое воплощение получили далеко не все имевшиеся намерения, если судить по информации, появлявшейся в СМИ в последние несколько лет.

Так, не были реализованы рассматривавшиеся планы создания крупных компаний, претендующие на охват отдельных сегментов машиностроения по образу и подобию ОАК и ОСК на основе интеграции государственных и частных активов (национальные автомобилестроительная и энергомашиностроительная компании). То же относится к возникшей вследствие кризиса на алкогольном рынке 2006 г. идее учреждения государственной алкогольной компании (ГАК), которая, занимаясь реализацией спирта и т. п., могла стать претендентом на управление государственными активами в этой отрасли.

Пока не сбылись и многие прогнозы в отношении поглощения ряда частных компаний. Так, в конце 2005 г. в качестве потенциальных объектов национализации или поглощения со стороны государственных компаний в течение последующих двух лет назывались «Норильский никель» (51% акций, 8 млрд долл.), Промстройбанк (1,5 млрд долл.), Уральская горно-металлургическая компания (УГМК) (5 млрд долл.), «Сургутнефтегаз» (62% акций, 20 млрд долл.), «Востсибнефтегаз» (130 млн долл.), «Томскнефть», «Самаранефтегаз», Ачинский НПЗ, Ангарская нефтехимическая компания (совокупно 8,5 млрд долл.), Сызранский НПЗ, Куйбышевский НПЗ, Новокуйбышевский НПЗ (0,5 млрд долл.), ТНК—BP (50% акций в собственности российских акционеров — 9—10 млрд долл.), «Силовые машины» (450 млн долл.), «Уралкалий» (2 млрд долл.), «Сильвинит» (1 млрд долл.)².

Фактически же данный прогноз на 2006—2007 гг. сбылся менее чем наполовину, затронув в основном указанные добывающие и перерабатывающие активы «ЮКОСа», оставшиеся после продажи «Юганскнефтегаза» в конце 2004 г. Ожидавшегося распространения косвенной национализации на крупные компании в нефтегазовом секторе не произошло. Не затронуло поглощение частных активов также горнодобывающую отрасль, металлургию и химическую промышленность. В то же самое время обозначился лежащий несколько в стороне от сферы непосредственного производства вектор интереса государственных компаний, действующих на транспорте, к профильным активам (порты, укрупнение хозяйствующих субъектов на морском и трубопроводном транспорте, расширение «РЖД»), что является жизненно важным для контроля за экспортно-импортными операциями.

Логическим следствием возросшей активности компаний с долей государства в капитале на рынке корпоративного контроля должно было выступать заметное увеличение государственного сектора экономики в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности.

Однако их мониторинг, проводимый Росстатом, не подтверждает этого (табл. 9.17).

¹ Городу принадлежат контрольные пакеты акций авиакомпании «Атлант-Союз», принявшей на себя операционную деятельность *Air Union*, и аэропорта «Внуково», где она базируется.

² См.: Слияния и поглощения. 2005. № 12 (34). С. 13—15.

Таблица 9.17

**Доля государственного сектора по отдельным показателям
в 2000, 2004, 2005 и 2007 гг., %**

Показатель	2000	2004	2005	2007
Объем произведенной промышленной продукции (работ, услуг)	10,1	7,8	...	...
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами				
— добыча полезных ископаемых	...	...	5,5	12,8
— добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	...	...	2,9	11,8
— обрабатывающие производства	...	...	8,9	8,4
— производство и распределение электроэнергии, газа и воды	...	...	13,7	11,4
Выпуск продукции сельскохозяйственными предприятиями в фактических ценах (без НДС и акциза) по основной деятельности ^а	13,6	10,4	...	...
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	10,6	5,4	5,5	4,0
Пассажирооборот организаций транспорта ^б	...	73,6	68,7	65,9
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	...	73,2	44,9	72,9
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	...	93,0	41,8	94,6
Доходы от услуг связи (без НДС и налога с продаж) ^в	14,9	9,4	9,3	9,8
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	68,2	67,7	69,3	72,4
Объем платных услуг, оказанных населению	16,0	17,4	18,5	16,4
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования ^г	20,5/ 18,0	17,8/ 14,4	19,1/ 14,9	19,5/ 15,0
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	...	11,7	11,2	10,2
Среднесписочная численность работников ^д	22,6	25,6	25,6	24,9

^а — к общему объему производства сельскохозяйственных организаций;

^б — для 2004 г. — без организаций автомобильного транспорта, для 2005 и 2007 гг. — без организаций городского электрического пассажирского транспорта;

^в — для 2005 и 2007 гг. — выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей);

^г — в числителе без учета субъектов малого предпринимательства;

^д — для 2000 и 2004 гг. — без внешних совместителей.

Источники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2000 году. М.: Росстат, 2001. С. 10, 18, 23, 31, 34, 35, 39, 52, 73; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2004 году. М.: Росстат, 2005. С. 11, 77, 120, 122, 137, 149, 150, 160, 174, 198, 220; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2005 году. М.: Росстат, 2006. С. 8, 85, 92, 93, 94, 103, 137, 139, 146, 147, 167; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 году. М.: Росстат, 2008. С. 9, 42, 90—92, 103, 134, 136, 143, 144, 164.

Как следует из табл. 9.17, по большинству показателей доля государственного сектора на протяжении 2000-х годов была незначительной, не превышала 10—15%. Чуть более весомой она была по инвестициям (15—20%) и занятости (около

25%), но по-настоящему значимыми исключениями являлись только транспортные перевозки (70—90%) и внутренние затраты на исследования и разработки (около 70%). При всем этом официальная статистика отметила существенное повышение удельного веса государственного сектора в 2007 г. по сравнению с 2004—2005 гг. в добыче полезных ископаемых (прежде всего топливно-энергетических), грузоперевозках, некоторый рост наблюдался по услугам связи, внутренним затратам на исследования и разработки и инвестициям.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2007 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются монопольными (выработка электроэнергии на АЭС, лесовосстановление, грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге) или преобладающими (кальцинированная сода). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи поваренной соли, производства этилового спирта из пищевого сырья, железнодорожных шпал широкой колеи, 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 всем этом с большой долей уверенности можно утверждать, что данные Росстата далеко не полностью отражают реальный удельный вес государственного сектора в российской экономике.

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 уровне:

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

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

Указанное определение государственного сектора имеет целый ряд недостатков, в числе которых 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 необязательно иметь более 50% акций (долей). Корректнее говорить о более чем половине голосующих акций¹;

¹ Достаточно указать на предприятия, в ходе массовой приватизации которых в 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, в которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, превышает половину всего 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 половины¹, а также к ситуациям, когда контроль над хозяйственным обществом может быть обеспечен сложением долей хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, и 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, меньшем чем 50%.

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 этих данных лишь частично представлена и оборонная промышленность, преимущественно своим конверсионным сегментом (отдельные виды машин, оборудования, бытовых приборов и гражданской авиатехники).

Достаточно сказать о том, что в 2007 г. доля государственных компаний в добыче нефти повысилась до 31,9% против 7,2% в 2003 г. и 13,8% в 1999 г., для газа аналогичные величины составили 87; 86,1 и 95,4%, соответственно². Тогда как по данным мониторинга, осуществляемого Росстатом, доля госсектора в добыче нефти и газа, выработке электроэнергии на тепловых и гидроэлектростанциях, грузообороте, выполненном организациями магистрального трубопроводного транспорта, в 2007 г. не превышала 1%.

В таких условиях настоятельно необходимо приведение системы статистического наблюдения в соответствие с принадлежностью компании к тому или ино-

¹ 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%).

² См.: Российская экономика в 1999 г. Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 466—468; Российская экономика в 2003 г. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 174—175; Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 253—254.

К государственным компаниям отнесены: в 1999 г. — «Роснефть», «Славнефть», «ОНАКО» и «Газпром»; в 2003 г. — «Роснефть» и «Газпром»; в 2007 г. — «Роснефть» (включая «Юганскнефтегаз») и «Газпром» (включая «Газпромнефть», консолидировавшую все нефтяные активы «Газпрома»).

му сектору экономики (прежде всего выделение государственного сектора¹), хотя очевидно, что определение полюсов реального контроля, в отличие от формальных прав собственности на то или иное предприятие, является весьма непростой задачей, что делает особенно актуальными расчеты доли различных бизнес-групп, компаний, включая контролируемые государством, на конкретных рынках товаров и услуг путем специальных прикладных исследований.

К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 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.)². Если в 2004 г. под контролем государства находилось 34,7% совокупной выручки 400 крупнейших компаний России, то по итогам 2007 г. — около 40%³.

За 2,5 года (с середины 2003 до начала 2006 г.) доля принадлежащего государству портфеля акций в сумме капитализации выросла с 20 до 29,6%, а его размер в абсолютном выражении увеличился почти в 4 раза (с 48 млрд до 190 млрд долл.). 2006 год характеризовался продолжением данной тенденции, в результате чего доля государства к началу 2007 г. увеличилась до 35,1%⁴. Можно говорить о том, что наличие госпакета акций в капитале компаний стало рассматриваться инвесторами как дополнительный фактор ее надежности и устойчивости, это нашло отражение и в оценках мировых рейтинговых агентств.

Основные итоги эволюции отношений собственности в России в 2000-е годы и их возможные перспективы

За истекшие 8 лет динамика отношений собственности в стране являла собой пеструю и весьма неоднозначную картину.

Официальная статистика показывает существенное увеличение масштабов приватизации, которые стали сопоставимы с показателями периода денежной приватизации в середине 1990-х годов. Переход к экономическому росту оживил спрос на некоторую часть государственного имущества, которое не пользовалось спросом в период трансформационного спада. Можно предположить, что этому способствовало вступление в силу нового Закона о приватизации 2001 г., хотя удельный вес активов, сменивших форму собственности при помощи новых способов, узаконенных этим документом, был невелик. В то же время основная масса приватизированных предприятий и объектов относилась к региональному и муниципальному уровням. На федеральном уровне, где государство являлось собственником наиболее весомых и привлекательных активов, наблюдалось явное замедление приватизационного процесса, особенно после 2004 г.

В результате контрольные ориентиры в части завершения приватизации и выработки модели управления остающимся государственным имуществом, намеченные в первой половине 2000-х годов, достигнуты не были, хотя можно говорить

¹ Все вышесказанное относится и к муниципальному уровню, участию в капиталах хозяйственных обществ органов местного самоуправления.

² Пакет акций не ниже блокирующего или завершающая фаза установления контроля со стороны государства.

³ См.: *Виньков А.* Государство — это ты! // *Эксперт*. 2008. № 2. С. 28—31.

⁴ Данные «Альфа-банка» (см.: *Грозовский Б.* Главный собственник страны // *Ведомости*. 2007. 13 февр.).

о частичном достижении целей совершенствования управления различными видами государственных активов, заявленными в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г.

Период после ее утверждения ознаменовался серьезными количественными изменениями, касающимися масштабов государственной собственности на федеральном уровне. Они сводятся к следующему:

- сокращение почти на 60% количества ФГУПов к началу 2008 г.;
- увеличение более чем в 1,6 раза количества федеральных госучреждений к осени 2002 г., сменившееся последующим сокращением на 16% к началу 2008 г.;
- субсектор хозяйственных обществ с долей государства (Российской Федерации) в капитале к началу 2008 г. сократился незначительно (примерно на 6%).

Внутри субсектора хозяйственных обществ с участием государства в капитале по сравнению с 1999 г. произошли важные сдвиги:

- уменьшился масштаб текущего применения и охвата корпоративного сектора таким инструментом имущественного контроля, как специальное право «золотая акция», резко сокращено участие государства в хозяйственных обществах иных организационно-правовых форм, нежели ОАО;
- в 2005—2007 гг. наблюдалось заметное увеличение доли хозяйственных обществ, где государству принадлежало более половины капитала, что произошло за счет роста доли компаний, где все 100% акций принадлежат государству, ввиду широкого применения процедур акционирования унитарных предприятий;
- в результате к началу 2008 г. государству стало принадлежать более половины капитала в 61% всех хозяйственных обществ с его участием (включая 54% компаний с полным (100%-м) пакетом) против 25% в 1999 г., что существенно расширяет возможности полноценного мажоритарного контроля;
- при этом в качестве негативного момента можно отметить сохранение большого удельного веса хозяйственных обществ с миноритарным госпакетом, превышающего долю компаний с блокирующим пакетом, что снижает возможности государства — как акционера, так и потенциального продавца — по причине низкой ликвидности миноритарных пакетов.

Существенно обновилась нормативно-правовая база, регулирующая управление основными категориями активов, находящихся в государственной собственности.

Несмотря на создание целого блока нормативно-правовых актов, определивших схему управления унитарными предприятиями, и некоторые позитивные сдвиги, на практике регламентирующими процедурами охвачена лишь их часть. Прежде всего это касается утверждения органами власти программ деятельности унитарных предприятий и реализации права государства на получение части их чистой прибыли, которые в отличие от других регламентирующих процедур можно считать менее формальными показателями управляемости данных хозяйствующих субъектов.

В большой мере можно считать урегулированным и порядок управления акциями акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности. Однако при наличии внешне относительно исправного механизма контроля за деятельностью компаний, в которых государство участвует, и отчетности его представителей явно слабы их мотивация и контроль на персональном уровне. В качестве

основного инструмента управления государственными пакетами акций, долями в компаниях со смешанным капиталом остается представительство государства в их органах управления сотрудниками различных ведомств.

К числу наиболее значимых недостатков в деятельности представителей государства в органах управления хозяйственных обществ можно отнести:

- отсутствие ясной системы принципов их назначения, оценки работы представителей государства делегировавшими их органами власти, учета достигнутых результатов при выдвижении этих лиц на новый срок, анализа направляемой представителями отчетности по результатам финансово-хозяйственной деятельности тех компаний, где они представляют интересы государства;
- отсутствие системы мотивации сотрудников органов власти, являющихся представителями государства в хозяйственных обществах;
- слабую организацию взаимодействия между различными ведомствами в ходе реализации процедур корпоративного управления, имеющую следствием повышение нагрузки на Росимущество и Минэкономразвития;
- затягивание сроков принятия и снижение качества управленческих решений;
- недостаточную осведомленность сотрудников органов власти, являющихся представителями государства, о правовых новациях в области корпоративного управления, следствием чего является их низкая активность в части улучшения практики корпоративного управления в компаниях с долей государства в капитале (включая реализацию (использование) положений Кодекса корпоративного поведения).

Как и можно было предполагать, бюджетная эффективность денежной приватизации тесно связана с макроэкономической ситуацией в стране и конъюнктурой на мировых рынках. Благоприятная конъюнктура мировых цен на энергоносители (прежде всего на нефть) способствовала крупным поступлениям в федеральный бюджет при продаже пакетов акций нескольких российских нефтяных компаний. Приватизационные сделки с государственными активами в других отраслях явно уступали им.

Практика 2000—2008 гг. убедительно продемонстрировала значимость доходов от текущего использования государственного имущества, которые постепенно росли и в итоге стали превышать бюджетные доходы от приватизации. Стало очевидно, что имущественные доходы из возобновляемых источников являются солидным резервом для бюджетной системы, который только начал использоваться в последние годы, хотя при наличии политической воли со стороны государства мог быть задействован по меньшей мере с середины 1990-х годов.

В 2000-е годы получила продолжение политика интеграции государственных активов (как унитарных предприятий, так и пакетов акций, долей в хозяйственных обществах) посредством создания холдинговых структур, фокус которой сместился с топливно-энергетического комплекса в 1990-е годы на оборонную промышленность и ряд других отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Заметным событием в экономическом развитии страны стала начавшаяся реструктуризация естественных монополий. В 2004—2007 гг. при сохранении тенденции к созданию интегрированных структур за счет объединения принадлежащих государству активов наблюдается заметная экспансия компаний с государственным участием в ряде отраслей экономики в качестве покупателей активов. Основными игроками в этой роли выступили «Роснефть» и «Газпром», активность кото-

рых дополняли усилия прочих естественных монополий, Внешторгбанка и «Рособоронэкспорта», а объектами поглощений стали преимущественно компании нефтегазовой отрасли и машиностроения.

Новым этапом в развитии интегрированных структур в 2007 г. стало создание 6 государственных корпораций, имеющих правовой статус, отличный от традиционно создаваемых холдингов в форме ОАО, и которые рассматриваются как один из институтов развития наряду с особыми экономическими зонами и Инвестиционным фондом. Часть из них призвана консолидировать принадлежащие государству активы.

Негативной стороной тенденции усиления активности государственных компаний на рынке корпоративного контроля стало серьезное увеличение их кредиторской задолженности, что ярко высветило проблему альтернативности финансовых инвестиций и инвестиций в основной капитал, источников их финансирования и регулирующей роли государства как ключевого акционера в регулировании этих вопросов.

Участие государственных компаний в слияниях и поглощениях означает увеличение масштабов контролируемого ими бизнеса, что актуализирует вопрос о сущности таких компаний как бизнес-единиц и последствиях их заметной экспансии и увеличения удельного веса во всей российской экономике.

Имеющиеся количественные оценки по итогам прошедших четырех лет наравне с новыми направлениями имущественной активности государства и государственных хозяйственных структур в 2007 г. не дают пока оснований для общих выводов о замедлении имущественной экспансии государства.

В то же время при прочих равных условиях, к которым относятся политические и рентно-коррупционные, качественный порог такой экспансии достаточно очевиден. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х — начала 2000-х годов¹ в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию как сектора в целом, так и организационно-управленческих аспектов функционирования отдельных компаний (групп). Насколько они будут эффективны применительно к государственным компаниям, тем более при условии наращивания прямого участия государства в экономике, покажет время.

Составной частью такой реструктуризации, как следует из имеющегося опыта, вполне может стать продажа части аккумулированных активов, что приведет к изменению роли компаний с долей государства в капитале на рынке слияний и поглощений, их превращению из главных покупателей в преимущественно продавцов². При этом неизбежно встает вопрос о роли государства, которое вынуждено будет действовать не напрямую, как при стандартных приватизационных процедурах, а косвенно — через своих представителей в органах управления таких компаний, санкционируя или блокируя совершение таких сделок. В качестве смежных вопросов здесь выступают дивидендная политика (в свете получения дополнительных доходов от продажи активов помимо доходов от текущей деятельно-

¹ См., например: *Радыгин А.* Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // *Российский журнал менеджмента.* 2004. Т. 2. № 4. С. 35—58.

² В связи с этим можно указать на практику реформирования естественных монополий, прежде всего электроэнергетики. Схожих процессов можно ожидать и на железнодорожном транспорте.

сти) и определение перспектив государства в отношении сохранения своего участия в капитале.

Эти обстоятельства делают вопрос о хронологических рамках современного этапа слияний и поглощений открытым и зависящим от перспектив эволюции имущественных отношений в стране в целом. Известная степень вариативности связана с началом нового политико-делового цикла.

Официально анонсированные планы дальнейшего комплексного расширения сферы государственного предпринимательства в отношении целых отраслей пока отсутствуют. Также можно ожидать продолжения сокращения размеров самого госсектора вследствие продолжения приватизации, хотя включение в соответствующую программу крупных активов, сопоставимых по значению с теми, которые приватизировались до 2004 г. (например, государственного пакета акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», продажа которого в предыдущие годы неоднократно откладывалась), находится под большим вопросом. Разумеется, нельзя полностью исключать и того, что объектами слияний и поглощений со стороны компаний с долей государства в капитале могут стать новые компании самых различных отраслей.

Пока остается не вполне ясным влияние последних событий финансового кризиса осени 2008 г. на российский рынок корпоративного контроля. С одной стороны, подешевевшие активы являются естественным объектом потенциальных слияний и поглощений, в том числе и со стороны государственных компаний. С другой — уже накопленная долговая нагрузка и потеря прежней легкости доступа к заемным средствам должны объективно способствовать продажам части активов или, по крайней мере, служить тормозом для новых приобретений. Многое будет зависеть от масштаба и формата той государственной поддержки, которую должны получить российские банки, выбранные ими приоритеты кредитования реального сектора экономики, а также степень участия самого государства в операциях на фондовом рынке.

Соображения эффективности требуют того, чтобы государственное присутствие в экономике в аспекте отношений собственности было приведено в соответствие с реальными, весьма скромными управленческими возможностями государства. Из этого вытекает, что приоритет в его действиях должен отдаваться усилиям по оптимизации структуры имеющихся активов, по повышению эффективности управления уже существующими государственными компаниями путем определения их места в системе государственных приоритетов, по обеспечению прозрачности финансовых потоков, распространению в них лучшей практики и стандартов корпоративного управления.

Применительно к проблематике участия государственных компаний в слияниях и поглощениях первостепенное внимание должно быть уделено ограничению приобретения непрофильных активов, более тщательной селекции решений, требующих согласия государства и как собственника, и как регулятора рынков.

Очевидное замедление приватизационного процесса в последние годы делает весьма вероятной ситуацию, когда государство на длительное время останется собственником большого объема имущества, включая активы, не связанные напрямую с исполнением им своих публичных функций. Поэтому в настоящее время можно говорить о том, что в сфере управления государственной собственностью на ближайшие годы продолжает оставаться приоритетной задачей полной реализации того комплекса мер по улучшению управления имуществом, остающимся в собственности государства, который был намечен Концепцией 1999 г.

Глава 10

Государственный капитализм как модель экономического развития для России

10.1. Имущественная экспансия государства 2000-х годов: направления и тенденции

Одной из характерных тенденций 2000-х годов стали попытки укрупнения находящихся под контролем государства хозяйственных структур, консолидации государственных пакетов акций и унитарных предприятий под эгидой холдингов. Эти процессы сопровождались выборочными жесткими акциями государственных органов против ряда крупнейших частных компаний, усилением контроля в компаниях со смешанным капиталом, установлением определенных неформальных правил во взаимоотношениях частного бизнеса и власти. Тенденция к усилению государственного контроля в экономике (корпоративном секторе), отмеченная еще для 2000—2001 гг., к 2007—2008 гг. приобрела более выраженный характер.

В отношении частного сектора более явным стало деление крупнейших компаний (групп) на лояльных (доверенных) и всех прочих, на «государственников» и «космополитов». «Дело ЮКОСа» 2003—2004 гг. со всей очевидностью имело не только конъюнктурное политическое значение, но и целый ряд стратегических эффектов, касающихся перспектив развития мультинациональных компаний, природной ренты, налоговой политики, корпоративного управления, реальных возможностей бизнес-сообщества отстаивать свои интересы.

Политика государственной экспансии нигде и никогда прямо не декларировалась и не могла декларироваться одновременно с заявлениями о дальнейшем продвижении к конкурентной рыночной экономике, деbüroкратизации и административной реформе. Тем не менее можно утверждать, что *тенденция к государственному капитализму в его специфическом российском варианте является одной из ключевых в 2000-х годах.*

Специфика деятельности государства на рынке корпоративного контроля обусловлена осуществлением трех ключевых функций: приватизационными продажами, приобретением (административными или рыночными методами) тех или иных активов, регулированием (законодательство, ведомственный контроль, правоприменение). Если та или иная модель регулирования рынка корпоративного контроля (при всех национальных особенностях) является непрямым атрибутом любой относительно развитой правовой системы, то реализация первых двух функций (не в качестве разовых актов, а как компонент экономической политики)

может быть связана только с относительно коротким историческим периодом. Как правило, их реализация возможна лишь на альтернативной основе (в силу, например, идеологических предпочтений правящей партии), а выбор зависит от широкого комплекса экономических, правовых, исторических и этических традиций в конкретном обществе. *Особенностью России середины 2000-х годов стало параллельное развитие обоих процессов* (см. главу 9).

К концу 1990-х — началу 2000-х годов государственное присутствие в корпоративном секторе, будучи весьма обширным исходя из формальных количественных характеристик, было сильно расплыено в виде многих тысяч разрозненных, плохо или вообще неуправляемых унитарных предприятий и пакетов акций недавно созданных акционерных обществ практически во всех отраслях хозяйства. Интегрированные структуры, созданные по инициативе государства и с его участием на начальном этапе приватизации, действовали в основном в топливно-энергетическом комплексе, представляя также естественно-монопольные виды деятельности.

Период 2000—2004 гг. характеризовался определенными усилиями по повышению эффективности управления расплывчатыми активами путем их интеграции в государственные холдинговые структуры в таких отраслях, как атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, воздушный и морской транспорт, почтовая связь. Увеличение государственной доли в капитале отдельных компаний вне рамок интеграционных процессов было исключением и носило штучный характер. Параллельно с этим начался (с различной степенью интенсивности) процесс реструктуризации естественных монополий.

Тенденция к укрупнению находящихся под контролем государства структур и консолидации государственных пакетов акций под эгидой холдингов проявилась уже в 2000 г.: начались процессы консолидации дочерних компаний «Роснефти», концернов «Антей» и «Алмаз» в сфере ВПК, спиртового холдинга «Росспирт-пром» (89 предприятий), объединение в одну корпорацию всех структур по производству и торговле ядерным топливом, объединение всех АЭС в одну энергогенерирующую компанию на базе «Росэнергоатома» и др. Собрания акционеров 2000 г. в РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Аэрофлот» и ряде других крупных компаний также продемонстрировали стремление федеральной власти ужесточить контроль через корпоративные процедуры (советы директоров).

Очевидно, что усиление государственного контроля посредством формирования крупных холдингов и расширения представительства государства в существующих компаниях связано с целым рядом объективных факторов: потребностями технологической интеграции, созданием более крупных структур с точки зрения международной конкурентоспособности, усилением давления на предприятия с точки зрения бюджетных платежей. Можно предположить тем не менее, что стратегической задачей, неявно сформулированной еще в 2000 г., *стало сохранение (формирование) в важнейших отраслях не менее одного государственного «центра силы»*, сконструированного из остающихся в государственной собственности фрагментов (ГУП и пакеты акций).

В то же время такая политика сталкивается с целым рядом объективных ограничений:

- 1) эффективность действующей системы управления государственным имуществом, включая проблемы коррупции и чиновничьей «ренты»;
- 2) ограниченное количество государственных активов, дающих возможность выстраивания реально контролируемых холдингов;

3) необходимость в ряде случаев принимать решения, относимые инвесторами к сфере системного риска (например, деприватизация);

4) политические и внешнеполитические факторы.

Тем не менее решения о механическом укрупнении и слиянии государственных активов кажутся наиболее простыми и привлекательными.

Самоутверждение новой власти в начале 2000-х годов сопровождалось жесткими акциями государственных (преимущественно налоговых) органов против НК «ЛУКОЙЛ», ТНК, ОАО «АвтоВАЗ», РАО «Газпром», РАО «Норильский никель» и др. При этом акции государственных органов (ФСНП против НК «ЛУКОЙЛ», Счетная палата РФ против ТНК, Генеральная прокуратура РФ против «Сибнефти» и «Норильского никеля» и др.) с обысками и возбуждением уголовных дел в 2001 г. закончились практически ничем — за «отсутствием состава преступления». Федеральный центр уже в начале 2000-х годов все более активно вмешивается в региональные имущественные коллизии, в том числе через представителей Президента РФ в федеральных округах. Следует отметить и тенденцию к установлению контроля над основными финансовыми потоками и к концентрации финансовых потоков в госбанках. В качестве субститута деприватизации промышленных активов используется огосударствление финансовых потоков. Сбербанк РФ и Внешторгбанк кредитуют крупнейшие российские компании, имея эксклюзивный доступ к самым обширным и дешевым финансовым ресурсам — соответственно сбережениям населения и средствам Банка России¹. Дискуссия о приватизации Внешторгбанка в 2001—2002 гг. в связи с этим является показательной. Тема централизации и контроля основных финансовых потоков, по всей видимости, получила развитие в 2003 г. в ходе пенсионной реформы, провал первого этапа которой в 2003 г. достаточно очевиден². Непрозрачный «выбор» Внешэкономбанка для управления государственными средствами, так называемый конкурс по отбору 55 частных управляющих компаний, невразумительная информационная кампания для населения позволяют предположить, что под видом пенсионной реформы реализовывалась обратная задача — максимизация средств, остающихся под государственным контролем.

Явная тенденция к ужесточению государственного контроля через укрупнение хозяйственных структур в определенном смысле идеологически *проецируется и на частные компании*. Это связано в том числе и с объективными ограничениями для прямой государственной имущественной экспансии. Создание в 2000 г. крупнейшего алюминиевого холдинга «Российский алюминий» вряд ли было бы возможно без санкции государства на высшем уровне. Последняя же предполагает абсолютную прозрачность аргюги (не для публики, но для государства), в том числе в отношении реальных владельцев (бенефициарных собственников). После первых шагов по консолидации государственных активов и демонстрации силы в отношении частных компаний применительно к 2001—2002 гг. можно говорить о формировании *альтернативного стратегического подхода*, основанного на использовании отдельных частных компаний (групп) как «доверенных» управляющих федерального центра в конкретном регионе или отрасли. Выгоды частных групп в

¹ См.: Григорьев А. Двенадцать с половиной // Компания. 2002. 14 янв. С. 21. Интересна в связи с этим косвенная аналогия — с обратным знаком и в новых условиях — с активно эксплуатируемой с начала 1990-х годов схемой приватизации финансовых потоков без приватизации самого предприятия.

² См., например, материалы Международного пенсионного конгресса // Финанс. 2003. 15—21 дек.

данном случае также очевидны и связаны уже не с безнаказанностью осуществления тривиальных «серых» схем, а с наличием карт-бланша на экспансию при политической поддержке федерального центра.

Кроме того, в 2002—2004 гг. отдельные группы начали осуществлять переход от явной и прямой политики приватизации «административного ресурса» к подчеркнутой лояльности к федеральным властям и демонстрации «социальной ответственности» крупного бизнеса. Одни компании заключили с региональными властями соглашения о социальном партнерстве, другие инициировали увеличение государственной доли или передачу под контроль государства определенных активов. Целый ряд крупных компаний были вынуждены доказывать свою лояльность, будучи вовлеченными в судебные процессы, формально относящиеся к хозяйственным спорам, но имеющие явный политический резонанс и наносящие прямой ущерб репутации компании-истца («Газпром» — «НТВ», «ЛУКОЙЛ» — «ТВ-6» и др.).

Уже в 2002 г. началась апробация метода, получившего название «собственность в обмен на свободу». Пример с арестом руководителей «СИБУРа» зимой 2002 г. подходит в данном случае лишь по форме, ибо в содержательном плане вывод активов в пользу «группы лиц» является достаточно очевидным. Здесь возникает, видимо, иная проблема: противоречие между правовым полем (т. е. по сути легальные возможности вывода активов) и методами возврата (необходимость силового давления с использованием самых различных статей УК РФ в связи с отсутствием судебной перспективы по основному вопросу). Аналогичный метод (возбуждение уголовного дела) оказался необходимым и для кадровых перестановок в МПС. К этому добавилась развернутая летом—осенью 2003 г. общая «антиолигархическая кампания» (прежде всего разные опросы «общественного мнения»), которая в значительной мере сфокусирована на истерии по поводу «неприятия населением итогов приватизации».

«Дело ЮКОСа» с последующим банкротством и перераспределением активов группы (2003—2006) стало апофеозом политики силового перераспределения собственности в пользу прогосударственных хозяйственных структур, причем в наиболее жестком варианте по сравнению с вышеназванными. Нет необходимости рассматривать это дело подробно из-за значительного числа уже имеющихся работ, в том числе ИЭПП, поэтому ограничимся несколькими общими замечаниями. Весьма легко допустить, что руководители и собственники компании действительно совершали противоправные действия (в сфере налогов, использования бюджетных средств, вывода активов и трансфертных цен в ущерб другим акционерам и т. п.). При любых обстоятельствах «дела ЮКОСа» не стоит забывать о том, кто наравне с другими лидерами, в частности РСПП, — сторонниками «общепризнанных моральных правил и нравственных норм» культивировал «доверительные» отношения с бюрократией на федеральном и региональном уровнях на протяжении всех лет российских реформ — при приватизации на всех ее этапах, эксплуатации пирамиды ГКО в 1993—1998 гг., в ходе «залоговых» аукционов, при распределении бюджетных средств, в кредитно-финансовой сфере и банковском секторе, во внешнеэкономической сфере, выводя активы в ущерб другим акционерам и кредиторам и обосновывая это судебными решениями, развязывая «войны компромата», осуществляя «заносы» в прокуратуру и т. д. В этом случае действия прокуратуры и последующие судебные разбирательства не только законны, но и необходимы. Но все это верно в одном случае — если инфорсмент не носит селективного характера. Если же руководители и собственники одной ком-

пании попадают под правовой прессинг за правонарушения, которые в определенный период совершали все, то тогда инфорсмент превращается в произвол.

Важно указать также поляризацию мнений в отношении «дела «ЮКОСа» со стороны западных официальных и деловых (инвестиционных) кругов и академических кругов и СМИ, представляющих «общественное мнение» в целом. Последние чаще всего интерпретировали «дело ЮКОСа» в глобальном контексте наступления на демократические свободы. Для деловых кругов, связанных с Россией, напротив, были характерны в большей степени если не одобрительные, то, по крайней мере, нейтральные отзывы о действиях российских властей. Это не удивительно с учетом перманентных корпоративных скандалов 2000-х годов в целом ряде развитых стран и соответствующего ужесточения законодательства о компаниях и в сфере ценных бумаг.

Безусловно, логика государственной экспансии и ужесточения контроля в стратегических отраслях в 2003—2008 гг. не ограничивалась «делом ЮКОСа», хотя во многих случаях имели место очевидные пересечения и побочные эффекты.

Во-первых, следует отметить совмещение задач реформирования системы ГУП и дальнейшего конструирования государственных (вертикально интегрированных) холдингов (передача в государственные холдинги федеральных государственных унитарных предприятий).

Оценивая в целом процесс создания холдинговых структур, можно согласиться с тем, что принудительная интеграция по указанию государства может считаться оправданной в отношении ТЭК, некоторых других отраслей (атомная энергетика, связь, ВПК), отдельных уникальных производств (например, российская космическая компания «НПО «Энергия» имени академика С.П. Королева», авиационные холдинги вокруг основных конструкторских бюро). Это позволяет сохранить контроль (по крайней мере, формальный) государства над крупнейшими естественными монополиями и некоторыми стратегическими производствами (отраслями), предотвратить распад традиционных хозяйственных связей и полную деградацию уникальных научных разработок, сохранить координацию в рамках изначально единых производственно-технологических комплексов.

В то же время хорошо известны объективные (в том числе на основе мировой практики) недостатки этих структур: дополнительные издержки на процедурные вопросы и ревизии входящих компаний, трудности контроля перераспределения ресурсов (активов) и доходов, тенденция к политизации, бюрократизации и др. Для российской практики 1990-х — 2000-х годов следует указать также две специфические особенности:

- постоянная реорганизация холдинговых структур, что сопровождалось нарушениями прав собственности, борьбой за контроль, передачей пакетов акций и ГУП и др. При этом соображения экономической эффективности и рационального управления отнюдь не всегда были доминирующими. Формально следует различать мотивы реорганизации государственных (политика, лоббизм, уступка собственности разными способами, бюджет, вывод активов, коррупция) и частных (оптимизация управления, поглощения, сброс убыточных компаний, избавление от «чужих» акционеров, экспансия, уход от налогов, вывоз капитала) холдингов, однако часто они пересекаются;
- использование государственных холдинговых компаний для обслуживания узкогрупповых интересов государственных чиновников и частных структур, для вывода финансовых ресурсов (офшорные холдинги, трансфертные цены, центры прибыли вне формальных государственных холдингов, нарушения

прав акционеров холдинга и дочерних компаний и др.), для внеэкономических целей (выборы, финансирование определенных политических элит) и авральные бюджетные решения. Следствием такого подхода в сочетании с высоким уровнем коррупции и распространенностью рентоориентированного поведения является неэффективность государства как собственника и соответственно минимальный доход от имеющихся активов.

С точки зрения корпоративного управления во всех этих ситуациях значимо то, каким образом представлены интересы государства в органах управления холдингов, насколько эффективно осуществляются контрольные функции. Важно также указать, что формирование новых структур такого типа (по мере приватизации) возможно преимущественно в ущерб существующим корпорациям, сложившимся отношениям собственности, правам акционеров. При переделе структуры собственности в существующих холдингах часто доминируют чисто политические решения. Таким образом, степень значимости этой тенденции будет зависеть исключительно от прагматизма и здравого смысла исполнительной власти.

С точки зрения эффективности общих моделей управления сложившаяся практика «конструирования» государственных холдингов приводит к противоречию между попытками применения операционной модели (что возможно лишь при монопродуктовой структуре) к управлению достаточно диверсифицированными активами. По некоторым оценкам, крайнюю степень извращенности в этом смысле демонстрирует государство в сфере ВПК/ОПК, сначала стимулируя процессы конверсии и диверсификации государственных предприятий в секторе, а затем проводя жесткую централизацию управления «под разовый экспортный контракт», тем самым уничтожая другие направления вне кооперации по контракту¹.

Во-вторых, очевидным компонентом процесса восстановления государственных холдингов и контроля в стратегических отраслях становится национализация (деприватизация и т. п.) некоторых значимых активов.

Формально законодательства о национализации в России нет, несмотря на значительное количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу за последние годы. Возможность национализации допускается Конституцией РФ на основе пока не принятого федерального закона и с возмещением собственнику активов их стоимости и других убытков согласно ст. 235 Гражданского кодекса РФ. Тем не менее следует указать, что возможности для национализации заложены в существующей правовой базе:

- выкуп государством собственности у владельца (такая возможность, в частности, учитывается в предложенной Минимущества РФ в 2003 г. *Программе управления федеральным имуществом (активами)* на 3 года, систематизирующей приобретение, выбытие и использование федерального имущества);
- признание незаконности (ничтожности) приватизационной сделки и возврат акций государству, несмотря на снижение срока исковой давности с 10 до 3 лет;
- обвинение и арест физического лица по статьям, предусматривающим конфискацию имущества, с последующим арестом акций и иного имущества;
- обеспечительные аресты активов юридического лица и запрет на распоряжительные действия менеджмента компании, в том числе с последующей скупкой акций в случае падения курса;

¹ См.: Ованесов А. Российские холдинги выбирают модели позиционирования // Управление компанией. 2003. № 11. С. 5.

- проверки соблюдения экологических требований и лицензионных соглашений;
- поглощения, осуществляемые «прогосударственной» частной структурой при поддержке государственных органов и судов;
- процессы реструктуризации долгов, консолидация долгов и банкротство (принятый в 2002 г. новый Закон, поставив некоторые барьеры для частных захватов, заметно модифицировал функции государственных органов);
- рост числа унитарных предприятий (после банкротства за долги в бюджет на региональном уровне);
- возврат либо залог пакетов государственным органам, передача пакетов в государственные холдинги и др.

Известно, что за всю историю национализационных программ, осуществлявшихся во многих странах мира во второй половине XX в., сам факт национализации не приводил к судебным разбирательствам из-за признания за государством права на такие действия. Большинство судебных исков со стороны бывших собственников национализированных активов были связаны только с ценой выкупа. В России ситуация несколько иная. Практически все осознают «непрозрачность» приватизационных сделок 1990-х годов (как и многих современных), однако те же залоговые аукционы выдержали уже не одно судебное разбирательство. Общественные (но опять же не правовые) претензии, таким образом, скорее могут быть предъявлены не к прикладным пользователям нормативно-правовой базы залоговых аукционов, а к ее формальным творцам. При этом почти в любой приватизационной сделке можно найти изъяны, что вполне объективно с учетом скорости разработки законодательства и проведения самой приватизационной программы и отнюдь не всегда свидетельствует о наличии криминальной составляющей. Очевидно, что вопрос должен быть закрыт раз и навсегда, за исключением тех сделок, где присутствуют явное нарушение закона должностными лицами (как признак в том числе коррупции) и признаки уголовного преступления. Перечень последних следует предельно четко определить в специальном нормативно-правовом акте. При условии объективности правоприменительной практики такое решение стало бы серьезным ограничением для попыток псевдолегального перераспределения собственности в значительных масштабах.

Очевидно также, что осуществить этот процесс в массовом порядке весьма затруднительно, если исходить из общемировой практики. Двусторонняя реституция предусматривает необходимость компенсации, что предполагает решение целого комплекса проблем: позиция в отношении добросовестного приобретателя (после уже состоявшейся серии перепродаж); изыскание средств на выплату компенсации (что потребует специальной строки в бюджете и определения конкретной суммы на соответствующий год); специальная методика оценки акций; специальная методика оценки приватизационных чеков («ваучеров»); специальная методика оценки имущественных комплексов (предприятий).

Существуют и защитные схемы, которые реалистичны тем не менее лишь для крупнейших компаний из-за своей затратности. В качестве примера можно, видимо, рассматривать реструктуризацию РАО «Норильский никель» в начале 2000-х годов после предложения Генеральной прокуратуры РФ вернуть государству «недоплаченные» при приватизации компании деньги.

В-третьих, уже в 2003—2004 гг. началось формирование некоего ядра государственной экспансии и контроля, куда входят «Газпром» и «Роснефть» в тандеме с

несколькими лояльными нефтяными компаниями и некоторые структуры ВПК. В связи с этим также становятся понятны практически нулевые перспективы какой-либо серьезной реформы РАО «Газпром». Помимо непосредственной «накачки» узкого круга государственных компаний новыми активами в течение всего периода 2003—2008 гг. важным направлением государственной экспансии (с опорой на государственные и лояльные компании) стали лицензии и аукционы в нефтегазовом секторе (и перераспределение имеющихся, и распределение новых).

Безусловно, было бы некорректно рассматривать многие решения в сфере экономической политики только в таком аспекте. Целый ряд из них можно оценить как однозначно позитивные независимо от того, представляют ли они собой инструмент противоборства, ведомственную дань указаниям свыше или же основываются на здравом смысле инициаторов: попытки радикальной реформы системы ГУП начиная с 2003 г., меры по закрытию внутренних офшоров (после вступления в силу поправок к гл. 25 Налогового кодекса РФ с 1 января 2004 г.), меры по ограничению толлинговых схем и др.

В контексте вышесказанного особо следует выделить проблему прозрачности структуры собственности российских компаний, которая тесно связана с вопросами бенефициарной собственности. Суть проблемы сформулировал, к примеру, французский премьер-министр Лионель Жоспен, выступая 8 февраля 2002 г. в Европарламенте: «Война с отмыванием капитала должна вестись совсем в других масштабах, чем сейчас... Мы по-прежнему видим неизвестно кем созданные фонды, компании, зарегистрированные нерезидентами. И каков бы ни был легальный статус этих фондов и компаний и где бы они ни создавались, всегда цель у них одна — скрыть подлинных владельцев»¹. Растущее внимание правительств ведущих стран мира и международных организаций к проблеме «бенефициарной собственности» связано в первую очередь с такими мотивами, как отмывание доходов, полученных преступным путем, финансирование терроризма, уклонение от налогообложения, коррупция, укрытие своей собственности от кредиторов, сделки со связанными сторонами, вывод активов, манипулирование рынком, инсайдерские сделки, обход антимонопольных требований, укрытие имущества и доходов государственных служащих, враждебные поглощения и др.² Очевидно, что среди мотивов могут быть как легальные (увеличение прибыли за счет легальной «оптимизации» налогов), так и выходящие за рамки права (национального и международного).

В условиях современной России одним из доминирующих мотивов бенефициарного собственника при сокрытии информации о реальных собственниках акций той или иной компании является защита активов, приобретенных относительно недавно и отнюдь не всегда на абсолютно легальных основаниях (т. е. защита от судебных, политических, криминальных и других рисков, корпоративного шантажа, угрозы конфискации, признания ничтожности приватизационных сделок и т. п.). Реальный владелец может быть «скрыт» с помощью цепочки офшорных компаний, трастов и фондов, номинальных держателей и доверительных управляющих, контрактных корпоративных групп и соглашений акционеров и т. п. Очевидно, что скрытость реальных владельцев, таким образом, обусловлена объективно, и, как показывает практика, даже самые жесткие законы о раскрытии соответствующей информации не будут выполняться без адекватных встречных предпосылок в самих

¹ Коммерсант Власть. 2002. 19 февр. С. 22.

² См., например: Behind the Corporate Veil. Using corporate entities for illicit purposes. Paris: OECD, 2001.

компаниях. Решение возможно только комплексное (помимо созревания объективных экономических предпосылок для раскрытия): адекватные поправки в корпоративное, налоговое, валютное, антимонопольное, банковское законодательство, международное сотрудничество, регулирование офшоров и др.

Еще в 2003—2004 гг. обсуждение проблем имущественной экспансии государства и, более широко, государственного капитализма как факторов, значимых для экономики России, вызывало в ряде случаев весьма резкое отторжение некоторых исследователей, хотя указанные процессы получили первоначальное развитие уже с 2000 г. Более того, и в 2005 г. выходили работы, относящие данные тенденции к категории малозначимых по сравнению с внешнеэкономическими и иными факторами (по крайней мере, в контексте трансформации крупного российского бизнеса 2000-х годов)¹.

На наш взгляд, 2005 год стал переломным — с этого момента необходимо говорить *не просто о расширении прямого государственного присутствия в экономике, но об устойчивой тенденции к доминированию государства в ряде ведущих отраслей российской экономики*. Среди особенностей **имущественной экспансии 2005—2008 гг.** прежде всего необходимо выделить следующие:

- активизация крупнейших госхолдингов на рынке корпоративного контроля («Газпром», «Роснефть»);
- вовлечение в процессы имущественной экспансии новых игроков (ФГУП «Рособоронэкспорт», РАО «ЕЭС России» (до 1 июля 2008 г.));
- выход энергетических и оборонных госхолдингов за пределы традиционной «специализации»;
- выход экспансии за пределы ТЭК, хотя говорить о формировании многоотраслевых конгломератов пока преждевременно;
- политика интеграции миноритарных активов становится второстепенной;
- более широкая практика таких методов, как доведение размера доли в уставном капитале компаний до мажоритарного контроля;
- смещение интереса от активов «проблемных» или «недобросовестных» с точки зрения госструктур компаний к активам «нейтральных» или «лояльных» собственников;
- активное участие крупнейших госбанков (кредитование, гарантии, прямая скупка акций) в процессах расширения государственных участия в капитале компаний;
- необходимость политического согласования возможных крупных сделок как внутри страны, так и с участием зарубежных компаний;
- формирование в 2007—2008 гг. государственных корпораций на эксклюзивных (с точки зрения общего правового поля) условиях (см. главу 11);
- непрозрачность финансирования большинства крупнейших сделок (в той их части, которая может быть отнесена к рыночным) прежде всего с точки зрения участия государства средствами бюджета или гарантиями по кредитам.

Отдельно необходимо упомянуть селекцию сделок по условиям их оплаты и, что не менее важно, по возможностям вывоза полученного капитала. Здесь действует, по сути, «тройной стандарт», что заведомо исключает рыночный подход к сделкам, и отнюдь не всегда ясны мотивы принятия конкретных решений. Хорошо известны два крайних возможных варианта. Первый — разгром компании и

¹ См., например: *Паннэ Я., Галухина Я.* Внешнеэкономические факторы трансформации крупного бизнеса в России // Вопросы экономики. 2005. № 10. С. 72—88.

фактическая национализация активов, когда вопрос о рыночной цене сделки и возможностях вывоза полученных средств по понятным причинам не обсуждался («ЮКОС»). Второй — сделка по приобретению «Газпромом» «Сибнефти», принесшая основному бенефициару компании 13 млрд долл. и возможность легитимно распоряжаться ими в России и за рубежом. На ее фоне все предыдущие продажи Millhouse Capital (алюминий и др.) выглядят мелко. Имея даже скромное представление о порядке ведения дел с государством, можно предположить наличие значительных трансакционных издержек, которые взял на себя бенефициар, но дело даже не в этом.

Два кардинально *противоположных* сценария завершения бизнеса, создававшегося примерно *одинаковыми* (отнюдь не всегда законными) методами в течение примерно равного периода (около 10 лет) и в равной степени благополучного с экономической точки зрения — идеальная иллюстрация того, что представляет собой частная собственность в современной России и насколько значима — в отличие от современного западного мира — ее причастность к верховной политической власти, как, например, в странах Древнего Востока. Между указанными крайними вариантами — широкий спектр возможных компромиссных решений, в русле классической традиции относимых к категории «предложение, от которого невозможно отказаться». Указанные сделки также весьма трудно отнести к рыночным, так как при видимости справедливой рыночной цены в распоряжении государства всегда остаются аргументы из «дела ЮКОСа».

В количественном плане общая динамика государственного сектора российской экономики за 2007—2008 гг. характеризуется теми же основными тенденциями, что и в предшествующие несколько лет: формальное сокращение числа унитарных предприятий, продолжение интеграции принадлежащих государству активов в холдинговые компании, продолжение деятельности уже существующих холдингов с участием государства по расширению масштабов своего бизнеса и его диверсификации путем поглощений и слияний, вертикальной и горизонтальной интеграции и т. д. В 2007 г. совокупная доля АО, где государство как акционер может осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контрольным или 100%-м пакетом акций, впервые с конца 1990-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

В целом, по имеющимся количественным оценкам, доля акций российских компаний, принадлежащих государству, в 2006 г. составляла 29,6%, в начале 2007 г. — 35,1%¹. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 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.)². 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%³.

¹ Данные «Альфа-банка» (см.: Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости. 2007. 13 февр.).

² Пакет акций не ниже блокирующего или завершающая фаза установления контроля со стороны государства.

³ См.: Виньков А. Государство — это ты! // Эксперт. 2008. № 2. С. 28—31. Одновременно можно говорить о повышении уровня монополизации экономики: по данным ФАС и Росстата, в 2003 г. десятую часть ВВП России обеспечивали 52 компании, а в 2006 г. — уже только 11 корпораций.

Принципиально новым моментом стало появление в 2007—2008 гг. сразу нескольких государственных корпораций — «Роснано», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Росатом» и др. Очевидно, что эти структуры заметно различаются по характеру будущей деятельности. «Олимпстрой» и «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» нацелены на реализацию конкретных проектов, имеющих заявленный временной горизонт. «Роснано» должен занять место в инструментарии стимулирования инновационной деятельности, а «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» — стимулирования экспорта продукции обрабатывающей промышленности и запуска капиталоемких инфраструктурных проектов. «Росатом» является сугубо отраслевой организацией. «Ростехнологии» представляет собой очевидный конгломерат, который должен объединить активы (после акционирования) ФГУП «Рособоронэкспорт» и претендует на сотни других объектов¹.

В последнее время наметился также некоторый 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—2008 гг. не дают пока оснований для общих выводов о замедлении имущественной экспансии государства. Такая оценка становится тем более очевидной, если принять во внимание меры правительства, принимаемые для стабилизации ситуации в условиях финансового кризиса с осени 2008 г.

10.2. Финансовый кризис 2008 г.: новый виток государственной экспансии

Даже на уровне весьма поверхностных умозаключений очевидным является тот факт, что финансовый кризис 2008 г. ведет к заметной интенсификации как минимум двух связанных между собой процессов в сфере имущественных отношений.

Во-первых, новый импульс получает *общий процесс перераспределения собственности* в масштабах российской экономики — как это было и после кризиса 1997—1998 гг. Хотя статистические данные (прежде всего в силу закрытости такого рода информации) отсутствуют, принудительные продажи заложенных под банковское кредитование ценных бумаг (*margin calls*) многих российских компаний уже стали значимым каналом перераспределения активов (в том числе зарубежных). Очевидно также, что при общем спаде на рынке слияний и поглощений в условиях финансового кризиса этот канал остается «рабочим» в первую очередь для тех хозяйственных субъектов, которые сохранили ликвидность и смогли воспользо-

¹ Активность «Ростехнологий» в этом плане является идеальной характеристикой сращивания власти и бизнеса как одной из черт российской модели государственного капитализма. При определении имущественного вклада РФ в госкорпорацию список вносимых объектов (ГУП и пакетов акций ОАО) возрос от первоначальных 250 до 500—600 весной 2008 г., включая предприятия «гражданских» отраслей, при традиционном отсутствии экономических и управленческих обоснований.

ваться этим для приобретения обесценивающихся активов (с мая по октябрь 2008 г. капитализация российского фондового рынка упала на 60%).

Во-вторых, специфической чертой данного кризиса (в отличие от 1997—1998 гг.) является *активное участие государства и контролируемых им хозяйственных субъектов в процессе перераспределения собственности*. Более того, современная ситуация становится фактически зеркальной по отношению к уже ставшему легендарным периоду залоговых аукционов (ноябрь—декабрь 1995 г.), когда правительство, получая частные финансовые средства для пополнения бюджета, для обеспечения исполнения своих обязательств предоставило в залог акции 12 крупных (стратегических) российских предприятий. Среди них были, в частности, пакеты акций таких компаний, как «ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», «Сибнефть», «Норильский никель», «Новолипецкий металлургический комбинат» и др., но ни по одному из них такой псевдокредит так и не был возвращен, что означало *фактическую приватизацию* этих пакетов акций по (согласно подавляющему большинству оценок) многократно заниженным ценам.

Осенью 2008 г. роли поменялись диаметрально: из публично заявленных сообщений «экономической безопасности» государство проявило готовность рефинансировать те внешние займы госкомпаний и частного сектора, невыполнение обязательств по которым может повлечь утрату национального контроля (со стороны государства или национального капитала) за стратегическими активами. Это означает, в частности, что объектами потенциальной *фактической национализации* могут стать не только ценные бумаги компаний государственного сектора в строгом смысле слова (с участием государства в капитале более 50%), но и стратегические — при всей неопределенности этого термина в российском правовом поле — компании частного сектора.

Еще в 2006 г. в работах ИЭПП отмечалось¹, что дальнейшие перспективы в развитии компаний с государственным участием, ставших «ядром» госэкспансии, будут определяться в том числе их *способностью к погашению взятых кредитов* в зависимости от конъюнктуры мировых цен на энергоносители. Наиболее пессимистичный прогноз базировался на ошутимом падении цен на энергоносители, от которых в значительной степени зависит бизнес крупнейших государственных компаний-заемщиков. Отмечалось, что при падении цен на нефть произойдет сокращение доступа к финансовым ресурсам на внешних рынках для рефинансирования накопленной задолженности, как следствие увеличится цена обслуживания привлеченных кредитов. В этой ситуации прогнозировались отток краткосрочного иностранного капитала, падение фондового рынка и тяжелые проблемы банковской системы, связанные с сокращением ликвидности.

В 2000—2005 гг. внешний долг российских государственных компаний увеличился многократно: 2000 г. — 570 млн долл., 2002 г. — 12 млрд долл., 2005 г. — 28 млрд долл., т. е., по некоторым оценкам, от 30 до 40% общего объема внешнего корпоративного долга России. В частности, в 2005 г. внешние займы Сбербанк, Внешторгбанк, Внешэкономбанк и Россельхозбанк составили порядка 6,45 млрд долл. (около 36% средств, привлеченных российским банковским сектором). Совокупный объем займов «Газпрома», «Роснефти», «Совкомфлота», ОАО «РЖД», «Транснефти» и «Алросы» составил 28,2 млрд долл. Для 2006 г. стал характерен новый виток увеличения задолженности: внешняя задолженность нефинансовых

¹ См.: Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006, а также: Интервью Е.Т. Гайдара // Эксперт. 2006. № 3. С. 6.

компаний и коммерческих банков составила соответственно 135,4 млрд и 78,5 млрд долл. соответственно (при доле госкомпаний, по некоторым оценкам, свыше 50% внешнего корпоративного долга России).

К 1 июля 2008 г., по данным Банка России, общий внешний долг российских компаний, банков и органов государственного управления достиг 527,1 млрд долл. (увеличение только за II квартал 2008 г. составило почти 50 млрд долл.). При этом внешний долг финансовых организаций составил 191,3 млрд долл. (рост долга за квартал — более 21 млрд долл.). Долг нефинансовых компаний без учета долговых обязательств перед прямыми инвесторами составил 263 млрд долл. (рост долга за квартал — почти 25 млрд долл.). При этом государственный внешний долг России на 1 июля 2008 г. составил около 41 млрд долл. По оценкам, на долги государственных компаний и банков (например, «Газпром» — около 60 млрд, «Роснефть» — около 26 млрд, ВТБ — 11,4 млрд долл. до конца 2009 г.) приходится в настоящее время порядка 50–60% всего внешнего корпоративного долга России¹.

По общепринятым формальным признакам (соотношение объема долга и текущей прибыли компании) крупнейшие российские заемщики не достигли критического порога. Тем не менее различные меры регулирования (ограничения) внешней задолженности госкомпаний обсуждались неоднократно начиная с 2005 г. С точки зрения Минфина государство должно нести определенную ответственность за деятельность таких компаний путем выработки единых подходов к внешним и внутренним займам государственных компаний. Внешние займы не должны запрещаться в принципе, однако должны быть ограничены количественно и по возможности заменяться заимствованиями на внутреннем финансовом рынке². Определенные надежды возлагались на представителей государства в советах директоров. Поскольку вопрос о привлечении заемных средств тесно связан с пропорциями распределения чистой прибыли компаний (выплаты дивидендов акционерам, включая государство), готовились документы по созданию единой системы заимствований и единой дивидендной политики. *В целом к середине 2008 г.*

¹ Оценка инвестиционной компании «АТОН»: Внешний долг России прирастает долгами госкомпаний // (www.svobodanews.ru). 2007. 5 окт. Необходимо заметить тем не менее, что при оценке внешнего долга именно государственных компаний существуют определенные трудности, во-первых, в силу элементарного отсутствия (по крайней мере публичных) сводных реестров. Во-вторых, существуют методологические неясности. Соответствующая статистика Центрального банка по внешнему долгу (детализированное аналитическое представление за 2008 г. см. www.cbr.ru/statistics) учитывает внешний долг отдельно по государственному и частному секторам, причем в состав государственного сектора включает только те 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». Все прочие государственные (смешанные по форме собственности) компании, по всей видимости, относятся к частному сектору. Если допустить, что все основные «должники» с долей участия государства свыше 50% относятся в статистике Центрального банка к государственному сектору, то совокупная цифра внешнего корпоративного долга госкомпаний и банков оказывается заметно меньше общепринятой экспертной (141,9 млрд долл., или 34,7% совокупного внешнего долга банков и компаний государственного и частного секторов на 1 апреля 2008 г.). Заметим, что долг только 2 «нефинансовых предприятий», прямо подпадающих под определение Центрального банка, — «Газпром» и «Роснефть» (в сумме около 86 млрд долл.) — уже заметно превышает общую сумму долга нефинансовых предприятий в рамках «государственного сектора» (74,5 млрд долл.). В-третьих, имеет место по сути «двойной счет», так как, по оценкам, часть средств, учитываемых Центральным банком в качестве внешнего долга, представляет собой внутренние кредиты в рамках групп (холдингов), по своему экономическому содержанию не имеющие отношения к внешнему долгу.

² РИА «Новости». 2005. 8 дек.

какая-либо регламентация и унификация указанных процессов так и не была осуществлена. Кроме того, административное ограничение доступа госкомпаний к зарубежным источникам долгового финансирования вряд ли можно рассматривать как эффективный антиинфляционный механизм. Проблема внешних заимствований госхолдингов должна решаться в другой плоскости — определение их места в системе государственных приоритетов, прозрачность финансовых потоков, эффективное управление профильными активами.

Как известно, значительная часть задолженности ведущих госкомпаний была связана с операциями на рынке корпоративного контроля в 2005—2007 гг. Иными словами, значительная доля привлеченных средств пошла не на развитие существующего бизнеса, а на новое перераспределение собственности — скупку активов, изменение структуры акционерного капитала и пр. В отличие от силового передела прошлых лет (например, «дело ЮКОСа») новая его фаза, лидерами которой выступают госкомпании и ряд компаний, располагающих политической поддержкой государства, носит рыночно-силовой характер. Активы продаются не совсем добровольно, но по цене, близкой к рыночной (достаточно упомянуть историю приобретения 50%-й доли в проекте «Сахалин-2»). В результате процесс перехода к государственно-капиталистической модели экономики способствует росту рынка и привлечению инвестиций. В условиях высокой ликвидности и благоприятной макроэкономической ситуации госкомпании активно привлекают кредитные ресурсы для покупки новых активов, что ведет к росту их капитализации¹.

Хотя формально государство не отвечает по долгам компаний смешанного сектора, тем не менее их долги де-факто оцениваются как суверенные. Более того, для инвесторов вложение средств в них становится источником практически гарантированной доходности, поскольку государство демонстрирует решимость оказывать этим компаниям поддержку — как силовую и политическую, так и в сфере государственного регулирования (программа повышения цен на газ для внутренних потребителей). Это и предопределяет чрезвычайную популярность российских акций у офшорных хедж-фондов, для которых *ухудшение институциональной среды (прежде всего политика двойного стандарта) в России оборачивается дополнительными прибылями.* В это же время иностранные банки охотно под низкий процент кредитуют покупку госкомпаниями все новых активов (отметим заметный рост задолженности негосударственных заемщиков во II квартале 2008 г., т. е. уже в условиях мирового финансового кризиса).

Очевидно, что *такая модель роста рынка является во многом спекулятивной, так как не связана с вложением значительного капитала в производство² и возможна лишь в условиях притока средств на развивающиеся рынки, а также роста выручки компаний за счет роста цен на их продукцию и перераспределения активов в их пользу.* Кроме того, подобный спекулятивный рост рынка скрывает реальные проблемы и диспропорции экономики, связанные с ухудшением (по мере экспансии

¹ См. также: *Абрамов А., Радыгин А., Рогов К.* Модель развития: Ловушка госкапитализма // Ведомости. 2007. 9 апр. С. А4.

² По оценке А.Е. Абрамова (на основе данных фондовых бирж и Росстата), всего за период с 2005 г. по первое полугодие 2008 г. доля инвестиций от эмиссии корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,4 до 2,2%. Лишь ненамного лучше была ситуация с использованием средств, привлекаемых компаниями и банками в процессе IPO. В наиболее удачном с точки зрения объема IPO 2007 г. из 33 млрд долл., полученных от первичных и вторичных размещений акций, лишь 3,6 млрд долл., или 10,9%, пошли на прирост реального капитала.

государства в хозяйственную сферу) институциональной среды. Напомним, что в середине 2008 г. 10 наиболее капитализированных компаний обеспечивали 66% капитализации рынка, причем 50% капитализации приходилось на сектор добычи и переработки нефти и газа¹. Огромная часть притока средств оказывается связана с узким сектором компаний-лидеров, получающих политическую поддержку, в то время как перераспределение инвестиций в экономике в целом сдерживается недостатками институциональной среды.

Такая модель со всей очевидностью *проецируется и на ситуацию финансового кризиса 2008 г.*, когда обсуждаются меры экстренной поддержки российских компаний и банков. В общем пакете антикризисных мер, принятых органами государственной власти РФ в сентябре—октябре 2008 г., применительно к проблемам расширения госсектора следует указать как минимум два направления: кредиты государства на обслуживание зарубежных кредитов российских компаний и банков (50 млрд долл. в 2008 г.) и прямая («антикризисная») интервенция государства на фондовом рынке (по 175 млрд руб. в 2008 и 2009 гг.). Кроме того, 450 млрд руб. должны быть выделены из Фонда национального благосостояния для размещения на депозитах во Внешэкономбанке с последующим направлением 225 млрд руб. в банковскую систему на софинансирование увеличения капитала.

По имеющимся данным², в IV квартале 2008 г. сумма платежей российских компаний по внешним долгам оценивается в 47,5 млрд долл., в 2009 г. — 115,7 млрд долл. Размещаемых Центральным банком во Внешэкономбанке депозитов (50 млрд долл.) достаточно для кредитования компаний под выплаты 2008 г. Вместе с тем (что вполне оправданно) условия предоставления кредитов оцениваются как исключительно жесткие (вплоть до таких характеристик, как «временная национализация»): залог экспортной выручки, включение представителей банка в органы управления заемщика, согласование с банком привлечения других займов и сделок по продаже активов свыше 10% стоимости компании, обеспечение, аналогичное обеспечению по зарубежному кредиту, и др. К середине октября 2008 г. поступили заявки на рефинансирование от таких компаний, как «Роснефть», ВТБ, «Газпромнефть», ТНК-ВР, «ЛУКОЙЛ», *UC Rusal*, АФК «Система». При минимальном установленном размере рефинансирования 100 млн долл. (согласно Меморандуму о финансовой политике банка) речь идет действительно только о крупнейших компаниях и банках. ОАО «Газпром», заявив первоначально об отсутствии проблем с соответствующими платежами, по всей видимости, также должно оказаться среди претендентов на государственные средства, однако — в силу «эксклюзивности» компании с точки зрения российских властей — схема и условия рефинансирования могут отличаться от общепринятых.

В середине октября 2008 г. было также принято решение о выделении средств (Фонд национального благосостояния) на приобретение акций российских компаний (350 млрд руб. на 2008—2009 гг.). В настоящее время не существует никаких официальных данных об уже произведенных интервенциях, размерах вложенных средств и приобретенных пакетах акций, бенефициарах. Как минимум можно задать вполне прикладными вопросами *о целесообразности монополизации прак-*

¹ Российский фондовый рынок. Первое полугодие 2008 г. М.: НАУФОР; Московская школа управления «Сколково», 2008.

² Для более детальной справочной информации, включая подробные схемы и графики государственных антикризисных «инъекций», достаточно обратиться к официальным интернет-сайтам ведущих информационных агентств и периодических изданий за октябрь 2008 г. (в частности, www.vedomosti.ru, www.kommersant.ru, www.expert.ru и др.).

тически всех операций во Внешэкономбанке, о процедурах выбора операторов (профессиональных посредников) по сделкам, которые осуществлены или будут осуществляться в дальнейшем, в том числе касательно условий комиссии. Однако гораздо более значимым тем не менее является вопрос о *прозрачных критериях целесообразности каждой из таких сделок и их публичном контроле*. Согласно постановлению Правительства РФ от 15 октября 2008 г., до 80% средств Фонда национального благосостояния управляющее им Министерство финансов РФ имеет право направлять в акции и облигации, в том числе до 50%¹ в те акции, которые имеют листинг ММВБ и РТС или включены в индексы MSCI World Index и FTSE All-World Index, и в фонды, которые осуществляют соответствующие инвестиции.

Если судить только по косвенной информации, такие «инъекции» начались лишь 17 октября 2008 г. в отношении акций «Газпрома», «Роснефти» и Сбербанка. Если оставить в стороне общие теоретические соображения о низкой (близкой к 0) эффективности использования бюджетных средств для стабилизации фондового рынка в условиях кризиса², пока что остается только зафиксировать имеющиеся экспертные оценки об отсутствии общей стратегии интервенций, опыта реализации антикризисных мер и разнонаправленности конъюнктурных трендов рынка в отношении даже узкого круга ведущих компаний-эмитентов. Пока что, по всей видимости, речь идет о трех возможных направлениях: выборочное противодействие margin calls, приобретение тех или иных проблемных активов и попытки корректировки рынка по отдельным эмитентам, «интересным» государству. Особенно острой в связи с этим становится проблема инсайдерской торговли и, если смотреть шире, общая политика в отношении любого рода финансовых злоупотреблений (тривиального расхищения средств).

В любом случае пока преждевременно пытаться давать какие-либо более детализированные оценки происходящему хотя бы из-за отсутствия критической массы реально осуществленных сделок и публичной информации как минимум касательно объемов и критериев государственных интервенций³. *Наиболее пессимистичные сценарии имеют право на существование хотя бы в силу общих оценок институциональной среды, проблемы функционирования которой, на наш взгляд, стали одним из сугубо «российских» факторов сегодняшнего кризиса финансовой системы России*⁴. Тем не менее вывод о начале нового этапа государственной имущественной экспансии (даже с учетом объективно необходимого антикризисного компонента) является бесспорным.

¹ То есть в пределах 45–50 млрд долл. при размере фонда на середину октября 2008 г.

² По оценкам, за неделю 17–24 октября 2008 г. было израсходовано не менее 1 млрд долл., однако падение курсов акций поддерживаемых таким образом эмитентов продолжалось (от 15 до 33%). Как минимум это означает прямые потери государственных средств, хотя в краткосрочном периоде падение курсов было бы более существенным при отсутствии государственных интервенций.

³ В равной степени закрытыми или, по крайней мере, труднодоступными — несмотря на то, что к концу 2008 г. истек год с момента принятия ключевых решений — являются данные о размещении полученных государственными корпорациями (имеется в виду организационно-правовая форма в строгом значении этого термина) средств бюджета и Стабилизационного фонда. Это тем более актуально (в условиях финансового кризиса 2008 г.), что значимая их часть должна, согласно нормативно-правовым документам о создании госкорпораций, размещаться в ценных бумагах.

⁴ См., например: *Радыгин А.Д.* Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики // Экономическая политика. 2007. № 1 (5). С. 23–47.

Как уже отмечалось выше, доля акций российских компаний, принадлежащих государству, в 2006 г. составляла 29,6%, в начале 2007 г. — 35,1%. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства составила порядка 40—45%. Если зафиксировать капитализацию российского рынка по состоянию середины октября 2008 г., то, согласно простейшему расчету, можно прогнозировать увеличение доли государства в 2008—2009 гг. от 3—4% (нижняя граница) до 9—10% (причем без учета возможного перехода акций государству в рамках процедур рефинансирования и деятельности госкорпораций в строгом смысле слова).

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 унитарными предприятиями и АО с долей государства конца 1990-х — 2000-х годов и их контроля. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х — начала 2000-х годов¹ в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию структуры приобретенных активов и организационно-управленческих аспектов функционирования государственных компаний (групп). С учетом финансового кризиса 2008 г. этот процесс может быть ускорен в связи с потребностью компаний (как государственных, так и частных) в привлечении финансовых ресурсов посредством избавления от ряда активов, не связанных напрямую с основной деятельностью.

Насколько они будут эффективны применительно к государственным компаниям, каковы будут движущие мотивы такой реорганизации, покажет время. Более того, сам по себе количественный рост прямого участия государства в экономике или стабильная значительная доля последнего не являются чем-то экстраординарным для современного мира. Наиболее актуальны вопросы, лежащие в плоскости качественных оценок, прежде всего относительно внятной стратегии, целей (мотивов) и долгосрочных последствий (издержек) данного процесса.

10.3. Мотивы экспансии: попытка интерпретации

Хотя процессы расширения прямого участия государства в экономике стали очевидны и так или иначе должны быть мотивированы как компонент общеэкономической стратегии, внятных официальных обоснований на государственном уровне в настоящее время не существует. Попробуем выделить несколько возможных вариантов (гипотез), хорошо понимая, что в реальной жизни все они могут тесно переплетаться.

Вариант первый — *управление и эффективность* — в том или ином виде традиционно присутствует во многих левых и центристских программах 1990-х — 2000-х годов. Его разновидностями являются апология преимуществ управления экономикой посредством крупных государственных хозяйственных структур и более общие идеи «государственного капитализма».

¹ См., например: *Радыгин А.* Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // *Российский журнал менеджмента.* 2004. Т. 2. № 4. С. 35—58.

Как известно, возможности создания холдинговых компаний с государственным участием в процессе приватизации были жестко ограничены (хотя и с многими «штучными» исключениями) законодательством РФ еще в начале 1990-х годов. В середине 1990-х годов для правительства В.С. Черномырдина был подготовлен проект создания 100 государственных холдингов, ставший своеобразной реакцией на массовую приватизацию 1992—1994 гг. В предвыборной программе Г.А. Зюганова 1996 г. в качестве одной из задач указывается «создание государственных холдингов, осуществляющих управление государственными пакетами акций в соответствии с государственной промышленной политикой»¹. Коллегия Счетной палаты РФ в постановлении от 1 сентября 2000 г. № 29 (221) ставила вопрос о необходимости юридического обеспечения процедур создания государственных холдингов в базовых отраслях экономики, имеющих стратегическое значение для обеспечения безопасности страны (т. е. о принятии Федерального закона «О государственном холдинге»). Наконец, в 2001 г. в Федеральном Собрании рассматривался проект закона «О холдингах», который предусматривал возможность создания государственных холдингов и иных государственных иерархических структур на базе государственных ведомств.

Модель (государственного) холдинга, детальному анализу которой посвящено значительное количество работ, имеет как достоинства (в некоторых отраслях), так и очевидные недостатки. Применительно к целям данного исследования заметим лишь, что кажущаяся простота и упорядоченность *системы* государственных холдингов может быть весьма серьезным стимулом для очередного национального эксперимента. В качестве наглядного примера можно указать на те проблемы, с которыми пришлось столкнуться в 2000-е годы в ходе попыток формирования системы холдингов только в одном секторе — ВПК, где целесообразность таких структур мало кем оспаривается.

Часто ссылаются при этом на государственные холдинги в ряде стран мира (Италия, Норвегия, Мексика, Венесуэла, Китай и др.). Мировой опыт содержит различные модели, однако большая часть государственного сектора даже тех стран, которые не разделяют идеологию тотального разгосударствления, обычно связана с интересами национальной безопасности и социальными нагрузками. Общеизвестно также, что попытки замещения частного бизнеса государственными структурами в перспективе чаще всего чреваты негативными экономическими последствиями. Волна интенсивного «дерегулирования» экономики и приватизации, развернувшаяся во многих развитых странах на протяжении 1980-х — 1990-х годов, также может свидетельствовать о серьезном разочаровании результатами деятельности национализированных и/или жестко регулируемых секторов экономики.

Вариант второй — *глобальная конкуренция и национальная безопасность* — может рассматриваться государственной властью как оправданный в том случае, если аналогичные частные структуры не «дотягивают» до уровня современных международных корпораций². Соответственно формирование крупных государственных

¹ От разрушения к созиданию. Путь России в XXI век: Основные положения социально-экономической программы Г.А. Зюганова, кандидата в Президенты России от народно-патриотических сил. М., 1996.

² Усиление роли государства «во многих странах мира есть *естественная реакция* той или иной нации на вмешательство транснациональных структур во внутринациональные процессы... делающие понятие национального суверенитета условным и ограниченным» (Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России? // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 144)

ных структур в России, в том числе посредством инструментария национализации, может расцениваться двояко: во-первых, как способ абсолютной государственной поддержки выбранных «центров силы» для глобального позиционирования в мире (добывающие отрасли и ВПК), во-вторых, как инструмент протекционизма в тех секторах, которые наиболее подвержены влиянию глобальной конкуренции и одновременно несут на себе социальную или инфраструктурную нагрузку (авиа- и автомобилестроение, связь и др.). Тем не менее количество таких секторов обычно весьма ограничено, а критерии национальной безопасности нуждаются в детальном законодательном оформлении. Очевидно также, что огосударствление целого ряда секторов экономики означает переход к политике государственной финансовой поддержки (со всеми возможными издержками) стратегически значимых проектов, которые в противном случае обречены на нежизнеспособность.

В 1990-е годы данная проблема формально решалась посредством внесения многочисленных ограничений в приватизационное законодательство (которые так же массово обходились), закрепления пакетов акций в собственности государства и квотирования доли иностранных инвесторов в акционерном капитале ряда российских компаний. Как типичный пример интерпретации внешних угроз можно привести доклад «Политика национальной безопасности РФ (1996—2000)», подготовленный в 1996 г. аппаратом секретаря Совета безопасности РФ, где возможность «интенсивной скупки иностранными фирмами российских предприятий, причем по заниженной стоимости», трактуется как значимая угроза¹. В 2000-е годы перечень стратегических предприятий, запрещенных к приватизации, ежегодно претерпевает те или иные изменения, однако точные критерии его формирования по-прежнему отсутствуют.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. предлагается «четко определить те сферы экономики, где интересы укрепления независимости и безопасности России диктуют необходимость преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного, капитала». К таким сферам отнесены «некоторые объекты инфраструктуры, предприятия, выполняющие оборонный заказ, месторождения полезных ископаемых, имеющие стратегическое значение для будущего страны, для будущих поколений россиян, а также инфраструктурные монополии». Тем не менее, как заявил В.В. Путин, у власти нет ясности в отношении модели экономического развития России (патерналистская или либеральная) и масштабов присутствия государства в экономике.

Как официально сообщил тогда еще 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 путь². В качестве мотива создания 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). В то же время 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.

¹ См.: Политика национальной безопасности Российской Федерации (1996—2000) (проект) // НГ-Сценарии. 1996. № 2.

² «Газпром» разделен не будет // Вести.Ru. 2008. 17 янв.

Можно предположить, что позиционирование России на мировом рынке и в ее отношениях с ведущими развитыми странами мира в качестве «энергетической державы» и гаранта «энергетической стабильности» рассматривается в настоящее время как доминанта внешнеполитической и внешнеэкономической активности. С массой оговорок этим может объясняться создание и/или сохранение в собственности государства мегакорпораций в топливно-энергетическом секторе, однако масштабы экспансии 2000-х годов ставят под сомнение исключительность данного варианта.

Вариант третий — *государственная рента* — активно обсуждался в 2003—2004 гг. Он связан прежде всего с идеей национализации природной ренты (изъятия сверхприбыли) в нефтегазовом секторе, черной и цветной металлургии, выдвинутой бывшим лидером партии «Родина» С.Ю. Глазьевым¹. Сегодня уже нет смысла рассматривать содержательно ни проект закона «Об изъятии природной ренты» (2003 г.), ни приводившиеся абсолютные цифры, которые сами по себе весьма противоречивы (от 10 до 80 млрд долл. для 2002 г.). Безусловно, прямые популистские меры в данной сфере могли бы найти адекватную поддержку в российском обществе, однако выбор был сделан в пользу комплекса косвенных мер, которые реализуются постепенно в течение 2003—2005 гг.: новый налог на добычу полезных ископаемых и другие налоговые инструменты, экспортные пошлины, практика доначисления налогов и взыскание налоговой недоимки за предшествующие годы, пересмотр законодательства о недрах, лицензионная политика и процедуры участия в аукционах по природным ресурсам и др.²

Другими словами, в последние годы государство и так весьма активно проводит политику, направленную на перераспределение доходов топливно-энергетического комплекса, которая не требует при этом расширения прямого присутствия государства в секторе. Можно, конечно, предположить, что национализация значительных активов рассматривается как завершающий этап общей политики «национализации природной ренты» (при всей терминологической неопределенности данного понятия), однако это также не объясняет проявленного в 2005 г. интереса государства к другим секторам экономики.

Вариант четвертый — *укрепление персонального влияния и частная рента* — наиболее сложен для тех или иных интерпретаций по фактологическим и этическим соображениям. Тем не менее его тривиальность и потенциальный прагматизм дают ему, если исходить из «принципа Оккама», право на существование наравне с другими.

Распределение политической власти в обществе регулируется политическими институтами и ресурсами. Естественной потребностью новой власти всегда является установление максимально возможного контроля за доступными ресурсами, который первоначально обеспечивается с помощью кадровых решений в крупнейших госкомпаниях и банках. Дальнейшие шаги прямо обусловлены конкретными представлениями о месте и функциях бюрократии в обществе и государстве и, что очевидно, теми возможностями, которые открывает существующая (выстраиваемая) политическая система. Если политические институты не предусмат-

¹ См., например, «круглый стол» «Оценка величины рентных доходов, образующихся в топливно-энергетическом и металлургическом комплексах России» // <http://atvr.ru/soveshyanie/2003/10/10/4015.html>

² Применительно к обсуждаемому предмету экономическая обоснованность, эффективность и прозрачность конкретных механизмов не играют существенной роли.

ривают эффективных ограничителей для действий власть предержащих и извлечения значимой ренты от пребывания у власти¹, то экономические институты не только не стимулируют экономический рост, но и трансформируются в интересах «рентообразования»².

Система становится работоспособной, когда контроль финансовых потоков замыкается на выстроенных государственных и частных «центрах прибыли» в России и за рубежом. Хотя образность терминологии экс-советника Президента РФ А.Н. Илларионова (открытое акционерное общество «Российское государство» и др.) заметно упрощает ситуацию, стоит привести один из его тезисов: «Главное поощрение члена корпорации — его десантирование в государственную компанию, размер финансовых потоков которой — наиболее точная оценка его места в корпоративной иерархии»³.

При описанных выше условиях в сфере политических институтов дальнейшая логика развития событий прямо предполагает расширение государственного сектора — не по абстрактным мотивам стратегических интересов и национальной безопасности, а весьма точно — за счет секторов и компаний, которые высоко-рентабельны и не требуют значительных сиюминутных управленческих, инвестиционных или инновационных усилий. Для определения возможных масштабов государственной интервенции при заданных предпосылках значение имеют два основных фактора — временной и финансовый. Каждый из них имеет свои ограничения: временной, по всей видимости, связан с электоральным циклом, а финансовый — с наличием и объемом доступных источников финансирования новых поглощений. Вполне вероятно в связи с этим, что менее благоприятная мировая конъюнктура цен на сырьевые ресурсы 2000-х годов привела бы в том числе к заметному большому числу дел, подобных «делу ЮКОСа». По всей видимости, в рамках данного варианта можно также исключить ситуацию, когда процесс национализации экономики приобретает тотальный характер.

Наконец, выстраиваемая система означает и появление новых потенциальных «олигархов», которые на определенном этапе экспансии при всесторонней поддержке государства приложат усилия к трансформации ренты в собственность. Соответственно вполне допустима ситуация, когда с завершением деятельности по «упорядочиванию» финансовых потоков государственных холдингов и строительству государственных «центров силы» в экономике их менеджмент получит карт-бланш на создание на их основе собственных частных групп.

Интересно в связи с этим упомянуть мнение президента фонда «Центр стратегических разработок» М.Э. Дмитриева касательно национализации, в которой автор, один из ведущих российских экономистов либерального толка, предлагает уникальную конструкцию⁴. Из-за отрицательного восприятия общественным мнением результатов приватизации 1990-х годов текущая (и, возможно, дальнейшая) национализация представляется автору обоснованным «искуплением первородного греха», однако в перспективе обсуждается возможность новой приватизации, которая может «создать распределенную структуру корпоративной собственности, в кото-

¹ См.: *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.* Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // *Aghion Ph., Durlauf St., eds. Handbook of Economic Growth.* North Holland, 2004.

² В терминологии В.А. Мау, «страна находится в ситуации, которую можно охарактеризовать как “падение производительности” экономических институтов» (*Мау В.А.* Новый НЭП // *Коммерсантъ.* 2006. 9 февр. С. 1, 8).

³ *Илларионов А.Н.* Другая страна // *Коммерсантъ.* 2006. 23 янв. С. 1, 8.

⁴ См.: *Дмитриев М.Э.* В защиту национализации // *Коммерсант.* 2006. 30 янв. С. 1, 8.

рой усилится роль мелких акционеров и институциональных инвесторов, за которыми стоят интересы миллионов людей».

Наивность таких рассуждений очевидна:

во-первых, и в 1990-е годы острота негативных оценок российской приватизации была не меньшей, однако вопрос национализации поднимался лишь на уровне популистских лозунгов левых сил¹;

во-вторых, апелляция к интересам миллионов людей даже в крупной корпорации с высокодисперсной структурой акционерного капитала настолько же бессмысленна, насколько бессмысленна она при обсуждении «общенародной социалистической собственности» (это относится и к англосаксонской корпоративной системе);

в-третьих, как минимум в 1/3 из 20 крупнейших российских частных компаний и так происходит сдвиг от «олигархической» к «публичной» корпоративной модели;

в-четвертых, сомнение вызывает последовательность процессов: национализация на волне фондового подъема и роста капитализации компаний и приватизация в перспективе при неясной экономической конъюнктуре.

Впрочем, если национализация финансируется из бюджетных средств, то последовательность — в формате данного варианта — не имеет значения².

Если уж поднимать вопрос пересмотре итогов приватизации, то по формуле президента Института национального проекта «Общественный договор» А.А. Аузана: «Введите федеральный закон, по которому будет осуществляться пересчет стоимости государственных предприятий, которые перешли в частную собственность путем залоговых аукционов! Но нужно, чтобы эти правила были едиными для всех, а не изменялись по принципу приближенности или “равноудаленности” от президента»³. При всем вышесказанном конструкция М.Э. Дмитриева обладает одним несомненным достоинством — она действительно может быть реализована в будущем, однако характер «распределенной структуры корпоративной собственности» можно с некоторой погрешностью прогнозировать уже сегодня.

10.4. Издержки и последствия

В подавляющем большинстве случаев (до осени 2008 г.) нельзя говорить о национализации в прямом смысле этого термина, поскольку формально государство (казна) не становилось собственником новых активов вследствие конфискации или выкупа за счет бюджетных средств. Вместе с тем экспансия компаний с государственным участием происходила, по крайней мере внешне, без *явного* использования бюджетных средств. Холдинги с государственным участием как основные субъекты данного процесса становились обладателями прав собственно-

¹ Следует заметить тем не менее, что в 2004—2005 гг. резко возросло количество «опросов общественного мнения», демонстрирующих отрицательное отношение населения к частной собственности в экономике и «олигархам». На наш взгляд, это связано в гораздо большей степени с обеспечением идеологической платформы государственной экспансии 2000-х годов, чем с учетом «мнения населения».

² Стоит упомянуть также выдвигавшиеся в 2003—2004 гг. идеи об использовании средств Стабилизационного фонда на цели выкупа государством части акций наиболее ликвидных российских компаний, например «Газпрома».

³ См.: Слияния и поглощения. 2005. № 11. С. 11.

сти на новые активы в результате осуществления рыночных сделок, которые проходили согласование с органами власти, используя для этого собственные и главным образом привлеченные средства, кредиты, полученные не столько от российских, сколько от зарубежных банков.

Разумеется, такие действия способны оказать опосредованное влияние на имущественное и финансовое состояние государства. При благоприятном сценарии развития событий государство как собственник крупных холдинговых компаний может рассчитывать на рост их капитализации, что косвенно означает увеличение доходов бюджета при потенциальной продаже принадлежащих государству пакетов акций в будущем. Имеются и определенные предпосылки для увеличения дивидендных выплат (доли прибыли) в бюджет за счет потенциального роста доходов холдинговых структур от деятельности новых дочерних и зависимых компаний. Однако все это требует адекватного уровня корпоративного управления, прозрачности и подконтрольности менеджмента в отношении как между государством и холдингами, так и между холдингами и их дочерними компаниями.

В настоящее время трудно давать однозначную оценку данным процессам с точки зрения влияния на ситуацию в отдельных отраслях и экономике в целом. Только последующее развитие событий может показать, насколько крупные холдинги с государственным участием способны осуществлять эффективное управление большим количеством приобретенных и полученных активов самого различного профиля. Вместе с тем масштабы деятельности государственных компаний на рынке корпоративного контроля заставляют задуматься о *цене такой экспансии в контексте общеэкономической перспективы*.

За последние 30 лет в мире накоплен значительный теоретический и прикладной опыт сравнительного анализа *эффективности государственной и частной форм собственности*, игнорирование которого недопустимо и который при некоторых специфических исключениях категорично свидетельствует в пользу последней.

Э. Бордман и Э. Вайнинг, рассмотревшие более 50 публикаций, посвященных сравнительному анализу государственной и частной собственности, свой основной вывод, включающий результаты их собственных расчетов, формулируют следующим образом: «Результаты исследований свидетельствуют о том, что при учете широкого круга факторов (влияющих на эффективность хозяйственных операций. — *Примеч. авт.*) крупные промышленные фирмы со смешанной собственностью и аналогичные фирмы, полностью принадлежащие государству, обнаруживают существенно меньшую эффективность по сравнению с подобными им частными компаниями»¹. Многочисленные эмпирические исследования сравнительной эффективности компаний с доминированием государства и частных владельцев в России 1990-х — 2000-х годов весьма различаются в оценках влияния разных типов частных собственников на эффективность, однако в отношении компаний с доминированием государства выводы столь же однозначны.

Хотя с момента принятия известной Концепции управления государственным имуществом и приватизации (1999 г.) создана обширная нормативно-правовая база регулирования государственного сектора (смешанные общества и унитарные предприятия), *эффективность управления в секторе незначительно отличается от уровня 1990-х годов*. Намеченные ориентиры (сохранение к 2008 г. в собственно-

¹ Boardman A.E., Vining A.R. Ownership and Performance in Competitive Environments: a Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises // Journal of Law and Economics. 1989. Vol. 32. P. 29.

сти РФ не более 1000 ФГУПов и 500 долей в хозяйственных обществах) не только уже не актуальны, но и не выглядят правдоподобными в силу как минимум двух обстоятельств.

Во-первых, организационные возможности органов управления по быстрому реформированию государственного сектора находятся в серьезном противоречии с количественным ограничением — его сохраняющимся масштабом (см. главу 11). Во-вторых, резкое сокращение числа унитарных предприятий всех уровней с перспективой их преобразования в открытые акционерные общества заметно усиливает нагрузку на органы государственного управления, которые отнюдь не эффективны в качестве государственных представителей и в настоящее время. В этом контексте встречный процесс — расширение масштабов госсектора — выглядит по меньшей мере противоестественно, если оценивать его с точки зрения эффективности государственной политики в данной сфере.

При этом характерная для 2007—2008 гг. мода на создание госкорпораций (нашедшая уже отклик и на региональном уровне) заметно увеличивает различные экономико-финансовые риски. Прежде всего следует отметить, что в схеме создания госкорпораций заложен не только терминологический абсурд, но и, что важнее, 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). Отдельным важным 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, обеспечения прозрачности и соответствия фактической деятельности корпораций заявленным уставным целям.

При общих проблемах российских компаний в сфере *транспарентности* финансовых потоков государственные холдинговые структуры традиционно не относятся к группе лидеров в соответствующих рейтингах¹. Ярким примером слабой прозрачности в деятельности компаний с государственным участием можно считать организацию экспорта российского и транзита среднеазиатского природного газа на Украину и в другие страны постсоветского пространства.

Политика наращивания и диверсификации активов крупнейших государственных холдингов создает предпосылки для консервации информационной закрытости, в силу как необходимости осуществления длительных реорганизационных процедур, так и (в зависимости от конкретных мотивов поглощения) оптимизации финансовых потоков приобретаемых (создаваемых) компаний.

Рынок корпоративного контроля как механизм регулирования экономической эффективности связан с рыночным перераспределением акционерной собственности и соответственно со сменой стратегии развития соответствующей корпорации. Теория² различает две группы стимулов, побуждающих к осуществлению операций на таком рынке: это «общая» заинтересованность, например, в доходах, которые фирмы распределяют между всеми акционерами в соответствии с количеством принадлежащих им акций, и «частные» интересы, характеризующие осо-

¹ См., например, рейтинги информационной открытости крупнейших по капитализации российских компаний, которые готовило агентство Standard&Poog's в 2003—2008 гг.

² Подробнее см: *Радугин А.Д., Энтов Р.М., Шмелева Н.А.* Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. М.: ИЭПП, 2002.

бые выгоды тех, кто владеет данной корпорацией (скажем, половиной всех акций плюс одна акция). Рынки корпоративного контроля, в отличие от обычных финансовых рынков, управляются прежде всего частными выгодами. При этом, изучая механизмы рыночной смены собственника и контроля, авторы известных теоретических моделей (С. Гроссман и О. Харт, А. Шлайфер и Р. Вишны, Д. Хиршлайфер и Ш. Титмен и др.) обычно предполагают, что многие (все) участники указанных операций могут достаточно точно предвидеть хозяйственные результаты той реорганизации фирмы, которую предпримет новый собственник.

К числу важнейших функций слияний и поглощений можно отнести перераспределение производственных ресурсов в пользу более эффективных компаний. Объектом поглощения чаще всего служит сравнительно менее эффективная компания. С этой гипотезой согласуются данные об отношении рыночной стоимости фирмы к восстановительной стоимости ее реального капитала: у компаний-покупателей значение коэффициента Тобина (q), как правило, значительно превышало значение соответствующего коэффициента у корпораций-целей¹. О благотворном влиянии слияний и поглощений на эффективность приобретаемых и реорганизуемых предприятий свидетельствуют результаты многочисленных исследований. Так, например, результаты анализа за длительный период свыше 20 тыс. предприятий, принадлежащих 5700 корпорациям США, свидетельствуют о том, что смена владельца, как правило, сопровождалась повышением хозяйственной эффективности, в том числе ростом совокупной производительности факторов². Во многих случаях за перехватом контроля в корпорации следовали увольнение команды менеджеров, осуществлявших неэффективное руководство фирмой, и радикальная реорганизация ее деятельности. «Негоризонтальные» слияния и поглощения при прочих равных условиях обнаруживали более благоприятный финансовый эффект, чем «горизонтальные».

Сравнительный анализ потенциальных целей и эффектов классического рынка корпоративного контроля свидетельствует о существенных расхождениях с современной российской практикой государственных компаний. Хотя пока невозможно оценить даже среднесрочные последствия поглощений 2000-х годов с точки зрения эффективности и смены стратегии, очевидно, что, во-первых, компании-цели по уровню эффективности не уступали «агрессору», во-вторых, по крайней мере в случае «горизонтальных» поглощений отмечался первичный отрицательный эффект в отношении производственных показателей (так, и в «Юганскнефтегазе», и в «Сибнефти» в 2005 г. зафиксированы снижение добычи и рост издержек по сравнению с 2004 г.).

Экспансия государственных компаний — естественных монополий в другие отрасли вступает в явное противоречие с ранее предпринимавшимися усилиями по сокращению их участия в непрофильных бизнесах, которые отвлекают средства от инвестирования в основные виды деятельности, оказывая опосредованное давление на издержки производства, а косвенно и на процесс ценообразования на продукцию и услуги.

Пока, по всей видимости, можно отметить только одну формально общую черту — смену менеджерской команды, что типично для любой модели. Вместе с тем смена менеджмента как следствие классической сделки слияния или погло-

¹ *Andrade G., Mitchell M., Stafford E.* New Evidence and Perspectives on Mergers // *Journal of Economic Perspectives*. 2001. Vol. 15. May.

² *Lichtenberg F.* Corporate Takeovers and Productivity. MIT Press, 1992.

шения обусловлена дисциплинирующей ролью рынка корпоративного контроля (санкции за предыдущие провалы высшего управленческого персонала), тогда как в российской практике приоритетной является задача перехвата контроля финансовых потоков. Определенные сходные тенденции можно найти в тех случаях, когда слияния и поглощения применялись не столько для перехвата корпоративного контроля, сколько для того, чтобы использовать преимущества от объединения капиталов или изъять из рыночного оборота акции некоторых компаний.

Необходимо заметить также, что регулярные операции, связанные со слияниями и поглощениями, предполагают достаточно высокий, нечасто встречающийся и сегодня уровень развития рынков корпоративного контроля. Как свидетельствует опыт стран Западной Европы и Японии, рынок корпоративного контроля может в полной мере осуществлять функции децентрализованного регулирования эффективности лишь в том случае, когда он опирается на развитую инфраструктуру рыночных отношений, в частности на четко определенные права собственности, действенный инфорсмент контрактных прав и прав собственности и эффективные процедуры банкротства. Наконец, практически невозможно сопоставлять современную мировую и российскую (в части интервенций госкомпаний) практику применения методов защиты от враждебных поглощений. Очевидно, что они не могут работать против административного ресурса под названием «государство».

Еще один принципиальный момент — обострение конфликта интересов, когда *государство выступает одновременно как законодатель, регулятор и активный самостоятельный игрок* (через госкомпании и банки) на рынке корпоративного контроля.

Масштабы и характер прямого государственного участия в экономике, тем более если принять во внимание вариант «частной ренты» как жизнеспособный, прямо влияют на состояние дел в сфере *гарантий и защиты прав собственности*.

Именно государство как инициатор имущественной экспансии становится наиболее заинтересованным в отсутствии четких «правил игры» в сфере имущественных отношений. Здесь вполне уместна аналогия со второй половиной 1990-х годов, когда интересы субъектов постприватизационного передела собственности в частном секторе и бурного становления частных корпоративных групп эффективно препятствовали введению адекватных ограничительных норм в сфере корпоративного права, банкротств, рынка ценных бумаг, оптимизации реорганизационных процедур, государственных предприятий и т. д. В середине 2000-х годов им на смену приходят государственные компании и предприятия, выполняющие интервенционистские функции.

Одновременно происходит заметное сужение возможностей полноценной реализации частным собственником его основополагающих прав, прежде всего распоряжения (в терминологии классической триады) или права отчуждения всей совокупности других прав (в терминологии теории прав собственности). Необходимость политического согласования сделок с теми или иными значимыми активами, тем более за рубежом, не только подтверждает системный характер вмешательства государства в сферу рыночных отношений, но и обесценивает понятие частной собственности в принципе. Кому нужна собственность, которую при прочих равных условиях собственник не вправе продать без одобрения третьих лиц и по адекватной цене?

Хорошо известно, что история эволюции форм частной собственности — это прежде всего разделение феномена политической власти и собственности. Совре-

менные ее формы в первую очередь предполагают, что причастность к (верховой) власти не является больше необходимым условием реализации прав собственности. То, что можно наблюдать в современной России, весьма слабо согласуется с данным тезисом. С очевидной долей условности можно провести аналогии со странами древнего Востока, где власть-собственность — «это не столько собственность, сколько власть, так как функции собственника здесь опосредованы причастностью к власти...»¹. Конструктивный (для современной российской практики) подход к частной собственности был, например, сформулирован наиболее известным китайским легистом Шан Яном (IV в. до н.э.), суть которого сводилась к тому, что богатый собственник — это сила, которая подрывает мощь власти². Хотя тезисы о нестабильности и защите прав собственности в современной России в последние годы стали звучать как популистская риторика или ритуальное заклинание, проблема тем не менее не становится менее острой. Расширение госсектора в описанном выше формате при современном состоянии политических институтов консервирует нестабильность прав собственности на неопределенный срок.

10.5. Государственный капитализм

Хотя проблема формирования российской модели государственного капитализма уже не раз затрагивалась как автором³, так и другими исследователями, на ней необходимо остановиться более подробно. Вероятным итогом политики имущественной экспансии, основные черты которой рассматривались выше, может стать формирование *модели государственного капитализма*, особенностью которой является сочетание следующих элементов:

- значительное усиление (расширение сферы применения) стандартных элементов государственного предпринимательства, что, видимо, рассматривается как компонент (весьма дискуссионный) обеспечения национальных интересов России;
- создание благоприятных (или, по крайней мере, нейтральных) условий функционирования для узкого круга лояльных, в том числе частных, компаний, заслуживших репутацию «государственников» и опирающихся на поддержку высокоцентрализованного и подконтрольного государственного аппарата (включая законодательные структуры и судебную власть);
- применение показательных (селективных) репрессивных мер (административного и уголовного характера) в отношении тех влиятельных экономических субъектов, которые не вписываются в выстраиваемую модель;
- асимметричность целей и методов воздействия. Поставленные и часто обоснованные цели — возврат активов, достижение прозрачности структур собственности, возврат центров прибыли в Россию, ликвидация определенных налоговых схем и т. п. — реализуются не посредством реформ в данных

¹ Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 69.

² Книга правителя области Шан / Пер. с китайского Л.С. Переломова. М., 1968.

³ См.: Радыгин А.Д. Россия в 2000—2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 42—65; Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Рынок корпоративного контроля и государство // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 62—85; Абрамов А.Е., Радыгин А.Д. Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28—44.

конкретных областях, а с помощью иных мер воздействия, формально не имеющих отношения к данным вопросам, в том числе путем применения принципа «собственность в обмен на свободу»;

- разделение представлений о национальных интересах России и принципа неприкосновенности частной собственности.

Безусловно, понятие «государственный капитализм» в его традиционном понимании не охватывает всей специфики выстраиваемой в современной России модели. Сам термин возник в социал-демократических дискуссиях начала XX в. (вопрос о достаточности национализации для перехода к социализму). Применительно к странам Запада (в том числе в академической литературе) данный термин используется прежде всего для характеристики классического государственного предпринимательства, включающего как государственную собственность, так и иные формы участия государства в хозяйственной жизни. В среде теоретиков марксизма-ленинизма как в бывшем СССР, так и за рубежом государственный капитализм традиционно рассматривался в позитивном плане как материальная предпосылка социализма, а применительно к переходному периоду от капитализма к социализму — как один из общественно-экономических укладов. Еще одна версия государственного капитализма была разработана в 40-е годы XX в. английским троцкистом Т. Клиффом, который описывал сложившийся в 1930-е годы в СССР строй как сверхмонополистический государственный капитализм, где роль совокупного капиталиста играет государство¹. После краха идей социализма и распада СССР в 1990-е годы появилось немало различных интерпретаций понятия «государственный капитализм» уже применительно к данным процессам. Существуют и точки зрения, в принципе отмечающие возможность использования данного понятия для описания процессов, происходящих в России уже в 2000-е годы².

Общепризнано также, что единой теории «государственного капитализма» не существует и в это понятие включаются различные модели экономического развития (тоталитарные, авторитарные, традиционные), в которых государство становится основным субъектом экономического процесса. Хотя модель государственного капитализма в России окончательно не сформировалась, по многим показателям она относится к авторитарным режимам — при наличии общепринятых (цивилизованных) норм в правовой базе и базисных институтов рыночной экономики. Среди ее особенностей помимо роста прямого вмешательства государства указываются общие процессы подмены государством рыночных механизмов распределения доходов и ресурсов, рост коррупции в государственных структурах, сращивание государственной бюрократии и «делового сообщества» в рамках построения административной вертикали и централизации в политической структуре. Все это ведет к нарастанию симптомов неэффективности и в перспективе ограничивает возможности для долгосрочного экономического роста³.

Возможно, применительно к современной России термин «бюрократический капитализм» был бы корректнее. Отличие от так называемой эпохи олигархического капитализма имеет принципиальный характер. В 1990-е годы определяющим признаком системы взаимоотношений крупного бизнеса и власти была

¹ См.: *Клифф Т.* Государственный капитализм в России. М., 1991.

² См., например: *Копылов Г.* Государственный капитализм. 23 ноября 2003 г. <http://www.lebed.com/2003/art350.htm>

³ См.: Государственный капитализм в России: Материалы теоретического семинара ИМЭМО РАН / Под ред. Ю.Б. Кочеврина. М.: ИМЭМО РАН, 2008. С. 13—19.

возможность прямого участия крупнейших финансово-промышленных групп в выработке или навязывании важнейших политических решений, имеющих и безусловные коммерческие выгоды.

Для 2000-х годов очевидной становится обратная ситуация, когда власть подчеркнута демонстрирует все большее пренебрежение интересами частного бизнеса в целом, навязывая свои «правила игры» и принуждая к их выполнению с помощью широкого спектра методов воздействия. «Дело ЮКОСа» подвело окончательную черту под эпохой «олигархов». Но нельзя не учитывать и то обстоятельство, что логическим продолжением политики «государственного капитализма для своих» может стать возврат к ситуации 1990-х годов. Проблема состоит в том, что *выстраиваемая система означает и появление новых потенциальных «олигархов»*. Весьма вероятна ситуация, когда с завершением консолидации (возврата) активов и переориентации финансовых потоков крупнейших естественных монополий и государственных холдингов, с укреплением отраслевых «центров силы» и межотраслевых прогосударственных альянсов их менеджмент получит карт-бланш на экспансию в частный сектор и строительство собственных групп¹.

Вероятно, с некоторой долей условности можно говорить не только о провале декларированной в начале 2000-х годов политики дистанцирования власти от бизнеса, но и о выходе на новый качественный уровень трансформации «олигархического капитализма» 1990-х годов в *«государственный олигархический капитализм»* 2000-х годов.

Очевидно также, что крайне трудно провести корректное разграничение между политикой усиления государственного контроля и имущественной экспансии (что поддается фактологическому анализу и может быть интерпретировано в контексте классического понимания государственного капитализма или, по крайней мере, элементарного наведения порядка в государственных активах) и созданием «капитализма для своих» на основе тесного переплетения интересов государственной власти и отдельных бизнес-структур. В силу этого исключительно важный вопрос о реальных конечных целях такой экспансии (стратегические интересы России в понимании инициаторов экспансии или тривиальное личное обогащение посредством перераспределения собственности) остается открытым.

Создаваемая в 2000-е годы конструкция взаимодействия «государство (власть) — собственность» предусматривает слияние государственной собственности с *вертикалью* власти. В такой модели *основная долгосрочная проблема* состоит не только и не столько в том, что «деловое сообщество» (рыночная (частная) собственность) приобретает по отношению к государству (власти) подчиненный характер. В равной степени это касается взаимодействия между государственной и частной формами собственности, которое осуществляется не по горизонтали (при рыночной предпосылке состязательности), а по *вертикали*. Отсутствие рыночной состязательности, в свою очередь, ведет к подавлению одной из форм и разрушению

¹ «На всякого равноудаленного старого олигарха найдется новый или “старый новый” равноприближенный крупный бизнесмен. Меняются не сама система и механизмы близких отношений власти и бизнеса, когда нельзя понять, где начинается одно и заканчивается другое, а видные чиновники, представляющие власть, и очень крупные предприниматели, представляющие бизнес. Модель союза власти и капитала, приватизированной власти и огосударственного капитала пока никуда не делась...Такая модель отношений нормальна для построенной политической системы и отстроенной политической элиты. Система называется государственным капитализмом, а в ней и элита околосударственная, и главным монопольным бизнес-игроком на рынке остается государство» (Колесников А. Посидим на дорожку // Огонек. 2003. № 46. С. 16–17).

рыночных механизмов и в итоге к утрате потенциала эффективности в обоих сегментах.

Уже в 2007—2008 гг. — в ходе обсуждения долгосрочных планов «инновационной институциональной среды» — государство гораздо больше внимания уделяло финансовым и регулятивным (дирижистским) аспектам экономического роста, нежели институциональным¹. В частности, характерной чертой 2007 г. стал очевидный переход в бюджетной политике к массивной бюджетной экспансии, что проявлялось прежде всего через накачку деньгами «институтов развития» и создание государственных корпораций. Подобное развитие событий вполне естественно в условиях мощного притока «дешевых денег», который продолжает захлестывать страну на протяжении нескольких лет. Непосредственными результатами такого развития событий стали пока лишь раскручивание инфляции и дальнейшее торможение институциональных реформ. Что касается вопросов модернизации политической системы (политико-правовых институтов) как абсолютного приоритета для решения остальных задач социально-экономической модернизации, то, по всей видимости, они не только не выходят за рамки локальных дискуссий на уровне отдельных политологов и экономистов, но и остаются в значительной степени закрытыми для прикладного рассмотрения в общем контексте долгосрочного развития страны.

¹ Подробнее см.: *Мау В.А.* Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 30—49.

Глава 11

Государственные корпорации как инструмент институциональной политики: основные перспективы и риски

Заметным и довольно неожиданным для многих экспертов элементом государственной политики в последние два года стало создание и активное расширение масштабов деятельности государственных корпораций¹. В течение относительно небольшого интервала времени (май—декабрь 2007 г.) были приняты федеральные законы о создании шести государственных корпораций. Эти корпорации получили широкий набор функций, значительные объемы государственного имущества (средства федерального бюджета, различные производственные и финансовые активы), обеспечивающие их деятельность на длительную перспективу.

Процесс создания государственных корпораций в 2007 г. породил множество дискуссий о рациональности такого направления государственной политики. Наибольшую озабоченность вызывал *риск дальнейшего расширения процессов создания государственных корпораций*, в том числе и в силу предложений по законодательному определению возможностей формирования государственных корпораций на уровне субъектов Российской Федерации.

С расширением масштабов практической деятельности государственных корпораций в 2008 г. активизировалось обсуждение таких рисков, как:

- усиление нерационального присутствия государства в экономике через созданные госкорпорации, слабо контролируемый рост их полномочий и активов;
- усиление непредсказуемости в поведении госкорпораций, неясность стратегии их деятельности, ухудшение бизнес-климата;
- неэффективность использования госкорпорациями ресурсов, слабость мотиваций для эффективного стратегического управления, ситуативность представления интересов государства;

¹ 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 — в тех случаях, когда используется организационно-правовая форма «государственная корпорация».

— непрозрачность функционирования и низкая подотчетность (подконтрольность) госкорпораций.

При оценке государственной политики по созданию корпораций *принципиально важно разделить два аспекта:*

1) насколько корректны оценки наличия «провалов рынка» и соответственно обоснованна направления прямого государственного вмешательства для их компенсации;

2) в какой мере оправдан выбор государством такого способа решения ключевых проблем социально-экономического развития, как создание государственных корпораций, при наличии иных, достаточно отработанных вариантов (таких, например, как формирование и реализация федеральных целевых программ, создание акционерных холдингов с государственным участием).

На наш взгляд, основные сомнения связаны прежде всего с несовершенством организационно-правовой формы «государственная корпорация», при этом недостатки и риски в деятельности государственных корпораций чаще рассматриваются как обусловленные нерациональностью (неясностью) формальных и неформальных правил, определяющих взаимоотношения менеджмента, наблюдательных советов корпораций, основных стейкхолдеров. Поэтому мы *сосредоточимся главным образом на институциональных аспектах создания и деятельности государственных корпораций, на оценке соответствующих потенциальных преимуществ и рисков.*

11.1. Особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация» и мотивы ее появления в российском законодательстве

Организационно-правовая форма «государственная корпорация» была определена в российском законодательстве в 1999 г. в качестве одной из возможных форм некоммерческих организаций¹.

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 может иметь в качестве основной цели деятельности извлечение прибыли; в то же время она вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь для достижения целей, ради которых создана;

3) корпорация может быть учреждена только Российской Федерацией, возможность создания корпораций на региональном уровне не предусмотрена;

4) каждая государственная корпорация создается на основании отдельного федерального закона, определяющего ее правовое положение;

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» был дополнен статьей 7.1 «Государственная корпорация» в соответствии с Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”».

5) корпорация учреждается Российской Федерацией на основе имущественного взноса; при этом имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации;

6) для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных Гражданским кодексом РФ.

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;
- 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.

Применительно к организационно-правовой форме «государственная корпорация» можно отметить следующие существенные изъяны:

- нечеткость понятия «общественно полезные функции» допускает возможность расширительных трактовок при обосновании необходимости использования организационно-правовой формы «государственная корпорация»;
- наделение государственной корпорации государственным имуществом фактически представляет собой «безвозмездную приватизацию» этого имущества;
- в базовом Законе о некоммерческих организациях крайне ограничен и формален перечень вопросов, которые должны быть определены в законах о создании государственных корпораций¹, по ряду принципиальных вопросов — органы и порядок управления деятельностью корпорации, порядок использования ее имущества в случае ликвидации — закон не определяет даже какие-либо общие рамки. Как следствие существует риск недостаточной законодательной определенности принципов деятельности госкорпораций и чрезмерной вариативности правовых конструкций на уровне законов о создании государственных корпораций.

Дополнительные риски порождает установленная законодательно возможность неприменения норм Закона о некоммерческих организациях к государственной корпорации, если это предусмотрено законом о ее создании². Это теоретически открывает возможность создавать под каждую новую государственную корпорацию свою глубоко индивидуальную организационно-правовую форму, выходя при

¹ Законом «О некоммерческих организациях» установлено, что порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации, порядок использования имущества корпорации в случае ее ликвидации, а также наименование, место нахождения и порядок управления деятельностью корпорации (органы управления, порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц корпорации и их освобождения) определяются в законе, предусматривающем создание государственной корпорации.

² Часть 4 ст. 7.1 Закона «О некоммерческих организациях».

этом без каких-либо ограничений за нормы базового закона. Подобная беспрецедентная гибкость правовой конструкции юридического лица, с одной стороны, делает государственные корпорации привлекательным и потенциально мощным, «многоцелевым» инструментом государства, а с другой — порождает высокие риски «экономического волюнтаризма» в применении данного инструмента.

По всей вероятности, изначально предполагалось, что *данная организационно-правовая форма будет использоваться лишь в исключительных случаях*, при этом требование о принятии по каждой государственной корпорации отдельного федерального закона не только существенно ограничит интерес к созданию таких субъектов, но и позволит в рамках законов о создании государственных корпораций подробно определить принципы и порядок их деятельности.

Исторически организационно-правовая форма «государственная корпорация» была введена в связи с необходимостью срочного решения задачи санации российской банковской системы после финансового кризиса в 1998 г. Сначала для решения этой задачи Правительством РФ¹ было принято решение о создании небанковской кредитной организации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» в форме ОАО, однако в дальнейшем возникла необходимость существенно расширить полномочия данной структуры по проведению реструктуризации кредитных организаций. В результате Президентом РФ в один день (8 июля 1999 г.) были подписаны 2 закона: один — определяющий новый вид некоммерческих организаций (государственную корпорацию)², другой — предусматривающий в том числе преобразование ОАО «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» в государственную корпорацию «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»³.

Отметим, что до 2007 г. — в течение более чем семи лет с момента появления организационно-правовой формы «государственная корпорация» — государство всего дважды использовало данную форму (рис. 11.1). Первая госкорпорация, как мы только что указали, была создана в 1999 г. в соответствии с Законом о реструктуризации кредитных организаций (при этом в июле 2004 г. была законодательно определена ликвидация данной корпорации⁴), а вторая — уже только в конце 2003 г., когда был принят Закон о страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, предусматривающий в том числе создание государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»⁵.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20 ноября 1998 г. № 1642-р.

² Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 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».

³ Часть 4 ст. 46 Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций».

⁴ Статьей 2 и ч. 1, 2 ст. 5 Федерального закона от 28 июля 2004 г. № 87-ФЗ «О признании утратившими силу Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций”» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации “Агентство по реструктуризации кредитных организаций” была определена ликвидация государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» и передача ее денежных средств в качестве имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов».

⁵ 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).



Рис. 11.1. Создание государственных корпораций в России

Таким образом, до 2007 г. государственные корпорации создавались в исключительных случаях в финансово-банковской сфере на стыке полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ. В этот период нормы по созданию и деятельности госкорпораций «погружались» в более широкий контекст регулирования в соответствующих областях, а сами корпорации четко позиционировались как инструмент, а не самостоятельная сверхзадача¹. Достаточно подробная регламентация в этих законах порядка функционирования корпораций, особенностей регулирования в областях их деятельности в существенной мере компенсировала чрезмерную рамочность и ограниченность норм базового Закона о некоммерческих организациях.

11.2. Объективные и субъективные предпосылки формирования государственных корпораций в 2007 г.

В 2007 г. ситуация принципиально изменилась: в течение года — в очень сжатые сроки — были рассмотрены и приняты федеральные законы о создании 6 крупных государственных корпораций, на которые возложено решение долгосрочных приоритетных задач экономического, социального и политического характера (табл. 11.1).

¹ Следует обратить внимание на то, что в названиях этих законов нет упоминания о корпорациях.

Таблица 11.1

**Основные цели деятельности созданных в 2007 г.
государственных корпораций**

Наименование государственной корпорации	Дата создания	Цель деятельности корпорации
1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности («Внешэкономбанк»)	17 мая 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, на защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства
2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (ГК «Роснано»)	19 июля 2007 г.	Содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развитию инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии
3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	21 июля 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»)	30 июля 2007 г.	Осуществление управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних 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»)	23 июля 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, привлечению инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс
6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (Госкорпорация «Росатом»)	1 декабря 2007 г.	Проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, обеспечение ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развитие атомной науки, техники и профессионального образования, осуществление международного сотрудничества в этой области

Созданные в 2007 г. государственные корпорации глубоко различны по задачам, функциям, базовым принципам деятельности. Если создание Банка развития, Фонда содействия реформированию ЖКХ можно рассматривать как некоторые элементы эволюции в применении организационно-правовой формы «государственная корпорация», то создание других государственных корпораций существенно выбивается из этой линии и в значительно большей степени связано с реализацией отраслевых (секторальных) приоритетов, а также корректировкой административной системы.

По стратегическим задачам, по основной направленности созданные в 2007 г. государственные корпорации могут быть условно разбиты на *три основные группы*:

1) Внешэкономбанк, «Роснано» — компенсация «провалов» как рынка, так и государственной системы управления, формирование финансовых институтов развития в виде госкорпораций;

2) Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой» — повышение эффективности и гибкости административной системы, «аутсорсинг» отдельных функций государственных органов управления на уровень госкорпораций;

3) «Росатом», «Ростехнологии» — повышение конкурентоспособности отдельных стратегических секторов (отраслей), обеспечение национальной безопасности, реструктуризация и консолидация соответствующих государственных активов.

Рассматривая *причины столь кардинального усиления внимания государства к созданию государственных корпораций, надо выделить следующие основные факторы*.

Во-первых. 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. 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, так как в условиях существующей административной системы он малоэффективен при решении проблем, имеющих межведомственный характер, не позволяет осуществлять вложения в капиталы создаваемых хозяйствующих субъектов, ограничен в возможностях поддержки долгосрочных проектов привязкой к бюджетному циклу.

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

В-третьих. Значимым фактором «переключения» внимания государства на создание государственных корпораций представляется ограниченность 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 — начале 2007 г. государство вполне

«обходилось» созданием ОАО¹, 100% акций которых находятся в федеральной собственности, решая при этом такие значимые 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»;

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 уже в 2006 г. стало очевидным, что процесс создания крупных государственных структур в форме ОАО слишком длителен, занимает иногда несколько лет (в значительной степени это определялось объективной необходимостью выполнения норм законодательства о приватизации). В дополнение к этому в начале 2007 г. появился опыт разработки и обсуждения в Государственной Думе РФ проекта закона «О банке развития», предусматривающего создание государственной корпорации, и соответственно сработал «фактор примера».

По нашему мнению, при принятии решений о создании госкорпораций соответствующие риски и проблемы достаточно четко осознавались в политических элитах, однако существенное торможение в развитии иных инструментов реализации экономической политики привело к тому, что *низкие издержки создания государственных корпораций в известной мере «перевесили» высокие издержки обеспечения их эффективной работы*. В некоторых случаях использование формы государственной корпорации позволило упростить процедуры, сократить сроки и расширить возможные направления реструктуризации государственных активов в промышленности. В то же время создание госкорпораций на основе законов позволило «перенести» процесс принятия решений из Правительства в Федеральное Собрание (и тем самым из-за его однополярности существенно упростить и укоротить данный процесс), а также расширило состав властных элит, способных инициировать предложения по созданию госкорпораций.

При создании каждой из государственных корпораций имелся *ряд довольно специфических и ситуативных обстоятельств*, дополнительно определивших выбор данной организационно-правовой формы. Рассмотрим эти вопросы применительно к каждой из созданных корпораций.

1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»

Создание данной корпорации было направлено на формирование эффективного государственного финансового института развития. Правительством РФ 19 января 2006 г. был утвержден, в частности, такие меры, как разработка концепций развития государственных финансовых институтов развития, разработка законопроекта об экспортно-импортном банке². В конце января 2006 г. на выс-

¹ 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 nanoиндустрии и атомной отрасли).

² Пункты 40, 73 Плана действий Правительства РФ по реализации в 2006 г. положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008), утвержденного распоряжением Правительства РФ 19 января 2006 г.

шем политическом уровне было объявлено о планах создания Российского банка развития¹. Данная задача могла быть решена несколькими путями, в частности, рассматривались следующие варианты:

1) создание государственной корпорации на основе передачи активов Внешэкономбанка СССР, в том числе акций ЗАО «Росэксимбанк», а также 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 еще две задачи:

- проведение реорганизации Внешэкономбанка СССР, определенной «Стратегией развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года», урегулирование его статуса;
- экономия государственных финансовых расходов по обеспечению 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 из-за 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 корпорации², хотя при этом и назывались такие возможные риски, как ограничение возможностей самостоятельного привлечения ресурсов, дисбалансы и конфликт интересов в развитии ее структурных элементов, недостаточная транспарентность деятельности, дополнительная бюрократизация.

2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»

Созданию данной корпорации предшествовал достаточно длительный цикл выстраивания государственной политики по развитию nanoиндустрии. Вопросы развития нанотехнологий и nanoиндустрии обсуждались неоднократно на заседаниях Правительства РФ: 18 ноября 2004 г. была одобрена Концепция развития в Российской Федерации работ в области нанотехнологий на период до 2010 г., 25 августа 2006 г. — Программа координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации. Однако принятые меры носили фрагментарный характер, принятие решений по ряду важных мер задерживалось (напри-

¹ Президент РФ на пресс-конференции 31 января 2006 г. объявил о планах создания Российского банка развития с уставным капиталом 2,5 млрд долл.

² На заседании Правительства РФ 14 декабря 2006 г. был одобрен проект федерального закона «О Банке развития», предусматривающий использование организационно-правовой формы «государственная корпорация».

мер, в отношении ФЦП по развитию инфраструктуры наноиндустрии¹, по созданию Фонда развития наноиндустрии для прямого инвестирования в капиталы перспективных компаний).

В значительной 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, на которую возложены задачи организационной и финансовой поддержки инновационной деятельности в сфере нанотехнологий, а 26 апреля 2007 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию призвал как можно скорее завершить разработку и принять закон о создании специальной Российской корпорации нанотехнологий, которой государством должно быть выделено не менее 130 млрд руб.

На выбор государственной корпорации в качестве формы создаваемой организации, вероятно², 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, на выполнение функций госзаказчика по ФЦП.

3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Создание корпорации в данном случае стало в значительной мере реакцией на 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 были в основном одобрены 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.

¹ 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 годы» была утверждена 2 августа 2007 г. постановлением Правительства РФ № 498.

² В этом случае довольно сложно судить о первичности данных причин, так как, 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.

Однако в соответствии с этими документами меры по поддержке проведения собственниками помещений капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов были связаны преимущественно с внесением изменений в Жилищный кодекс РФ в части определения дополнительных форм предоставления бюджетных средств, с принятием соответствующих региональных программ, причем эти меры планировалось реализовать только в 2008 г.

Возможно, это и стало причиной применения более радикальных средств 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 корпорации¹ 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, региональных адресных программ.

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

Создание данной корпорации, по нашему мнению, в определенной степени является следствием «фактора примера» (создания других госкорпораций) 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 гг.)». 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 дали дополнительные аргументы в пользу создания ГК «Олимпстрой»² для формирования единого центра управления строительством олимпийских объектов, реализации соответствующих управленческих функций, улучшения условий по взаимодействию с

¹ 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.

² Следует заметить, что при обсуждении законопроекта о создании ГК «Олимпстрой» в Государственной Думе в ряде заключений содержались сомнения в целесообразности создания этой государственной корпорации и особенно в бессрочном характере ее деятельности.

частными инвесторами. В Федеральном законе о создании данной корпорации предусмотрено утверждение Правительством РФ Программы строительства олимпийских объектов и развития г. 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 гг.)”»¹.

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

Основой для создания корпорации должно стать ФГУП «Рособоронэкспорт»², являющееся государственным посредником по экспорту (импорту) продукции военного назначения, а также контролирующее крупные пакеты акций ряда крупных российских 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 сомнения³.

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 также аккумулирование средств входящих в нее компаний, формирование ряда системообразующих экспортно-ориентированных 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»;

¹ 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 гг.)» (постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991 «О программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта»).

² 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”».

³ 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.

- ОАО «Рособоронэкспорт» является государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения¹;
- 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 подконтрольны функции по осуществлению внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

По нашему мнению, создание данной корпорации в известной мере означает формирование еще одного центра принятия решений по выработке и реализации политики развития оборонно-промышленного и машинотехнического комплексов, что можно рассматривать как расширение конкуренции различных государственных институтов со всеми 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 документов². С 2006 г. такой составляющей атомной отрасли, как атомный энергопромышленный комплекс, стало уделяться особое внимание — Правительством РФ была одобрена долгосрочная ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007—2010 годы и на перспективу до 2015 года»³. 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 закон⁴, а в апреле Президентом РФ был подписан указ, предусматривающий создание ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс»⁵. Таким образом, в гражданском секторе атомной отрасли началась крупномасш-

¹ 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).

² Программа развития атомной энергетики Российской Федерации на 1998—2005 годы и на период до 2010 г., утверждена постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 815; Стратегия развития атомной энергетики России на первую половину XXI века, одобрена Правительством Российской Федерации 25 мая 2000 г.

³ Постановление Правительства РФ от 6 октября 2006 г. № 605.

⁴ 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.

⁵ 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» и внесение в его уставный капитал до 1 августа 2007 г. акций ряда ОАО гражданского сектора атомной отрасли, передача определенных федеральных государственных образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, а до 1 декабря 2007 г. — внесение акций ОАО, создаваемых путем преобразования ГУПов.

табная 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 проблемы совершенствования управления ядерным оружейным комплексом, не утратила актуальности задача проведения единой стратегии, инвестиционной и технической политики применительно ко всей атомной отрасли¹. В связи с этим Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 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 государственной корпорации (как организационно-правовой формы) определялся, вероятно, необходимостью сочетания в одном субъекте функций государственного органа управления с проведением полномасштабной реструктуризации имущества атомной отрасли, создания 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 заметить, что:

- создание каждой из государственных корпораций служит элементом в той или иной довольно длинной цепочке 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 до-

¹ 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 рынках, а кроме того, решающую задачи обеспечения интересов государства в сфере обороны.

- полнением и развитием на определенной стадии, своеобразной организационной надстройкой;
- в ряде случаев создание корпорации стало способом преодоления торможения в обсуждении и выработке решений по отдельным ключевым проблемам в Правительстве РФ.

11.3. Особенности обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г. и издержки скоротечности данного процесса

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 вносились либо депутатами, либо Президентом РФ¹. В то же время эти законопроекты принимались в максимально сжатые сроки — через 1,5—2 месяца после внесения, при этом на рассмотрение в Государственной Думе приходилось лишь 1—1,5 месяца (рис. 11.2).

	2007											
	Янв.	Фев.	Мар.	Апр.	Май	Июн.	Июл.	Авг.	Сен.	Окт.	Ноя.	Дек.
Правительство РФ	БАНК РАЗВИТИЯ											
Депутаты Госдумы	РОСНАНО											
Депутаты Госдумы	ФОНД СОДЕЙСТВИЯ РЕФОРМИРОВАНИЮ ЖКХ											
Депутаты Госдумы	ОЛИМПСТРОЙ											
Президент РФ	РОСТЕХНОЛОГИИ											
Президент РФ	РОСАТОМ											

Рис. 11.2. Процесс обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г.

В принципе обсуждение в Государственной Думе законопроектов о создании государственных корпораций было относительно критичным: наиболее часто высказывались замечания по составу функций и полномочий корпораций, 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 деятельно-

¹ Такой «переход» законодательной инициативы по внесению законопроектов о создании государственных корпораций от Правительства РФ к депутатам и Президенту РФ во многом определялся тем, что временные издержки процессов разработки и обсуждения законопроектов в Правительстве РФ стали особенно ощутимыми на фоне ограниченности времени.

стью. В результате некоторые из наиболее спорных положений¹ законопроектов, в том числе касающиеся избыточных функций и полномочий, были исключены. Вместе с тем ряд существенных замечаний (как специфических для отдельных корпораций², так и более универсальных³) не был принят во внимание при доработке законопроектов.

В конечном счете *скоротечный процесс принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г. обусловил целый ряд значимых проблем*, имеющих отношение как к «качеству» законодательного определения данной организационно-правовой формы, так и к функционированию созданных госкорпораций.

Применительно к законодательному регулированию создания и деятельности госкорпораций можно отметить следующие *проблемы*:

1. *«Рамочность» принятых законов о создании государственных корпораций.* Практически все принятые законы отличаются низким уровнем детализации⁴ условий и принципов деятельности корпораций (за единственным исключением в виде Закона о создании 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 отсылочные нормы, что это может быть сделано на основе соответствующего федерального закона (порядок ликвидации корпорации определен только применительно к Фонду содействия реформирования ЖКХ, в отношении которого зафиксирован срок его деятельности⁵).

2. *Низкий уровень «унификации» норм принятых законов о создании 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 стилистике⁶.

¹ Можно привести следующие отдельные примеры: в соответствии с первоначальным текстом законопроекта о создании ГК «Роснано» предполагалось предоставить данной корпорации ряд функций государственных органов власти (по разработке и согласованию нормативных правовых проектов, по выполнению функций госзаказчика по реализации ФЦП), право корпорации использовать до 10% сумм бюджетного финансирования на административно-управленческие расходы; в законопроекте о создании госкорпорации «Ростехнологии» устанавливалось право правления данной корпорации определять порядок и размеры регулярных и/или единовременных поступлений (взносов) от организаций, акции (доли) которых находятся в собственности корпорации; в законопроекте о создании госкорпорации «Олимпстрой» содержалась норма, что имущество данной корпорации состоит из имущественных взносов Российской Федерации, Краснодарского края и г. Сочи.

² 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).

³ К замечаниям такого рода 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.

⁴ Для таких госкорпораций, как «Росатом», «Олимпстрой», недостаточная детализация законов по их созданию в определенной степени компенсируются программами развития соответствующих областей.

⁵ В соответствии с ч. 6 ст. 3 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» данный фонд действует до 1 января 2012 г.

⁶ Обращаем внимание на то, что различается даже стиль определения полного и краткого названий корпораций (например, ГК «Роснано», госкорпорация «Росатом», государственная корпорация «Ростехнологии»).

3. *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 некоммерческих организациях, однако этого не произошло. Лишь в одном случае параллельно с принятием Закона о Банке развития для обеспечения возможностей заимствования им средств в нормы Закона о некоммерческих организациях было внесено дополнение в части возможности формирования уставного капитала госкорпорации, определяющее минимальный размер ее имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов¹.

Применительно к функционированию госкорпораций в качестве *наиболее значимых издержек «стремительности» обсуждения законопроектов об их создании* можно выделить следующие:

1. Чрезмерно общий и структурно фрагментарный характер законов о создании государственных корпораций, низкий уровень законодательной регламентации деятельности корпораций привели к *задержке с началом реальной работы корпораций по решению их основных задач, усилению рисков «теневого» лоббирования интересов различных сторон, «конъюнктурности» в принятии решений в ущерб стратегичности и последовательности.* Большинство созданных корпораций смогло приступить в полной мере к реализации базовых функций лишь по истечении нескольких месяцев — до этого происходил процесс формирования и согласования различных документов, определяющих их практическую деятельность.

Создание корпораций приводит к существенному изменению «расстановки сил» в системе государственного управления, к переходу к принятию отдельных важных решений на уровень корпораций, что при недостаточной регламентации² деятельности корпораций, отсутствии в принятых законах норм, связанных с выявлением и урегулированием возможных конфликтов интересов в процессе функционирования корпораций, краткости и неполноте норм по взаимоотношениям корпораций с органами государственной власти существенно повышает соответствующие риски.

2. Создание госкорпораций до определения стратегий, концепций их деятельности, недостаточная обоснованность размеров и состава имущественных взносов в сочетании с закрытостью (кулуарностью) процессов подготовки и обсуждения проектов создания госкорпораций, ограниченностью (неопределенностью) требований к транспарентности их деятельности привели к *ухудшению бизнес-климата и недоверию к госкорпорациям со стороны общества* (прежде всего экспертного и бизнес-сообщества).

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

¹ 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»».

² 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 утверждается Правительством РФ 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 РФ.

своей деятельности, принципов построения взаимоотношений с бизнес-сообществом. Сомнения в рациональности деятельности созданных госкорпораций, особенно в начале их функционирования, во многом обуславливались недостаточной регламентацией вопросов, связанных с осуществлением государственного контроля за деятельностью корпораций, отсутствием эффективных инструментов гражданского контроля за их деятельностью.

3. Интенсивность процесса создания в 2007 г. разнородных корпораций породила в различных властных элитах ощущение, что данное направление государственной политики может быть существенно расширено. Это повлекло формирование множества предложений по созданию новых корпораций, привело к существенному усилению соответствующего лоббирования, что *повысило риск превращения данного инструмента из исключительного в массовый*.

В данном контексте уместно напомнить про появившиеся в 2007 г. предложения 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. Впрочем, на сегодняшний день можно говорить о том, что *угроза дальнейшего разрастания процесса создания госкорпораций в ближайшее время едва ли осуществится: так, компании «Росрыбфлот» и «Росавтодор» планируется создать в форме акционерных обществ, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства создан в организационно-правовой форме фонда*.

11.4. Развитие деятельности государственных корпораций в 2007—2008 гг.

Процессы становления и развития каждой из корпораций в 2007—2008 гг. характеризовались целым рядом специфических особенностей и были при этом весьма динамичными. В связи с этим мы дадим *краткую характеристику развития деятельности госкорпораций*.

1. Внешэкономбанк

Важной специфической чертой Внешэкономбанка является его создание путем преобразования действующего Банка внешнеэкономической деятельности СССР, поэтому можно считать, что функционирование госкорпорации началось с момента ее официального образования. Также заметим, что Законом о создании госкорпорации предусматривалось внесение в уставный капитал Внешэкономбанка 100% акций ОАО «Российский банк развития» и порядка 5% акций ЗАО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк»¹. Соответствующее решение было принято Правительством РФ в декабре 2007 г.²

Если рассматривать деятельность госкорпорации именно в качестве нового института развития, то отправной точкой следует считать принятие через 2 месяца после официального создания госкорпорации меморандума о финансовой по-

¹ Поясним, что собственником оставшейся части акций являлся Банк внешнеэкономической деятельности СССР.

² Распоряжение Правительства РФ от 7 декабря 2007 г. № 1766-р.

литике Внешэкономбанка, определившего основные направления, показатели и ограничения его инвестиционной и финансовой деятельности¹. Первые решения об одобрении поддержки инвестиционных проектов, удовлетворяющих положениям данного меморандума, были приняты в марте 2008 г., т. е. спустя 10 месяцев с момента официального создания госкорпорации. К октябрю 2008 г. Наблюдательный совет Внешэкономбанка одобрил участие госкорпорации в реализации уже более чем 20 крупных проектов на сумму около 200 млрд руб.

За прошедший с момента создания период госкорпорацией заключены соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с рядом федеральных органов власти, региональных администраций, крупнейших государственных компаний (ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ГК «Ростехнологии», ОАО «Роснефть»).

С сентября 2008 г. госкорпорация стала важным инструментом обеспечения финансовой устойчивости отечественных кредитных организаций. Примерами мер адресной поддержки, реализуемых госкорпорацией, может служить приобретение 98% акций ОАО АКБ «Связь-банк», системной поддержки — предоставление крупных долгосрочных кредитов специализированным банкам (ОАО «Банк ВТБ» и ОАО «Россельхозбанк»), наделение Внешэкономбанка правом оказывать финансовую поддержку российским организациям по обслуживанию иностранных заимствований². Для этих целей госкорпорации предоставлены дополнительные ресурсы³.

На наш взгляд, будет весьма сложно обеспечить в рамках одной госкорпорации разумное сочетание реализации мер по преодолению финансового кризиса и решения задач поддержки долгосрочных инновационных и инвестиционных проектов (есть риск, что усилия будут сконцентрированы на первом направлении в ущерб второму).

2. Госкорпорация «Роснано»

Практическая деятельность госкорпорации по поддержке проектов развития nanoиндустрии началась, по сути, спустя 10 месяцев после даты ее официального создания. Однако до этого момента госкорпорацией был выполнен значительный объем подготовительных работ: принято значительное число документов, сформирован ряд органов, изучена сфера деятельности и т. п.

За первый год функционирования госкорпорации к ней поступило около 650 заявок от более чем 350 организаций. В конце мая 2008 г. Наблюдательный совет госкорпорации утвердил первый инвестиционный проект по производству асферических оптических элементов. К настоящему времени руководством корпорации приняты решения о финансировании нескольких проектов на сумму свыше 1 млрд руб.

¹ Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007-р.

² Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

³ В соответствии с Законом «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» Банк России размещает во Внешэкономбанке депозиты на общую сумму до 50 млрд долл. США сроком на один год. Кроме того, во Внешэкономбанке могут быть размещены на депозиты средства Фонда национального благосостояния сроком до 31 декабря 2019 г. на общую сумму до 450 млрд руб.

Важным направлением деятельности госкорпорации является ее участие в инфраструктурных проектах и программах. Она ведет работу по развертыванию, поддержанию и координации деятельности новых и уже существующих элементов нанотехнологической инфраструктуры: софинансирует развитие материально-технической базы центров коллективного пользования, научно-внедренческих центров, включая центры инжиниринга, а также некоммерческих институтов развития, таких, как технопарки, центры трансферта технологий, особые экономические зоны и бизнес-инкубаторы. В госкорпорацию поступило порядка 10 инфраструктурных проектов. Кроме того, до конца 2008 г. она планирует осуществить запуск нескольких пилотных образовательных проектов, направленных в первую очередь на подготовку и переподготовку специалистов, необходимых для реализации инвестиционных проектов в сфере нанотехнологий, которые госкорпорация финансирует или планирует финансировать¹. В госкорпорацию поступили заявки нескольких ведущих вузов страны на реализацию пилотных проектов, один из которых был утвержден Наблюдательным советом в конце сентября 2008 г.

Отметим, что госкорпорация прилагает значительные усилия для развития системы связей и популяризации своей деятельности, в том числе на международном уровне. За прошедший период ею заключены соглашения о сотрудничестве с рядом федеральных органов власти, региональных администраций, российских (в частности, ГК «Росатом») и зарубежных компаний, корпорация ведет подготовку Международного форума по нанотехнологиям².

Существенным событием для госкорпорации следует признать смену ее генерального директора в сентябре 2008 г.³

За прошедший период деятельность госкорпорации была в значительной степени связана с подготовкой к непосредственному осуществлению функций по поддержке развития nanoиндустрии — с вопросами изучения и анализа ситуации на рынках, разработки стратегии своей деятельности, определения принципов и процедур поддержки проектов, развития партнерских связей, популяризации своей деятельности, тогда как собственно реализация проектов началась спустя почти год после создания корпорации. В дальнейшем с учетом регламентации деятельности госкорпорации, отработки процедур отбора проектов в пилотном режиме можно ожидать активизации и расширения масштабов ее деятельности по поиску и отбору инновационных проектов в области nanoиндустрии.

3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Данная госкорпорация начала практическую деятельность по предоставлению ресурсов примерно через полгода с момента ее официального создания. Тем не менее еще в конце 2007 — начале 2008 г. был принят ряд документов, касающихся практической деятельности госкорпорации и порядка ее взаимодействия с регионами.

Первая заявка на предоставление финансовой поддержки была одобрена правлением госкорпорации в феврале 2008 г. Однако уже к концу июля число одоб-

¹ <http://www.rosnano.ru/Publication.aspx?PublicationId=860>

² О высоком статусе данного мероприятия свидетельствует хотя бы тот факт, что его проведение одобрено распоряжением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 1169-р.

³ Указом Президента РФ от 22 сентября 2008 г. № 1401 генеральным директором госкорпорации назначен А.Б. Чубайс.

ренных заявок достигло 60. Параллельно развивалась деятельность по информированию региональных властей о процедурах взаимодействия с фондом, порядке расходования выделяемых средств и т. п. Кроме того, госкорпорация начала проводить проверки в отношении порядка освоения предоставляемых ресурсов.

К настоящему времени одобрены и реализуются заявки (в том числе целый ряд повторных) около 70 субъектов РФ на предоставление финансовой поддержки. Кроме того, госкорпорацией заключены соглашения о взаимодействии с рядом федеральных органов власти.

На наш взгляд, порядок и процедуры функционирования госкорпорации к настоящему моменту достаточно отработаны, фонд осуществляет деятельность в штатном режиме, поэтому риски, связанные с развитием дальнейшей деятельности, представляются нам относительно низкими.

4. Госкорпорация «Олимпстрой»

Практическое функционирование госкорпорации по сути началось после того, как Правительством РФ в конце декабря 2007 г. была утверждена Программа строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта, а также определен размер имущественного вноса Российской Федерации в госкорпорацию¹.

В настоящее время госкорпорация активно реализует программу строительства: осуществляет землеотвод, проводит конкурсы и тендеры, заключает договора на строительство объектов, организует публичные мероприятия, в том числе общественные слушания.

Заметными событиями в деятельности госкорпорации до сих пор являлись смена ее президента² (связанная, по мнению некоторых экспертов, с отставанием от графика строительства олимпийских объектов³) и расширение состава Наблюдательного совета корпорации до 16 человек⁴. Отметим также, что в прессе неоднократно возникали сообщения о разного рода проблемах в деятельности госкорпорации⁵, по которым, однако, не было официальных комментариев.

Принципиальным отличием ГК «Олимпстрой» от всех остальных государственных корпораций является «детерминированность» основного результата деятельности и сроков его достижения. Можно ожидать, что по мере приближения 2014 г. госкорпорация будет запрашивать (и, весьма вероятно, получать) дополнительные объемы ресурсов для завершения строительства олимпийских объектов в установленные сроки.

5. Госкорпорация «Ростехнологии»

За прошедший период развитие деятельности госкорпорации сочеталось с расширением и диверсификацией ее имущественного комплекса за счет разного рода промышленных активов. Практически одновременно с созданием госкорпорации

¹ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991 (в редакции постановления Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 443) «О программе строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта».

² Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2008 г. № 509-р президентом госкорпорации назначен В.В. Колодяжный.

³ См. например, *Бутрин Д., Ребров Д., Сборов А.* «Олимпстрой» дожил до перестройки // Коммерсантъ. 2008. 18 апр.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2008 г. № 1091-р.

⁵ См. например, *Гудков А., Бутрин Д.* «Олимпстрою» не помог аутсорсинг // Коммерсантъ. 2008. 21 авг.

было принято решение о передаче ей 100% акций ОАО, создаваемого на базе ФГУП «Рособоронэкспорт»¹. В конце мая 2008 г. было решено передать госкорпорации находящиеся в федеральной собственности крупные пакеты акций трех авиакомпаний для учреждения ОАО «ЭйрЮнион» совместно с группой сторонних инвесторов². Наконец, в июле 2008 г. было принято решение о передаче госкорпорации пакетов акций 183 акционерных обществ, создаваемых путем преобразования федеральных государственных унитарных предприятий, 243 существующих акционерных обществ³, а также 2 совместных предприятий с участием Российской Федерации в капитале⁴. Большинство указанных предприятий и обществ представляют различные отрасли оборонной промышленности. Кроме того, ряд организаций относятся к сфере внешнеэкономической деятельности, науки, машиностроения, металлургии, авиаперевозок, а также представляют непроизводственную сферу.

Наряду с предпринятым масштабным увеличением активов госкорпорация также была наделена в отношении дочерних компаний дополнительными функциями, в числе которых организация выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, федеральных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества, а также реструктуризация дочерних компаний, создание и развитие на их основе интегрированных структур. Кроме того, были установлены дополнительные полномочия Наблюдательного совета, среди которых:

- утверждение программ деятельности и реформирования организаций госкорпорации;
- утверждение по согласованию с Правительством РФ программы отчуждения находящихся в собственности госкорпорации акций организаций и холдинговых компаний;
- утверждение системы показателей эффективности управления организациями госкорпорации.

Параллельно с формированием производственных активов госкорпорация по ряду направлений активизировала свои усилия по содействию реструктуризации предприятий, привлечению инвестиций, реализации антикризисных мер. Так, в конце 2007 г. корпорация подписала меморандум о взаимопонимании с компаниями *Troika Capital Partners* и *Renault*⁵, а в феврале 2007 г. заключила соглашения, участниками которых помимо названных компаний являлись ФГУП «Рособоронэкспорт», ОАО «АвтоВАЗ», группа компаний «Тройка Диалог». Эти документы

¹ Указ Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577 «Об открытом акционерном обществе «Рособоронэкспорт». Заметим, однако, что данное решение до сих пор не выполнено.

² Указ Президента РФ от 26 мая 2008 г. № 853 «Об имущественном вносе Российской Федерации в государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» и об открытом акционерном обществе «ЭйрЮнион». Заметим, что решение о создании ОАО «ЭйрЮнион» было принято еще в первой половине 2007 г. (см. Указ Президента РФ от 28 апреля 2007 г. № 570 «Об открытом акционерном обществе «ЭйрЮнион»»).

³ Заметим, что 12 пакетов акций находятся в хозяйственном ведении ФГУП «Рособоронэкспорт», которое после акционирования само должно стать дочерней компанией корпорации «Ростехнологии».

⁴ Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 «Вопросы государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»».

⁵ «Ростехнологии» и Renault получили по 50% акций «АвтоВАЗа» // Gzt.ru 8 декабря 2007 г. (<http://www.gzt.ru/auto/2007/12/08/205926.html>).

были посвящены вопросам стратегического партнерства между компаниями *Renault* и АвтоВАЗ, в рамках которого предусматривалось приобретение *Renault* у группы компаний «Тройка Диалог» 25% акций ОАО «АвтоВАЗ». В конце июня 2008 г. было объявлено о намерении госкорпорации создать совместно с ОАО «АвтоВАЗ» и компанией «Тройка Диалог» холдинг по выпуску автокомпонентов¹.

В сентябре 2008 г. в ответ на кризисную ситуацию, в которой оказалось ОАО «ЭйрЮнион», госкорпорацией совместно с властями Москвы и Красноярского края по согласованию с Правительством РФ было принято решение о создании новой, объединенной авиационной компании «Авиалинии России» на базе ОАО «ЭйрЮнион», а также ряда других авиакомпаний², при этом контрольный пакет акций компании «Авиалинии России» будет принадлежать госкорпорации «Ростехнологии».

Таким образом, к настоящему времени в деятельности госкорпорации прослеживаются две взаимосвязанные линии: расширение состава производственных активов, получение дополнительных функций, полномочий и реализация на этой основе мер по формированию производственных холдингов, иногда антикризисного характера. Масштабы и направления дальнейшего расширения деятельности данной госкорпорации характеризуются высокой степенью неопределенности.

6. Госкорпорация «Росатом»

Госкорпорация была призвана заменить собой орган государственной власти — Федеральное агентство по атомной энергии, поэтому отправной точкой в ее деятельности как самостоятельного субъекта следует считать упразднение данного агентства и передачу его функций госкорпорации. Соответствующее решение было принято в марте 2008 г. — спустя почти 4 месяца после официального создания корпорации³.

Важной целью деятельности корпорации наряду с осуществлением функций органа государственной власти является также управление государственным имуществом. Решение о передаче корпорации первой «группы» государственных активов было принято в начале февраля 2008 г.⁴ — еще до ликвидации профильного федерального агентства. Затем одновременно с упразднением агентства было принято решение о передаче госкорпорации акций 5 акционерных обществ, а также права осуществлять от имени Российской Федерации полномочия собственника имущества 100 ФГУП.

Принципиально важным шагом на пути развития деятельности госкорпорации стало принятие в сентябре 2008 г. Программы ее деятельности на долгосрочный период (2009—2015)⁵. Значимость указанной программы обусловлена тем, что на-

¹ См.: *Беликов Д.* «Ростехнологии» разложат АвтоВАЗ на компоненты // Коммерсантъ. 2008. 30 июня.

² ГТК «Россия», «Кавминводоавиа», «Оренбургские авиалинии», «Саратовские авиалинии» и «Владивосток-авиа». <http://www.rostechnologii.ru/arch1.shtml>

³ Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 «О мерах по созданию государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

⁴ В соответствии с нормой Закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2008 г. № 116-р предусмотрена передача госкорпорации 100% акций ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс».

⁵ Постановление Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. № 705 «О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009—2015 гг.)».

ряду с общими целями, задачами и направлениями деятельности госкорпорации она определяет также конкретный перечень мероприятий и объемы бюджетного финансирования каждого из них.

Данная корпорация де-факто является не столько хозяйствующим субъектом, сколько органом государственной власти. Поскольку профильная сфера ее деятельности, долгосрочные цели и задачи представляются четко определенными, мы оцениваем перспективы развития деятельности данной корпорации как хорошие.

11.5. Основные проблемы корпоративного управления в созданных государственных корпорациях

На данном этапе достаточно очевидным является тот факт, что потенциал созданных государственных корпораций в значительной степени определяется имущественным вкладом 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 вноса Российской Федерации, хотя его структура (пакеты акций, имущественные комплексы, денежные средства и т. п.) применительно к каждой из корпораций достаточно индивидуальна: Внешэкономбанк получил дополнительные банковские активы и денежные средства на длительную перспективу, Фонд содействия реформированию ЖКХ и ГК «Роснано» — прежде всего денежные средства, обеспечивающие их работу на достаточно длительную перспективу, а основа вноса в госкорпорации «Росатом» и «Ростехнологии» — акции крупных производственных холдингов (ОАО «Атомэнергпром» и ОАО «Рособоронэкспорт» соответственно), а также имущественные комплексы ФГУП.

Некоторые корпорации в определенной степени «замещают» в новом качестве ранее существовавшие структуры, в том числе путем передачи отдельных полномочий: Внешэкономбанк создан на основе реорганизации и капитализации уже существовавших институтов развития («Росэксимбанк», «Российский банк развития», Внешэкономбанк СССР), госкорпорация «Росатом» обеспечивает «замещение» Федерального агентства по атомной энергии, а ГК «Олимпстрой» в связке с Программой строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта «замещает» ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014)» и Дирекцию данной ФЦП в виде ФГУП.

Административный статус созданных госкорпораций в целом весьма высокий: руководители и/или наблюдательные советы большинства этих корпораций назначаются Президентом РФ, определены достаточно длительные сроки их назначения.

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» в реализации различных схем экспортных проектов, госкорпорация «Росатом» может в полной мере задействовать опыт Федерального агентства по атомной

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

С учетом особенностей организационно-правовой формы госкорпораций представляется важным вопрос о том, *насколько рациональны системы корпоративного управления госкорпораций с позиций реализации их потенциала в решении поставленных задач.*

Для оценки корпоративного управления в госкорпорациях, в том числе с учетом их специфики как субъектов для решения публичных задач, рассмотрим, в какой степени обеспечиваются *следующие принципы:*

- 1) определенность стратегических целей, задач, направлений и принципов деятельности госкорпорации; наличие системы целевых показателей и ключевых событий в деятельности госкорпорации для оценки эффективности управления;
- 2) представительство в наблюдательных советах госкорпорацией основных стейкхолдеров; наличие процедур разрешения конфликта интересов, участия независимых директоров;
- 3) четкое распределение полномочий и ответственности между менеджментом и наблюдательным советом госкорпорации;
- 4) формализация, регламентация процедур взаимодействия между всеми участниками корпоративного управления; прозрачность деятельности как менеджмента, так и членов наблюдательного совета по управлению госкорпорацией; определенность принципов взаимодействия госкорпораций с федеральными органами исполнительной власти;
- 5) информационная прозрачность госкорпорации в плане как достигнутых результатов деятельности, так и процедур принятия решений; развитые процедуры подотчетности госкорпораций.

1) Стратегии деятельности

Наличие содержательных стратегий деятельности и их публичность представляется необходимой основой для построения рациональной системы корпоративного управления в госкорпорациях, объективной оценки результатов их деятельности, формирования системы мотиваций для менеджмента и ограничения скрытого лоббирования интересов ведомств и различных политических элит. В то же время прогресс в данном направлении представляется ограниченным.

В законах о создании госкорпораций (за исключением госкорпораций «Росатом» и «Олимпстрой»¹) не определена необходимость разработки и принятия стратегий (долгосрочных программ) их деятельности, кроме того, отсутствуют какие-либо нормативные акты, определяющие требования к таким стратегиям, порядок их разработки и обсуждения, актуализации их содержания.

¹ В Федеральном законе «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» нет требования по разработке стратегии, но есть отдельная глава 4 «Программа деятельности корпорации на долгосрочный период и порядок ее финансового обеспечения». В Федеральном законе «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горноклиматического курорта» тоже нет прямого требования по разработке стратегии, но при этом определено, что деятельность этой корпорации осуществляется в соответствии с программой строительства, утверждаемой Правительством РФ (ст. 3).

В то же время по двум госкорпорациям стратегии определены: в апреле 2008 г. Наблюдательный совет Внешэкономбанка одобрил стратегию его развития на 2008—2012 гг., а в мае 2008 г. Наблюдательный совет ГК «Роснано» одобрил стратегию деятельности до 2020 г. В то же время применительно к деятельности госкорпораций «Олимпстрой» и «Росатом» определены долгосрочные программы их деятельности: Правительством РФ в декабре 2007 г. одобрена Программа строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта, а в сентябре 2008 г. — Программа деятельности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009—2015).

Таким образом, стратегия деятельности не определена пока только госкорпорацией «Ростехнологии»¹. Учитывая масштабы и диверсифицированный характер деятельности госкорпорации «Ростехнологии», ее активное участие в реструктуризации различных, в том числе гражданских, секторов экономики, отсутствие стратегии ее деятельности ухудшает предсказуемость условий в ряде отраслей экономики и соответственно повышает риски для инвесторов.

Несмотря на наличие у Внешэкономбанка и ГК «Роснано» стратегий, необходимо отметить следующие *проблемы*.

Во-первых, стратегии деятельности госкорпораций, как правило, разрабатывались менеджментом, при этом отсутствовало достаточно широкое и гласное обсуждение данных стратегий среди различных стейкхолдеров. Это предопределило возможности для менеджмента представить проекты стратегий в «облегченном» с позиций ближнесрочных обязательств виде.

Во-вторых, в классическом понимании стратегии госкорпораций должны включать цели (задачи), основные вехи (значимые события), действия (меры), эффекты (планируемые результаты воздействия). Однако принятые стратегии почти не содержат «вех» на ближне- и среднесрочную перспективу, а эффекты (влияние) оцениваются в долгосрочной перспективе. Это существенно ограничивает возможности использования стратегий для определения системы оценки результатов текущей деятельности корпораций, качества менеджмента и формирования стимулов к рациональному управлению.

В-третьих, позитивный эффект от стратегий в значительной мере определяется их открытостью. В этом случае деятельность госкорпораций становится более предсказуемой для бизнеса, возникают существенно более широкие возможности оценки результатов деятельности корпораций всеми стейкхолдерами. Однако если стратегия ГК «Роснано» размещена в открытом доступе на сайте госкорпорации, то стратегия Внешэкономбанка не является публичным документом.

2) Представительство стейкхолдеров в наблюдательных советах

Развитая система представительства стейкхолдеров, их подгрупп в наблюдательных советах представляется важнейшим условием обеспечения объективной оценки деятельности менеджмента, сбалансированного представления публичных интересов в деятельности госкорпораций, снижения рисков субъективизма, лоббирования интересов отдельных групп и волюнтаризма в принимаемых решениях.

В законах о создании госкорпораций принципы формирования их наблюдательных советов существенно различаются. Можно заметить, что наиболее «одно-

¹ В принципе нет стратегии и у Фонда содействия реформированию ЖКХ, однако это не представляется существенной проблемой, так как деятельность данного фонда носит операционный характер и подробно законодательно регламентирована.

роден» по составу Наблюдательный совет Внешэкономбанка, который включает только членов Правительства РФ (председателя, отдельных заместителей председателя и отдельных министров). Более широкое представление интересов различных групп стейкхолдеров предусмотрено в таких госкорпорациях, как Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Роснано», «Олимпстрой»: их наблюдательные советы шире по составу по сравнению с другими госкорпорациями¹, при этом определено участие различных ветвей власти в представлении кандидатур для включения в их составы. Так, Наблюдательный совет ГК «Роснано» формируется на основе «квот» представления от Президента, Федерального собрания, Правительства. Аналогичный принцип действует и в отношении Наблюдательного совета Фонда содействия реформированию ЖКХ, который формируется по представлениям Президента, Федерального собрания, Правительства, Общественной палаты. В результате примерно треть членов в наблюдательных советах госкорпораций «Роснано», Фонд содействия реформированию ЖКХ и «Олимпстрой» не являются представителями федеральных органов власти, тем самым обеспечивается более широкое представление интересов стейкхолдеров.

Весьма важным с позиций совершенствования корпоративного управления в госкорпорациях представляется применение института независимых директоров. Это особенно актуально в отношении субъектов, реализующих публичные интересы, для разрешения конфликтов интересов и снижения зависимости составов наблюдательных советов от перестановок во властных структурах. Однако в законах по госкорпорациям отсутствуют какие-либо нормы по включению в состав наблюдательных советов госкорпораций независимых директоров. Предпринятые в последнее время государством действия по расширению применения института независимых директоров в публичном секторе пока направлены на акционерные общества с государственным участием и не затрагивают деятельность госкорпораций.

Одним из способов обеспечения представления интересов различных сторон, повышения обоснованности принимаемых решений является формирование консультативных органов в госкорпорациях, однако только в госкорпорациях «Росатом» и «Роснано» законодательно предусмотрено наличие научно-технических советов, определена их роль в системе принятия решений.

3) Распределение полномочий, ответственности между менеджментом и наблюдательными советами

Принципиальной представляется проблема того, что в законах о создании государственных корпораций установлены полномочия органов их управления, но не определены ни области, ни формы ответственности членов различных органов 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, требования к обоснованию назначений, досрочного прекращения полномочий. Это предопределяет нечеткость распределения ответ-

¹ Количество членов наблюдательного совета, не состоящих в штате госкорпорации, составляет в госкорпорациях Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой» и «Роснано» 16, 15 и 14 соответственно, тогда как наблюдательные советы других госкорпораций заметно «компактнее»: в «Ростехнологиях», «Росатоме», Внешэкономбанке — по 8 членов.

ственности за результаты деятельности корпораций, неопределенность внешних мотиваций для органов управления корпораций. Отметим, что уже к середине 2008 г. в двух госкорпорациях — «Олимпстрой» и «Роснано» — была проведена смена их руководителей, при этом ни в одном из этих случаев данные решения официально и публично не аргументировались и не соотносились с теми или иными причинами (например, конфликт интересов, завершение стартового этапа деятельности в госкорпорации и изменение характера задач, неэффективность управления и т. п.).

Законами о создании госкорпораций предусмотрено «классическое» распределение полномочий между менеджментом и наблюдательными советами: наблюдательный совет определяет приоритеты, принципы, направления деятельности корпораций, одобряет крупные сделки, заслушивает отчеты руководителя госкорпорации о результатах деятельности, тогда как исполнительный орган обеспечивает практическую реализацию в рамках установленных правил, целей и задач деятельности корпорации. В то же время в большинстве госкорпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой») усилены позиции их руководителей, которые назначаются Президентом РФ. Это можно было бы рассматривать как инструмент «персонализации» ответственности за результаты деятельности этих госкорпораций, однако при отсутствии четкой системы оценки результатов деятельности руководителей госкорпораций это, скорее, проблема, нежели преимущество. В таких госкорпорациях, как Внешэкономбанк и «Роснано» сложилась практика одобрения наблюдательными советами проектов, которые получают поддержку указанных госкорпораций (хотя необходимость такого одобрения прямо не предусмотрена законами по их созданию). В результате наблюдательные советы не только берут на себя ответственность за формирование правил и контроль их выполнения, но и начинают разделять ответственность за управленческие решения.

Для последовательной реализации стратегии деятельности госкорпораций, усиления ответственности членом наблюдательного совета за результаты деятельности весьма существенным является назначение членом наблюдательных советов на достаточно длительные сроки (естественно, при четком определении условий досрочного прекращения их полномочий), снижение зависимости составов наблюдательных советов от политической конъюнктуры и изменений в персональном составе руководства федеральных органов власти. Такой подход представляется особенно важным применительно к госкорпорациям, реализующим крупные проекты с жестко зафиксированными сроками (Фонд содействия реформированию ЖКХ — к 2012 г., «Олимпстрой» — к 2014 г.).

В законах о создании госкорпораций заложены некоторые нормы в этом направлении: определено, что члены Наблюдательного совета «Роснано» назначаются Правительством РФ на срок не более 4 лет, «Ростехнологии» — Президентом РФ на срок не более 5 лет, Внешэкономбанка — Правительством РФ на срок 5 лет, Фонда содействия реформированию ЖКХ — Правительством РФ на срок осуществления деятельности фонда (т. е. до 1 января 2012 г.)¹.

Кроме того, в Законе о Банке развития содержится норма, согласно которой увольнение члена Наблюдательного совета Внешэкономбанка с государственной службы не является основанием для прекращения его членства в этом совете². По

¹ В этом ряду довольно странным выглядит то, что в отношении Наблюдательного совета ГК «Олимпстрой» отсутствует такого рода норма в привязке к сроку проведения Олимпиады.

² Часть 6 ст. 10 Федерального закона «О банке развития».

нашему мнению, эта норма может оцениваться позитивно, поскольку она усиливает роль персональных качеств при назначении в наблюдательный совет по сравнению с должностным положением. Распространение данной нормы на все государственные институты развития могло бы способствовать «эволюционному формированию» независимых директоров.

4) Регламентация деятельности госкорпораций

Принципиальным ограничением в реализации потенциала государственных корпораций можно считать в целом недостаточный уровень определенности принципов их деятельности, процедур формирования решений. Отметим, что только в Законе о создании государственной корпорации «Росатом» содержатся нормы, по крайней мере определяющие обязательность наличия регламента ее деятельности¹.

Одно из потенциальных преимуществ всех государственных корпораций состоит в существенно большей гибкости в расходовании средств, в расширении возможных направлений их использования, однако для снижения риска злоупотреблений и/или риска нерационального использования ресурсов эти дополнительные возможности должны быть «уравновешены» прозрачными и достаточно детальными критериями, регламентами принятия решения, 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 государственные 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 групп.

Важным направлением регламентации деятельности госкорпораций является четкое определение принципов, процедур взаимодействия госкорпораций с государством (государственными органами власти). Это представляется особенно значимым применительно к деятельности финансовых институтов развития, которые для успешного функционирования должны обладать определенным уровнем «автономности» по отношению к Правительству при принятии текущих решений в рамках установленных долгосрочных приоритетов их деятельности. Законы о создании госкорпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ) содержат прямой запрет органам государственной власти вмешиваться в деятельность госкорпораций (за исключением случаев, предусмотренных федеральными

¹ Статьей 33 «Регламент корпорации» Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» определен перечень обязательных разделов регламента (предусмотрен, в частности, такой раздел, как порядок взаимодействия корпорации с государственными органами власти) и установлено требование об утверждении регламента корпорации Правительством РФ.

законами). В то же время нормы, определяющие взаимоотношения органов государственной власти с корпорациями, представляются весьма общими и, как правило, сводятся к определению полномочий Президента РФ, Правительства РФ по назначению руководителей корпораций, членов наблюдательных советов. Лишь в отдельных случаях такие полномочия четко увязаны с определением стратегических направлений и принципов деятельности корпораций, программ их деятельности (Внешэкономбанк — Правительство утверждает Меморандум о финансовой политике, «Росатом» — Правительство утверждает программу деятельности корпорации на долгосрочный период). Необходимость регламентации взаимоотношений с органами государственной власти прямо упоминается только в Законе о создании государственной корпорации «Росатом»¹.

5) Прозрачность результатов и принципов деятельности

Обеспечение прозрачности как результатов деятельности корпораций, так и основных принципов, порядка (критериев) принятия основных решений (особенно в случае госкорпораций, являющихся финансовыми институтами развития) — важнейшая задача совершенствования корпоративного управления. Наблюдается заметный общий прогресс в повышении транспарентности деятельности госкорпораций: их официальные сайты содержат достаточно подробную информацию о задачах и направлениях их деятельности, об органах управления, их полномочиях и составе, основных событиях в деятельности госкорпораций и наиболее важных решениях, в ряде случаев — содержательные отчеты о результатах деятельности (в лучшую сторону выделяется Внешэкономбанк).

Рассматривая законодательные требования к деятельности госкорпораций, можно отметить, что заметно лучше определены требования к публичности результатов деятельности госкорпораций по сравнению с обеспечением прозрачности принципов, регламентов их деятельности.

Во всех законах о создании госкорпораций содержатся нормы по отчетности госкорпораций, составу основных материалов, включаемых в годовой отчет, по опубликованию сведений о результатах деятельности корпорации, в том числе на их официальных сайтах. В то же время, если по таким госкорпорациям, как Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой», «Ростехнологии», установлены законодательные требования к опубликованию всего годового отчета², то в отношении госкорпорации «Роснано» есть требование об обязательной публикации только обобщенных данных годового отчета, а порядок опубликования ее годового отчета, в том числе объем информации, подлежащей опубликованию, устанавливается Наблюдательным советом корпорации.

В том, что касается отдельных госкорпораций (Фонда содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой», «Роснано»), то законодательно определены их обязанности по регулярному мониторингу получивших поддержку проектов (программ), подготовке соответствующих отчетов. Это особенно важно для оценки эффективности и результативности деятельности тех госкорпораций, которые реализуют крупные комплексные долгосрочные проекты, и для госкорпораций, являющихся финансовыми институтами развития. Представляется существенным пробелом отсутствие аналогичных требований (по мониторингу реализуемых про-

¹ В качестве одного из обязательных разделов регламента корпорации определен порядок ее взаимодействия с государственными органами власти.

² В случае ГК «Ростехнологий» — при соблюдении требований о защите государственной тайны.

ектов) к Внешэкономбанку. Необходимо также заметить, что если годовые отчеты Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой» должны обязательно включать результаты такого мониторинга (а значит, последние подлежат обязательному опубликованию), то в отношении госкорпорации «Роснано» не установлено требований о включении отчета о результатах мониторинга реализуемых проектов в его общий годовой отчет, при этом отчет о результатах мониторинга направляется отдельно Президенту РФ¹.

Что касается транспарентности принципов деятельности госкорпораций, процедур принятия решений, то можно отметить, что, несмотря на крайнюю ограниченность законодательных требований по раскрытию регламентов деятельности, принципов принятия решений, сами госкорпорации достаточно активны в данной области. В известной мере лидером здесь представляется госкорпорация «Роснано», которая разместила на своем сайте практически все основные документы, регламентирующие деятельность корпорации, принятие решений², тогда как прозрачность процедур принятия решений Внешэкономбанка несколько хуже: в открытом доступе из регламентирующих документов есть только Меморандум о финансовой политике и Положение о Наблюдательном совете данной госкорпорации³, а документы, определяющие стратегию деятельности корпорации, порядок проведения экспертизы проектов, критерии выбора проектов для поддержки, не являются публичными. Непрозрачными остаются принципы принятия решений (соответствующие порядки) в ГК «Олимпстрой» (при общем высоком уровне внутренней регламентации деятельности данной корпорации)⁴.

По результатам краткого анализа системы корпоративного управления в госкорпорациях, созданных в 2007 г., можно отметить следующее:

- наблюдается заметный прогресс в развитии корпоративного управления в госкорпорациях, прежде всего в части обеспечения прозрачности их деятельности, но в целом *система корпоративного управления в госкорпорациях пока остается не только основным барьером в реализации их потенциала, решении возложенных на них долгосрочных задач, но и источником дополнительных рисков и проблем;*
- *проблемы корпоративного управления в госкорпорациях в значительной мере определяются общими недостатками в представлении государственных интересов и во многом подобны проблемам корпоративного управления в крупных*

¹ Часть 5 ст. 7 Федерального закона «О российской корпорации нанотехнологий».

² Отметим, что если по состоянию на 1 марта 2008 г. многие из регламентирующих деятельность ГК «Роснано» документов не были представлены для публичного доступа, то по состоянию на 1 октября 2008 г. ситуация существенно изменилась в лучшую сторону: на сайте данной госкорпорации представлены следующие документы: стратегия деятельности; концепция участия корпорации в совершенствовании законодательства; положения о наблюдательном совете, о научно-техническом совете, о правлении, о ревизионной комиссии; требования к составу и содержанию проектов в области нанотехнологий, порядок и условия финансирования НИОКР, проектов в сфере нанотехнологий, концепция проведения экспертизы проектов, квалификационные требования к экспертам; обобщенные данные годового отчета.

³ Постановление Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 488 «Об утверждении Положения о Наблюдательном совете государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

⁴ Наблюдательным советом ГК «Олимпстрой» утвержден широкий набор регламентирующих деятельность корпорации документов: регламент работы наблюдательного совета; положения о правлении, о ревизионной комиссии, об аудите; порядки отбора оценщиков, инвесторов, исполнителей работ и услуг; порядок принятия решения о заключении сделок приобретения (отчуждения) имущества и т. п., но эти документы не представлены на официальном сайте корпорации.

акционерных обществах, 100% акций которых находятся в государственной собственности;

- есть существенный потенциал в совершенствовании корпоративного управления в госкорпорациях как на основе распространения («трансфера») отдельных норм, содержащихся в законах по их созданию, так и за счет заполнения «провалов регулирования» принятием дополнительных документов на уровне госкорпораций, регламентирующих их текущую деятельность и развитие, и обеспечением открытости наиболее важных из таких документов (стратегий, порядков отбора проектов/исполнителей и т. п.), при этом иницируемые изменения не могут быть полностью универсальными и должны быть специализированы применительно к базовым группам госкорпораций.

11.6. Типологизация созданных государственных корпораций, тренды в изменении их роли и позиций, общая оценка открывающихся возможностей и угроз

Итак, государственные корпорации существенно различаются по целям, полномочиям, функциям, характеру имущественного вклада Российской Федерации, системе корпоративного управления и ряду других характеристик (табл. 11.2).

Таблица 11.2

Отдельные характеристики государственных корпораций, созданных в 2007 г.

Характеристика	Внешэкономбанк	«Роснано»	Фонд содействия реформированию ЖКХ	«Олимпстрой»	«Ростехнологии»	«Росатом»
Ясность и четкость позиционирования госкорпорации	+	+	+	+		+
Детализация принципов и порядка деятельности на уровне закона			+			
Передача определенных полномочий, прав от государственных органов управления					+	+
Передача определенных функций от государственных органов управления	+		+	+	+	+
Наличие в составе имущественного вклада РФ крупных производственных активов					+	+
Наличие в составе имущественного вклада РФ крупных денежных средств на перспективу	+	+	+			
Финансирование деятельности корпорации в рамках специальной долгосрочной программы				+		+
Высокий административный уровень руководителя корпорации	+	+			+	+
Наличие срока прекращения деятельности			+			

По нашему мнению, можно выделить следующие основные категории государственных корпораций:

- 1) финансовые институты развития;
- 2) агенты Правительства, операторы по выполнению отдельных функций государственных органов управления;
- 3) «квазихолдинги» (конгломераты);
- 4) «квазимиистерства».

Определяющими для такой классификации (рис. 11.3) госкорпораций являются признаки наличия или отсутствия у корпорации:

- 1) прав и функций министерств (ведомств);
- 2) значимых производственных активов (подконтрольных предприятий).

**Выполнение функций и наличие полномочий
органов государственного управления**

		Нет	Да
Производственные активы	Отсутствие	ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ «Роснано» <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px; display: inline-block;">Внешэкономбанк</div>	АГЕНТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px; display: inline-block;">Фонд содействия реформированию ЖКХ</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px; display: inline-block;">«Олимпстрой»</div>
	Наличие	«КВАЗИХОЛДИНГИ» <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px; display: inline-block;">«Ростехнологии»</div>	«КВАЗИМИНИСТЕРСТВА» «Росатом»

Рис. 11.3. Типология государственных корпораций, созданных в 2007 г.

А. Финансовые институты развития

К данной категории, безусловно, можно отнести Внешэкономбанк, а также с определенными допущениями ГК «Роснано». 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 условий для справедливой конкуренции, для второй — на компенсацию как «провалов рынка», так и «провалов государства» (в плане недостаточно эффективной административной системы для стимулирования развития новых секторов экономики).

Обе корпорации в известной мере автономны и могут сосредоточиться на решении долгосрочных стратегических задач, так как, с одной стороны, получили значительные стартовые денежные 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. Для обеих корпораций характерен бессрочный ха-

рактической деятельности, а также широкий выбор направлений и инструментов достижения поставленных задач.

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

Граница между «институтами развития» и «агентами Правительства («операторами»)» 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, инструментов их решения, существенный уровень автономности при принятии управленческих решений.

К группе «операторов», по нашему мнению, можно отнести ГК «Олимпстрой», а также в определенной мере Фонд содействия реформированию ЖКХ. Обе корпорации фактически выполняют отдельные функции (операции) государственного управления, для них характерен «узкий» набор используемых инструментов, определенный временной интервал, в течение которого поставленные задачи должны быть решены. В то же время если финансирование деятельности ГК «Олимпстрой» осуществляется в рамках долгосрочной программы, то Фонд содействия реформированию ЖКХ сразу получил денежный вклад государства с расчетом на весь период его деятельности.

Необходимо также заметить, что Внешэкономбанк наряду с функциями института развития пока реализует и функции агента Правительства РФ¹.

В. «Квазихолдинги»

К данной группе мы относим те корпорации, потенциал которых 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.

С определенными допущениями к данной группе можно отнести госкорпорацию «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, она при этом не имеет целостного комплекса значимых функций органа государственного управления.

Г. «Квазимилистерства»

К группе «квазимилистерств» мы относим те корпорации, которые фактически «замещают» деятельность классического министерства, но при этом еще наделены правами собственника пакетов акций акционерных обществ, имущественных комплексов ФГУПов. Без сомнений, к числу «квазимилистерств» можно отнести госкорпорацию «Росатом». Для данной корпорации (как и для госкорпорации «Ростехнологии») характерно отсутствие существенного «упреждающего» денежного взноса, но при этом финансирование деятельности осуществляется в соответствии с долгосрочной программой. Очевидно, что возможное «поле» для

¹ В соответствии с Законом о Банке развития Внешэкономбанк осуществляет определенные функции (например, по обслуживанию заимствований бывшего СССР и Российской Федерации, функции государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений) до даты, установленной Правительством РФ.

создания корпораций по модели «квазиминистерство» если и не исчерпано, то очень узкое.

Представляется важным не только классифицировать созданные корпорации, но и оценить вероятные тренды их трансформации в системе выделенных типов корпораций, изменение их роли и позиций. В связи с этим уместен вопрос о том, *каковы основные направления «дрейфа» созданных корпораций.*

Для *институтов развития* существенна вероятность «дрейфа» от реализации долгосрочной стратегии к исполнению поручений. При ориентированности института развития на поддержку крупных проектов возрастает риск политического лоббирования в отношении выбора таких проектов. Государственные органы власти все в большей степени начинают рассматривать институт развития как источник дополнительных ресурсов для финансирования уже начатых проектов, программ, финансируемых из федерального бюджета, Инвестиционного фонда РФ. Со своей стороны институт развития, стремясь снизить политические риски, распределить ответственность, может все больше акцентироваться на поддержке проектов крупных компаний с государственным участием и все меньше уделять внимания поиску для поддержки проектов частного бизнеса, в том числе развитию системы поддержки проектов малого и среднего бизнеса. Вероятна мультипликация проектных рисков, когда происходит подмена реального государственно-частного партнерства консолидацией на уровне проектов ресурсов института развития и бюджетных ресурсов.

По нашей оценке, уже есть признаки движения в таком направлении Внешэкономбанка. Вероятность аналогичного «дрейфа» со стороны госкорпорации «Роснано» представляется меньшей в силу ее направленности на развитие нового сектора экономики (как следствие отсутствия крупных «игроков»), ориентированности на реализацию небольших и средних по масштабам проектов, связанных с венчурными и прямыми инвестициями.

Для «операторов» деятельность которых жестко привязана к определенному периоду, возможно стремление «универсализировать» свою деятельность, найти для себя новые задачи с целью обоснования бессрочности (или необходимости продления на определенный период) своей деятельности. В большей степени это вероятно для ГК «Олимпстрой» и в меньшей степени — для Фонда содействия реформированию ЖКХ¹, в отношении которого законодательно установлен срок прекращения его деятельности. Кроме того, из-за приоритета соблюдения сроков, приблизительности стартовых оценок необходимых ресурсов по обеспечению деятельности «операторов» весьма вероятно, особенно со стороны ГК «Олимпстрой», усиление с течением времени аргументации в плане получения дополнительных денежных средств от государства.

Для «квазихолдингов» возможным представляется тренд в плане расширения их прав и полномочий, т. е. усиления их позиций как субъектов формирования и реализации государственной политики. При недостаточности (отсутствии) стартовых средств госкорпорации данной группы могут стремиться к усилению своей роли в распределении бюджетных средств, например, в рамках ФЦП, гособоронзаказа. При отсутствии четких рамок деятельности, границ секторальной (отрас-

¹ Напомним, что Фонд содействия реформированию ЖКХ — это единственная корпорация, в отношении которой законодательно определен срок ее деятельности, причем это скорее следствие указания Президента РФ о том, что фондом должна быть разработана программа деятельности на 4–5 лет.

левой) направленности вероятно ориентированность на получение дополнительных производственных активов от государства, на расширение участия в капитале отдельных компаний, в том числе за счет бюджетной поддержки, что может приводить к разрастанию масштабов таких госкорпораций.

Некоторые признаки таких сдвигов наблюдаются в деятельности госкорпорации «Ростехнологии». В настоящее время можно говорить о том, что эта госкорпорация все больше позиционируется как определенный «антикризисный центр» по решению проблем развития отдельных подсекторов (автомобилестроение, авиаперевозки) на основе использования прямых и косвенных прав по управлению деятельностью соответствующих компаний, при этом усиливается «конгломератность» ее структуры.

Оценивая риски расширения процессов создания госкорпораций, мы полагаем, что зоной наиболее «массового спроса» являются вторая и третья модели — «агенты Правительства» (выделение отдельных функций на уровень госкорпораций) и «квази-холдинги». В последнем случае в качестве основы для госкорпорации может рассматриваться уже существующий или планируемый к созданию производственный холдинг на основе реструктуризации государственных активов, а создание госкорпорации может обосновываться необходимостью реализации уже разработанного комплекса мер по развитию отрасли (подотрасли). Таким образом, модель госкорпорации задала более высокую планку амбиций и претензий: уже не на создание ОАО с государственным участием (хотя необходимость реструктуризации государственной собственности по ряду подотраслей, «аутсорсинга» выполнения отдельных функций государственных органов представляется достаточно обоснованной), а на создание госкорпораций (в том числе «зонтичных»). В качестве иллюстрации можно привести типологию наиболее активно обсуждавшихся проектов создания госкорпораций (рис. 11.4). Кроме того, еще ряд менее четких предложений по созданию госкорпораций — по закупке лекарств, по экспорту зерна, по жилищному строительству — также могут быть соотнесены со второй и третьей моделями госкорпораций.

		Выполнение функций и наличие полномочий органов государственного управления	
		Нет	Да
Производственные активы	Отсутствие	ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ 	АГЕНТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА 
	Наличие	«КВАЗИХОЛДИНГИ»  	«КВАЗИМИНИСТЕРСТВА»

Рис. 11.4. Примерная типология государственных корпораций, которые предлагалось создать

Рассматривая в целом процессы развития созданных госкорпораций, тренды в изменении их роли и позиций, проблемы и перспективы совершенствования корпоративного управления, а также реакцию на эти процессы в политических элитах и бизнес-среде, можно следующим образом обобщить *открывающиеся возможности/угрозы, связанные с созданием и развитием деятельности госкорпораций*.

В качестве *открывающихся возможностей* мы выделим следующие:

1) формирование новых субъектов выработки и реализации экономической политики, особенно применительно к развитию новых секторов экономики; формирование «площадок» для консолидации новых властных элит, заинтересованных в диверсификации и инновациях; персонификация ответственности;

2) осуществление деятельности, ориентированной на долгосрочную перспективу, за счет автономности, меньшей зависимости от политической конъюнктуры, наличия «запаса» денежных ресурсов; реализация программно-целевого подхода при наличии возможностей гибкого использования ресурсов;

3) отработка отдельных решений по возможным новым инструментам стимулирования экономического развития, развития государственно-частного партнерства (не только в реализации проектов, но и в определении приоритетов развития), реструктуризации государственного сектора экономики; проработка отдельных направлений совершенствования административной системы.

Наиболее *значимыми угрозами (с позиций обеспечения устойчивого долгосрочного экономического развития)* нам представляются:

1) «торможение» в развитии институциональной среды, пассивность (снижение активности) государственных органов в совершенствовании косвенных инструментов стимулирования социально-экономического развития;

2) расширение прямого государственного вмешательства в экономику и снижение его рациональности вследствие как расширения деятельности существующих госкорпораций за пределы «провалов рынка», так и возможного создания новых госкорпораций (особенно в приближении к новому избирательному циклу);

3) ухудшение бизнес-среды ввиду недостаточной предсказуемости деятельности госкорпораций, рисков нарушения условий для справедливой конкуренции, злоупотребления правами (полномочиями);

4) общее усиление консолидации ресурсов на поддержке развития крупного и сверхкрупного бизнеса (преимущественно государственного сектора экономики), распространение «перекрестного» взаимодействия госкорпораций;

5) снижение результативности (применительно к долгосрочным задачам) и эффективности деятельности госкорпораций, нерациональное расширение финансовых и имущественных обязательств государства по обеспечению их деятельности вследствие неразвитой системы представления интересов стейкхолдеров, нечеткости стратегического места и роли конкретных госкорпораций, рисков «теневого» лоббирования интересов различных сторон, усиления ситуативности в принятии решений, «размывания» ответственности как между Правительством и госкорпорациями, так и между наблюдательными советами и менеджментом в самих госкорпорациях, отсутствия у представителей государственных органов власти значимых мотиваций к принципиальному совершенствованию корпоративного управления в госкорпорациях.

Выводы

1. Созданные в 2007 г. государственные корпорации глубоко различны как по истории возникновения, так и по задачам и функциям. Каждая государственная корпорация — 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 созданию и расширению деятельности институтов развития;
- повышению результативности реализации государственных программ и выполнения отдельных государственных функций;
- трансформации отдельных органов государственной власти для комплексного решения стратегических задач;
- расширению круга субъектов проведения долгосрочной государственной политики.

2. Выбор государственной корпорации в качестве организационно-правовой формы в значительной мере определялся возможностями:

- упрощения процессов реструктуризации и консолидации государственной собственности в отдельных секторах экономики;
- принципиального повышения гибкости в использовании финансовых средств, определении направлений возможных вложений, финансировании реализации долгосрочных программ;
- проведения селективной «подстройки» административной системы.

Наряду с этим весьма значимыми были фактор ограниченности времени и стремление преодолеть «торможение» в решении ряда ключевых задач. В связи с этим создание государственных корпораций в 2007 г. стало 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 средствами на достаточно длительную перспективу, и их высоким уровнем в административной иерархии.

3. Однозначно оценить в целом эффекты от создания государственных корпораций крайне сложно, так как типология созданных корпораций весьма разнообразна, процесс регламентации их деятельности не завершен, практическая деятельность еще находится на ранних стадиях развития. Но в любом случае их создание представляется небесспорным: в одних случаях существенны сомнения в необходимости создания 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 бизне-

сом, 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 о создании 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 развития системы корпоративного управления, 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 полностью, четкостью и прозрачностью институциональных условий их деятельности, в связи с этим общий баланс преимуществ и недостатков в настоящее время скорее отрицательный: проблемы уже заметны, а преимущества еще надо продемонстрировать. В то же время по отдельным госкорпорациям уже заметен прогресс как в решении возложенных на них задач, так и в совершенствовании управления.

5. Существует значительный потенциал в расширении позитивных эффектов от деятельности созданных госкорпораций, он связан в значительной мере с совершенствованием системы корпоративного управления. По нашему мнению, целесообразно сосредоточиться на следующих направлениях:

- уточнение роли и места госкорпораций в реализации социально-экономической политики, разработка (переработка) стратегий их деятельности с обязательным определением промежуточных «контрольных точек» (событий, принципиальных сдвигов), организация независимой экспертизы, общественных слушаний по данным стратегиям;
- формирование эффективной системы мотиваций для менеджеров; определение принципов и критериев оценки эффективности управления, повышение персональной ответственности руководителей госкорпораций за достигнутые результаты деятельности, определение перечня оснований для досрочного прекращения их полномочий;
- расширение («диверсификация») составов наблюдательных советов госкорпораций для более полного представления интересов различных стейкхолдеров; включение в наблюдательные советы независимых директоров (лиц, для которых доминирующими являются репутационные риски); определение условий голосования наблюдательных советов при наличии конфликта интересов; определение «узкого» перечня вопросов, только при рассмотрении которых допускается проведение заседаний наблюдательных советов в заочной форме;
- «копирование» ряда элементов управления, характерных для ОАО (например, комитеты при наблюдательном совете), формирование консультативных органов в госкорпорациях;

- развитие внутренней регламентации деятельности госкорпораций; обеспечение прозрачности принципов, порядка и результатов их деятельности;
- развитие процедур государственного и общественного контроля деятельности госкорпораций, организация проведения соответствующей регулярной экспертизы с представлением соответствующих докладов Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ;
- существенное расширение и детализация норм Закона о некоммерческих организациях в части государственных корпораций норм законов по созданным госкорпорациям при особом внимании к вопросам принятия решений в корпорациях, реализации управленческих функций в отношении других хозяйствующих субъектов, взаимодействия с органами государственной власти, обеспечения подотчетности и прозрачности деятельности, ответственности органов управления госкорпораций за достигнутые результаты, осуществления реорганизации и ликвидации.

6. После изменения планов создания ряда крупных субъектов в форме госкорпорации и применения в результате других организационно-правовых форм можно полагать, что риск значительного расширения круга госкорпораций существенно снизился. Тем не менее для системного снижения рисков создания новых госкорпораций и превращения этого процесса в массовый, а также уменьшения рисков нерационального и непредсказуемого расширения масштабов деятельности существующих госкорпораций и ухудшения бизнес-среды представляется важным:

- *для ограничения рисков разрастания существующих корпораций* — установление жестких требований к обоснованию необходимости передачи госкорпорациям дополнительных активов, полномочий, функций, усиление антимонопольного регулирования и контроля применительно к деятельности госкорпораций, трансформация отдельных госкорпораций (Внешэкономбанк, «Роснано») через определенный период (5—10 лет) в ОАО с государственным участием, установление срока прекращения деятельности отдельных госкорпораций через определенный период (например, ГК «Олимпстрой»), развитие агентских схем, схем «фонда фондов» в деятельности госкорпораций — институтов развития, проведение регулярной оценки существующих «провалов рынка» с целью уточнения места и области деятельности госкорпораций;
- *для снижения «спроса» на создание и расширение деятельности госкорпораций* в системе государственного управления — проведение «аудита» существующих инструментов реализации экономической политики, определение основных проблем их ограниченной эффективности и администрирования, активизация работы по расширению состава различных инструментов (как прямого, так и регулирующего воздействия) реализации экономической политики, создание системы независимых (автономных) административных органов;
- *для ограничения возможностей создания новых корпораций* — установление «моратория» на 4—5 лет на создание новых госкорпораций, существенное расширение базовых законодательных требований к деятельности госкорпораций; законодательное ужесточение условий их создания, определение требований к обоснованию использования данного инструмента.

Глава 12

Корпоративное управление как «институт развития»

12.1. Движущие силы и основные субъекты

Движущими силами современной реформы корпоративного законодательства, охватившей многие страны мира, объективно являются интернационализация и конкуренция, быстрый рост числа акционеров и изменения в их структуре, появление новых отраслей, развитие финансовых рынков и новых технологий. При этом на уровне реформы законодательства о компаниях доминирующие подходы заметно различаются и зависят от социального статуса авторов: реформа советов директоров (традиционная англосаксонская доктрина), усиление роли частных и институциональных акционеров (как ответ на глобализацию рынков и современные технологии), разработка законов и правил для «групп компаний» (прежде всего со стороны судей и регуляторов ряда стран континентальной Европы), сотрудничество с наемными работниками «на заводе и в совете директоров», защита прав акционеров и инвесторов как абсолютный приоритет в интересах экономического роста и преобразований, главенство рынка над негибкими национальными законами и доктринами (представители современной экономической теории)¹.

Все в большей степени на традиционное законодательство влияют различные национальные и международные кодексы корпоративного управления, появившиеся в 1990-х — начале 2000-х годов². Скандалы, связанные с *Enron*, рядом других крупных компаний, инвестиционных банков и аудиторских фирм США, Германии, Франции, Италии, Швеции, Японии, Южной Кореи и ряда других стран, придали новый импульс дискуссии о реформе корпоративного управления уже во второй половине 2000-х годов. Значимость проблемы подчеркивается тем, что вопросы реформы корпоративного управления вышли за национальные рамки и стали предметом внимания ОЭСР (Принципы корпоративного управления 1999 г., с редакцией 2004 г.), ЕС (создание группы экспертов по реформе законодательства о компаниях в 2001 г., разработка Плана действий 2003 г., его реализация

¹ *Hopt K.* Modern Company Law Problems: A European Perspective // Company Law Reform in OECD Countries. A Comparative Outlook of Current Trends. Stockholm, Sweden, 7–8 December 2000.

² *Gregory H.J.* The globalization of corporate governance, Weil, Gotshal and Manges LLP, 2001; *Idem.* Comparative Matrix of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union and its Member States, Weil Gotshal and Manges LLP, 2002.

в 2004—2008 гг.), встреч «большой восьмерки» 2000-х годов, Всемирного банка (Глобальный форум по корпоративному управлению совместно с ОЭСР) и др.

Для России — как и для других переходных экономик — характерной является определенная эволюция как объективных экономико-правовых особенностей, так и восприятия данного института различными заинтересованными субъектами¹.

Иностранные институциональные инвесторы в России 90-х годов (как институциональные инвесторы в США 80-х годов) по сути единственный источник генерации интереса к данной тематике. В 2000-е годы они со всей очевидностью уступили пальму первенства крупнейшим российским компаниям (прошедшим в свое время приватизацию или вновь созданным), однако именно их активность прошлого десятилетия привела к появлению в 2000-е годы весьма разветвленной инфраструктуры в области корпоративного управления: подразделения в международных финансовых и иных организациях, рейтинговые агентства, ассоциации по защите прав инвесторов и т. д. Несмотря на определенный спад в сфере корпоративных инициатив со стороны российского бизнеса 2004—2008 гг., данная инфраструктура уже живет самостоятельной жизнью, «подпитывая» многочисленные исследовательские центры, юридические и консалтинговые компании.

Для *органов государственной власти* характерным является либо косвенное торможение положительных изменений на уровне компаний («негативные сигналы» для инвестиционного климата в целом, типичные для середины 2000-х годов), либо хроническое отставание при решении назревших проблем непосредственно в сфере корпоративного управления (например, практически все поправки в Закон «Об акционерных обществах» 2000-х годов, «антирейдерские» поправки 2007—2008 гг., арбитражно-процессуальные новации и др.). Отдельная проблема — традиционное «распыление» зон ответственности между несколькими ведомствами (применительно к корпоративному управлению — Минэкономразвития, ФСФР и в ряде вопросов Минфин), что часто приводит к блокированию полезных инициатив, исходящих из одного ведомства.

При этом тематика корпоративного управления (весьма специализированная сама по себе) сохраняет значение как один из весьма ограниченного числа способов демонстрации активности правительства в сфере институциональных реформ. На наш взгляд, одна из фундаментальных проблем современного развития российской экономики состоит в том, что выделяемые в качестве приоритетных на-

¹ К настоящему времени в России и за рубежом существует столь обширная литература по данной тематике, что любые отсылки были бы неполны. Применительно к России см., например: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М. и др.* Внутренние механизмы корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2009; *Они же.* Внешние механизмы корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2007; *Они же.* Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2004; *Российская корпорация* / Под ред. Т.Г. Долгопятовой, И. Ивасаки, А.А. Яковлева. М.: ГУ-ВШЭ, 2007; Национальный доклад по корпоративному управлению. М.: НСКУ, 2008; Кодекс корпоративного поведения. Корпоративное поведение в России. М.: Экономика, 2003; Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: Дело, 2003. Гл. 12—13. С. 441—522; *Radygin A., Shmeleva N.* Main Corporate Governance Mechanisms and Their Specific Features in Russia // *The Economics of Russian Transition*. Ed. by Y. Gaidar. Foreword by S. Fischer. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Ch. 15. P. 461—510; Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 148. М.: МОНФ, 2003; *Российская промышленность: институциональное развитие* / Под ред. Т.Г. Долгопятовой. М., 2002; Материалы российского «круглого стола» по вопросам корпоративного управления, ОЭСР, 1999—2008 (www.oecd.org/daf/corporate-affairs).

правления реформ — часто бесспорные сами по себе, новые или переходящие из одной среднесрочной программы в другую — носят преимущественно функциональный (или специализированный) характер, тогда как системные характеристики сложившейся в 2000-е годы институциональной среды остаются незыблемыми и являются долгосрочным негативным фактором экономического развития¹. Это непосредственно относится и к тематике корпоративного управления.

Интересно отметить, что аналогичным образом обстоит дело с оценками и рекомендациями международных организаций. Традиционный ежегодный доклад Европейского банка реконструкции и развития за 2007 г. указывает на корпоративное управление как ключевой — наряду с инфраструктурной реформой — фактор ускорения экономического роста в России². Ежегодный рейтинг 20 публичных нефтегазовых компаний мира по корпоративному управлению (Energy Intelligence, США) составляется на основе следующих критериев: число директоров, разделение функций главы компании и председателя совета директоров, независимые директора, доля собственности директоров в капитале компании, независимый аудит, комитеты по выдвижению в совет директоров и определению вознаграждения, частота переизбрания директоров. При этом, как объективно отмечают авторы исследования, «можно замечательно соответствовать стандартам корпоративного управления, но не следовать им, точно так же как можно превосходно управлять компанией, при этом не удовлетворяя шести критериям»³. Так, например, *Enron* по методологии Energy Intelligence набрала бы в 2001 г. 81,8% и вышла бы на 1-е место. В рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума (131 страна в 2007 г.) в целом Россия, занявшая 58-е место, опережает все страны СНГ, однако низкое качество корпоративного управления указывается среди ключевых проблем⁴. Факторы, связанные с деятельностью компаний (в том числе корпоративное управление) вывели на 1-е место рейтинга США, что опять же свидетельствует (в преддверии мирового финансового кризиса 2008 г.) в том числе о высокой доле условности подобных оценок.

Определенная эволюция характерна для *специальных (академических) исследований* в данной сфере. Первые работы по корпоративному управлению в странах с переходной экономикой закономерно стали выходить по мере завершения наиболее масштабных приватизационных программ. Речь шла преимущественно о корпоративном управлении как существенном, но в то же время не ключевом компоненте реформы предприятий, причем в общеобразовательном ключе. В конце 1990 — начале 2000-х годов акценты несколько сместились: под действием целого ряда факторов эта тематика оказывается в списке приоритетных задач дальнейших реформ в переходной экономике. Одновременно приходит осознание, что национальные модели, так или иначе формирующиеся в различных странах (причем не только переходных), весьма далеки от совершенства даже в том случае, если приватизационные модели в свое время подавались как эталонные (например, Чехия).

¹ См., например: *Радыгин А., Энтов Р.* В поисках институциональных характеристик экономического роста // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 4—27; *Радыгин А.Д.* Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики // Экономическая политика. 2007. № 1 (5). С. 23—47.

² Transition Report. 2007. People in Transition. EBRD, 2007.

³ Ведомости. 2004. 16 янв.

⁴ The Global Competitiveness Report. 2007—2008.

К середине 2000-х годов от общих постановочных задач дискуссия постепенно переходит в сферу идентификации наиболее одиозных «провалов» и решения конкретных проблем. Появилось значительное число исследований эмпирического характера, изучающих практику внедрения норм и стандартов корпоративного управления, взаимосвязи корпоративного управления и тех или иных преобразований на уровне предприятий¹. Вместе с тем круг проблем, описываемых в терминах корпоративного управления, остается по-прежнему гипертрофированно широким. Более того, в последние годы вышел целый ряд монографий и статей, включающих в свое название термин «корпоративное управление», но не имеющих к этому вопросу никакого отношения. Часто понятие «корпоративное управление» подменяется тематикой корпоративного менеджмента, корпоративного права или реструктуризации компаний, в том числе в отдельных отраслях экономики. Напротив, целый ряд весьма актуальных, но сугубо специальных вопросов во многом остается за рамками академических исследований.

12.2. Фактическая динамика новаций: основные периоды

В целом можно выделить несколько весьма условных периодов становления «российских стандартов» корпоративного управления.

Прежде всего следует вспомнить первый («дикий») период 90-х годов, когда, несмотря на принятие базового акционерного законодательства в середине 90-х годов, вопросы «хорошей практики» корпоративного управления вызвали в лучшем случае недоумение респондентов². Для этого имелись вполне объективные предпосылки, связанные с продолжающимся постприватизационным перераспределением собственности в корпоративном секторе.

Для второго периода (примерно 2000—2003 гг.) характерен явный (по крайней мере, формальный) прогресс в сфере корпоративного управления на уровне крупнейших эмитентов. Позитивный сдвиг в данной области со всей очевидностью связан с тем, что вопросы корпоративного управления стали представлять интерес для крупнейших российских компаний (корпоративных групп). Продолжающиеся процессы концентрации акционерного капитала, объединения предприятий и реорганизации уже созданных бизнес-групп (холдингов), внутри- и межотраслевая экспансия, обеспечение доступа к действительно внешним источникам финансирования за рубежом стали главными тенденциями институционального развития корпоративного сектора России в 2000-х годах.

В самом начале 2000-х годов целый ряд крупнейших компаний («ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «Вимм-Билль-Данн», АФК «Система», «Норильский никель», Магнитогорский металлургический комбинат, СУАЛ) раскрыли информацию о своих бенефициарных собственниках. Увеличилось число независимых директоров в советах российских компаний, в число которых вошли представители зарубежных деловых кругов. «ЮКОС» стала первой российской компанией, в совете директоров которой

¹ В частности, наиболее емкие эмпирические исследования по России в 2000—2007 гг. проводили Бюро экономического анализа (БЭА), Российский институт директоров (РИД), Институт экономики переходного периода (ИЭПП), Российский экономический барометр (РЭБ), Международная финансовая корпорация (IFC), Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ), Всемирный банк, Центр экономических и финансовых исследований и разработок (CEFIR) и др.

² См., например, *Радыгин А., Энтов Р.* Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999.

независимые директора составили большинство, а ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» — первой российской компанией, в совете директоров которой большинство составили независимые директора-иностранцы. Возрастает доля российских компаний, которые выплачивают дивиденды своим акционерам (хотя типичные для некоторых компаний миллиардные дивиденды никак не связаны с улучшением корпоративной практики). «ЛУКОЙЛ» стала первой российской компанией, опубликовавшей положение о своей дивидендной политике, «Норильский никель» — первой российской компанией, публично раскрывшей размер вознаграждения каждого члена совета индивидуально, РАО «ЕЭС» — первой российской компанией, внедрившей правила сделок с акциями компании, участниками которых являются ее высшие менеджеры и члены совета директоров.

Тем не менее позитивная практика — в любом случае формальная, но затрагивающая большее число компаний вне узкого круга крупнейших — развивалась крайне медленно. Оценка уровня корпоративного управления (КУ) в 140 российских компаниях, предпринятая в 2004 г. Российским институтом директоров и агентством «Эксперт РА», продемонстрировала, что при всей условности данного рода рейтингов только одна компания имеет высокий уровень («А»). Исследование 307 открытых акционерных обществ, предпринятое в 2003 г. по заказу МФК, показало, что среди российских компаний нет широкой приверженности к внедрению «хорошей» практики КУ. 50% компаний признавали такое внедрение важным и относили к 3 приоритетным задачам, 17% компаний рассматривали развитие стандартов корпоративного управления как свою наиболее приоритетную задачу, а около трети компаний отмечали незначительность развития корпоративного управления по сравнению с другими задачами компании. По «индексу корпоративного управления», рассчитанному на основе 18 индикаторов, только 11% компаний были отнесены к компаниям с «хорошей» практикой¹.

«Дело ЮКОСа» открыло *третий период (примерно 2004—2005 гг.)*, для которого стало характерным «замораживание» дальнейших корпоративных инициатив в середине 2000-х годов. Этот процесс наиболее очевиден, если рассматривать крупнейшие компании. Политические факторы в первую очередь повлияли на возможности развития *качественных* новаций (прозрачность структуры собственности, бенефициарные владельцы, финансовая открытость и др.). Вместе с тем следует указать и на ряд объективных моментов: завершение создания адекватной (в свете представлений каждой конкретной компании) инфраструктуры, обеспечивающей корпоративный имидж (кодексы корпоративного управления, внутренние регламенты, квоты для независимых директоров, комитеты по работе с акционерами, корпоративные секретари и т. д.).

Тем не менее крупный частный бизнес весьма быстро адаптировался к новым правилам середины 2000-х годов, что проявилось в том числе в некотором *росте внутрикорпоративных инициатив в 2006—2007 гг.* (прежде всего в связи с ростом числа IPO и, по всей видимости, числа трансграничных слияний и поглощений). Весьма модной стала тематика «корпоративной социальной ответственности». Уже в этот период было очевидно, что дальнейшие *новации инфраструктурного типа* объективно могли носить в дальнейшем лишь косметический характер, а уровень дальнейшего развития *качественных инициатив* прямо обусловлен финансовыми потребностями и политическими факторами. Спрос на новации в этот период

¹ Практика корпоративного управления в регионах России. IRG, АНД по заказу Международной финансовой корпорации (IFC), 2003.

предъявлялся прежде всего со стороны относительно узкого круга компаний «второго эшелона», которые готовились к выходу на финансовый рынок. Некоторые обобщенные оценки к 2008 г. представлены в табл. 12.1.

Таблица 12.1

**Standard&Poor's: рейтинг корпоративного управления
и рейтинг GAMMA, 2008 г.**

Показатель	Государственные компании	Косвенный контроль*	Частные компании
Влияние акционеров и прозрачность структуры собственности	5,9	5,1	6,4
Права акционеров	6,7	6,2	6,6
Прозрачность и аудит	5,9	5,3	6,4
Состав и эффективность совета директоров	5,3	4,6	6,0

Примечание. В таблице приводятся средние значения по компонентам и типу собственности (максимальный балл — 10).

* Косвенный контроль предусматривает опосредованное влияние государства через материнские госкомпании и др.

Источники: <http://www.standardandpoors.ru>; Швырков О. Опыт оценки корпоративного управления в российских компаниях. Материалы российского «круглого стола» по вопросам корпоративного управления. ОЭСР, Москва, 27–28 октября 2008 г.

Практика 2000-х годов внесла существенный нюанс и в систему принятия корпоративных решений. Так, в 1990-х — начале 2000-х годов принятие ключевых решений происходило по *партнерскому* принципу — исключительно в кругу фактических партнеров, полностью контролирующих бизнес-группы без оглядки на миноритариев. Появление в начале 2000-х годов в некоторых крупнейших компаниях действительно внешних акционеров (аутсайдеров), как правило иностранных с пакетом акций от 3–4%, создает объективные условия для возникновения иного механизма принятия стратегических решений — действительно «корпоративного», так как соответствующие решения должны приниматься с учетом мнения таких аутсайдеров. Очевидно при этом, что их появление в группе инициируется самими партнерами, а не является наследством массовой приватизации или промежуточным результатом корпоративного захвата. В определенном смысле можно говорить о появлении нового типа аутсайдеров в системе российского корпоративного управления, в более широкой постановке — о наметившейся в ряде крупнейших компаний (групп) тенденции к частичному переходу от «олигархических» к «публичным» корпоративным принципам¹. IPO, пик которых пришелся на 2006–2007 гг., только усилили эту позитивную тенденцию.

Определенным косвенным свидетельством развития (институционализации) практики корпоративного управления в 2000-е годы может служить и анализ данных о правонарушениях на российском рынке ценных бумаг (табл. 12.2).

¹ Мотивы крупнейших акционеров разнообразны, но часто весьма далеки от привлечения инвестиций: легализация остающихся под контролем (в собственности) долей, двойной финансовый эффект от продажи части акций — прямая выручка от размещения и компенсация в денежном выражении за счет значительного увеличения капитализации, повышение прозрачности доходной части бюджета компаний и др.

Таблица 12.2

**Структура правонарушений на российском рынке ценных бумаг,
2000—2005 гг., %**

Система права	Предмет правонарушения				Итого
	Раскрытие информации	Корпоративное управление и процедура эмиссии	Профессиональная деятельность	Ценная бумага как объект собственности	
Гражданская	16	77	88	83	72
Административная	84	23	10	0	22
Уголовная	0	0	2	17	6
Итого	100	100	100	100	100

Источник. Миркин Я.М., Тормозова Т.В. Карта правонарушений на фондовом рынке: с чем сталкивается акционер // Акционерное общество. 2006. № 4. С. 69.

Финансовый кризис осени 2008 г., по всей видимости, приведет к новому спаду в сфере внутрикорпоративных инициатив. Принципиально новым фактором в связи с этим становится активное участие государства как в процессах рефинансирования внешних займов крупнейших частных компаний, так и в операциях на фондовом рынке в качестве покупателя.

12.3. Объективные ограничения и перспективы

В контексте общей благоприятной экономической ситуации 2000-х годов (до кризиса 2008 г.) можно было бы прогнозировать дальнейший рост реального спроса на новации, однако *восприятие компаниями новаций в сфере корпоративного управления имеет объективные ограничения.*

Во-первых, достаточно очевидно, что формирующаяся структура крупнейших корпоративных групп (в том числе степень их прозрачности) и преследуемые в рамках программ реструктуризации цели в значительной степени обусловлены конкретным этапом развития предприятия (группы предприятий). При этом развитие стандартов корпоративного управления прямо связано с той или иной реорганизационной и долгосрочной стратегией компаний. Особенности последней, как показывает опыт 2000-х годов, обусловлены также представлениями владельцев групп об особенностях их международной экспансии в ближайшие годы.

Во-вторых, необходимо указать на явный количественный разрыв между компаниями — «адептами» новаций корпоративного управления и теми, кто слабо представляет себе данную тематику. В начале 2000-х годов, как показывают различные опросы, подавляющее большинство (80—90%) «рядовых» российских компаний имели весьма отдаленное представление о преимуществах и принципах (стандартах) эффективного корпоративного управления. К середине 2000-х годов уровень информированности заметно повысился, однако готовность к новациям остается почти неизменной. При этом уровень информированности крупных и крупнейших компаний *изначально* был существенно более высоким. Так, уже в 2002 г., по данным Российского института директоров, более 1/3 из 200 крупных компаний заявляли о своем достаточно подробном знакомстве с Кодексом корпоративного поведения. Тем не менее значительный разрыв в уровне готовности к фактическим новациям имеется и в группе наиболее информированных крупней-

ших компаний, которые с долей условности могут быть отнесены к «малой» группе компаний с продвинутой практикой корпоративного управления.

Как показывают ежегодные (2002—2008) исследования уровня информационной прозрачности крупнейших российских компаний, которые проводит агентство Standard&Poor's, среди лидеров со всей очевидностью доминируют компании, которые, во-первых, создавались «с нуля» (вне приватизации) и, во-вторых, относятся к узкой группе компаний, публично привлекающих средства на международном финансовом рынке и, как правило, имеющих листинг в США. Вывод о наиболее непрозрачных аспектах деятельности компаний совпадает с данными других опросов и рейтингов: структура собственности, вознаграждение топ-менеджмента и совета директоров (в 2007 г. по этому показателю зафиксировано даже снижение), сделки с заинтересованностью, отношения с инвесторами. По всей видимости, существует и *определенная взаимосвязь между достигнутыми уровнями концентрации акционерного капитала и прозрачности в отношении структуры собственности компании.*

В 2007 г. средний индекс прозрачности (80 крупнейших российских публичных компаний), рассчитываемый как процент от оптимального уровня раскрытия информации, составил 55% против 53% в 2006 г., 50% в 2005 г., 46% в 2004 г. и 40% в 2003 г. Иными словами, можно отметить *более чем умеренный ежегодный рост, несмотря на максимальную активность большинства анализировавшихся компаний в этот же период на финансовых рынках России и мира.* Это обусловлено в том числе и достижением определенного стабильного уровня раскрытия информации, в совокупности отвечающего требованиям российского законодательства и мировых финансовых рынков. В 2002 г. (42 крупнейшие российские компании) 2 компании-лидера раскрывали свыше 70% необходимой информации (это примерный уровень многих западноевропейских фирм, например, средний индекс Standard&Poor's для британских компаний составлял в 2003 г. 71%), а компании, занимающие 3 последних места, — около 10%. Средний уровень соответствовал показателям компаний стран Латинской Америки. В 2005 г. (61 крупнейшая российская компания) 6 компаний-лидеров раскрывали около 75% информации, а компании, занимающие 6 последних мест, — в среднем около 17%.

Хотя определенный прогресс среди «голубых фишек» имеет место, данный рейтинг, анализирующий крупнейшие публичные компании, не дает представления об общей картине, типичной для российских предприятий. Во-первых, в него входят только те компании с ликвидными акциями, которые «формируют» порядка 90% капитализации фондового рынка России. Во-вторых, условность данного рейтинга связана как с его «инвестиционной» ориентацией (т. е. расчет на конкретный сегмент потребителя — западных институциональных инвесторов), так и с объективными ограничениями, свойственными для любого рейтинга такого рода. В-третьих, указанный прогресс сам по себе носит весьма формальный характер (создание имиджа, часто далекого от реальной позитивной практики).

Практически все оценки *изменений как позитивных связаны прежде всего с количественным аспектом проблемы* — постатейное расширение объемов раскрываемой информации, число независимых директоров и комитетов в совете директоров, наличие корпоративных секретарей и т. п. (в частности, под давлением новых требований и рекомендаций ФСФР к листингу 2004 г.), тогда как качественные аспекты (минимизация рисков нарушения прав миноритариев, оптимизация органов управления, дивидендная политика, внутренний контроль, бенефициарные собственники и др.) затронуты слабо. В определенной степени это связано с боль-

шей ориентацией российских компаний на поиск заемного капитала, чем на недолговое акционерное финансирование. Соответственно требования кредиторов (прежде всего прозрачная консолидированная отчетность) являются приоритетными по отношению к проблемам миноритарных акционеров¹. Отдельной проблемой является *оптимизация качественных сторон корпоративного управления в компаниях с государственным участием*.

В связи с этим важно отметить, что согласно современным теоретическим подходам *степень рыночного развития определяется в том числе и тем, какую часть информации рынок может получить с помощью децентрализованных механизмов*². Чем более развит рынок, тем шире круг информации, которую сообщает о себе фирма в регулярном режиме, и тем надежнее эта информация.

Хотя российское корпоративное законодательство — при наличии целого ряда серьезных пробелов — можно оценивать как вполне развитое, *только правовых новаций отнюдь недостаточно для повышения уровня корпоративного управления*. Не меньшее значение имеют внутрикорпоративные инициативы и корпоративная культура. Если достижения в области корпоративной культуры есть продукт длительного исторического развития, то *для конкретных инициатив на уровне компании должны сложиться объективные условия*. В России же основная причина неприятия новаций состоит именно в объективных особенностях национальной российской модели, формировавшихся в 90-е годы и в высокой степени актуальных и в середине 2000-х годов: относительно высокий уровень концентрации собственности, фактическая «закрытость» основной массы компаний (формально являющихся ОАО), организация бизнеса в форме группы компаний, латентность разделения функций менеджмента и собственника (хотя процесс отхода крупнейших акционеров от оперативного управления активизировался в 2006—2008 гг.), доминирование (несбалансированность) внутренних и долговых источников финансирования, «карманные» советы директоров, слабость или неэффективность внешних механизмов корпоративного управления и ряд других. Как уже отмечалось выше, прикладные исследования практики корпоративного управления, принимавшиеся в 2004—2008 гг., в основном концентрировались на тех или иных специализированных аспектах: изменения в составе советов директоров, практика внедрения института независимых директоров, роль иностранных институциональных инвесторов, особенности дивидендной политики, оценки спроса на новации в сфере корпоративного управления и др. В течение 2000-х годов можно констатировать постепенные позитивные изменения по формальным признакам, однако в целом ситуация остается весьма инертной.

Дальнейшие перспективы формирования национальной модели корпоративного управления будут определяться, по всей видимости, несколькими основными факторами.

Во-первых, явная зависимость прогресса в области корпоративного управления от общего состояния дел в сфере защиты прав собственности, или, более узко, от сигналов, исходящих от государственной власти. В силу этого позитивная общая динамика развития институциональной среды в целом (прежде всего критерий защиты прав собственности) имеет первостепенное значение для долго-

¹ См.: Башун В., Горбовцов С. В ожидании спроса // Эксперт. 2005. № 12. С. 52, а также проект «Национальный рейтинг корпоративного управления» консорциума «РИД-Эксперт РА» (www.rid.ru, www.raexpert.ru).

² Acemoglu D., Zilibotti F. Information Accumulation in Development // Journal of Economic Growth. 1999. Vol. 4. Issue 1. March. P. 5ff.

срочных инвестиций, а прогресс в сфере корпоративного управления является зависимой переменной. Вместе с тем реальная динамика улучшений по всем аспектам корпоративного управления может рассматриваться и как один из индикаторов качества институциональной среды в целом.

Во-вторых, общемировые процессы конвергенции и гармонизации национальных моделей корпоративного управления. В целом в настоящее время можно согласиться лишь с подходом, что не должно быть единого размера для всех, однако ответственность, подотчетность, честность (законность) и прозрачность являются действительно универсальными стандартами для всех режимов корпоративного управления. В то же время достаточно распространенным остается мнение, что эффективность функционирования корпорации XXI в. будет тем выше, чем больше будут учтены принципы национального предпринимательства.

В-третьих, развитие конкуренции как на уровне хозяйствующих субъектов, так и в рамках антимонопольного законодательства. Каждый из известных типов корпоративного управления имеет определенные достоинства и ограничения. При этом отсутствие или сравнительно малое распространение одних механизмов (например, рыночный перехват корпоративного контроля) может компенсироваться наличием других (например, мажоритарный или семейный контроль, принадлежность к корпоративной группе или особая роль головного банка). Необходимым условием повышения эффективности корпоративного управления во всех случаях неизменно оказывается активизация конкуренции на товарных и финансовых рынках, а также на рынках труда.

В-четвертых, вошедшие в оборот в октябре 2008 г. термины «временная национализация» и «мягкая национализация» предполагают в том числе весьма заметные изменения в конфигурации систем корпоративного контроля и корпоративного управления в тех частных компаниях, которые будут вовлечены в сферу активности государства. В связи с этим (если оставить в стороне общие вопросы эффективности деятельности государства как собственника) оптимизация корпоративного управления в компаниях с государственным участием приобретает в ближайшие годы особое значение.

В-пятых, оптимизация и детализация правового регулирования корпоративных отношений. Стандартной претензией к Закону «Об акционерных обществах» 1995 г. со всеми поправками вплоть до 2002 г. была гиперориентация на англосаксонскую модель защиты прав акционеров (миноритариев). Концепция развития корпоративного законодательства до 2008 г. (Минэкономразвития РФ), ставшая основным программным документом 2000-х годов в данной области, в определенном смысле стала манифестом про-мажоритарной модели защиты прав (крупнейших) акционеров. Действительно, это в большей мере соответствует тем реальным экономическим процессам в сфере корпоративного контроля, которые характерны для подавляющего большинства российских компаний («континентальная европейская модель»). Вместе с тем радикальная смена стратегии регулирования не должна приводить к новым дисбалансам в ущерб той или иной группе субъектов корпоративных отношений.

Проблема дальнейшего развития законодательных норм корпоративного управления нуждается в комплексном решении, основанном не только на ужесточении мер ответственности различных хозяйственных субъектов (значимость которых минимизируется системной коррупцией), но и на понимании реальных механизмов и особенностей функционирования российских корпораций. В целом, основываясь на анализе объективных экономических процессов и складыва-

ющейся системы правового регулирования, можно предположить, что современная модель корпоративного управления для современной России должна опираться на следующие ключевые компоненты:

1) высокий уровень концентрации акционерной собственности (в различных формах, включая альянсы и акционерные соглашения);

2) законодательство о компаниях (либерализация и ужесточение одновременно в зависимости от конкретной сферы);

3) многоуровневый инфорсмент, где эффективный государственный (централизованный) инфорсмент составляет только часть (хотя и существенную) правоприменительной системы;

4) многоуровневый частный мониторинг: внутри компании (акционеры, инвесторы, аудиторы и др.), профессиональное сообщество (СРО, конкуренты, профессиональные участники рынка ценных бумаг и др.), общественный контроль (СМИ и др.).

Переход к политике «точной настройки» модели корпоративного управления помимо обеспечения эффективности всей системы имущественных отношений предполагает:

- эволюционное развитие корпоративного права (по мере необходимости и в зависимости от адекватного спроса — поправки в базовое законодательство, технически совершенствующие те или иные корпоративные процедуры);
- принятие актов в областях, где требуется серьезное улучшение законодательства (реорганизация, прозрачность и раскрытие информации, банкротства и др.);
- ликвидация значимых абсолютных пробелов (враждебные поглощения, корпоративные группы, бенефициарная собственность, связанные стороны, инсайд и др.);
- процессуальные вопросы (иски в защиту неопределенного круга лиц, публикация решений судов, подведомственность судов, третейские суды и др.);
- стимулы для самостоятельной деятельности субъектов рынка (развитие СРО, поддержка сокращения числа псевдопубличных компаний, добровольность кодексов, снижение административных барьеров, ревизия нормативных актов на предмет условий для коррупции и др.);
- разный подход к компаниям разного типа и размера (с точки зрения прозрачности, стандартов корпоративного управления и др.);
- перманентная ликвидация в законодательстве способов дискриминации различных групп акционеров (что характерно для всего мира);
- отказ от заведомо неэффективного принудительного внедрения стандартов корпоративного управления (например, Кодекса корпоративного поведения);
- селекция «прижившихся» добровольных норм и их узаконение;
- прозрачность процедур государственного (ведомственного) контроля и правоприменения.

Глава 13

Развитие института банкротства

Роль банкротства в рыночной экономике хорошо известна и во всех аспектах (и позитивных, и негативных) описана в обширной литературе¹. Угроза банкротства корпорации при ошибочной политике менеджеров на рынках (и в наиболее жестком варианте переход контроля к кредиторам) стандартно рассматривается в качестве внешнего инструмента корпоративного управления. Очевидным ожидаемым итогом применения такого механизма (вне зависимости от плюсов и минусов конкретных страновых моделей — прокредиторских или продолжниковых) должны быть оздоровление финансов и повышение эффективности деятельности корпорации, ставшей объектом соответствующих процедур.

В принципе все системы несостоятельности и банкротства можно разделить на *две крайние группы, ориентированные на должника (США, Франция) и на кредитора (Великобритания, Германия)*².

Так, модель, сложившаяся в Германии, нацелена на повышение эффективности удовлетворения требований кредиторов, при этом реабилитационные процедуры направлены на максимизацию активов должника для последующего распределения среди кредиторов. Модель, характерная для Великобритании, призвана защитить кредитное обращение, создать эффективные и оперативные механизмы

¹ См., например: *Aghion P., Hart O., Moore J.* Insolvency Reform in the UK: A Revised Proposal. — *Insolvency Law and Practice*, 1995. Vol. 11. P. 67–74; *Bebchuk L.* A New Approach to Corporate Reorganizations. — *Harvard Law Review*, 1988. Vol. 101. P. 775–804; *Berkovich E., Israel R., Zender J.* The Design of Bankruptcy Law: a Case for Management Bias in Bankruptcy Reorganizations. — *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 1998. Vol. 33. P. 441–464; *Bolton P., Scharfstein D.* Optimal Debt Structure and the Number of Creditors. — *The Journal of Political Economy*, 1996. Vol. 104. P. 1–25; *Hart O.* Firms, Contracts and Financial Structure. Clarendon Press: Oxford, 1995; *Hart O., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Moore J.* A New Bankruptcy Procedure That Uses Multiple Auctions. — *European Economic Review*, 1997. Vol. 41. P. 461–473; *Hotchkiss E.* Postbankruptcy Performance and Management Turnover. — *The Journal of Finance*, 1995. Vol. 50. P. 3–21; *Merton R.* On the Pricing of Corporate Debt: The Risky Structure of Interest Rates. — *The Journal of Finance*, 1974. Vol. 29. P. 449–470; *Ogden J., Jen F., O'Connor P.* Advanced Corporate Finance: Politics and Strategies. Prentice Hall: Upper Saddle River, N.J., 2003; *Rubinstein A.* Perfect Equilibrium in a Bargaining Model. — *Econometrica*, 1982. Vol. 50. P. 97–110; *White M.* Corporate Bankruptcy as a Filtering Device. — *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1994. Vol. 10. P. 268–295; World Bank, Washington, 2001. Resolution of Financial Distress: An International Perspective of the Design of Bankruptcy Laws. Ed. by S. Claessens, S. Djankov, A. Mody. World Bank, Washington, 2001 и др.

² См., например: *Степанов В.В.* Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М.: Статут. 1999; *Телюкина М.В.* Основы конкурсного права. М.: Волтерс Клувер, 2004.

распределения активов должника среди кредиторов. В течение процедуры банкротства контроль над предприятием получает третья сторона, действующая от имени кредиторов. Очевидным недостатком этой модели является тот факт, что в ее рамках явное поощрение отдается ликвидации предприятия, а не его оздоровлению, поскольку кредиторы заинтересованы в первую очередь в продаже активов попавшей в трудное положение компании, а не в ее спасении.

В США и особенно во Франции принятые модели базируются на сочетании решения макроэкономических задач по обеспечению стабильности и устойчивого роста экономики и задач по созданию эффективных механизмов распределения активов должника. В частности, во Франции институт несостоятельности в существенной мере направлен на защиту интересов должника, проведение его реструктуризации. Законодательство США позволяет должнику сохранять контроль над неплатежеспособным юридическим лицом и обеспечивает должника исключительным правом предоставить свой план реорганизации компании в течение определенного периода времени. Распределение прав в пользу должника является во многом политическим выбором, поскольку приоритетным признается сохранение компаний, против которых возбуждено дело о банкротстве в качестве функционирующих предприятий, а не прекращение их деятельности путем ликвидации. Существенный недостаток данной модели — возможность злоупотребления должником своими правами.

Все промежуточные модели различаются, прежде всего, с точки зрения того или иного соотношения (баланса) между степенью ущемления интересов кредиторов и сохранением действующих предприятий. По оценкам Европейского банка реконструкции и развития, законодательство стран с переходной экономикой, посвященное процедуре банкротства, развито слабее, чем законодательство в других сферах коммерческого права. В особенности это касается эффективности применения такого законодательства. Несмотря на то что в последние годы в странах Центральной и Восточной Европы, Балтии и СНГ предпринимались серьезные шаги по усовершенствованию как законодательства, так и практики в сфере банкротств компаний, значимых улучшений не наблюдается¹.

Вместе с тем опыт развитых зарубежных стран не позволяет однозначно утверждать, что регулирование несостоятельности должно строиться исходя из приоритета только кредиторов, или же оно в первую очередь должно быть направлено на защиту интересов должника или государства. Характерная черта большинства современных развитых систем регулирования несостоятельности заключается в наличии и развитии реабилитационных процедур по сохранению бизнеса в дополнение к такому классическому механизму банкротства, как распродажа активов должника в ходе конкурсного производства.

К настоящему времени в России сформировались все основные элементы института несостоятельности. Модель банкротства, получившая свое воплощение в современном — третьем — Законе о банкротстве, со всей очевидностью несет в себе черты компромисса, формировавшегося на первых этапах ее становления².

¹ EBRD Transition Reports, 1999—2007.

² Подробнее см.: *Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. и др.* Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП-СЕРА, 2005; *Радыгин А.Д., Симачев Ю.В.* Институт банкротства в России: особенности эволюции, проблемы и перспективы. В: *Российский журнал менеджмента*, 2005. Т. 2. № 2. С. 43—70; *Радыгин А.Д., Симачев Ю.В.* Банкротства. В: *Гайдар Е.Т. (ред.). Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002.* М.: Дело. С. 498—512.

Вместе с тем институт банкротства в России пока нельзя рассматривать как стабильный и эффективный механизм, направленный на оздоровление управления и финансов компаний. Существующий институт несостоятельности, несмотря на рост количества дел о признании должников банкротами, не решает и макроэкономическую задачу вывода неэффективных предприятий с рынка, не обеспечивает предсказуемого распределения рисков для кредиторов.

13.1. Основные этапы формирования российского законодательства о банкротстве

Справедливости ради следует отметить, что правовая история банкротства в современной России началась еще до обозначенного начала первого этапа¹. Тем не менее на сегодняшний день можно выделить *три основных этапа в развитии института несостоятельности в России*:

1) с конца 1992 г. — по начало 1998 г.: период действия Федерального закона от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (далее — первый закон о банкротстве);

2) с начала 1998 г. — по конец 2002 г.: период действия Федерального закона от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — второй закон о банкротстве);

3) с конца 2002 г. — по настоящее время: период действия Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — третий, или новый закон о банкротстве).

Первый закон о банкротстве был принят в России примерно в то же время, что и в других странах с переходной экономикой. В 1995—1997 гг. число исков о банкротстве, поданных в арбитражные суды, заметно возросло, однако процедура банкротства не получила в России широкого распространения по сравнению с другими странами с переходной экономикой. В основу данного закона был положен *принцип неоплатности*, базирующийся на рассмотрении соотношения стоимости активов и стоимости пассивов, при этом если сумма кредиторской задолженности превышает стоимость имущества предприятия, то оно является неплатежеспособным на балансовой основе.

На данном этапе наиболее существенными внешними факторами, определяющими интересы сторон в сфере несостоятельности, были следующие:

- в качестве условия для объявления предприятия банкротом устанавливалось превышение суммы его долга над стоимостью имущества, что определяло значительные трудности в иницировании процедур банкротства;
- в государственной или смешанной собственности сохранялось значительное число крупных привлекательных предприятий;
- для экономики был характерен высокий уровень бартеризации расчетов, острой являлась проблема неплатежей, в том числе государству по налогам и обязательным платежам.

¹ Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применению к ним специальных процедур», распоряжение Госкомимущества РФ от 5 ноября 1992 г. № 717-р «Об утверждении типового положения о проведении конкурса по продаже предприятия-банкрота и его имущества».

Первый закон о банкротстве, как правило, характеризуется, как весьма несовершенный. Подавляющее большинство авторов сходятся в том, что этот закон был излишне лоялен по отношению к должникам. В нем под несостоятельностью (банкротством) понималась неспособность должника удовлетворить требования кредитора по оплате товаров (работ, услуг), включая неспособность обеспечить обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды, в связи с превышением обязательств должника над его имуществом или неудовлетворительной структурой баланса должника. Практика применения этого закона показала, что права кредиторов существенно ограничивались в силу трудностей оценки реальной стоимости имущества арбитражным судом и, соответственно, затягивания решений о признании должника несостоятельным. Действовавшие в этот период легальные понятия и признаки банкротства защищали недобросовестных должников и тем самым разрушали принципы имущественного оборота¹.

В числе причин недостаточно активного применения первого закона назывались также отсутствие систематической практики применения процедур банкротства со стороны государства как налогового кредитора и его ориентация на использование таких инструментов, как наложение штрафов за просрочку. Обычным кредиторам было бессмысленно инициировать процедуру банкротства, так как все ликвидные активы при этом шли в погашение задолженности государству как привилегированному кредитору. Существенные недостатки первого закона о банкротстве стали причиной того, что данный закон не оказал сколько-нибудь значимого воздействия на российскую экономику². В итоге в этот период банкротство не стало ни серьезной угрозой для неэффективных руководителей большинства российских предприятий, ни способом обеспечения прав внешних кредиторов.

В качестве основной причины принятия *второго закона* о банкротстве чаще всего называется недостаток эффективности ранее действовавшего закона, ставший следствием его чрезмерной лояльности к должникам, а главного новшества — кардинальное изменение подхода к определению критериев несостоятельности (банкротства) должников — юридических лиц, существенно усиливающее позиции кредиторов. В основу второго закона был положен *принцип неплатежеспособности*: рассматривается неспособность предприятия выполнять свои обязательства по мере наступления сроков погашения, в этом случае предприятие считается неплатежеспособным на кассовой основе. Это обеспечило существенное снижение барьеров для инициирования процедур банкротства.

В результате масштабы применения в экономике процедур несостоятельности стали динамично расти (рис. 13.1). Рост количества случаев банкротства рассматривался, в частности, как следствие ужесточения бюджетных ограничений для российских предприятий в связи с вступлением в действие второго закона. Другими словами, резкое увеличение количества банкротств было связано с тем, что большинство российских фирм накопило значительную задолженность перед федеральными и региональными бюджетами, а также перед частными кредиторами до 1998 г. вследствие отсутствия эффективных постановлений об осуществлении банкротства.

В то же время опыт применения второго закона продемонстрировал легкость инициирования процедур банкротства в отношении крупных предприятий при

¹ Витрянский В.В. Новое законодательство о несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 1998. № 3.

² Сонин К., Журавская Е. Банкротство в России: ни защиты кредиторов, ни реструктурирования. Специальный доклад. В сб.: Обзор экономики России. Основные тенденции развития. М.: РЕЦЭП, 2000.

небольшом уровне задолженности последних по отношению к масштабам бизнеса. Согласно второму закону, кредитор мог обратиться в арбитражный суд с заявлением о банкротстве должника, когда последний не исполняет свои обязательства в течение трех месяцев, а сумма задолженности превышает 500 МРОТ. В итоге оказалось, что принцип неплатежеспособности в заметно большей степени служит решению задачи обеспечения платежной дисциплины, создает равные возможности для кредиторов по инициированию процедуры банкротства, в принципе не требует наличия специальной высокопрофессиональной подготовки для принятия решения в суде по существу иска, однако не учитывает масштабы бизнеса и возможные кассовые разрывы, не свидетельствующие о неэффективности предприятия.

Второй этап развития института несостоятельности, особенно после финансового кризиса 1998 г., характеризуется существенным изменением состава основных факторов, влияющих на реализацию процедур банкротства:

- резко снизился «порог» для начала процедур банкротства;
- интенсифицировались процессы промышленной интеграции, при этом активизировалась законодательная деятельность по защите интересов миноритарных акционеров;
- кризис фондового рынка конца 1990-х годов обусловил поиск альтернативных низкокзатратных инструментов перехвата корпоративного контроля;
- на значительном числе предприятий начался рост производства, но сохранился высокий уровень задолженности предприятий по налоговым платежам¹;
- государство лишено права голоса при принятии важнейших решений на собраниях кредиторов;
- обострились проблемы подготовки арбитражных управляющих, их аффилированности с отдельными кредиторами.

Если институт банкротства в период действия первого закона имел скорее имитационный характер, то второй закон еще более искажил ситуацию, превратив институт банкротства из способа обеспечения финансовой дисциплины в инструмент перераспределения собственности и вывода активов². Наблюдалась парадоксальная ситуация: те предприятия, которые имели достаточный запас прочности, вовлекались в процедуры банкротства (так как существовала благоприятная возможность для захвата контроля над ними со стороны конкурентов), а безнадёжные предприятия избегали этой процедуры (так как не находилось желающих захватить эти предприятия, а шансы получить долги в ходе процедуры банкротства были невелики).

Фактически возбуждение процедуры банкротства в 1998—2002 гг. стало низкозатратной (при наличии потенциального сговора арбитражного управляющего с кредиторами, арбитражными судьями и чиновниками ФСФО³) альтернативой враж-

¹ Бюджетные ограничения стали системно ужесточаться только во второй половине 2001 г. в связи с предпринятой кампанией по реструктуризации задолженности предприятий по обязательным платежам.

² См.: *Радыгин А.Д., Симачев Ю.В.* Банкротства. В: Гайдар Е.Т. (ред.). Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: Дело. С. 498—512.

³ С сентября 1993 г. в России действовало Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) (ФУДН) при Госкомимуществе РФ, в марте 1997 г. была создана Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (ФСДН), в июне 1999 г. преобразованная в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО). С марта 2004 г. функции ФСФО распределены среди нескольких государственных органов.

дебному поглощению посредством скупки акций на вторичном рынке. В этой связи интересно предположение о том, что существует прямая связь между вступлением в силу в 1998 г. Закона «О несостоятельности (банкротстве)» и низким уровнем сопротивления российского фондового рынка в 1998—2000 гг.¹ Существенно при этом, что Закон «Об акционерных обществах» содержал многочисленные легальные возможности для эффективного отражения корпоративного агрессора в рамках корпоративного права, тогда как действовавшая в 1998—2002 гг. процедура банкротства при должной организации была для агрессора почти беспроектной.

По результатам анализа 100 дел о банкротстве, проведенного ФСФО, примерно на 1/3 предприятий кредиторы были заинтересованы не в возврате своих средств, а в смене собственника. В 2000 г. ФСФО и ее территориальными органами было осуществлено 388 экспертиз на наличие признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, и в 156 случаях такие признаки были выявлены². Это непосредственно касалось и ситуации с налоговыми платежами. По оценкам ФСФО, каждое пятое банкротство имело признаки преступных преднамеренных действий (в частности, банкротство для списания долгов). В то же время, по данным 2002 г., из 2000 дел, возбужденных по факту преднамеренного банкротства, только 5 были завершены вынесением обвинительного заключения.

Необходимо признать, что и государство в свою очередь использовало угрозу банкротства как инструмент давления на предприятие, с тем чтобы принудить его погасить долги по налогам или в иных, в том числе внеэкономических целях. В целом же институт банкротства в начале 2000-х годов был востребован государством. Государство в лице налоговых органов решало задачу «расчистки поля» от брошенных предприятий, а посредством ФСФО — задачу устрашения должников по платежам в бюджеты и по иным обязательным платежам. В 2002 г. более 90% заявлений о признании должника банкротом было подано государственными органами. Налоговые органы, вероятно, поспешили воспользоваться сохранявшимися в 2002 г. потенциалами применения процедур банкротства по ликвидации «пустых» предприятий. Роль ФСФО в инициировании процедур банкротства оставалась весьма существенной. Если исключить из рассмотрения заявления от налоговых органов, то доля заявлений ФСФО в их общем количестве в отношении «содержательных» должников³ составила в 2002 г., по оценкам ИЭПП, порядка 30%.

Со стороны негосударственных структур институт несостоятельности оказался востребованным в большей степени как инструмент перераспределения собственности, реорганизации предприятий и перехвата управления. Первое и второе обусловлены динамично идущими интеграционными процессами, необходимостью проведения организационной реструктуризации предприятий и меньшими издержками (по сравнению с другими способами) применения процедур банкротства для решения этих задач. Третье больше связано с существующими возможностями фальсификаций и махинаций в рамках процедур управления. Произошедшие значительные сдвиги в усилении защиты прав миноритарных акционеров дополнительно стимулировали спрос на банкротства как эффективный инструмент решения различных корпоративных проблем: от обеспечения защиты менеджеров от собственников до осуществления враждебного поглощения.

¹ Волков А.А., Привалов А.Н. А ну-ка, отниму! Эксперт. 2001. № 1—2. С. 28—29.

² По данным отчета ФСФО по итогам работы за 2000 г.

³ Под «содержательными» должниками понимаются все должники за вычетом отсутствующих и должников, ликвидируемых по инициативе налоговых органов.

В целом, хотя российский Закон «О несостоятельности (банкротстве)», действовавший в 1998—2002 гг., был формально вполне прогрессивен с точки зрения мировой практики и предполагал определенный баланс интересов должников и кредиторов, *использование его норм на практике стало одним из наиболее одиозных проявлений дискриминации прав отдельных участников процесса* (в зависимости от конкретной ситуации, собственников предприятия и различных кредиторов, включая государство). Основная содержательная критика российского института несостоятельности была связана с практикой банкротства крупных, экономически и социально значимых предприятий, с расширением масштабов использования процедур банкротства в недобросовестных целях, нарушением интересов государства как кредитора и собственника.

Со всей очевидностью необходимо было, с одной стороны, обеспечить защиту прав кредиторов в процессе банкротства предприятия, а с другой — оградить предприятие-должника от упрощенных схем недобросовестного перехвата контроля над ним (частью его активов) посредством процедур банкротства. В течение всего периода действия второго закона о несостоятельности предпринимались попытки скорректировать его положения¹. Значительная часть предложений по реформированию законодательства стала следствием не столько несовершенства действующего регулирования, сколько недостаточно развитой инфраструктуры его применения (зависимость арбитражных судов от местных органов власти, уровень квалификации судей и др.).

Во второй половине 2001 г. сложились предпосылки *для коренной реформы института (законодательства) несостоятельности*. На правительственном уровне в качестве наиболее актуальных были зафиксированы следующие *проблемы в сфере несостоятельности (банкротства)*:

- нарушение прав должника и учредителей должника (возбуждение процедуры банкротства по фиктивным документам, по незначительной сумме задолженности без предоставления возможности должнику расплатиться по таким суммам; отсутствие возможности для учредителей должника провести оздоровление под контролем кредиторов при уже возбужденном деле о банкротстве);
- нарушение прав государства как кредитора по налоговым платежам;
- вывод активов должника в интересах определенного круга кредиторов в процедурах внешнего управления и конкурсного производства;
- недостаточная защищенность прав обеспеченных кредиторов;
- широкое распространение практики использования преднамеренных банкротств как инструмента нецивилизованного захвата собственности;
- непрозрачность, недостаточная урегулированность процедур банкротства, позволяющая арбитражным управляющим и иным участникам процесса о банкротстве злоупотреблять их недостатками;
- отсутствие эффективных механизмов ответственности недобросовестных и неэффективных арбитражных управляющих;
- уточнение статуса саморегулируемых организаций (СРО) арбитражных управляющих, условий членства, гарантийных фондов;
- проблема конфликта интересов уполномоченных государственных органов, правомерность и последствия предлагаемых расширенных полномочий;
- рассмотрение вопроса о полном отстранении арбитражного суда (который не несет ответственности) от каких-либо решений о выборе и квалифика-

¹ См.: *Радыгин А.Д.* Сопrotивление корпоративному агрессору. Банкротства в России. Журнал для акционеров. 2002. № 4. С. 26—28.

- ции арбитражного управляющего и решений (одобрения решений) в отношении активов предприятия;
- рассмотрение вопроса об исключении процедур «внешнего управления» и «финансового оздоровления» в принципе;
 - наличие неоправданных особенностей банкротства всех предприятий топливно-энергетического комплекса при отсутствии законодательно закрепленных особенностей банкротства;
 - отсутствие разумных особых механизмов банкротства предприятий оборонно-промышленного комплекса и естественных монополий.

Вместе с тем представления о возможных способах решения вышеперечисленных проблем оказались во многих случаях прямо противоположными. Говорить о единой позиции государственных органов по трансформации регулирования несостоятельности не приходилось. Острота дискуссии вокруг нового закона о банкротстве была связана, прежде всего, с недостатками действовавшего на тот момент закона (как и любого иного) в общем институциональном контексте проблем коррупции, передела собственности, произвола и некомпетентности со стороны различных государственных структур. В конечном итоге в новый — *третий* — Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», вошли следующие принципиальные новации:

- снижение риска злоупотребления правом со стороны кредиторов;
- предоставление равных прав государству и конкурсным кредиторам, консолидация требований государства;
- расширение механизмов защиты прав добросовестных собственников;
- определена новая реорганизационная процедура — финансовое оздоровление;
- защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц;
- повышение эффективности контроля за деятельностью арбитражных управляющих;
- установление особенностей банкротства для отдельных категорий должников в едином законе;
- ограничения слишком широкого использования процедур банкротства для ликвидации отсутствующих должников.

В 2004 г. принципиально изменилась «расстановка сил» между органами власти в сфере регулирования и практического осуществления процедур банкротства¹. Соответственно, актуальной стала также проблема дальнейшего разделения (координации) функций различных ведомств в сфере несостоятельности. Наиболее заметными при этом стали две тенденции 2004—2005 гг.: во-первых, сокращения числа «полюсов» регулирования в данной сфере после их «распыления» при ликвидации ФСФО и, во-вторых, усиления полномочий ФНС.

¹ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в частности, предусматривал упразднение ФСФО и Минимущества России, образование Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (Росимущество) и передачу ему части функций ФСФО, передачу Минэкономразвития России функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности ФСФО, преобразование Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (МНС) в Федеральную налоговую службу (ФНС), передачу ФНС функций ФСФО по представлению интересов Российской Федерации перед кредиторами в процедурах банкротства.

Очевидно, что после принятия нового закона о банкротстве требуется время для формирования соответствующей инфраструктуры и ее адаптации к новым законодательным нормам. Несомненно также, что такая «настройка» требует учета особенностей реального спроса на институциональные новации, адекватного сложившимся экономическим реалиям.

13.2. Динамика реализации процедур банкротства и практика применения третьего закона: 2003—2008 гг.

Практика применения третьего закона о банкротстве в 2003—2008 гг. свидетельствует об изменении целого ряда тенденций, наметившихся сразу после принятия закона, с одной стороны, о переоценке некоторых проблем предшествующего периода и, с другой, о сохранении основных недостатков действующей законодательной базы и практики ее применения¹.

Одним из наиболее значимых изменений практики применения закона о несостоятельности стало *существенное увеличение масштабов применения процедур несостоятельности в 2005—2006 гг.* Так, 2003 год — первый год применения нового закона о несостоятельности — характеризовался резким сокращением масштабов применения процедур банкротства: количество заявлений о признании должников банкротами снизилось в 7,5 раз — с 106 647 в 2002 г. до 14 277 в 2003 г., а количество принятых к производству заявлений — в 9,8 раз, с 94 531 в 2002 г. до 9695 в 2003 г.

Примерно на 85% столь кардинальное сокращение числа подаваемых заявлений было обусловлено тем, что налоговые органы практически перестали подавать заявления о банкротстве отсутствующих должников. Здесь ярко проявилось действие норм третьего закона о банкротстве, устанавливающих, что процедуры банкротства применяются в отношении отсутствующих должников только при наличии соответствующих средств в бюджете, однако, как и следовало предположить, в бюджете на 2003 г. такие средства не были предусмотрены. В целом данный результат можно оценить как позитивный, обеспечивающий снятие нерациональной нагрузки на систему арбитражных судов.

В 2004 г. количество заявлений о признании должников банкротами оставалось примерно на уровне 2003 г. и составило 14 090², что ниже аналогичного показателя 2003 г. на 1,3%; а количество принятых к производству заявлений — 10 093, что на 4,1% выше показателя 2003 г. В 2005 и 2006 гг. происходит значительный рост количества заявлений о признании должников несостоятельными. Так, в 2005 г. было подано 32 190 заявлений, что больше аналогичного показателя 2004 г. в 2,3 раза; в 2006 г. — 91 431 заявление, что в 2,8 раза больше показателя 2005 г. Аналогичным образом изменились и показатели количества заявлений, принятых к производству, о признании должников несостоятельными. Так, в 2005 г. было принято к производству 25 643 заявления, что в 2,5 раза больше чем в 2004 г., в 2006 — 83 068 заявлений, что в 3,2 раза больше, чем в 2005 г.

Таким образом, за 2005—2006 гг. количество дел о несостоятельности, рассматриваемых судами, возросло в 8,2 раза, с 10 093 в 2004 г. до 83 068 в 2006 г.; а количество поданных заявлений о признании должников несостоятельными,

¹ Подробный анализ статистики банкротств 1994—2004 гг. см.: *Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. и др.* Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2005.

² Здесь и далее: Высший арбитражный суд РФ. Справка о рассмотрении арбитражными судами РФ дел о несостоятельности (банкротстве) в 2003—2006 гг.

с учетом не принятых судом, возросло почти в 6,5 раз: с 14 090 в 2004 г. до 91 431 в 2006 г. 2007 год характеризуется резким сокращением числа поступивших заявлений в 2,1 раза.

По данным Высшего арбитражного суда (ВАС) РФ, почти 87% заявлений, поданных в 2006 г., поступили от уполномоченных органов, что в абсолютном выражении составляет 79 528. При этом в 70 241 заявлении (76,8% от числа поступивших) были заявлены требования о признании банкротами отсутствующих или ликвидируемых должников. В 2005 г. количество заявлений в отношении отсутствующих должников составляло 6968; а в 2004 г. — только 268. Другими словами, существенный рост числа заявлений, принятых к производству, о признании должников несостоятельными был примерно на 87% (относительно данных 2004 г.) за 2005—2006 гг. обусловлен активизацией деятельности налоговых органов по ликвидации предприятий, что прогнозировалось руководством ВАС РФ еще в начале 2004 г. в связи с необходимостью ликвидации примерно 1,5 млн фактически отсутствующих предприятий и организаций. Активизация деятельности налоговых органов стала возможна в связи с определением порядка и условий финансирования процедур банкротства отсутствующих должников из федерального бюджета¹, а также с выделением соответствующих средств. Резкое снижение числа поданных заявлений о банкротстве в 2007 г. также обусловлено влиянием этого фактора — сокращением числа заявлений, поданных в отношении отсутствующих должников в 3,4 раза по сравнению с 2006 г. (с 67 828 до 20 035). Такое уменьшение количества поданных заявлений Высший арбитражный суд² связывает с принятием постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 20 декабря 2006 г. № 67 «О некоторых вопросах практики применения положений законодательства о банкротстве отсутствующих должников и прекращении недействующих юридических лиц», разъяснившего судам порядок применения принятой в июле 2005 г.³ правовой нормы, регламентирующей порядок исключения юридического лица, прекратившего свою деятельность, из Единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа (ст. 21.1 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»)⁴. Однако доля числа заявлений, поданных от уполномоченных органов, и в 2007 г. остается значительной, превышая 75% от общего числа поданных заявлений, что может быть связано

¹ Постановление Правительства РФ от 21 октября 2004 г. № 573 «О порядке и условиях финансирования процедур банкротства отсутствующих должников».

² Статистические показатели в работе арбитражных судов в РФ в 2007 г. М., 2008.

³ Пункт 3 ст. 1 Федерального закона от 2 июля 2005 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и в ст. 49 Гражданского кодекса РФ».

⁴ По новому порядку, если юридическое лицо в течение 12 месяцев не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету, оно признается фактически прекратившим свою деятельность (недействующим юридическим лицом) и может быть исключено из Единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа. В том случае если в течение трех месяцев со дня публикации решения о предстоящем исключении поступят заявления недействующего юридического лица, кредиторов или иных лиц, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с исключением недействующего юридического лица из Единого государственного реестра, решение о исключении из реестра не принимается, и ликвидация (в том числе банкротство) осуществляется в общем порядке (ст. 21.1 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», введена пунктом 3 ст. 1 Федерального закона от 2 июля 2005 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и в ст. 49 Гражданского кодекса РФ»).

с наличием заявленных требований к недействующим юридическим лицам, которые могут быть удовлетворены в процессе процедуры банкротства.

Динамика показателей количества заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами) с 1998 по 2007 г. отражена на рис. 13.1.



Рис. 13.1. Динамика количества заявлений о признании должника банкротом, 1998—2007 гг.

На фоне резких всплесков общего числа заявлений о банкротстве в 2001—2002 и 2005—2006 гг., связанных с ростом активности государства в сфере регулирования численности юридических лиц (посредством банкротства недействующих предприятий), обращают на себя внимание значительно более умеренные колебания числа заявлений по содержательным банкротствам. На протяжении девятилетнего периода (с 1998 по 2007 г.) наблюдаются волнообразные колебания числа заявлений о банкротстве содержательных должников: с максимумами в 2001—2002 гг. (21 170 и 25 396 соответственно) и 2005—2007 гг. (также с показателями, превышающими 23 000) и минимумами в 1998—1999 гг. (11 604 и 12 367 соответственно) и в 2003—2004 гг. (12 148 и 13 722 соответственно). При этом 1998—2002 гг. были периодом постепенного роста числа реальных банкротств (с 11 604 до 25 396 соответственно), за которым последовал резкий спад в 2 раза в 2003 г. (12 148), сохранившийся и в 2004 г. (13 722), и новый скачок в 2005 г. до своего максимума свыше 25 тыс. (рост числа банкротств 2005 г. по отношению к 2004 г. составляет примерно 84%), с незначительным снижением в 2006 г. — до 23 603 (по отношению к 2005 — 6,42%) и стабилизацией примерно на этом же уровне в 2007 г. (22 420, или прирост 2,6% по отношению к 2006 г.).

Ситуация с поданными заявлениями о признании банкротом в 2004—2007 гг. по отдельным категориям должников такова¹:

¹ Данные носят ориентировочный иллюстративный характер и взяты из графических данных, отраженных в «Статистических показателях в работе арбитражных судов в РФ в 2007 г.». М., 2008.

- 2007 г. продемонстрировал резкий рост поступления заявлений о банкротстве *индивидуальных предпринимателей* — около 2500, в то время как в 2004—2006 гг. этот показатель находился в диапазоне около 200—700 заявлений;
- также в 2007 г. возросло в 3,3 раза по сравнению с 2006 г. (35 заявлений), являвшимся максимумом 2004—2006 гг., число заявлений о банкротстве в отношении *граждан*;
- максимальное число поданных заявлений о банкротстве *сельскохозяйственных организаций* пришлось на 2006 г. (около 4000 заявлений), а в 2007 г. эта цифра снизилась примерно до 2500 заявлений (2004 г. — 1500, 2005 г. — более 3500);
- пик числа заявлений о банкротстве *крестьянских фермерских хозяйств* также пришелся на 2006 г. — около 550 заявлений, что в 3,9 раза больше показателя 2005 г. — 140, а в 2007 г. отмечено снижение в 1,5 раза до 360 заявлений;
- количество заявлений, поданных относительно банкротства *градообразующих организаций*, в 2004—2007 гг. претерпело незначительные изменения, демонстрируя тенденцию к медленному снижению (в диапазоне 20—45 заявлений);
- резкий всплеск числа заявлений о банкротстве *финансовых организаций* примерно в 13,4 раза относительно предыдущего года пришелся на 2006 г. — 740 заявлений (в 2005 г. — 55), за которым в 2007 г. последовал такой же резкий спад до 170 заявлений;
- число заявлений о банкротстве *стратегических предприятий* в 2004—2007 гг. находилось в диапазоне 20—60 заявлений, с максимумом в 2005 г. и минимумом в 2007 г.;
- аналогичная ситуация имела место для субъектов естественных монополий, где колебания 2004—2007 гг. не превышали 25—45 заявлений, с максимумом в 2005 г. и минимумом в 2007 г.

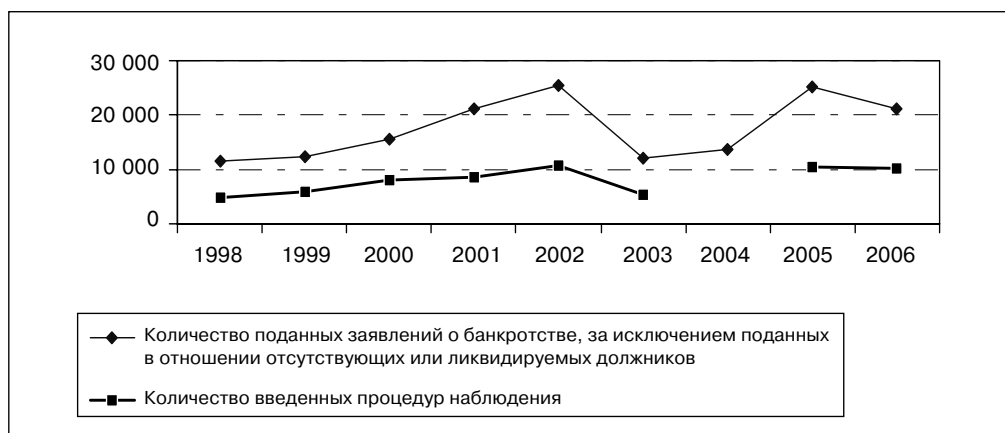
Что касается введения процедуры наблюдения, то, начиная с 1998 г. (4893) по 2002 г. (10 739), отмечался постепенный рост числа введенных процедур более чем в 2 раза (1998 г. к 2002 г.). 2003—2004 гг. характеризовались снижением показателя примерно вдвое, а 2006—2007 гг. — восстановлением уровня показателей 2002 г. — свыше 10 тыс. — близких к максимуму.

Кроме того, в 2004—2006 гг., по имеющимся данным, *сохраняется тенденция зависимости числа введенных наблюдений от числа «реальных» банкротств и повторения его тренда, как и в предыдущие годы (рис. 13.2).*

На протяжении 8-летнего периода доля введенных процедур наблюдения колеблется на уровне от 40 до 51%¹ от числа поданных заявлений о банкротстве, за исключением поданных в отношении отсутствующих или ликвидируемых должников. Фактически доля вводимой процедуры наблюдения в «реальных» банкротствах является величиной, претерпевающей колебания примерно в 20%.

Обращает на себя внимание, что пики «реальных» банкротств приходятся на пики общего числа проводимых процедур банкротств, т. е. можно предположить, что они подвержены влиянию и государственной активности в сфере регулирования численности юридических лиц.

¹ Причем соотношение 51,21% имело место лишь в 2000 г., во все остальные периоды оно не превышало 40—48,03%.



Примечание. Данные о введенных процедурах наблюдения в 2004 г. отсутствуют.

Рис. 13.2. Динамика введенных процедур наблюдения

Из числа сохранившихся с 1998 г. и наиболее устойчивых тенденций следует отметить *крайне низкую эффективность механизма банкротства для достижения целей восстановления платежеспособности предприятий в ходе проведения процедур банкротства*. Случаи, когда в отношении должников вводилась процедура финансового оздоровления, на протяжении всего периода с 2003 по 2006 г. носили единичный характер: в 2003 г. — 10 дел, в 2004 г. — 29, в 2005 г. — 32, в 2006 г. — 39, в 2007 г. — не вводилась. То же самое касается восстановления платежеспособности предприятий в процессе внешнего управления — такие дела по-прежнему носят единичный характер, демонстрируя, однако, начиная с 2004 г. тенденцию медленного роста и в абсолютных показателях, и в доле от совокупности дел, по которым вводилась процедура внешнего управления. Так, в 2003 г. отмечено 28 дел (1,3% от совокупности дел, по которым проводилась процедура внешнего управления), в 2004 г. — 14 (1%), в 2005 г. — 21 (2,1%), в 2006 г. — 31 (3,3%), в 2007 г. — 41 дело (5,5%).

Прекращение количества дел о банкротстве в связи с *заключением мировых соглашений* также нельзя назвать широко используемым на практике. За 2003—2007 гг. количество дел за год, прекращенных в связи с утверждением мирового соглашения, не превышало 0,7% от количества дел, по которым производство было завершено. При этом удельный вес таких случаев, начиная с 2004 г., только снижался, достигнув своего минимума в 0,2% в 2006 г., повторившегося и в 2007 г. Так, в 2003 г. в связи с утверждением мирового соглашения было прекращено 170 дел о банкротстве, что составляет 0,3% от количества дел, по которым производство было завершено. В 2004 г. этот показатель составил 150 дел (0,7%), в 2005 г. — 84 (0,4%), в 2006 г. — 106 (0,2%), в 2007 г. — 126 дел (0,2%).

Из новых тенденций необходимо отметить *начавшийся с 2004 г. рост числа ликвидированных унитарных предприятий*. Так, в 2003 г. было ликвидировано 511 ГУПов, в 2004 г. — 623, в 2005 г. — 718, в 2006 г. — 747. За 2003—2006 гг. рост составил около 46%. В 2007 г. количество ликвидированных ГУПов впервые резко сократилось, почти на 38% по отношению к 2006 г.

Аналогичная тенденция проявилась и при банкротстве муниципальных предприятий: еще более динамичный рост в 2003—2006 гг. (в 2003 г. — 623, в 2004 г. —

916, в 2005 г. — 1175, в 2006 г. — 1947), составивший за 4 года около 212%, закончился резким спадом в 2007 г. (почти вдвое по сравнению с 2006 г.) до 1009 предприятий.

Кроме того, в 2004—2007 гг. обозначилась устойчивая тенденция уменьшения количества дел, по которым проводилась процедура внешнего управления (рис. 13.3). Так, в 2004 г. их было 1369, что меньше примерно на 34,2%, чем в 2003 г. — 2081 дело, в 2005 г. — 1013 дел (снижение на 26% относительно 2004 г.), в 2006 г. — 947 дел (снижение на 6,5% относительно 2005 г.), в 2007 г. — 752 дела (снижение на 20,6% относительно 2006 г.)

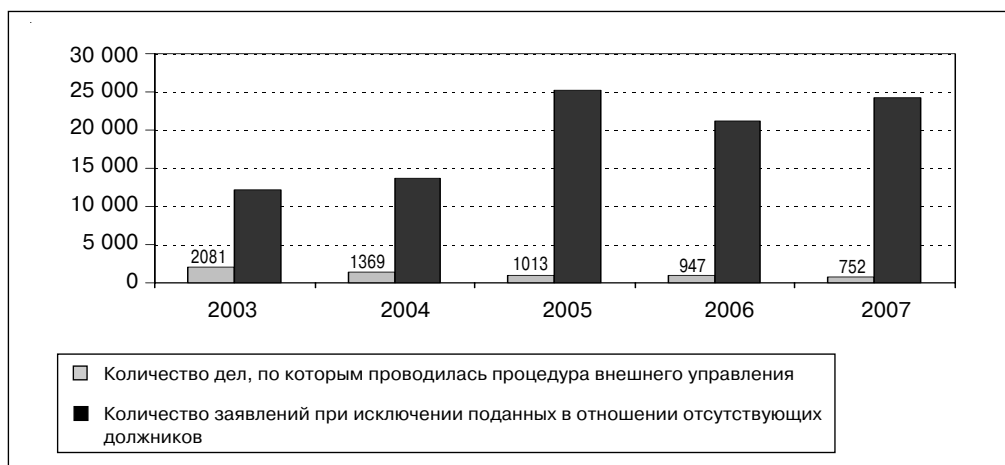


Рис. 13.3. Динамика количества дел, по которым проводилась процедура внешнего управления

В 2003—2005 гг. произошло существенное (примерно в 2,2 раза) сокращение числа дел, по которым была проведена процедура внешнего управления при значительном увеличении числа содержательных должников (более чем в 2 раза в 2005 г. по отношению к 2003 г.). В 2006—2007 гг. тенденция к снижению числа случаев введения процедуры внешнего управления продолжилась, равно как и сохранение достаточно высоких показателей числа банкротств по содержательным должникам (свыше 20 тыс.).

По всей видимости, при разработке норм третьего закона о банкротстве явно были переоценены мотивации собственников к санации и развитию бизнеса должников. Предполагалось, что значительная часть банкротств не завершается «мирно» только из-за того, что собственник не имеет возможности погасить задолженность предприятия, осуществить его оздоровление. Нормами данного закона в качестве участников процесса были введены собственники предприятия-должника. Помимо этого, закон определил право должника, его собственников и любых третьих лиц на любой стадии с согласия арбитражного управляющего прекратить процедуру банкротства, расплатившись по долгам предприятия. Законом была определена и новая реорганизационная процедура — финансовое оздоровление, которая, по замыслу, должна была позволить при определенных условиях сохранить учредителям (участникам) должника контроль за судьбой предприятия даже в условиях возбужденного дела о банкротстве. Однако все эти новации, судя по всему, оказались мало востребованными.

Особого внимания заслуживает устойчивый рост числа заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств в рамках дел о банкротстве (рис. 13.4).

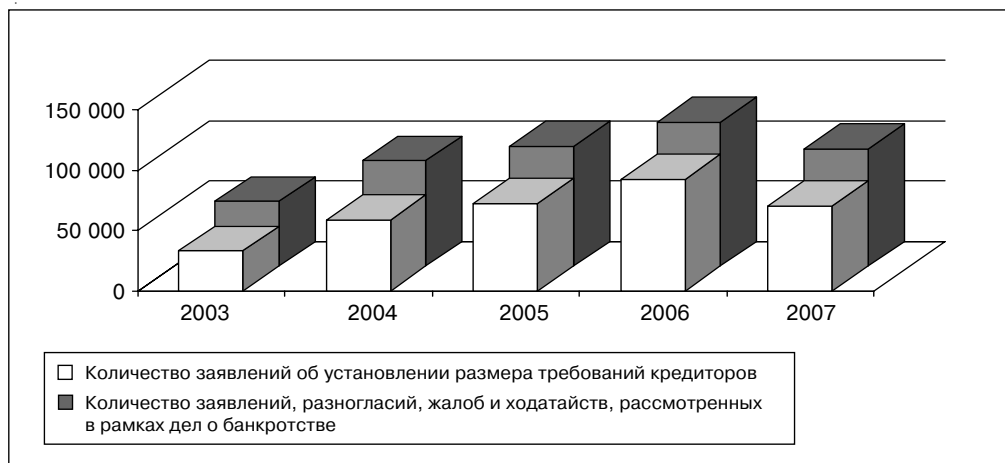


Рис. 13.4. Динамика количества заявлений, разногласий жалоб и ходатайств, рассмотренных в рамках дел о банкротстве, в 2003—2007 гг.

Тенденция роста числа заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств в процессе банкротства, наблюдавшаяся на протяжении 2003—2006 г., в 2007 г. впервые изменилась, продемонстрировав снижение на 18,4% относительно показателя 2006 г.

В 2006 г. обозначился значительный рост числа заявлений об отстранении арбитражных управляющих. По отношению к 2005 г. этот показатель вырос на 74,3% и составил 2625 заявлений. В 2007 г. этот показатель снизился незначительно, на 5,1%, составив 2491.

Динамика количества принятых решений о признании должников банкротами и открытии конкурсных производств за 2003—2007 гг. (рис. 13.5) характеризовалась первоначально снижением в 2004 г. на 45%, а в последующем, в 2005 г., ростом на 48,7%, который в 2006 г. составил по отношению к 2005 г. примерно 447%, или в 5,5 раз. В 2007 г. произошло значительное снижение числа таких решений по сравнению с 2006 г. в 4 раза. Эти значительные колебания обусловлены большим числом дел о несостоятельности в отношении отсутствующих должников, инициированных государственными органами.

Анализ данных о числе завершенных арбитражным судом производств по делам о несостоятельности (банкротстве) показывает резкий скачок в 2006 г., когда их число составило 60 848 дел, что в 3,2 раза больше, чем в 2005 г. — 18 812. Однако отношение числа завершенных производств по делам о банкротстве к числу принятых к производству заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами) в каждом из вышеуказанных годовичных периодов составляет примерно по 73%.

В 2007 г. в связи с применением арбитражными судами норм Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» значительно увеличилось число прекращенных производством дел о несостоятельности (в 2006 г. — 6722, в 2007 г. — 17 501). Это связано с введением возможности ликвидации должника, отвечающего признакам недействующего юридического лица, во внесудебном порядке.

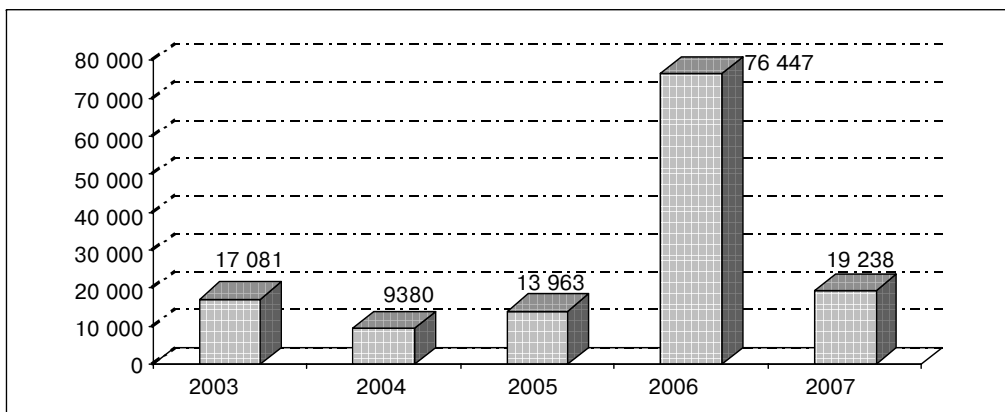


Рис. 13.5. Динамика количества принятых решений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства

Решение задачи устранения «брошенных фирм» и фирм-однодневок является фактором, содействующим защите интересов и участников рынка, и государства. Однако сопутствующий этому процессу значительный рост количества дел о банкротстве в арбитражных судах, безусловно, отражается на качестве и сроках принятия решений по «содержательным должникам» в связи с ростом нагрузки на судей. Тем не менее механизм, предусматривающий возможность исключения из реестра юридических лиц недействующих фирм по решению регистрирующих органов, введенный в июле 2005 г., представляется эффективным, и в случае надлежащего организационного и финансового обеспечения процесса его применения вполне способен снизить численность недействующих юридических лиц, снизить нагрузку на арбитражные суды, которые теперь будут иметь больше возможностей для качественного и своевременного рассмотрения дел о банкротстве содержательных должников.

В целом анализ имеющихся данных свидетельствует о том, что в настоящее время законодательство о банкротстве более эффективно решает задачи ликвидации предприятий и защиты прав кредиторов, чего нельзя сказать о решении задач восстановления платежеспособности предприятий. Так, в практике крайне редко используется процедура финансового оздоровления предприятия (за 2003—2007 гг. от 0 (в 2007 г.) — до 39 (в 2006 г.) предприятий). Низки показатели предприятий, восстановивших свою платежеспособность в процессе внешнего управления в 2003—2007 гг.: от 1,0% (2004 г.) до 5,5% (2007 г.) от количества дел, по которым проводилось внешнее управление. За 2003—2007 гг. количество дел, прекращенных в связи с утверждением мирового соглашения, в год не превышало 0,7% от количества дел, по которым производство было завершено. При этом удельный вес таких случаев, начиная с 2004 г., только снижался, достигнув своего минимума в 0,2% в 2006 г. (106 дел), повторившегося и в 2007 г. (126 дел).

Анализ статистики свидетельствует и о фактической прокредиторской направленности процедуры банкротства, несмотря на наличие норм, которые должны способствовать сохранению предприятия. В зависимости от общеэкономической стратегии подходы к решению последней задачи могут лежать как в русле усиления государственного интервенционизма, контроля и вмешательства в сфере банкротств и выведения из-под сферы действия общего законодательства о банкрот-

стве все большего и большего числа хозяйствующих субъектов, так и в русле рыночных принципов — *принятия эффективных правовых норм, способствующих восстановлению платежеспособности предприятия путем санации и в рамках судебной процедуры банкротства, а также урегулирования требований кредиторов посредством мирового соглашения.*

Необходимо также отметить, что с началом применения норм нового закона о банкротстве роль данного института в сфере захвата активов заметно снизилась. Тем не менее это означало лишь перенесение соответствующей «нагрузки» на традиционный рынок корпоративного контроля (враждебные поглощения через покупку акций или иные действия, связанные с акциями компании) и в сферу исполнительного производства. По нормам нового закона, кредитор может подать заявление о банкротстве должника только в том случае, если судебные приставы не смогли взыскать долг. Складывается ситуация, когда все имущество предприятия можно купить через приставов, не инициируя процедуру банкротства¹. Наглядным подтверждением этому стал заметный рост в 2003—2008 гг. числа конфликтов, связанных с применением инструментария «враждебных поглощений» через корпоративные процедуры и исполнительное производство, в том числе на основе прямого подлога документов и подкупа должностных лиц.

Проблема защиты прав, как должника, так и кредиторов при осуществлении процедур банкротства, имеет принципиальное значение для стимулирования инвестиционной активности российских предприятий. Эта проблема должна решаться комплексно, с учетом развития норм корпоративного права, налогового регулирования, исполнительного производства и др. Необходимо тем не менее заметить, что не бывает совершенных законов, которые способны решить проблему одномоментно. Специалисты в области права отмечают, что регулирование несостоятельности является наиболее динамично развивающейся областью права в развитых зарубежных странах, при этом меняющаяся экономическая ситуация диктует постоянное обновление соответствующих норм. Аналогичный подход является тем более объективно неизбежным для экономики России.

13.3. Новации 2004—2008 гг.: реализация публичных интересов государства

Принятие нового закона о банкротстве, определившего весьма существенную модификацию института несостоятельности, равно как и рассмотренные выше новые тенденции в практике применения, обусловили необходимость пересмотра подзаконной нормативной базы в данной сфере. Уже в 2002—2005 гг. различными органами государственной власти было издано свыше 20 разного рода подзаконных актов в сфере банкротства, однако «настройка» новых законодательных механизмов продолжается.

В 2003—2004 гг. Правительством РФ были одобрены в целом представленные Минэкономразвития России и Минюстом России следующие направления модификации законодательства о банкротстве: совершенствование уголовного, административного законодательства и законодательства о банкротстве в части ответственности за правонарушения и преступления при банкротстве, определение порядка

¹ *Вышегородцев И.* Что будет с банкротствами. В: Слияния и поглощения. 2005. № 1. С. 59.

и условий участия уполномоченного органа в процедурах финансового оздоровления и мирового соглашения в делах о банкротстве, модификация закона о банкротстве в части уточнения понятия текущих платежей, требований к арбитражному управляющему, последствий освобождения или отстранения арбитражного управляющего, статуса компенсационных фондов и обществ взаимного страхования, порядка продажи имущества в процедурах финансового оздоровления и внешнего управления, развития саморегулирования, создание правовых оснований для проведения процедур банкротства, финансового оздоровления и мирового соглашения, обеспечение возможности заключения мирового соглашения в деле о банкротстве, в котором основным кредитором является Российская Федерация, расширение круга юридических лиц, в отношении которых допускается применение процедур банкротства, приведение в соответствие с действующим законодательством о банкротстве вопросов очередности удовлетворения требований кредиторов, охрана собственности от преступных посягательств и правонарушений, предупреждение преступлений и правонарушений путем увеличения эффективности положений Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающих ответственность за правонарушения в процедурах банкротства и при предвидении банкротства. Эти же направления нашли отражение в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008). В 2005—2007 гг. рассматривались соответствующие законопроекты, вносящие изменения в Закон «О несостоятельности (банкротстве)», Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый и Бюджетный кодексы и др.

Рассмотрим некоторые наиболее значимые тенденции развития законодательства о банкротстве в 2004—2008 гг., а также результаты воздействия общей политики прямой государственной экспансии в экономике на правовые институты (на примере института банкротства).

Государственный капитализм и правовые институты (на примере института банкротства)

Общие проблемы формирования модели «государственного капитализма» в России 2000-х годов рассматривались выше. В количественном плане достаточно очевидным является и прямое расширение участия государства в экономике: только в 2007—2008 гг. созданы 6 государственных корпораций (Внешэкономбанк, «Роснано», «Роснотех», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Росатом»), авиастроительная и судостроительная корпорации, существенно увеличены активы компаний, контролируемых государством (ОАО «Роснефть», «Газпромнефть», «Рособоронэкспорт») и др. Целый ряд проектов о создании крупных холдингов, подконтрольных государству, и госкорпораций находятся в стадии обсуждения в правительстве.

Как нам представляется, расширение прямого участия государства в экономике обусловило и один из основных трендов развития современного законодательства о банкротстве — *принятие правовых норм, уменьшающих риски утраты и снижения контроля над активами наиболее значимыми для государства и подконтрольных ему компаний.*

Во-первых, необходимо указать на *выведение из-под действия Закона о банкротстве государственных корпораций.*

Первоначально из-под действия Закона «О несостоятельности (банкротстве)»¹ был выведен в мае 2007 г. Внешэкономбанк, потом выводились отдельные госкорпорации: в июле 2007 г. — российская корпорация нанотехнологий², в ноябре 2007 г. — государственная корпорация «Ростехнологии»³, в декабре 2007 г. — госкорпорация по атомной энергии «Росатом»⁴, а также Внешэкономбанк⁵. При этом законами было закреплено, что государственная корпорация может быть реорганизована или ликвидирована только на основании отдельного федерального закона, определяющего порядок ее реорганизации или ликвидации⁶. В декабре 2007 г. в Гражданский кодекс РФ было введено положение, касающееся всех госкорпораций, предусматривающее, что «Государственная корпорация может быть ликвидирована вследствие признания ее несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание»⁷. О принятии таких федеральных законов к настоящему времени пока еще неизвестно. Главное другое — госкорпорации, как ныне существующие, так и те, которые еще будут создаваться, вне зависимости от целей создания будут существовать в особых условиях: условия признания их несостоятельности будут существенно иными, а вполне возможно и исключаяющими практическую реализацию их банкротства. Кроме того, формулировка Гражданского кодекса допускает, что при определенных условиях корпорация вообще не может быть признана несостоятельной.

Фактически государством созданы условия, практически исключающие риски утраты активов госкорпораций и контроля над ними. Государство, активно использовавшее институт банкротства для перераспределения активов ОАО «НК «ЮКОС», пытается создать условия для того, чтобы государственные корпорации — вне зависимости от эффективности их хозяйственных операций — безусловно избежали подобной участи. Сужение сферы действия закона и выведения отдельных субъектов из под действия общих норм регулирования является сегодня методом, широко используемым властью, который позволяет создать более благоприятные условия

¹ В настоящее время действует третий закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ, принятый 26 октября 2002 г.

² Пункт 5 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий».

³ Пункт 3 ст. 4 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270 «О государственной корпорации «Ростехнологии»».

⁴ Пункт 11 ст. 3 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

На госкорпорацию «Росатом» также не распространяется и действие норм о гарантиях кредиторов при реорганизации юридического лица. Госкорпорация не обязана письменно уведомлять кредиторов реорганизуемого юридического лица, кредиторы реорганизуемого юридического лица не вправе потребовать у них прекращения или досрочного исполнения обязательства и возмещения убытков (ч. 2 ст. 41 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ).

⁵ Пункт 2 ст. 19 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».

⁶ Статья 23 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий», ст. 18 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270 «О государственной корпорации «Ростехнологии»».

⁷ Часть 1 ст. 65 Гражданского кодекса, в редакции Федерального закона № 318-ФЗ от 1 декабря 2007 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергетике «Росатом»». В пункт 2 ст. 1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» введено положение о том, что «действие... Федерального закона распространяется на юридические лица, которые могут быть признаны несостоятельными (банкротами) в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации». Ранее действие закона о несостоятельности распространялось «на все юридические лица, за исключением казенных предприятий, учреждений, политических партий и религиозных организаций».

для тех сфер, которые определены как наиболее значимые. Однако такое правовое регулирование существенно снижает стимул власти к развитию рыночных институтов — в данном конкретном случае банкротства — в интересах всех участников рынка и сохраняет имеющиеся пробелы и противоречия законодательства до тех пор, пока они не коснутся интересов ключевых «игроков».

Кроме того, правоотношения с такими юридическими лицами менее всего будут похожи на рыночные, поскольку будут определяться представителями власти и оттого не могут быть эффективными для бизнеса и его частных акционеров — с одной стороны, и исключительно комфортны для «параллельного чиновничьего бизнеса» — с другой.

Во-вторых, необходимо обратить внимание на *расширение круга предприятий, которые могут быть признаны стратегическими, и банкротство которых будет осуществляться не на общих условиях, а на условиях, более ориентированных на сохранение предприятия.*

В феврале 2007 г. был принят закон¹, согласно которому предприятие, указанное в любом вновь принятом федеральном законе как стратегическое, будет банкротиться на особых условиях. Технически новация была реализована посредством дополнения в п. 1 ст. 190 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» слов «а также иные организации в случаях, предусмотренных федеральным законом».

Теперь любым федеральным законом действие специальных норм, регулирующих банкротство стратегических предприятий и организаций, может быть распространено на иные организации. Ранее это могли быть только ФГУПы и ОАО, имеющие государственный пакет акций, и осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа и некоторые другие².

Нормы, регулирующие банкротство стратегических предприятий и организаций, предусматривают определенный размер кредиторской задолженности, позволяющий инициировать процесс банкротства (500 тыс. руб. — п. 4 ст. 190). По общему правилу для инициирования процедуры банкротства в отношении юридического лица достаточно неисполнения денежных и/или обязательных платежей в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены, вне зависимости от суммы долга. В отношении стратегических предприятий действуют более высокие требования к арбитражным управляющим (ст. 193), обязательно участие в деле о банкротстве федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию единой государственной политики в той отрасли экономики, в которой осуществляет свою деятельность стратегическое предприятие (п. 9 ст. 192), а также ряд особенностей финансового оздоровления, внешнего управления и конкурсного производства.

Фактически в этой ситуации речь идет о возможности исключения предприятий, круг которых определяется законодателем, из-под действия общих норм

¹ Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом, акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

² А также ФГУПы и ОАО, имеющие государственный пакет акций и осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющее стратегическое значение для обеспечения защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также организации оборонно-промышленного комплекса — производственные, научно-производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские, испытательные.

о банкротстве и о создании для них более благоприятных экономических условий в случае несостоятельности, а также возможности более жесткого государственного контроля за самой процедурой банкротства.

Не вызывает сомнений тот факт, что предприятия, обеспечивающие обороноспособность, безопасность, здоровье и права граждан страны, должны функционировать в иных условиях. Однако создание правовых условий, позволяющих любое предприятие по воле, возведенной в ранг закона, сделать исключением из общего правила, является непродуктивным — «видимостью права для других» — и способствующим злоупотреблениям правом.

В-третьих, следует обратить внимание на *меры по усилению государственного контроля в сфере банкротства предприятий, деятельность которых связана с государственной тайной*. В октябре 2005 г.¹ в Закон о банкротстве были внесены изменения, предусматривающие:

- повышенные требования к арбитражным управляющим, если их деятельность связана с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну, которые помимо соответствия всем ранее существовавшим критериям должны иметь допуск к государственной тайне (абз. 2 п. 5 ст. 20 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве»). Лица, не обладающие допуском к государственной тайне, не могут быть включены в список кандидатур для утверждения арбитражным судом (п. 1.1 ст. 45);
- добавление к числу лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, «представителя федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в случае если исполнение полномочий арбитражного управляющего связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну» (ст. 35) — представителя регионального ФСБ.

Принятые нормы имеют своей целью снижение рисков, связанных с банкротствами предприятий оборонного и иного назначения, и защиту государственных активов, в том числе путем непосредственного контроля лиц, допущенных к управлению ими в случае инициирования процедуры банкротства.

В 2005—2006 гг. с использованием новых положений закона были отстранены в связи с отсутствием допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, арбитражные управляющие ФГУП ПО «Амурмаш»², ОАО «Судоремонтный завод “Красная кузница”»³, ОАО «Архангельский траловый флот»⁴, ЗАО «Югэлектро»⁵, ОАО «Егорьевский станкостроительный завод “Комсомолец”»⁶ и др.

Достаточно логичным продолжением государственной политики экспансии и стремления к приобретению контроля над наиболее доходными активами явилось

¹ Федеральный закон от 24 октября 2005 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)”».

² Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24 октября 2006 г., 17 декабря 2006 г. по делу № Ф03-А73/06-1/3535.

³ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 4 декабря 2006 г. по делу № А05-14539/04-28. Кассационная жалоба на определение о назначении внешнего управляющего была подана новым участником процесса банкротства — Региональным управлением ФСБ РФ по Архангельской области.

⁴ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23 октября 2006 г. № А05-3224/04-8.

⁵ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13 июля 2006 г. № Ф08-3099/2006 по делу № А53-15930/2005-С2-30.

⁶ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 7 июня 2005 г., 31 мая 2005 г. по делу № 10АП-1081/05-ГК.

введение *нового более упрощенного порядка назначения арбитражного управляющего*. В июле 2006 г.¹ введено положение о том, что если арбитражный управляющий ранее осуществлял управление на предшествовавшей стадии банкротства, то он может быть утвержден судом по ходатайству собрания кредиторов без соблюдения общего порядка его утверждения арбитражным управляющим². Принятие такой нормы способно упростить процедуру согласования кандидатуры арбитражного управляющего в ситуации, когда большинство кредиторов голосуют единообразно. Ее введение в июле 2006 г. и применение в процессе процедуры банкротства «ЮКОСа» не выглядит случайным совпадением³.

Фактически законодателем предложена схема назначения административного (внешнего, конкурсного) управляющего без соблюдения общей процедуры его утверждения. Обращает на себя внимание, что действие нового закона распространяется, в том числе, на правоотношения, возникшие до принятия закона, т. е. закон имеет обратную силу⁴.

Кроме того, в результате принятия этой нормы могут быть разрешены проблемы, возникшие на практике в связи с необходимостью получения арбитражными управляющими допуска к государственной тайне. Так в отдельных регионах арбитражных управляющих, имеющих такой допуск, просто нет, поэтому сформировать список из трех кандидатур достаточно сложно. Желание усилить государственный контроль в сфере банкротства предприятий, имеющих стратегическое значение, наткнулось на препятствие в виде отсутствия необходимых профессиональных кадров, обладающих кредитом государственного доверия, либо на неспособность органов государственной безопасности решать новые поставленные перед ними задачи.

Вместе с тем нельзя не отметить, что принятие такой нормы, упрощая процедуру назначения арбитражного управляющего, существенно сужает и без того весьма скромные права должника, не обладающего правом голоса на собрании кредиторов⁵. С принятием нового закона, если между участниками собрания кредиторов, имеющих большинство голосов, достигнуто согласие по вопросу повторного выдвижения арбитражного управляющего, должник фактически лишается и права на отвод одной кандидатуры из списка арбитражных управляющих, предусмотрен-

¹ Федеральный закон № 116-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О внесении изменения в статью 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»».

² Общий порядок назначения арбитражным управляющим, предусмотрен пунктами 1–6 ст. 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и предусматривает, например, возможность отвода кандидатуры арбитражного управляющего должником.

³ При рассмотрении в судебном заседании дела о банкротстве ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» № А40-11836/06-88-35«Б» от 4 августа 2006 г. (Федеральный закон № 116-ФЗ был принят 18 июля 2006 г.) арбитражным судом г. Москвы было вынесено определение об утверждении временного управляющего в должности конкурсного управляющего на основании решения собрания кредиторов, принятого в соответствии со ст. 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». К этому времени долг «ЮКОСа» в 482 млн долл. был переуступлен консорциумом западных банков ОАО «Роснефть», контролируемой государством и имеющей совместно с представителями налоговых органов большинство голосов в собрании кредиторов. В дальнейшем активы компании были проданы арбитражным управляющим «ЮКОСа» с существенным (по имеющимся оценкам) дисконтом к рыночной стоимости, более 80% которых перешло под прямой или опосредованный контроль государства.

⁴ По общему правилу гражданско-правовые нормативные акты не имеют обратной силы и применяются лишь к тем отношениям, которые возникли после введения акта в действие — п. 1 ст. 4 Гражданского кодекса РФ — если самим законом не предусмотрено иное.

⁵ «Участниками собрания кредиторов с правом голоса являются конкурсные кредиторы и уполномоченные органы» (п. 1 ст. 12 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

ного п. 4 ст. 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Тем самым *должник в ситуации, когда собранием кредиторов достигнуто соглашение по вопросу повторного выдвижения арбитражного управляющего, отстраняется от участия в принятии решения по одному из наиболее существенных вопросов банкротства собственного предприятия.*

Такое ограничение прав должника в процессе процедуры банкротства представляется противоречащим принципам юридического равенства участников гражданско-правовых отношений и диспозитивности¹ в осуществлении и защите гражданских прав. Однако особенностью российского правового регулирования в сфере банкротства является минимальное наделение правами должника. Так, весьма показательным является то, что ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» не содержит даже статьи, посвященной правам должника (при наличии статей о правах саморегулируемых организаций, кредиторов, арбитражных управляющих, государственного уполномоченного органа и т. п.).

Наконец, следует отметить *продление до 1 июля 2009 г. срока действия Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О несостоятельности (банкротстве) субъектов естественных монополий»*, означающее сохранение в отношении субъектов естественных монополий ТЭК иного принципа при определении критериев несостоятельности — принципа неоплатности², сохранение для них специальных правил, касающихся всех этапов процедуры банкротства, направленных на обеспечение сохранности и целостности имущества субъекта естественной монополии ТЭК, обязательного участия в таком деле о банкротстве органа управления ТЭК (ст. 7) и повышенных требований к арбитражному управляющему (ст. 15).

Использование института банкротства для создания экономически более благоприятного функционирования отдельных субъектов рынка

Органы местного самоуправления, начиная с августа 2004 г.³, получают жилищный фонд социального использования и социально значимые объекты, принадлежащие должнику, и не реализованные путем проведения торгов в форме конкурса, в собственность муниципального образования бесплатно. Под социально значимыми объектами при этом понимаются: дошкольные образовательные, общеобразовательные и лечебные учреждения, спортивные сооружения, объекты коммунальной инфраструктуры, относящиеся к системам жизнеобеспечения. Ранее за перечисленные объекты должна была быть уплачена договорная цена.

Результатом такой новации является, с одной стороны, отмена расходов бюджетов муниципальных образований на выкуп социально значимых объектов, принадлежащих должнику, в процессе конкурсного производства, что, безусловно, соответствует интересам муниципальных образований в условиях острого недо-

¹ Принцип диспозитивности в гражданском праве означает возможность участников регулируемых отношений самостоятельно, по своему усмотрению и в соответствии со своими интересами, выбирать варианты соответствующего поведения.

² См.: *Витрянский В.* Особенности несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса / www.bankr.ru

³ Пункт 6 ст. 132 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в редакции Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”».

статка бюджетных средств. В то же время если на практике такие суммы выплачивались, то уменьшение конкурсной массы, связанное с бесплатной передачей социальных объектов в собственность муниципальных образований, *нарушает права и интересы кредиторов*¹. Кроме того, нередко такие объекты являются убыточными и даже их бесплатная передача является сомнительным благом, ведь их содержание требует дополнительных расходов из муниципального бюджета, предоставление которых нередко не предусмотрено.

В целях защиты прав кредиторов и с учетом дефицита значительной части муниципальных бюджетов представляется необходимым возврат к возмездному отчуждению социальных объектов в собственность муниципальных образований. Однако оплата должна осуществляться из средств федерального бюджета, напрямую, по фактической стоимости имущества. Кроме того, законодателю следует предусмотреть в случае передачи таких объектов в собственность муниципального образования выделение дополнительных бюджетных средств из федерального бюджета на их содержание. Не менее важным представляется наделение муниципальных образований правом отказа от приобретения таких объектов при условии их непригодности для эксплуатации, отсутствии в муниципальном бюджете средств на их содержание и отсутствии в субъекте потребности в функционировании такого объекта.

Принятые в декабре 2004 г. правовые нормы² предусматривают ряд мер, направленных на защиту в процессе банкротства интересов *владельцев облигаций с ипотечным покрытием*. В частности, из конкурсной массы имущества должника исключается имущество, составляющее ипотечное покрытие облигаций, эмитированных должником в порядке, предусмотренным ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах»³. При этом требования кредиторов — владельцев облигаций с ипотечным покрытием должны удовлетворяться в порядке, установленном Федеральным законом «Об ипотечных ценных бумагах».

Помимо этого, внесены изменения в порядок использования счетов должника в ходе конкурсного производства, предусматривающие (п. 4 ст. 133 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)») особый порядок, распространяющийся на должников — эмитентов облигаций с ипотечным покрытием. В рамках этих изменений

¹ Аналогичная позиция нашла свое отражение в постановлении Конституционного суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П, признавшего не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (часть 3), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) норму права, позволяющую передавать муниципальным образованиям жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, без выплаты должникам, находящимся в процедуре конкурсного производства, разумной, справедливой компенсации, обеспечивающей баланс между публичными и частными интересами. Так, в частности было указано, что «исключение социально значимых объектов из конкурсной массы и передача их — в силу прямого предписания закона — муниципальным образованиям представляет собой один из случаев лишения должника-собственника его имущества. Такое изъятие представляет собой «чрезмерное, не пропорциональное конституционно значимым целям, а потому произвольное ограничение права собственности должника и, следовательно, конкурсного кредитора в конкурсном производстве и умаляет конституционное право частной собственности, т. е. противоречит статье 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации».

² Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах»».

³ Абзац 3 п. 2 ст. 131 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» введен ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах»».

предусматривается обязанность конкурсного управляющего, осуществляющего управление предприятием — эмитентом облигаций с ипотечным покрытием, открыть «специальный ипотечный счет для зачисления на него денежных средств, поступающих в ходе реализации ипотечного покрытия». С этого счета осуществляются выплаты кредиторам — владельцам облигаций с соответствующим ипотечным покрытием, а также оплата текущих обязательств, связанных с реализацией ипотечного покрытия. В случае если должник осуществлял несколько эмиссий облигаций с различным ипотечным покрытием, специальный ипотечный счет открывается для каждого ипотечного покрытия.

Принятые в декабре 2004 г. вышеуказанные изменения закона о банкротстве не могли быть применены на практике до лета 2006 г. в связи с тем, что сами облигации еще не были выпущены в обращение¹. Они появились только летом 2006 г. после принятия поправок, позволяющих эмитировать несколько выпусков ипотечных облигаций на основе одного ипотечного покрытия. Практического применения эти нормы пока не имеют. По всей вероятности, их принятие имело «политический» смысл — как некая гарантия прав инвесторам, которые примут решение о размещении своих средств в облигации с ипотечным покрытием.

Начиная с 1 января 2008 г. изменены правовые нормы, касающиеся *правоотношений бюджетов разных уровней и их должников по денежным обязательствам и обязательным платежам*. Теперь на обязательства должников бюджетов бюджетной системы РФ по денежным обязательствам и обязательным платежам² распространяются (в случае возбуждения дела о банкротстве) нормы Федерального закона «О банкротстве», касающиеся сроков, способов и порядка исполнения этих обязательств, а также размера процентов, начисляемых на сумму требований по этим обязательствам, размера штрафов, пеней за неисполнение этих обязательств³. Это означает, что размер кредиторской задолженности перед бюджетами разных уровней в случае возбуждения процедуры банкротства начиная с 1 января 2008 г. должен определяться на основании общих норм о банкротстве, а именно: на сумму долга начисляются проценты, пени на общих основаниях. Так же на общих основаниях должно осуществляться исполнение таких обязательств в рамках процедуры банкротства.

Кроме того, с 1 января 2008 г. введено новое понятие денежного обязательства, закрепленное в абз. 4 ст. 2 Закона «О несостоятельности (банкротстве)»⁴. Новая редакция понятия «денежное обязательство» предусматривает, что *денежное обязательство может возникать* не только на основании гражданско-правовой сделки и других основаниях, предусмотренных гражданским кодексом, *но и на основании бюджетного законодательства РФ*.

Помимо этого, *внесены изменения, связанные с принятием части четвертой Гражданского кодекса, регулирующей права на результаты интеллектуальной деятельно-*

¹ См.: www.ipodom.ru/stream/realty/russia

² Определяемым в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

³ Пункт 2 ст. 241 Бюджетного кодекса, в редакции п. 216 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

⁴ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

сти и средства индивидуализации (интеллектуальную собственность), вступившей в силу с 1 января 2008 г. Понятие «авторский договор» в Законе «О несостоятельности (банкротстве)» заменяется на понятие «авторы результатов интеллектуальной деятельности»¹. Закон «О несостоятельности (банкротстве)» до принятия поправок, касательно вопросов интеллектуальной собственности, оперировал понятием «авторский договор», используемым Гражданским кодексом РСФСР 1964 г., отмененным с момента вступления в силу части четвертой ГК РФ — с 1 января 2008 г. При этом объектами авторского договора могли являться *только «произведения науки, литературы или искусства, независимо от формы назначения и достоинства произведения, а также от способа его воспроизведения»* (ст. 475 ГК РСФСР). Начиная с 1 января 2008 г. фактически *расширяется круг конкурсных кредиторов², требования которых будут удовлетворяться во вторую очередь³ за счет авторов изобретений, полезных образцов, владельцев товарных знаков и некоторых других категорий (деятельность которых не регулировалась авторскими договорами) авторов ноу-хау, владельцев коммерческих обозначений.*

В июле 2007 г. был *расширен перечень документов, которые должны быть приложены конкурсным управляющим к отчету о результатах проведения конкурсного производства⁴*. Теперь, начиная с 3 августа 2007 г. конкурсный управляющий к своему отчету о результатах проведения конкурсного производства должен дополнительно представлять *документ, подтверждающий представление в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации целого ряда сведений* (абз. 2 п. 2 ст. 147 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в редакции вышеуказанного закона). Эти сведения касаются некоторых общих данных о лицах, на которые распространяется пенсионное страхование, за которые предприятием-банкротом уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ⁵.

В связи с принятием нового Закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», вступившего в силу с 1 февраля 2008 г., изменившего порядок обращения взыскания на имущество должника-организации (ст. 94), соответствующие *изменения были внесены в требования к порядку подтверждения наличия задолженностей, необходимых для возбуждения дела о банкротстве, исполнительными документами в отношении субъекта естественной монополии* (ст. 12 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»). Требования кредиторов должны быть подтверждены, как и ранее, исполнительным документом и удовлетворены в полном объеме путем обращения взыскания на определенное законом имущество должника. Перечень такого имущества организации-должника и порядок обращения на него взыскания были изменены новым законом.

¹ Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса РФ».

² Абзац 8 ст. 2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

³ Абзац 4 ст. 134, абз. 3 п. 2 ст. 211 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

⁴ Статья 4 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 140-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам персонифицированного учета в системе обязательного пенсионного страхования».

⁵ Речь идет о данных из общей части индивидуального лицевого счета застрахованного в Пенсионном фонде РФ лица, закрепленных пп. 1–8 п. 2 ст. 6 указанного закона, а также п. 2 ст. 11 «об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ.

Подводя некоторые итоги, прежде всего отметим, что изменения законодательства в сфере регулирования банкротства в 2004—2008 гг. были направлены, во-первых, на обеспечение интересов государства и/или иных интересов, представленных как государственные, в отношении государственных корпораций, стратегических предприятий, бюджетов разных уровней, во-вторых, на создание более благоприятных условий для отдельных субъектов рынка (органов местного самоуправления, держателей облигаций с ипотечным покрытием). При этом законодательство о банкротстве усиливает свою прокредиторскую направленность.

Институт банкротства является одновременно институтом публично-правовым и частноправовым, при этом большинство норм составляет все же нормы гражданско-правовые, т. е. призванные регулировать правоотношения частных лиц. В силу этого правовые нормы, принимаемые в сфере банкротства, должны быть направлены не только на удовлетворение публичных интересов государства, но и на обеспечение частных интересов и совершенствование механизмов их защиты. Тем не менее на практике новеллы законодательства о банкротстве являются способом реализации публичных интересов государства в экономике, остающихся по советской традиции более приоритетными перед частными.

При этом интересы многих участников таких правоотношений не учитываются. Среди них можно указать, к примеру, кредиторов государственных корпораций, которые будут реализовывать свои права в сфере банкротства по специальным (и пока отсутствующим) законам, кредиторов Внешэкономбанка, на которых также не распространяется Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», предприятия-должники, имеющие социально значимые объекты, непроданные на аукционе, которые не получают компенсацию за передачу таких объектов органам местного самоуправления, предприятия-должники, кредиторы которых, имеющие большинство голосов на собрании кредиторов, достигли соглашения по кандидатуре арбитражного управляющего.

Изменения, вносимые в законодательство о банкротстве, *не носят системного характера и не направлены на развитие института банкротства*, на совершенствование механизмов, препятствующих эффективной защите прав и интересов сторон, вовлеченных в процесс банкротства. Институт банкротства фактически просто используется в качестве *инструмента для решения частных экономических задач* — обеспечения сохранности контролируемых государством активов, развития рынка облигаций с ипотечным покрытием, улучшения расчетов бюджетов разных уровней между собой и некоторых других.

При этом многие проблемы применения закона, выявленные практикой 2000-х годов, остались неразрешенными.

13.4. Институт банкротства: некоторые нерешенные проблемы

Как было показано выше, 2004—2008 гг. не стали тем периодом, когда институт банкротства получил заметное *системное развитие*. Широкий круг проблем, определившийся еще в 2002 г., к 2008 г. так и не получил своего разрешения. Обозначим основные проблемы и необходимые направления совершенствования законодательства в сфере банкротства, необходимые для его дальнейшего развития.

Первоочередной целью новаций в сфере банкротства должно стать *усиление реабилитационной направленности процедуры банкротства*. В настоящее время законодательство о банкротстве достаточно эффективно решает задачи ликвидации предприятий и защиты прав кредиторов, чего нельзя сказать о решении задач восстановления платежеспособности предприятий и о защите прав должников. Как видно из анализа практики 2004—2008 гг., использование процедур санации, финансового оздоровления предприятий носило единичный характер. Фактически процедура банкротства максимально ориентирована на защиту интересов кредитора, несмотря на наличие правовых норм, предусматривающих возможность защиты интересов должника.

Однако, как показывает анализ арбитражной практики по делам, связанным с неисполнением или ненадлежащим исполнением договорных обязательств¹, нарушение исполнения денежных обязательств носит в России массовый характер, что обусловлено целым рядом причин, в числе которых недостаточность у мелких и средних предприятий собственных активов, сложность привлечения заемных средств и финансовых инструментов, обеспечивающих исполнение договорных обязательств в связи с неразвитостью рынка банковских услуг. Фактически должник — не просто неэффективный собственник, что является презумпцией при использовании прокредиторской направленности законодательства², но и заложник неэффективного функционирования финансового рынка.

На наш взгляд, целям усиления реабилитационной направленности банкротств могло бы содействовать принятие определенного комплекса мер правового характера.

Наиболее важным сегодня представляется принятие мер, стимулирующих применение в процедуре банкротства досудебной санации, финансового оздоровления (случаи применения которого единичны), внешнего управления (уровень применения которого снижается год от года), а также заключения мировых соглашений.

Одной из ключевых причин редкого использования в практике банкротств мировых соглашений и процедуры финансового оздоровления является распространение на порядок заключения мирового соглашения и порядок осуществления финансового оздоровления при наличии задолженностей по обязательствам плательщика (абз. 4 п. 1 ст. 156 Закона «О несостоятельности (банкротстве)») ряда требований налогового законодательства³. Так, списание долгов по налогам и сборам возможно только в размере задолженности по состоянию на 1 января 2001 г.⁴ Для

¹ См. подробнее: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Аневалова Е.А., Швецов П.А.* Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. ИЭПП, 2008. С. 186—187.

² *Телюкина М.В.* Конкурсное право. Теория и практика несостоятельности (банкротства). М.: Дело, 2002. С. 75.

³ См. здесь и далее: Проблемы заключения мирового соглашения по делам о банкротстве. — «Арбитражная практика», 2004, № 04 (37); Институт или инструмент? ЭЖ-ЮРИСТ, 2004, № 11; Финансовое оздоровление. Правовое регулирование банкротства предприятий, 2005, <http://www.allpravo.ru>

⁴ В Налоговом кодексе основания и порядок списания безнадежных долгов по налогам и сборам (ст. 59) не предусмотрен. В настоящее время в части взыскания федеральных налогов и сборов он регламентируется постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2001 г. № 100 «О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам по федеральным налогам и сборам, а также задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам» (в редакции постановления Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 652), а в части региональных и местных налогов — актами исполнительных органов субъектов РФ и местной администрации.

процедуры заключения мирового соглашения это означает, что уменьшение суммы долга в нем может быть предусмотрено исключительно в таком ограниченном размере. Что касается отсрочки или рассрочки, предоставляемой по налоговым задолженностям, то ее предоставление при заключении мирового соглашения подробно регламентировано (п. 4, 5, 8 ст. 64 Налогового кодекса РФ) и предусматривает:

- размер процентов, начисляемых на размер задолженности (1/2 ставки рефинансирования ЦБ, действовавшей в период отсрочки или рассрочки);
- возможность предъявления налоговым органом требований о залоге либо поручительстве;
- определенный решением налоговых органов порядок уплаты сумм задолженности и некоторые другие условия.

Фактически при такой правовой регламентации порядка заключения мирового соглашения по делам о банкротстве при наличии задолженностей по обязательным платежам (а такие задолженности имеет подавляющее большинство предприятий-банкротов) институт мировых соглашений практически не действует. Для изменения ситуации представляется необходимым следующее:

- законодательное закрепление в Налоговом кодексе РФ (ст. 59) критериев и оснований для списания безнадежных долгов по налогам и сборам таким образом, чтобы значительная доля предприятий, находящихся в процессе банкротства, имели возможность реального снижения налоговой задолженности при заключении мировых соглашений в рамках процедуры банкротства. При этом в правовой норме должен быть определен размер возможного списания долга в процентах;
- в Налоговом кодексе РФ (ст. 64) должен быть законодательно закреплён порядок отсрочки и рассрочки уплаты обязательных платежей специально для заключения мирового соглашения в рамках процедуры банкротства. Он должен быть более длительным, не должен содержать такого числа регламентированных условий отсрочки или рассрочки, которые имеются в настоящее время. Вместе с тем, для практического применения налоговыми органами должны быть разработаны методики определения максимального срока рассрочки и отсрочки уплаты задолженностей по обязательным платежам, процента, начисляемого на сумму задолженности, с тем чтобы в зависимости от экономического положения предприятия государство могло варьировать свою позицию при заключении мирового соглашения в рамках банкротства.

В качестве *альтернативы предложенным мерам* возможен вариант устранения привязки норм, регламентирующих порядок заключения мирового соглашения или финансового оздоровления при наличии задолженностей по обязательным платежам, к нормам Налогового кодекса. В этом случае условия и пределы возможного снижения размера налоговых и иных требований, а также штрафных санкций, отсрочки и рассрочки по ним, порядок принятия таких решений должны быть развернуто определены в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)».

Минусом такой гибкости государственной позиции в современных условиях, на первый взгляд, является создание условий, благоприятствующих коррупции. Однако в данном случае этот аргумент не может быть решающим, поскольку

именно жесткая позиция налоговых органов, обусловленная требованиями законодательства, служит сегодня одним из основных препятствий для развития института мировых соглашений, сохранения эффективных предприятий и увеличения реабилитационной направленности банкротства в России.

В качестве проблемы применения финансового оздоровления некоторые эксперты¹ называют *недостаточную защищенность прав лица, которое примет на себя обязательства должника*. Помимо обычной гражданско-правовой ответственности, которую он понесет в случае невыполнения обязательств должником, такое лицо в случае перехода банкротства в другую стадию не имеет никаких преимуществ перед другими кредиторами и станет кредитором третьей очереди (п. 4 ст. 89 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). Однако более значимой проблемой в данном случае представляется неразвитость рынка инструментов обеспечения — залога (ипотеки), банковских гарантий для целей финансового оздоровления. Эта проблема будет разрешаться лишь по мере развития банковской системы. Тем не менее принятие в отношении финансового оздоровления новаций, связанных с возможностями налоговых органов списывать задолженности перед государственным бюджетом и фондами, а также более гибко варьировать условия отсрочек и рассрочек по задолженностям и пеням, аналогичные тем, что предложены относительно мировых соглашений, способны обеспечить позитивное изменение ситуации в этой сфере.

Институт досудебной санации в настоящее время также является мало востребованной практикой. В странах Западной Европы около 75% проблемных предприятий-должников, экономическое и финансовое состояние которых стало проблемой для их руководителей и государственных органов, призванных вести учет и контроль деятельности зарегистрированных юридических лиц, удается вывести из кандидатов в банкроты, и только 15% дел попадают в производство судов. Причем, как правило, эти 15% имеют криминальный характер банкротства². Решение проблемы досудебной санации предприятия в большей степени связано со сменой приоритетов в бизнесе с получения быстрых денег на создание стабильного ориентированного на длительную работу бизнеса. А такая смена напрямую зависит от общего состояния экономики.

Следующий этап заключается в необходимости *принятия правовых норм, направленных на расширение прав должника*. Они призваны обеспечить должнику реальную возможность участия при принятии решений по всем ключевым вопросам банкротства. Отсутствие таких норм создает благоприятную почву для использования процедуры банкротства в целях перераспределения собственности, злоупотребления правом, что противоречит самой сути и целям института банкротств. Не менее важно расширение прав должника в качестве меры, обеспечивающей принятие законных и экономически обоснованных решений арбитражным управляющим. При наличии двух юридически равных сторон принятие решений в интересах одной из них будет существенно затруднено. Кроме того, равное пра-

¹ Ермоленко А.С. О банкротстве юридических лиц. Налоговый вестник. 2004. № 1; Финансовое оздоровление. Правовое регулирование банкротства предприятий, 2005, <http://www.allpravo.ru>

² Свириденко О.М. Банкротство. Тактика и стратегия. Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2004. № 3; Досудебные процедуры. Меры по предупреждению банкротства организаций. Правовое регулирование банкротства предприятий, 2005, <http://www.allpravo.ru>

вовое положение должника позволит компенсировать ошибки и злоупотребления при оценке имущества.

К числу прав, которыми должник должен быть наделен в первую очередь, можно отнести право должника на оспаривание решений комитета кредиторов, в том числе по утверждению оценки имущества с привлечением за свой счет независимого оценщика и по условиям проведения торгов по продаже имущества должника, а также право участия в обсуждении предложений конкурсного управляющего по продаже имущества должника в соответствии со ст. 139 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Кроме того, необходимо *исключение нормы, позволяющей осуществлять назначение арбитражного управляющего без реализации должником права отвода предложенной кандидатуры.*

Особого внимания государства продолжает требовать и сфера надзора за деятельностью арбитражных управляющих: создание эффективной системы норм, регламентирующей деятельность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, надзорных функций Росрегистрации, совершенствования норм о страховании ответственности арбитражного управляющего и некоторые другие.

Достаточно острой проблемой является существующая *практика проведения публичных торгов по продаже имущества должника.* Институт публичных торгов затрагивает интересы огромного круга лиц в связи с исполнением многих судебных решений, связанных с реализацией имущества должника, в том числе не связанных с процедурой банкротства. На практике условия многих проводимых торгов содержат организационные и экономические ограничения для значительного круга лиц, фактически делая торги закрытыми. Нередко условия проведения торгов сформулированы таким образом, чтобы обеспечить участие только 2—3 лиц, необходимых для демонстрации открытости их проведения. Одним из механизмов ограничения круга участников торгов является разделение имущества должника на лоты крупной стоимости. В отдельных случаях для ограничения круга участников торгов используются государственные органы, которые должны дать согласие для участия в торгах. При банкротстве «ЮКОСа» таким органом была Федеральная антимонопольная служба.

Этот же механизм успешно используется не только при банкротстве, но и при проведении аукционов федеральными и региональными чиновниками, и является одним из механизмов получения коррупционных выплат.

В значительной степени такая ситуация предопределена отсутствием в Гражданском кодексе и Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» понятия «открытых торгов». Закон должен исключать возможность включения в положение об их проведении, а также в другие документы и решения, связанные с продажей имущества, условий, содержащих организационные, административные и неоправданные экономические ограничения для участия в них всех желающих, а также ограничение прав на участие в торгах иными способами. Только такое проведение торгов способно обеспечить продажу имущества должника по реальной рыночной стоимости, что соответствует интересам должника, интересам кредиторов и государства. Кроме того, продажа имущества на действительно открытых торгах способна скорректировать ошибки и злоупотребления при оценке имущества, которые нередки. Помимо введения такого понятия, необходимо и закрепление нормы о том, что открытые торги, проведенные с нарушением таких условий, являются недействительными, равно как и недействительными являются решения совета кредиторов о проведении торгов, содержащие такие условия.

Неоправданным выглядит введенный в октябре 2007 г. новым Законом «Об исполнительном производстве»¹ высокий имущественный ценз в 500 тыс. руб. для проведения открытых торгов². В такой ситуации большинство проводимых торгов будут оставаться закрытыми, а наиболее распространенные активы: продукция предприятий, автомобили и т. п. будут продаваться специализированными организациями, которые не обеспечат продажи имущества должника по рыночной стоимости, нарушая при этом интересы и кредиторов, и должника, и государства, однако работники которых будут иметь обширные возможности для извлечения дохода от таких продаж.

Еще одной не менее важной проблемой продолжает оставаться *неразвитость института оценки имущества, порождающая злоупотребления при оценке и неэффективность функционирования института банкротства*. В отсутствие эффективных механизмов контроля применяемых им методов, эффективной системы привлечения к административной и уголовной ответственности лиц, осуществляющих оценку, манипулирование в этой сфере неизбежно. Сегодня при наличии властных полномочий существуют широкие возможности для инициирования процедуры банкротства в отношении лица, не являющегося несостоятельным, неплатежеспособность которого может быть подтверждена экспертными заключениями, содержащими заниженную стоимость его активов. В итоге рынок теряет эффективного собственника, активы которого перераспределяются. Важно отметить, что неурегулированность правоотношений в сфере оценки затрагивает (помимо лиц, вовлеченных в процедуру банкротства) значительное число иных лиц в сфере корпоративного управления (например, при совершении крупных сделок), при обращении за защитой прав в суд общей юрисдикции и др.

Принятые в июле 2006 г. и июле 2007 г. изменения в Закон «Об оценочной деятельности»³ определили требования к деятельности саморегулируемых организаций оценщиков, порядок проведения саморегулируемой организацией оценщиков контроля за осуществлением оценочной деятельности, требования к заключению договоров на оценку имущества, основания и способы привлечения оценщиков к имущественной ответственности. В целом внесенные новации представляются адекватными существующим потребностям, однако запоздавшими. Оценка их эффективности в настоящий момент не представляется возможной, поскольку новая система отношений в сфере оценки еще не работает. Национальный совет по оценочной деятельности, осуществляющий надзор в сфере оценки, еще не создан, практика применения новых норм еще не сложилась.

Рост доли невозвращенных физическими лицами потребительских кредитов обусловил активизацию деятельности государства в сфере *правового регулирования банкротства граждан, не являющихся предпринимателями*. Разработанный и внесенный в правительство Минэкономразвития РФ законопроект о банкротстве граждан (2007—2008) позволит, по мнению разработчиков, стимулировать граждан-

¹ Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

² Помимо этого реализации на открытых торгах подлежат недвижимое имущество должника, ценные бумаги (за исключением инвестиционных паев открытых паевых инвестиционных фондов, а по решению судебного пристава-исполнителя также инвестиционных паев интервальных паевых инвестиционных фондов), имущественные права, заложенное имущество, на которое обращено взыскание для удовлетворения требований взыскателя, не являющегося залогодержателем, предметы, имеющие историческую или художественную ценность (п. 3 ст. 87 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»).

³ Федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 157-ФЗ и от 13 июля 2007 г. № 129-ФЗ.

должников и их кредиторов к цивилизованным методам реструктуризации потребительской задолженности¹. В частности, он предусматривает:

- предоставление должнику, оказавшемуся в сложном положении, возможности освободиться от долгов, предоставив кредиторам свое имущество и часть доходов (доктрина «fresh start»);
- снижение рисков и расходов кредиторов в связи со сложностью взыскания долгов;
- уменьшение расходов на администрирование процедуры банкротства гражданина.

Обязанности арбитражного управляющего могут быть возложены на самого должника, за исключением случаев, когда сумма требований к должнику превышает 500 тыс. руб., а также в случае обращения кредитора с ходатайством об утверждении арбитражного управляющего.

Согласно законопроекту, критериями банкротства является неуплата гражданином в течение 6 месяцев долга, превышающего 100 тыс. руб. По результатам проверки обоснованности заявления о банкротстве суд вводит в отношении должника-гражданина наблюдение на срок, составляющий 3 месяца. В ходе наблюдения должник вправе представить в арбитражный суд план реструктуризации долгов, составленный в соответствии с требованиями норм законопроекта и согласованный с большинством кредиторов. Законопроект также предусматривает возможность утвердить план реструктуризации долгов и при отсутствии согласия кредиторов. Срок реализации плана реструктуризации долгов гражданина ограничен 5 годами. В случае успешного его выполнения гражданин освобождается от долгов, сохраняя при этом активную социальную позицию. Если гражданин, напротив, в силу тех или иных причин все же не сумел расплатиться с кредиторами в ходе реструктуризации долга, арбитражный суд выносит определение о признании такого гражданина банкротом и об открытии конкурсного производства, в ходе которого активы должника, включаемые в конкурсную массу, распределяются между ними пропорционально суммам их требований².

Принятие такого закона будет связано, по заявлению Председателя ВАС РФ А. Иванова, с ростом нагрузки на судей, что требует решения вопроса о создании судебных присутствий³, в которых рассматривались бы дела о банкротстве физических лиц⁴. По мнению заместителя Председателя ВАС РФ В. Витрянского, наплыва должников в арбитражные суды с заявлениями о банкротстве не будет⁵. По оценке президента Ассоциации российских банков Г. Тосуняна, институт банкротства физических лиц в современной России обречен на провал⁶.

¹ Например, в Европе критическим уровнем невозврата потребительских кредитов считается 5–6%, а по последним данным Центробанка, уровень невозврата кредитов в России составляет более 4%. Таким образом, государство хочет своевременно создать законодательную базу для рассмотрения вопроса неплатежеспособности (банкротства) физических лиц. См.: Кошкин Т. Россиян будут банкротить принудительно, www.utro.ru

² Закон о банкротстве физических лиц должен вступить в силу в начале 2009 г., <http://www.prime-tass.ru>, 25.04.08.

³ Постоянное судебное присутствие арбитражного апелляционного суда и постоянное судебное присутствие арбитражного суда субъекта Российской Федерации являются обособленными подразделениями соответствующих судов вне мест постоянного пребывания этих судов и осуществляют их полномочия.

⁴ Председатель ВАС: арбитражи ожидает наплыв дел о банкротстве физических лиц, <http://spb.dp.ru>, 17.04.08.

⁵ Витрянский В. С проблемой нагрузки на судей мы справились, <http://www.kp.ru>, 03.05.08.

⁶ См.: Кошкин Т. Россиян будут банкротить принудительно, www.utro.ru

Говоря об *участии в процедуре банкротства муниципальных образований* в целях защиты прав кредиторов и с учетом дефицита значительной части муниципальных бюджетов, представляется необходимым возврат к возмездному отчуждению социальных объектов в собственность муниципальных образований. Однако оплата должна осуществляться из средств федерального бюджета, напрямую, по фактической стоимости имущества. Кроме того, законодателю следует предусмотреть в случае передачи таких объектов в собственность муниципального образования выделение дополнительных бюджетных средств из федерального бюджета на их содержание. Не менее важным представляется наделение муниципальных образований правом отказа от приобретения таких объектов, при условии их непригодности для эксплуатации, отсутствии в муниципальном бюджете средств на их содержание и отсутствии в субъекте потребности в функционировании такого объекта.

Очевидно, что реализация предложенных мер может быть эффективной лишь при условии *обеспечения действительной независимости судей*, что позволит выносить решения, исключительно руководствуясь требованиями закона и справедливости. Среди обсуждаемых в настоящее время мер, направленных на усиление независимости суда, — введение выборности председателей судов (сейчас их назначает президент), жесткое законодательное закрепление за судебной системой определенного уровня финансового обеспечения (например, автоматическое отчисление из бюджета суммы, эквивалентной определенному проценту ВВП) и создание самостоятельного хозяйственного подразделения в рамках судебной системы. Это избавило бы суды от необходимости обращаться за помощью в обеспечении зданиями, квартирами и т. д. к региональным властям, благодаря чему губернаторы могут контролировать региональные суды. Кроме того, обсуждается идея создания специальной службы, подконтрольной непосредственно президенту, которая расследовала бы преступления, совершенные судьями. Курс на укрепление независимости судей представляет собой попытку перестроить существующую систему взаимодействия в треугольнике «верховная власть — спецслужбы — суды», сократив в ней неформальные и внеправовые элементы в пользу формальных и правовых. В результате принятия таких мер мы вряд ли получим идеальную судебную систему, полностью независимую от вмешательства со стороны исполнительной власти. Тем не менее есть вероятность, что формы и масштабы такого вмешательства будут существенно ограничены и сконцентрируются на верхних этажах политической системы¹.

Также бесспорным (хотя и весьма наивным) условием является изменение правовой политики в экономической сфере, когда интересы групп и кланов по вопросам, касающимся управления и использования наиболее крупной российской собственности, представляются как общие (имеющие общественное значение и благо). Это, в свою очередь, обуславливает принятие законов, не соответствующих целям развития экономики страны, а лишь обеспечивающих сохранение активов наиболее крупными собственниками — либо аффилированными с чиновниками лицами и структурами, либо лояльными к власти бизнесменами.

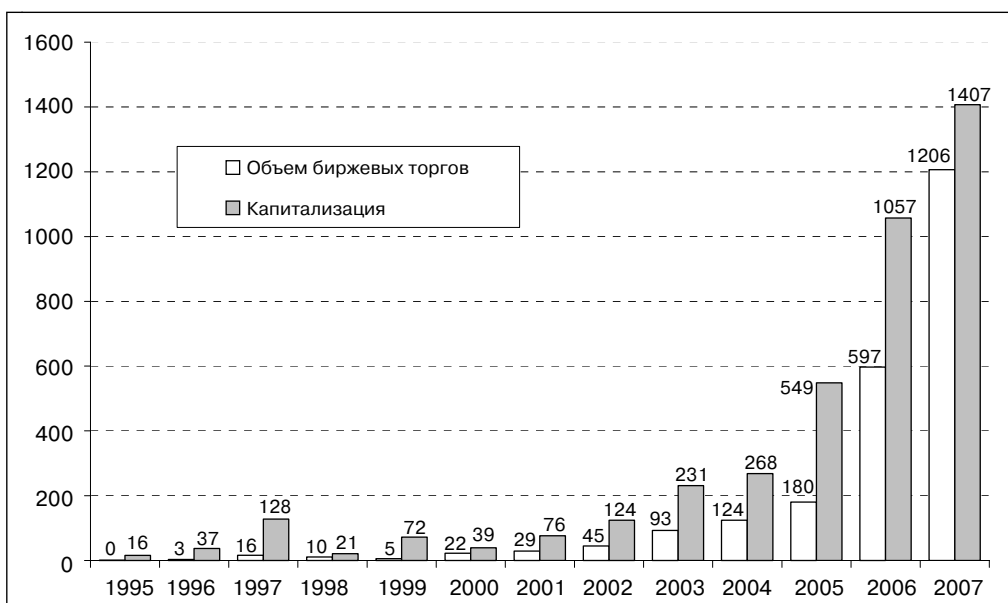
¹ См.: Собственность, нефть, хлеб. Эксперт. № 20. 19 мая 2008, <http://expert.ru>

Глава 14

Российский фондовый рынок в 2000-х годах: институциональные проблемы и структурные дисбалансы

14.1. Динамика рынка в предкризисный период

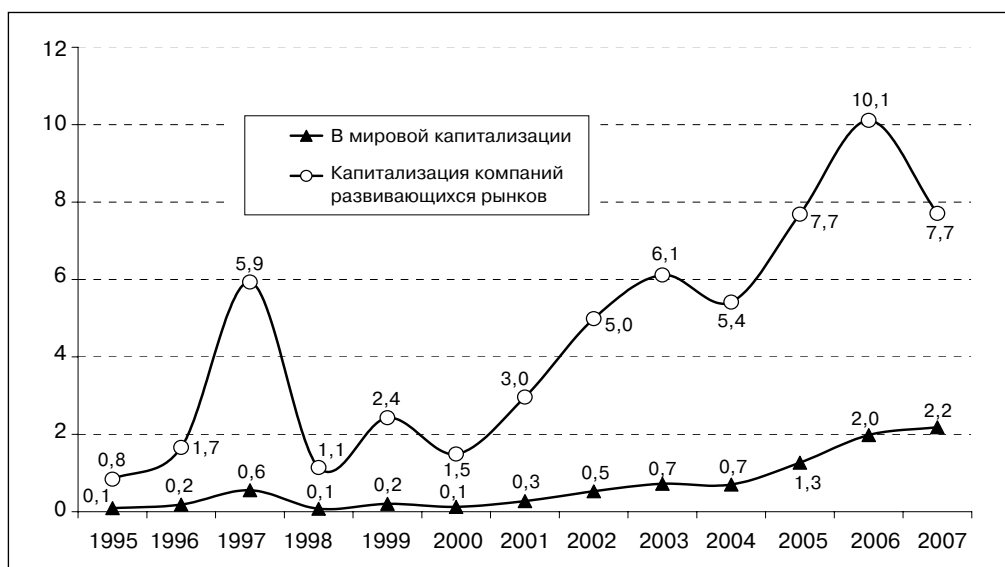
В 2000—2007 гг. российский фондовый рынок демонстрировал стабильно высокий рост во всех своих сегментах. Как показано на рис. 14.1, капитализация российских компаний выросла с 39 млрд долл. в 2000 г. до 1407 млрд долл. в 2007 г., что означает ее рост за год в среднем на 51,7%. Объемы биржевых торгов акциями за тот же период выросли с 22 млрд до 1206 млрд долл., т. е. рост за год составил в среднем 77,2%.



Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж РТС и ММВБ, Всемирного банка и РБК.

Рис. 14.1. Динамика уровня капитализации и объемов биржевых торгов акциями, 1995—2007 гг., млрд долл.

Пережив драматическое падение во время кризиса 1998 г., российский рынок акций восстановился в начале 2003 г., а в 2007 г. завоевал прочные позиции среди 15 крупнейших фондовых рынков мира. Как следует из рис. 14.2, доля капитализации российских компаний в общемировой капитализации выросла с 0,1% в 2000 г. до 2,2% в 2007 г., что примерно соответствует весу населения России в мировом населении. По сравнению с уровнем капитализации компаний развивающихся стран доля России выросла за тот же период с 1,5 до 7,7%. По капитализации национальных эмитентов в 2007 г. Россия занимала 12-е место в мире и 5-е — среди развивающихся стран, уступая Китаю, Индии, Бразилии и Гонконгу. Все это свидетельствовало о заметных достижениях в сфере конкурентоспособности российского фондового рынка.

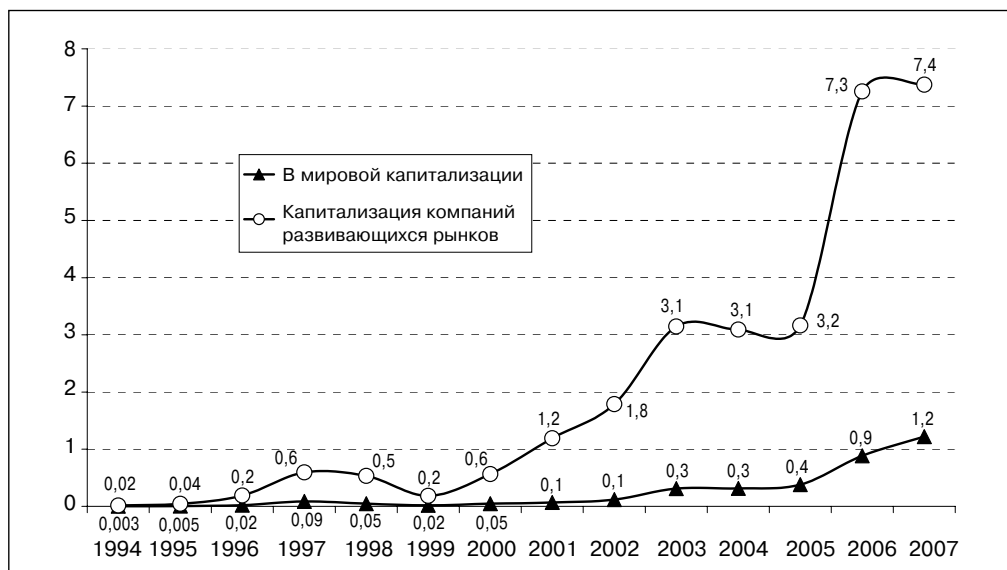


Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж РТС и ММВБ, Всемирного банка и SIFMA.

Рис. 14.2. Динамика доли капитализации российских компаний, 1995—2007 гг., %

Рынок акций на российских фондовых биржах стал играть заметную роль в глобальной ликвидности (рис. 14.3). Доля российского рынка в совокупных объемах биржевых торгов в мире выросла с 0,05% в 2000 г. до 1,2% в 2007 г., а в ликвидности развивающихся рынков — с 0,6 до 7,4%. По объему биржевых торгов акциями в 2007 г. Россия вышла на 15-е место в мире и на 4-е среди развивающихся рынков, пропустив вперед лишь Китай, Гонконг и Республику Корея.

Рост конкурентоспособности рынка акций на российских биржах наглядно проявился в существенном повышении их доли на рынке долевых ценных бумаг российских эмитентов (акций и депозитарных расписок). Эта тенденция проиллюстрирована на рис. 14.4. В 2004 г. доля российских фондовых бирж в оборотах долевых ценных бумаг упала до 23,0%. Возник реальный риск перемещения центра ценообразования и ликвидности акций российских компаний за пределы России, на Лондонскую фондовую биржу. Однако в последующие годы данную нега-



Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж РТС и ММВБ, Всемирного банка и SIFMA.

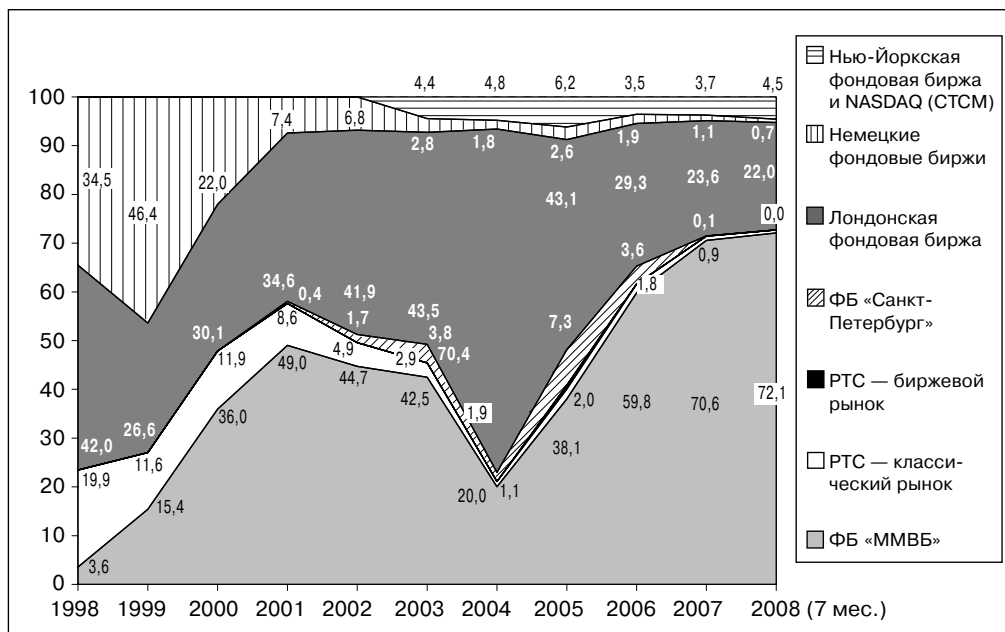
Рис. 14.3. Доля биржевых оборотов с акциями на российских биржах, 1994—2007 гг., %

тивную тенденцию удалось переломить. Российские фондовые биржи, прежде всего ММВБ, восстановили свои позиции центра ценообразования и ликвидности акций российских эмитентов. В 2007 г. на долю фондовой биржи «ММВБ» приходилось 72,1% оборота долевых ценных бумаг российских компаний. Более того, спот-рынок акций в России де-факто централизовался на фондовой бирже ММВБ, доля РТС на данном сегменте рынка стала практически нулевой. В то же время фондовая биржа РТС стала главной площадкой растущего срочного рынка, который после его обвала на ММВБ в августе 1998 г. на несколько лет практически прекратил существование в России.

Как видно на рис. 14.5, укрепление позиций российских бирж на рынке долевых ценных бумаг российских эмитентов произошло главным образом за счет опережающего роста абсолютных объемов торгов акциями на ММВБ в 2005—2008 гг.

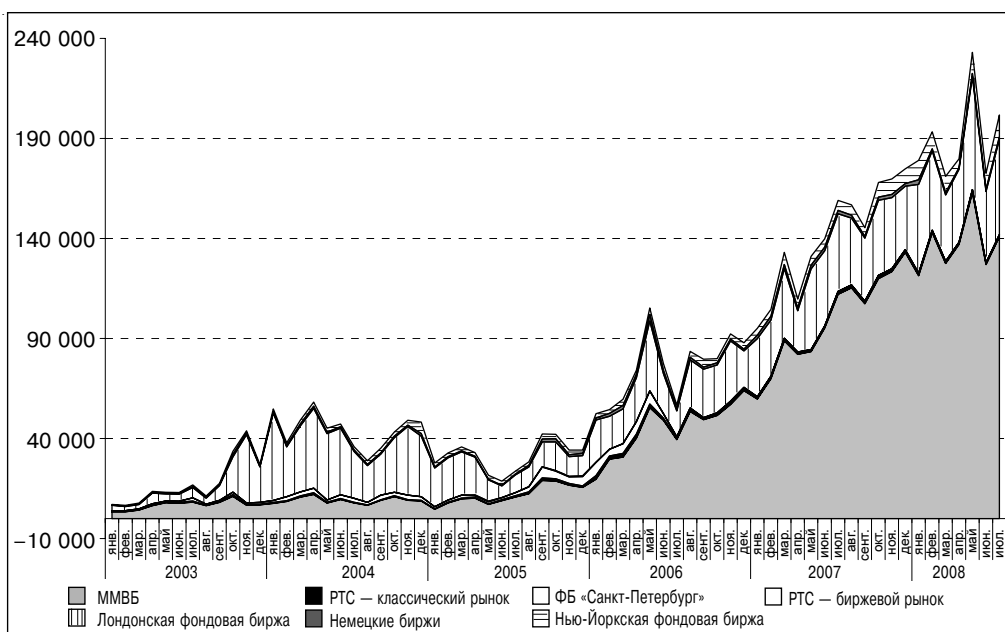
Удивительным явлением 2000-х годов было развитие рынка рублевых облигаций (рис. 14.6). Капитализация рынка рублевых корпоративных облигаций выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 1611 млрд руб. по итогам первого полугодия 2008 г.; средние темпы ее прироста за год составляли 55,9%. К концу 2007 г. рынок федеральных долговых обязательств по объему опередил рынок корпоративных облигаций. Общая стоимость региональных облигаций за этот период выросла с 23 млрд до 278 млрд руб. с ростом на 36,5% в год.

В результате кризиса 1998 г. ушли со сцены государственные краткосрочные обязательства (ГКО), с помощью которых была создана классическая финансовая пирамида. В процессе новации государство принудительно обменяло дисконтные ГКО на облигации федерального займа (ОФЗ). В послекризисный период объем федеральных и сберегательных облигаций (ОФЗ и ГСО) вырос с 522 млрд руб. в 2000 г. до 1390 млрд руб. в первом полугодии 2008 г. со среднегодовым ростом на



Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж.

Рис. 14.4. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО, 1998—2008 гг., %



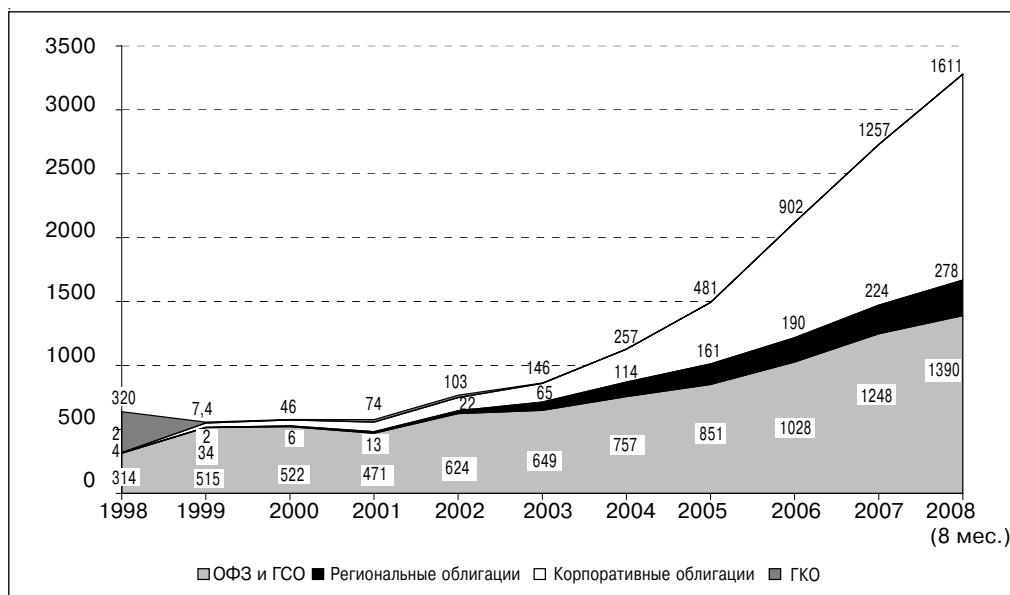
Источник. Расчеты автора по данным фондовых бирж.

Рис. 14.5. Объемы вторичных биржевых торгов акциями российских АО, 2003—2008 гг., млн долл.

13,0%, что явно меньше, чем по другим сегментам рынка рублевых облигаций. Это естественно, поскольку в условиях огромного профицита федерального бюджета экономический смысл выпуска государственных ценных бумаг, за исключением необходимости наполнения портфеля Пенсионного фонда, практически отсутствовал.

К сожалению, после кризиса конца 1990-х годов ликвидный вторичный рынок федеральных облигаций так и не возродился. Главными игроками этого рынка оставались Пенсионный фонд России и государственные банки. В результате рынок государственных ценных бумаг как инструмент рефинансирования банковской системы практически перестал играть значимую роль. Данные функции перешли во взаимоотношения между Банком России и коммерческими банками к облигациям Банка России, а на рынке межбанковского кредитования — к более рискованным корпоративным и региональным облигациям.

Вследствие низкого уровня развития рынка государственных ценных бумаг, несмотря на рост абсолютных показателей размещения облигаций, относительные показатели развития облигационного рынка в 2000-х годах оставались скромными. В России общий объем корпоративных облигаций к ВВП в 2007 г. составлял лишь 3,81%. По показателю относительного уровня развития внутреннего облигационного рынка Россия заметно отстает от большинства развитых и крупных развивающихся фондовых рынков.

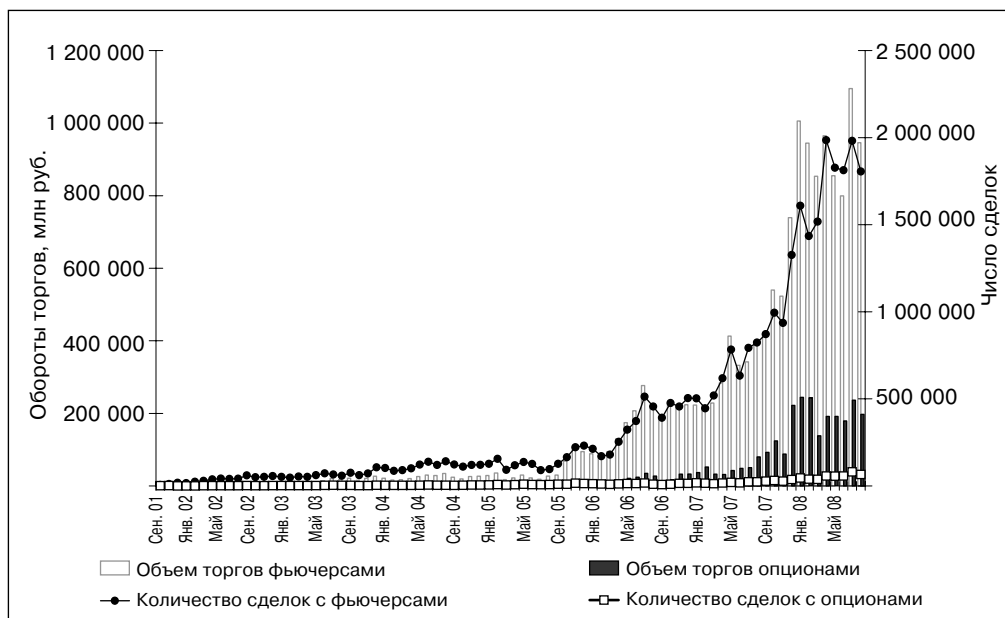


Источник. По данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 14.6. Динамика объемов рублевых облигаций в обращении, 1998—2008 гг., млрд руб.

В отличие от бума рынка ГКО в преддверии августовского кризиса 1998 г. бурный рост рынка облигаций в 2000-х годах содействовал притоку средств в экономику, финансированию сделок слияний-поглощений, росту сделок купли-продажи крупных пакетов акций, рефинансированию и другим способам заимствования.

Начиная с 2005 г. стал ускоренно развиваться рынок срочных контрактов на фондовой бирже РТС, о чем свидетельствуют данные на рис. 14.7. Фьючерс на индекс РТС стал самым ликвидным финансовым инструментом не только на срочном, но и на спот-рынке.



Источник. По данным ОАО «РТС».

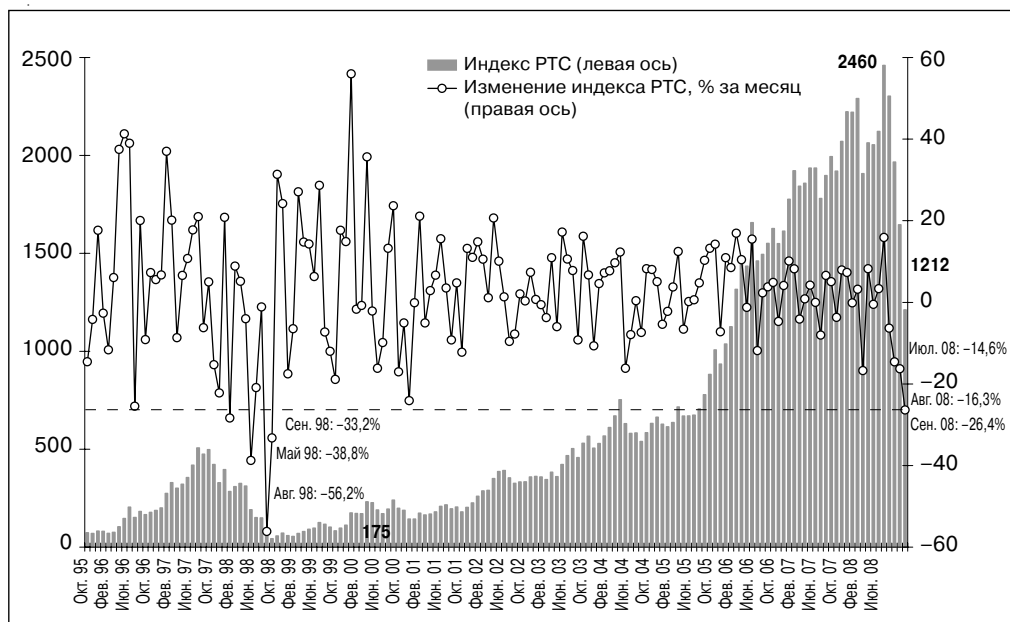
Рис. 14.7. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке ОАО «РТС» с 1.09.2001 г. по 30.09.2008 г.

14.2. Финансовый кризис 2008 г. и его истоки

Позитивная ситуация на российском фондовом рынке резко изменилась в 2008 г. Как показано на рис. 14.8, тенденция к снижению рынка в первом полугодии сменилась его обвалом во второй половине года. По сравнению с пиком индекса РТС, достигнутым в мае 2008 г. на уровне 2460 пунктов, по итогам сентября индекс упал вдвое — до 1212 пунктов. Резкое падение индекса продолжилось в октябре. Столь глубокое падение российского рынка акций оказалось неожиданным для большинства аналитиков. К началу октября практика закрытия торгов на биржах сроком от одного часа до нескольких дней стала регулярной.

Если раньше российский фондовый рынок был предметом гордости российской власти, то теперь он стал явлением, демонстрирующим ее слабость. По мнению издания *Wall Street Journal*, в начале 2007 г. при наличии серьезных опасений относительно страновых рисков многие иностранные инвесторы считали В.В. Путина героем за то, что в течение 7 лет его президентства российский фондовый рынок совершил впечатляющее ралли: с января 2000 г. по январь 2007 г. капитализация российских компаний выросла с 74 млрд до 1 трлн долл., а индекс РТС рос на 50%

в год¹. В октябре 2008 г. британская *The Guardian* уже задавалась вопросом о том, насколько имидж сильной власти в России согласуется с обвалами на российском фондовом рынке².



Источник. По данным ОАО «РТС».

Рис. 14.8. Динамика индекса РТС, октябрь 1995 г. — сентябрь 2008 г.

Каковы же причины данного кризиса? Наиболее часто его главной причиной называется «инфицирование» российского финансового рынка со стороны финансовых рынков западных стран, прежде всего США³. Основным каналом инфицирования является изменение направления движения иностранного капитала, что подтверждается данными на рис. 14.9. Если по итогам 2007 г. чистое сальдо портфельных инвестиций, по данным платежного баланса, составило 21,7 млрд долл. (что свидетельствует о притоке инвестиций на фондовый рынок России), то по итогам первого полугодия 2008 г. даже до начала волны бегства иностранного капитала оно стало отрицательным в размере 1,0 млрд долл.

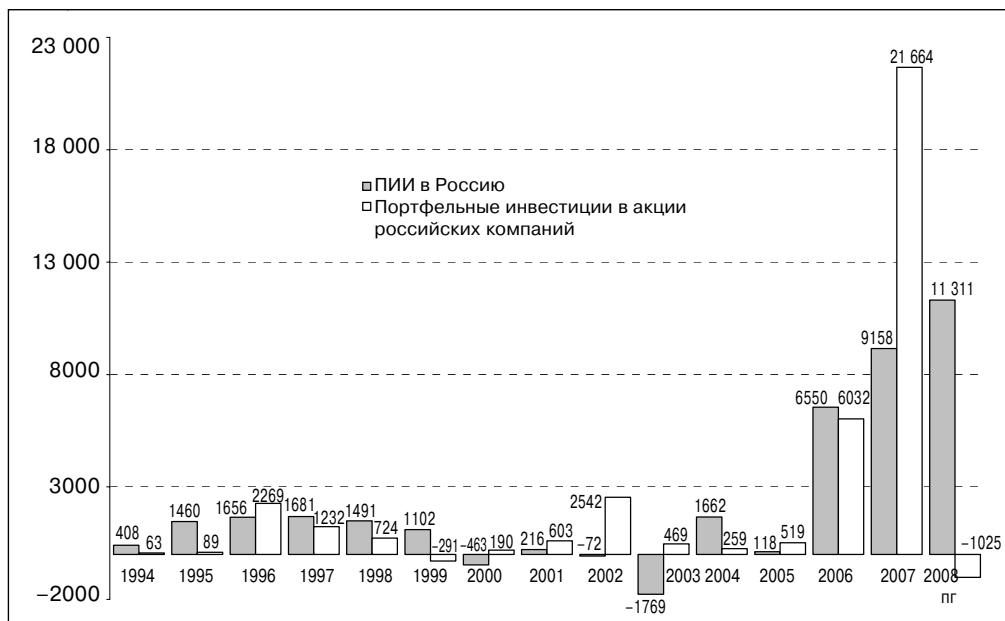
Для оценки движения частного капитала Банком России используется показатель притока частного капитала, рассчитываемый как разница между приростом иностранных активов и пассивов российских банков и компаний. Если в 2007 г. данный показатель составил 83,1 млрд руб., то по итогам трех кварталов 2008 г. чистый приток частного капитала составил всего 0,8 млрд долл. При этом за август—сентябрь 2008 г. из России ушло около 30 млрд долл. заемных ресурсов⁴.

¹ Chazan G. Investors Credit Putin As They Pile Up Profits. Hot Stock Makes Russian Leader a Hero With Money Managers // Wall Street Journal. January 22, 2007.

² Марсон Дж. Суровые времена для сурового правителя России // The Guardian. 2008. 9 окт.

³ Риски финансового кризиса в России: факторы, сценарии и политика противодействия: Национальный доклад. М.: Финакадемия, 2008. С. 61.

⁴ См.: Минус \$25 млрд // Ведомости. 2008. 6 окт.



Источник. По данным платежного баланса Российской Федерации за ряд лет.

Рис. 14.9. Чистый импорт (+), экспорт (-) капитала в Россию, 1994 г. — первое полугодие 2008 г., млн долл.

Финансовый кризис пока затронул лишь рынок акций. Хотя на рынке корпоративных облигаций уже произошло около десятка дефолтов различной степени (компаний «Миннеско», «Эйр-юнион», «Мострансавто», «Марга-3», «Арбат энд Ко», «Марга-1» и др.). Ряд рейтингов кредитоспособности эмитентов корпоративных и региональных облигаций, например, Московской области во второй половине 2008 г. были понижены крупнейшими рейтинговыми агентствами. Однако многое в ходе нынешнего кризиса напоминает сценарий развития кризиса 1998 г. Тогда (в мае 1998 г.) дефолту на рынке ГКО, региональных облигаций и облигаций РАО «ВСМ» также предшествовали серьезные падения индекса РТС, как и осенью 2008 г. Механизмы гарантии погашения долгов компаниями, введенные в октябре 2008 г. на основании антикризисного законодательства в России и предусматривающие выделение Внешэкономбанку 50 млрд руб., распространяются лишь на погашение внешней задолженности компаний и банков и вряд ли будут использованы для погашения внутренних обязательств по корпоративным облигациям и кредитам. В 1998 г. государство не допустило дефолта по валютным облигациям, «ограничившись» лишь внутренним рынком рублевых ГКО.

Другим каналом воздействия внешнего мира на финансовый кризис в России является влияние на состояние стабильности национальной экономики. В сентябре—октябре 2008 г. стал очевидным факт глобальной рецессии. Проявлением этого стало падение цены нефти, в частности марки Urals, до уровня ниже 70 долл. за баррель по итогам торгов 15 октября 2008 г. Аналитики котировального и информационного агентства Platts прогнозируют дальнейшее падение цены нефти до уровня 40—60 долл. за баррель. Поскольку экспорт энергетических ресурсов составляет важную часть валютных поступлений страны и ее ВВП, взгляд

на макроэкономическую стабильность в России начинает пересматриваться. Это оказывает негативное влияние на оценку российского фондового рынка и его перспективы.

Вместе с тем причины нынешнего кризиса на российском фондовом рынке не сводятся только к внешним шокам. Столь узкое понимание источников кризиса может привести к неправильным действиям власти в рамках антикризисных мер. Например, при таком подходе создается иллюзия, что положение дел на российском фондовом рынке легко поправить с помощью вливаний на него средств российских суверенных фондов. Руководствуясь такой логикой, в октябре 2008 г. правительство выделило 175 млрд руб. из Фонда национального благосостояния для приобретения акций и облигаций на внутреннем рынке. Однако в случае если кризис на рынке обусловлен не только внешним шоком, но и внутренними причинами, такие меры по поддержке рынка будут иметь скорее отрицательные, чем позитивные, последствия. Они скорее даже отложат лечение внутренних причин болезни и могут существенно подорвать доверие инвесторов к внутренним биржам как механизму объективного ценообразования, особенно акций и облигаций государственных компаний. Кроме того, резко возрастают риски инсайдерской торговли.

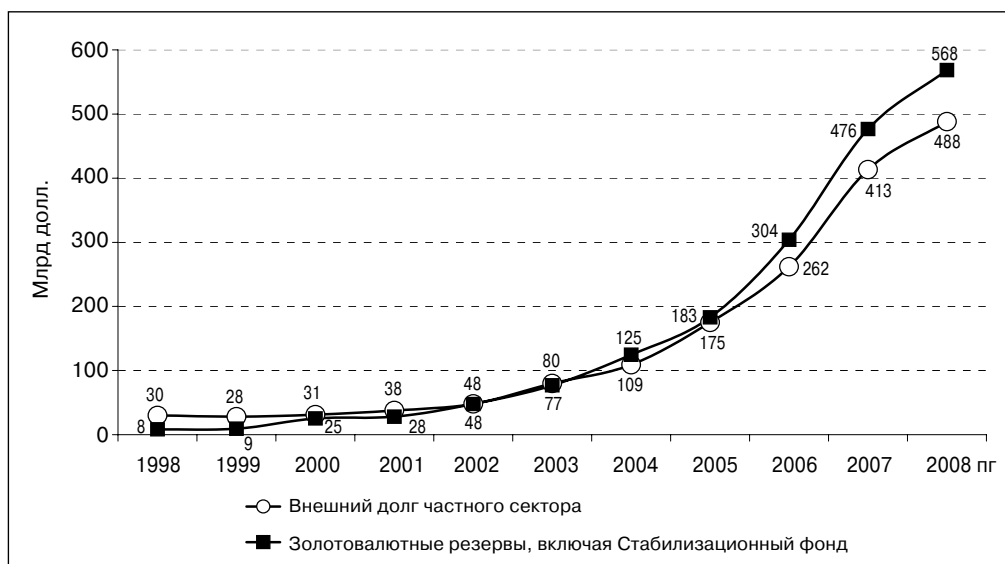
По нашему мнению, значительную часть причин нынешнего финансового кризиса следует искать внутри российской экономики и финансового рынка. Вряд ли правильно сбрасывать со счетов серьезные проблемы в сфере риск-менеджмента и эффективности деятельности финансовых посредников, которые накапливались в период бурного роста российского фондового рынка. Выделим лишь наиболее серьезные из-них:

- применение рискованной стратегии «carry trading», ведущей к серьезным дисбалансам в банковской системе;
- риски при сделках РЕПО с акциями и облигациями;
- отсутствие системы учета по счетам финансового учета в рамках национального счетоводства;
- отсутствие на внутреннем фондовом рынке условий, необходимых для привлечения инвестиций наиболее консервативных институциональных иностранных инвесторов;
- виртуальный характер внутреннего фондового рынка, т. е. его слабая связь с реальными инвестициями и экономическим ростом;
- низкий уровень ориентации фондового рынка на потребности внутренних, прежде всего индивидуальных, инвесторов.

14.2.1. Стратегия «carry trading» и ее последствия

На рис. 14.10 изображено соотношение между золотовалютным резервом государства и объемом внешних долгов частного сектора. Ключевым звеном экономической политики 2000-х годов было изъятие излишка денег, накопленных в результате благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, во внебюджетные суверенные фонды (Стабилизационный фонд, преобразованный в фонды Национального благосостояния и Резервный, а также золотовалютный запас Банка России). Образующийся при этом недостаток средств компании и банки вынуждены были занимать за рубежом. Суммы золотовалютного резерва и внешних долгов бизнеса соразмерны между собой. В такой ситуации трудности в погашении внеш-

ней задолженности компаниями и банками государство будет вынуждено погашать за счет золотовалютного резерва, поскольку в ином случае стратегически важные компании и отрасли через механизм «margin call»¹ за бесценку станут собственностью иностранных инвесторов.



Источник. По данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 14.10. Кривые роста долгов частного сектора и финансового излишка государства, 1998 г. — первое полугодие 2008 г.

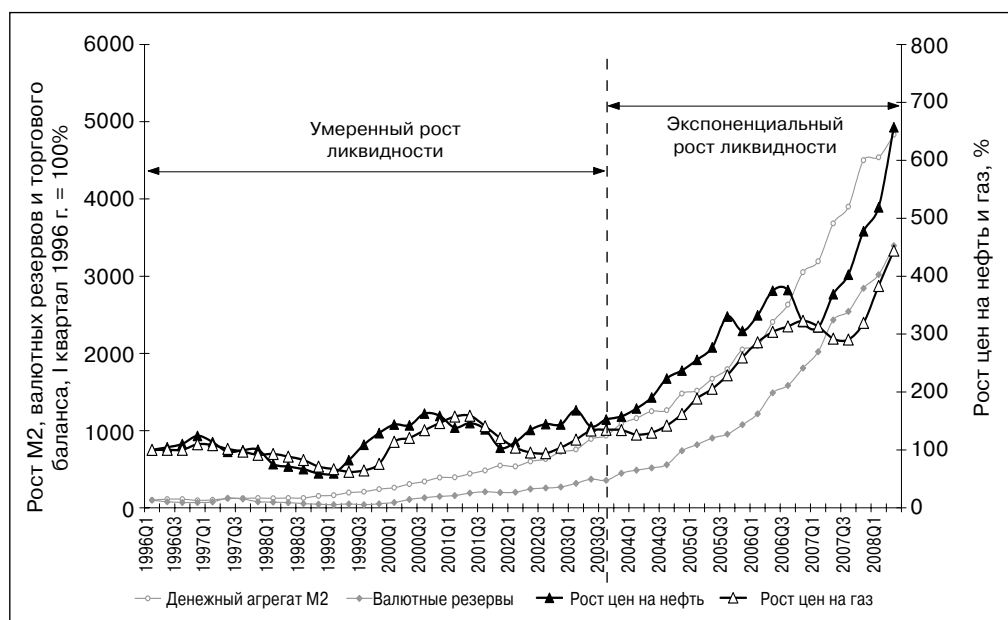
Неудивительно, что сразу после крупного падения стоимости акций российских компаний в сентябре—октябре 2008 г. государство выделило из золотовалютного резерва 50 млрд долл. Внешэкономбанку для финансирования погашения российскими компаниями и банками задолженности по внешним долгам. Согласно данным Банка России, компаниям и банкам в IV квартале 2008 г. предстоит выплатить внешним кредиторам 47,5 млрд долл., что примерно соответствует величине выделенных ВЭБу средств, а в 2009 г. — еще 116 млрд долл. Это значит, что в среднесрочном будущем произойдет снижение внешней задолженности, а заодно и уменьшение золотовалютных резервов государства.

Возможность привлечения дешевых денег из-за рубежа долгое время позволяла финансовым посредникам в России не задумываться о необходимости наращивания собственного капитала, а делать ставки на спекулятивные стратегии, позволяющие получать высокую доходность при минимальном собственном капитале. Наиболее простым способом привлечения заемных средств бизнесом, обеспечивающим не только получение инвестиций, но и высокий уровень доходности посредников, стала спекулятивная стратегия «carry trading». Суть ее проста — привлечение денег путем их заимствования в валюте тех стран, где низки ставки

¹ Большинство зарубежных кредитов получены под залог крупных пакетов акций компаний и банков. При снижении стоимости залога банк вправе потребовать от должника вывести часть имущества в обеспечение залога, а при отказе сделать это — в безакцептном порядке погасить долг путем обращения в собственность банка предмета залога.

процента (валюта фондирования), с целью их последующего инвестирования в финансовые инструменты тех стран, где ставки процента в национальной валюте относительно высоки (валюта инвестирования). Согласно оценкам Банка международных расчетов (BIS), наиболее популярной валютой фондирования выступали японская иена, швейцарский франк и американский доллар; инвестирования — валюты Австралии, Новой Зеландии и стран с формирующимся рынком¹.

Для реализации стратегии «carry trading» нужны три предпосылки: удешевленные валюты, в которой берут кредит; низкие процентные ставки в стране, где берется кредит, и наличие ликвидного и относительно стабильного валютного рынка и финансовых активов, номинированных в национальных валютах. Именно такие предпосылки сложились в России в конце 2003 г. (рис. 14.11). В это время умеренный рост мировых цен на нефть и газ сменился их ростом по экспоненциальному тренду. Приток нефтедолларов и газоевро в Россию породил ускоренный рост золотовалютных резервов и денежной массы. Рубль стал на путь долгосрочного укрепления.



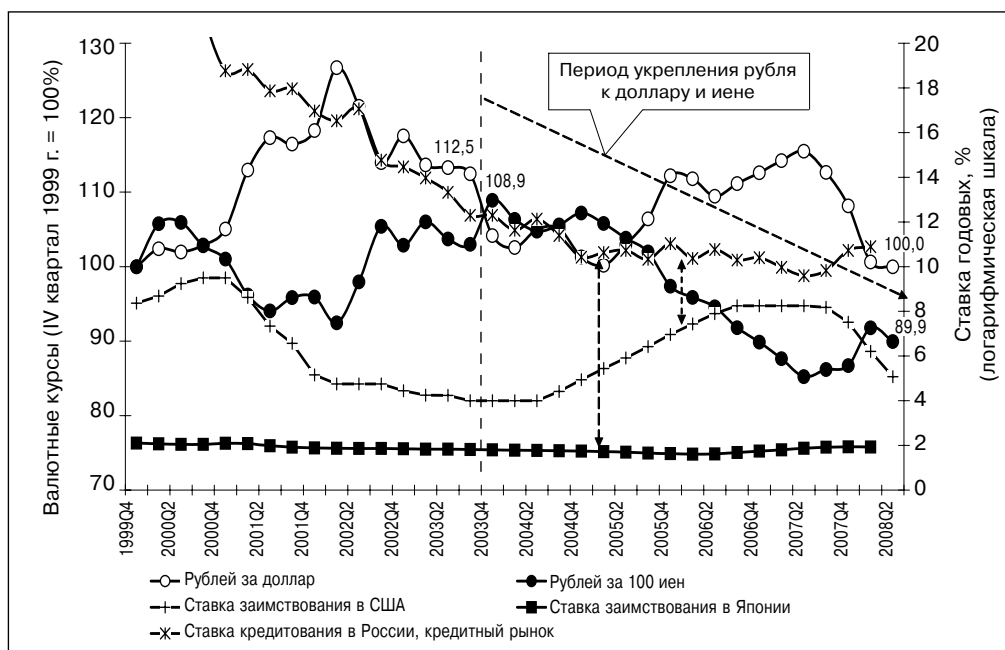
Источник. Рассчитано по базе данных финансовой статистики МВФ.

Рис. 14.11. Рост цен на энергоносители и денежного излишка в России, I квартал 1996 г. — I квартал 2008 г.

На рис. 14.12 показано, как с конца 2003 г. укреплялся курс рубля по отношению к американскому доллару и японской иене. Если взять валютный курс иены в рублях на конец IV квартала 1999 г. за 100%, то к IV кварталу 2003 г. иена укрепилась к рублю на 8,9%, а после этого, до II квартала 2008 г., ослабла на 20 п. п. — до 89,9%. С 2004 г. курс доллара к рублю «вел» себя более неопределенно, но и он снизился на 12,5 п. п. В то же время на рис. 14.12 можно увидеть, что на протяжении

¹ Galati G., Heath A., McGuire P. Evidence of carry trade activity // BIS Quarterly Review. 2007. September. P. 28—29.

нии всего рассматриваемого периода стоимость кредитных ресурсов в рублях на внутреннем рынке была существенно выше стоимости заимствования средств на американском и японском рынках. Таким образом, к концу 2003 г. в России сложились исключительно благоприятные предпосылки для реализации стратегии «carry trading». К этому нужно добавить, что в это же время Россия получила инвестиционные рейтинги кредитоспособности от международных рейтинговых агентств, что укрепило доверие иностранных инвесторов к вложениям в страну.



Источник. Рассчитано по базе данных финансовой статистики МВФ.

Рис. 14.12. Процентные ставки и динамика курсов валют США, Японии и России, IV квартал 1999 г. — II квартал 2008 г.

Все это способствовало росту популярности стратегии «carry trading» на российском фондовом рынке, что, по нашему мнению, привело к быстрому росту ликвидности российского финансового рынка с конца 2003 г. и примерно до III квартала 2007 г. Данная стратегия стала исчерпывать себя со второй половины 2007 г. по мере обострения кризиса доверия на мировом финансовом рынке, начавшегося с проблем необеспеченных ипотечных обязательств, которые привели к развитию кризиса доверия. Привлекать дешевые деньги за рубежом становилось все труднее, а со второй половины 2008 г. — и вовсе невозможно.

Основными проводниками стратегии «carry trading» на российском финансовом рынке выступали коммерческие банки и иностранные хедж-фонды. Количественно оценить долю источников финансирования, привлеченных с помощью данной стратегии, в общей стоимости рублевых облигаций и акций весьма сложно. Например, по расчетам Greenwich Associates, на хедж-фонды в 2006 г. приходилось 45% объемов торгов с облигациями эмитентов из стран с формирующимся рынком¹.

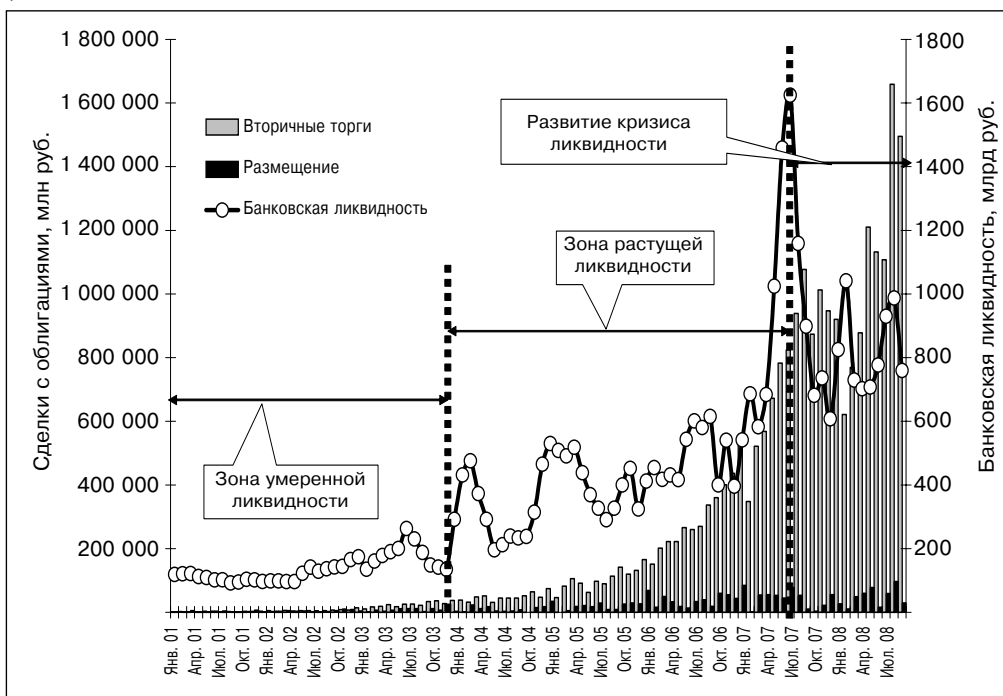
¹ Основные результаты опубликованы в: The Wall Street Journal. 2007. 30 авг. См. также: OECD. Financial Markets Trends. Vol. 1. 2007. № 92. С. 42.

Влияние «carry trading» на разные сегменты российского финансового рынка можно оценить с помощью анализа тех изменений, которые происходили в области ликвидности рынка с 2004 г., когда в России стала применяться данная стратегия, а также с августа 2007 г., когда российские компании и банки стали испытывать серьезные сложности в привлечении заемных ресурсов.

На рис. 14.13 приводятся данные о состоянии банковской ликвидности (об остатках средств банков на корреспондентском счете и депозитах в Банке России), а также об объемах размещения и вторичного биржевого рынка рублевых корпоративных облигаций. В 2001—2003 гг. рынок корпоративных облигаций и объем банковской ликвидности росли весьма умеренно по линейному тренду. С 2004 г. до июля 2007 г. остатки средств банков в ЦБР стали расти более быстрыми темпами, их размеры существенно увеличились. Вслед за банковской ликвидностью начался бурный рост рынка рублевых облигаций. При этом опережающими темпами по сравнению с объемами размещения облигаций рос вторичный биржевой рынок данных финансовых инструментов. Это объясняется тем, что рынок корпоративных облигаций с помощью сделок РЕПО, являющихся аналогом кредитования под залог ценных бумаг, все больше становился одним из основных механизмов межбанковского кредитования (МБК). Резкий спад банковской ликвидности начался в августе 2007 г., однако он привел к замедлению роста пока только первичного рынка корпоративных облигаций. Их вторичный рынок стал более волатильным, однако продолжил рост, что отражало повышение интенсивности его использования как механизма поставки ликвидности на межбанковский рынок. Все три указанных этапа в динамике показателей рынка корпоративных облигаций и банковской ликвидности совпадают с этапами развития стратегии «carry trading». Опережающий рост ликвидности и рынка облигаций с 2004 г. по июль 2007 г. совпадает с активным применением стратегии «carry trading» российскими банками и иностранными хедж-фондами.

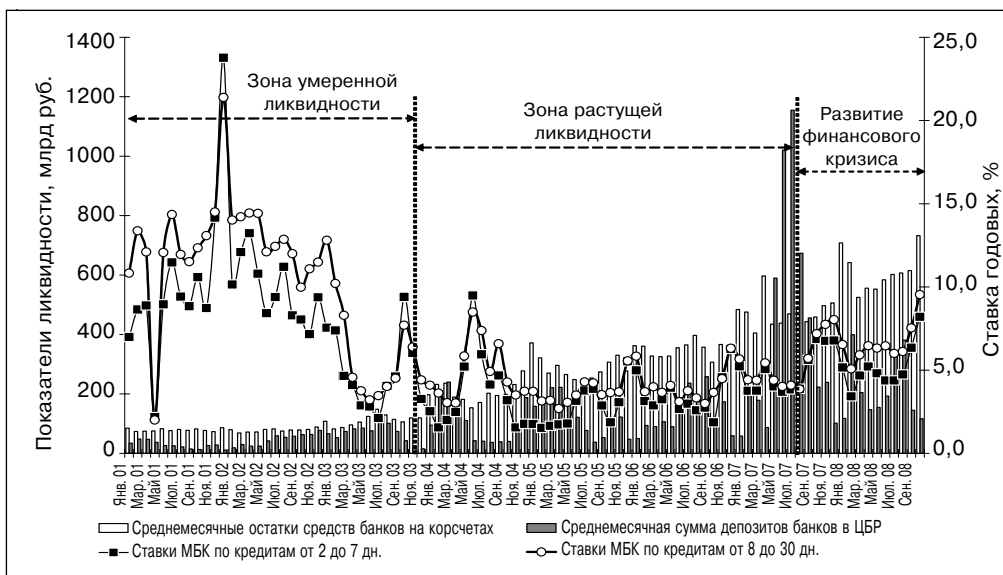
На рис. 14.14 анализируется взаимосвязь банковской ликвидности со ставками процентов на рынке межбанковских кредитов. В качестве индикаторов использованы ставки процентов по межбанковским кредитам на срок от 2 до 7 и от 8 до 30 дней, публикуемые Банком России. В период умеренной ликвидности в 2001—2003 гг. ставки на рынке МБК были высокими и очень волатильными. Они достигали 15—20% годовых, колеблясь в диапазоне от 3 до 25%. Приток ликвидности в период с 2004 г. по первую половину 2007 г. повлиял на снижение ставок на МБК до уровня 4—5% годовых, а также уровня их волатильности. Единственный за это время кризис банковской ликвидности в мае—июне 2004 г. был скорее кризисом доверия, спровоцированным неосторожными заявлениями представителей Банка России о наличии претензий к ряду коммерческих банков. Со второй половины 2007 г. по мере нарастания финансового кризиса в мире и осложнения получения дешевых денег на зарубежных финансовых рынках стали повышаться ставки рынка МБК и их волатильность. Тем самым размер и волатильность ставок на рынке МБК, как и банковская ликвидность, изменялись весьма синхронно со степенью активности применения стратегии «carry trading».

На рис. 14.15 показана взаимосвязь процентных ставок на рынке МБК с механизмом прямого РЕПО, используемого Банком России. В период растущей ликвидности Банку России удавалось весьма эффективно воздействовать на чрезмерный рост процентных ставок на рынке РБК, предоставляя краткосрочные кредиты банкам в форме сделок прямого РЕПО с государственными, корпоративными и региональными облигациями. Со второй половины 2007 г. ЦБР продолжал актив-



Источник. По данным Банка России и ФБ «ММВБ».

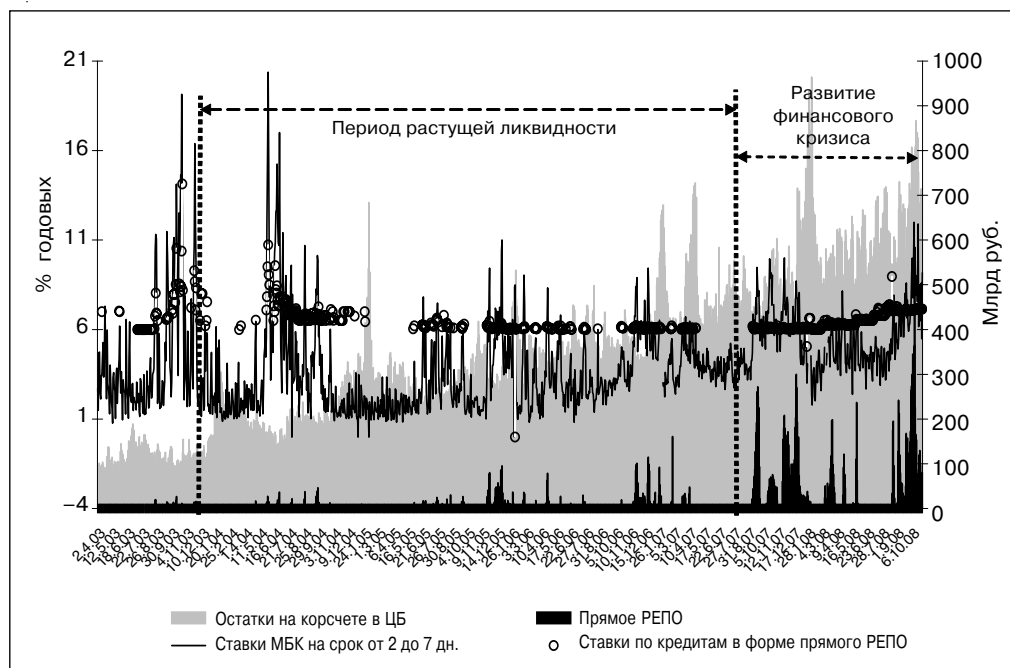
Рис. 14.13. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность в 2001—2008 гг.



Источник. По данным Банка России.

Рис. 14.14. Среднемесячные показатели банковской ликвидности и ставок рынка межбанковских кредитов в 2001—2008 гг.

но использовать механизм прямого РЕПО, однако ограничения ставок на рынке МБК от чрезмерного роста теперь удавалось достигать за счет куда больших масштабов вливаний кредитных ресурсов.



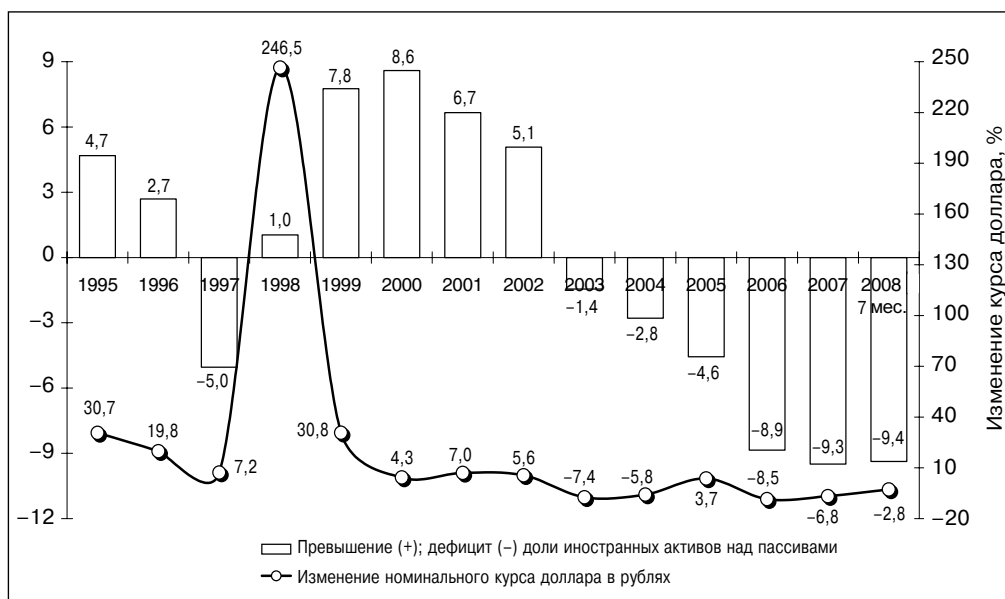
Источник. По данным Банка России.

Рис. 14.15. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности в 2003—2008 гг.

Таким образом, на примере рынка корпоративных облигаций, банковской ликвидности, процентных ставок рынка МБК (рис. 14.13—14.15) видно, что начало применения стратегии «carry trading» банками и хедж-фондами совпало по времени с бурным ростом остатков денежных средств у банков, объемов размещений и оборотов на вторичном рынке рублевых облигаций, снижением уровня и волатильности ставок на рынке МБК. И наоборот, рост затруднений в использовании «carry trading» со второй половины 2007 г. сопровождался снижением банковской ликвидности, рынка облигаций, ростом уровня и волатильности ставок межбанковского кредитования. Если вернуться к рис. 14.1 и 14.8, то можно заметить, что бурный рост рынка акций также приходится на 2004 г. — первую половину 2007 г., т. е. период активного применения стратегии «carry trading». Согласно рис. 14.10 опережающий рост внешней задолженности российских компаний и банков также происходил в 2004—2007 гг. Все это дает основания предполагать, что стратегия «carry trading» играла решающую роль в ускоренном росте российского фондового рынка в 2000-х годах, а последующее падение рынка акций, замедление роста и нарастание риска дефолтов на рынке корпоративных и региональных облигаций обусловлены трудностями, возникшими в применении данной стратегии со второй половины 2007 г.

Чем опасна стратегия «carry trading»? В банковской системе она ведет к накоплению дисбаланса между валютными активами и обязательствами банков в виде существенного превышения стоимости валютных обязательств над валютными активами. Это является основным фактором риска кризиса ликвидности банковской системы. Вовлеченность банков развивающихся стран в «carry trading» в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах¹.

Как показано на рис. 14.16, в 1997 г., в преддверии августовского кризиса, превышение валютных обязательств банков над их валютными активами составляло 5% стоимости активов банков. Игнорируя риски потери ликвидности и валютные риски, крупные банки привлекали огромные кредиты от иностранных кредиторов по форвардным контрактам. После девальвации рубля в августе 1998 г. большинство таких банков не смогли погасить обязательства перед иностранными кредиторами, а следом за этим — перед российскими депонентами. До сих пор весьма спорным видится принятое в августе 1998 г. монетарными властями России решение, по которому банкам временно запрещалось направлять средства на погашение внешней задолженности. Это не повлияло на ход банковского кризиса, но привело к неэффективному использованию части средств, направленных на поддержку банковской системы, и явилось косвенным поощрением коллективной безответственности ряда банкиров, стоявших у истоков банковского кризиса.



Источник. Расчеты по данным Банка России.

Рис. 14.16. Превышение (+) и дефицит (-) иностранных активов банков над пассивами, доля % от стоимости активов (пассивов) банков, 1995—2008 гг.

¹ IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences and Policies. 2007. September. P. 22—25.

История с «carry trading» по сути воспроизводит сценарий банковского кризиса 1998 г. Начиная с 2003 г. у банков стал стремительно нарастать дисбаланс между обязательствами в иностранной валюте и размером их валютных активов. Банки активно заимствовали в валюте и вкладывали данные средства в рублевые активы, главным образом в форме потребительских и ипотечных кредитов, облигационного рынка и кредитования государственных компаний. По итогам 7 месяцев 2008 г. сумма превышения валютных обязательств над валютными активами составила 9,4% валюты баланса банков. Это почти в 2 раза больше, чем накануне кризиса 1998 г. У ряда крупных банков данный дисбаланс составляет значительно большую величину. Это делает весьма реальным серьезный кризис банковской системы. Только теперь вместо девальвации рубля спусковым механизмом кризиса может оказаться кризис доверия на глобальном финансовом рынке.

Дисбаланс между валютными обязательствами и активами банков свидетельствует о серьезных проблемах в сфере надзора и регулирования банковской деятельности. Встает вопрос: как в условиях различных нормативов, регулирующих финансовую устойчивость, стало возможным накопление такого дисбаланса в российской банковской системе, который в любой момент может вызвать системный финансовый кризис?

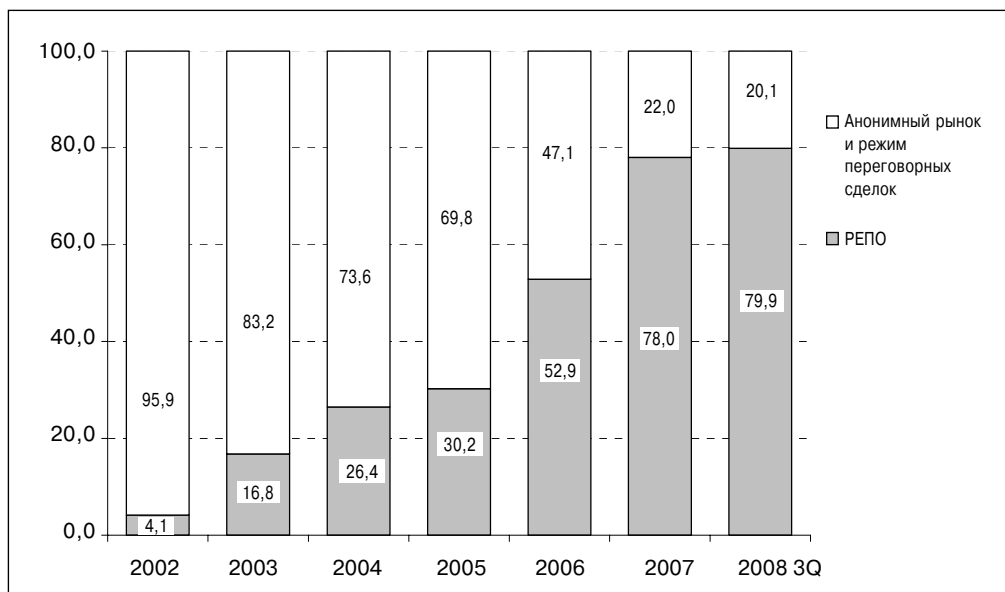
В действующих условиях, как показывает, в частности, опыт выделения 50 млрд долл. Внешэкономбанку, государство, как и в 1998 г., будет пытаться спасти банки, которые без оглядки на риски заимствовали ресурсы за рубежом и направляли их на финансирование рискованных проектов (потребительское кредитование, покупка «мусорных» облигаций и акций и т. п.). Коллективная безответственность части представителей бизнес-сообщества, как и 10 лет назад, поощряется за счет государственных ресурсов.

Другим негативным последствием «carry trading» для национального рынка является поддержание заниженной ставки заимствования ресурсов на внутреннем рынке ниже уровня инфляции, что ослабляет конкурентоспособность внутренних институциональных инвесторов (инвестиционных и пенсионных фондов, страховых организаций), фондирование которых осуществляется в рублях и которые поэтому не имеют возможности использовать преимущества «carry trading». При общей капитализации рынка рублевых облигаций в 2007 г. в размере 2,7 трлн руб. размер активов паевых инвестиционных фондов (ПИФов) облигаций составил всего 14,6 млрд руб. Несмотря на бурный рост облигационного рынка в период «carry trading», стоимость активов ПИФов облигаций выросла всего с 2,1 млрд руб. в 2003 г. до 14,6 млрд руб. в 2007 г. При этом их доля в суммарных активах ПИФов за это же время снизилась с 2,7 до 2,0%.

14.2.2. Недостатки управления рисками сделок РЕПО

Как было показано на рис. 14.13, под влиянием роста банковской ликвидности в 2000-е годы наблюдался бурный рост объемов вторичных торгов на рынке корпоративных и региональных облигаций. Оборот на биржевом рынке корпоративных облигаций вырос с 37 млн руб. в декабре 2003 г. до 1,6 трлн руб. в июле 2008 г., или в 44,3 раза. Однако столь быстрое повышение ликвидности рынка корпоративных облигаций свидетельствовало не только о привлекательности рублевых облигаций среди инвесторов, но и об аккумулировании серьезных рисков в данном сегменте российского финансового рынка.

На рис. 14.17 приводятся данные о соотношении рыночных и переговорных сделок купли-продажи корпоративных облигаций с объемом сделок РЕПО. Отличительной особенностью сделок РЕПО на рынке рублевых облигаций является то, что они представляют собой рынок межбанковского кредитования, с помощью которого отдельные государственные банки и дочерние банковские структуры крупных зарубежных банков-холдингов кредитуют банки, хронически нуждающиеся в пополнении ликвидности.



Источник. Расчеты по данным ФБ «ММВБ».

Рис. 14.17. Соотношение доли рыночных сделок и рынка РЕПО с корпоративными облигациями на ФБ «ММВБ», 2002 г. — III квартал 2008 г., %

Ускоренный рост рынка корпоративных облигаций в 2000-х годах во многом был обусловлен ростом оборотов сделок РЕПО. Доля сделок РЕПО в суммарных оборотах корпоративных облигаций выросла с 4,1% в 2002 г. до 79,9% в январе—сентябре 2008 г. В июле 2008 г., когда был достигнут пик оборотов на рынке корпоративных облигаций, доля сделок РЕПО составила 82,9%. Доминирование сделок РЕПО на вторичном рынке корпоративных облигаций свидетельствует о наращивании рисков участников данного сегмента рынка, прежде всего банков. При резком падении стоимости ценных бумаг, являющихся предметом сделок РЕПО, резко повышается риск неисполнения второй части данных сделок. При этом практически никаких гарантий, кроме обращения взыскания на обесценившиеся ценные бумаги, у кредиторов по денежным средствам нет, что провоцирует цепочку неплатежей участников данного сегмента рынка и может привести к системному кризису банков.

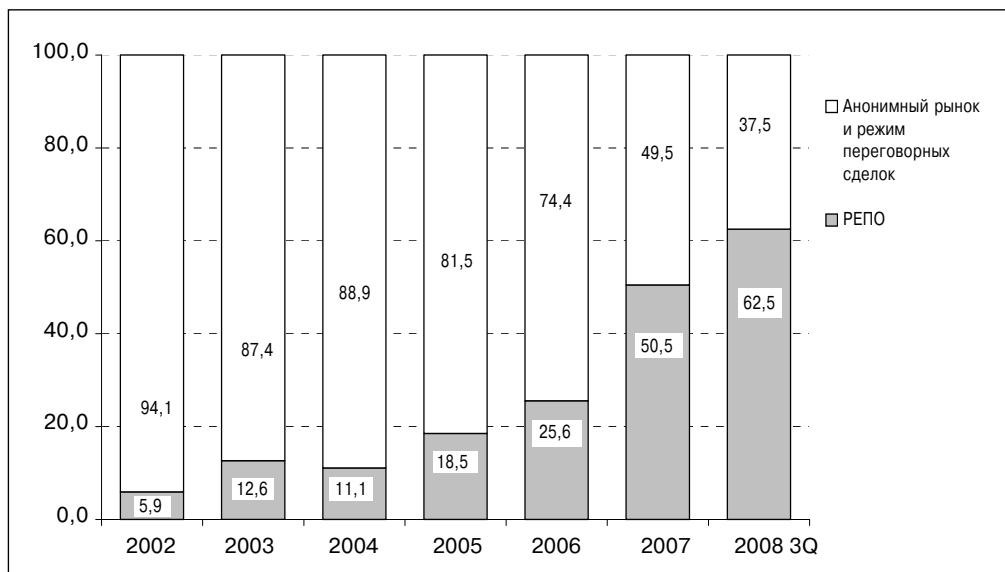
Другой негативной стороной сделок РЕПО является то, что данный сегмент рынка по существу означает краткосрочное фондирование участников фондового рынка в целях размещения средств, как правило, в долгосрочные активы — облига-

ции и кредиты населению и бизнесу. Такой механизм создает угрозу ликвидности рынка корпоративных облигаций в целом и утраты способности эмитентов облигаций рефинансировать долги за счет выпуска облигаций. Последнее может привести к массовым дефолтам на рынке корпоративных и региональных облигаций.

В сентябре—октябре 2008 г. государство по-существу оказалось заложником рынка РЕПО на ММВБ. Первым звонком в этой сфере стал кризис неплатежей на рынке РЕПО, начавшийся 15 сентября 2008 г., который удалось разрешить только благодаря финансовым вливаниям Банка России (около 60 млрд руб.). После этого регулирующие финансовый рынок органы попали в порочный круг. В условиях нарастающего кризиса они не могли запретить рынок РЕПО на ММВБ из-за опасности усугубления проблем с краткосрочной ликвидностью и остановки межбанковского рынка. Однако при серьезном падении цен на рынке акций и облигаций в условиях отсутствия необходимой системы гарантий расчетов по сделкам РЕПО резко повышался риск неплатежей. В этих условиях ФСФР России была вынуждена останавливать торги на биржах при падении индексов, даже несмотря на то, что торговля ценными бумагами российских компаний на зарубежных площадках в этих случаях не останавливалась. По нашему мнению, именно этими причинами можно объяснить практически ежедневные решения об остановке торгов на российских биржах, которые происходили в первой половине октября 2008 г. Не случайно после первого же кризиса на рынке РЕПО последовали изменения в руководстве ММВБ.

Нерегулируемый рост оборотов сделок РЕПО с облигациями — проявление слабости регулирующих функций на рынке рублевых облигаций, допускающих активное использование банками и инвестиционными компаниями краткосрочных источников финансирования для вложений в долгосрочные активы. Кроме того, сам факт использования торговой системы биржи для заключения сделок РЕПО без адекватной системы гарантий расчетов — это серьезное упущение в системе управления рисками. Руководители биржи «ММВБ» и Ассоциации российских банков заявили о необходимости создания в будущем системы гарантированных расчетов по сделкам РЕПО через единого контрагента — видимо, клирингового центра — с соответствующей системой гарантий исполнения сделок. Однако создание данной системы не исключает необходимости разрешения другой проблемы — управления рисками, связанными с различной срочностью обязательств и прав требования у банков и инвестиционных компаний. В целом же создание механизма централизованного клиринга и гарантийного фонда по обязательствам сделок РЕПО необходимо, поскольку это не только поможет повысить надежность расчетов, но и упорядочит объемы сделок согласно имеющимся ресурсам, гарантирующим их исполнение.

Рост оборота сделок РЕПО на рынке акций показан на рис. 14.18. В объемах биржевых торгов на ММВБ доля сделок РЕПО выросла с 5,9% в 2002 г. до 62,5% по итогам января—сентября 2008 г. Во многих случаях сделки РЕПО с акциями используются инвестиционными компаниями и банками для финансирования маржинальных сделок, т. е. купли-продажи акций за счет заемных средств. Таким образом, объем сделок РЕПО с акциями можно рассматривать как косвенный измеритель роста роли маржинальной торговли в биржевых оборотах акциями на рынке ММВБ. Как следует из представленных цифр, уровень маржинальных сделок на биржевом рынке акций остается весьма высоким при отсутствии надлежащего мониторинга данного риска.



Источник. Расчеты по данным ФБ «ММВБ».

Рис. 14.18. Соотношение доли рыночных сделок и рынка РЕПО акций на ФБ «ММВБ», %

Упорядочение системы управления рисками по сделкам РЕПО с акциями предполагает не только создание системы расчетов с гарантиями через единого контрагента на бирже, но и серьезное осмысление действующей модели брокерского бизнеса в России. Не секрет, что, в условиях когда размеры брокерской комиссии в России в несколько раз меньше, чем вознаграждение дисконтных брокеров в США¹, доходы по маржинальным операциям клиентов у брокеров стали весьма существенной статьей их доходов. В этих условиях снижение роли маржинальных сделок на российском рынке акций означает необходимость трансформации модели брокерского бизнеса в направлении финансовых услуг, плата за оказание которых будет зависеть от стоимости активов клиентов, а также переориентацию брокеров в универсальных финансовых посредников, оказывающих услуги в качестве финансовых и инвестиционных консультантов и управляющих инвестициями, развитие сервисов в виде платных информационно-аналитических систем для широких масс инвесторов, стимулирование укрупнения инвестиционных компаний. Для этого требуется внесение серьезных новаций в законодательство, связанное с деятельностью финансовых посредников.

14.2.3. Проблемы в сфере мониторинга финансового рынка

Накопление рисков на финансовом рынке происходило при отсутствии у регулирующих органов эффективного инструментария мониторинга рисков финансовой системы. За благополучные 2000-е годы ведомства экономического блока

¹ См.: НАУФОР. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 г.). М., 2008. С. 154.

Правительства и Банк России так и не удосужились создать механизм учета движения финансовых потоков по финансовым счетам в рамках системы национального счетоводства. Это означает, что регулирующие органы и общественность не имеют достоверной информации о степени зависимости того или иного сегмента финансового рынка от нерезидентов, государства, домохозяйств и бизнеса, что значительно ослабляет эффективность принимаемых мер в сфере управления рисками и регулирования рынка. Достаточно привести пример существующих до сих пор разногласий между Банком России и Росстатом по поводу методик учета иностранных инвестиций. Или можно вспомнить о той неоднозначной реакции среди профессиональных аналитиков, которую вызвали оценки представителями Банка России масштабов вывода иностранного капитала из России в августе и сентябре 2008 г.

Единственной причиной отсутствия в России системы учета по счетам финансового учета, согласно объяснениям руководителя Росстата, является недостаток денежных средств и кадров в данном ведомстве для таких работ. По его словам, в Росстате «в управлении национальных счетов половина сотрудников пенсионного возраста»; если в Бюро экономического анализа (США) системой национальных счетов занимаются 550 человек, то в Росстате лишь 42¹. Такая причина вряд ли согласуется с истинным положением государственных финансов в 2000-х годах.

14.2.4. Недостатки российского фондового рынка с точки зрения консервативных иностранных инвесторов

Несмотря на высокую доходность российского фондового рынка в 2000—2007 гг., за это время так и не удалось привлечь на него средства наиболее капитализированных консервативных инвесторов, прежде всего западных пенсионных фондов. Для понимания причин этого следует обратиться к опыту крупнейшего пенсионного фонда США — California Public Employees' Retirement System (CalPERS), стоимость резервов которого составляет около 240 млрд долл.

До 2007 г. в течение многих лет CalPERS применял методику составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда. Эта методика была публичной, опиралась на авторитетные исследования развивающихся стран, включая рейтинги гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, оценки индексов экономической свободы The Heritage Foundation и *Wall Street Journal*, аналитику Wilshire Compass, фондовых бирж и другие источники информации. Методика CalPERS предполагала оценку возможности инвестирования в развивающиеся рынки исходя из двух групп факторов — страновых рисков и рисков, присущих конкретному финансовому рынку.

Страновые риски оценивались CalPERS по следующим критериям:

- политической стабильности — по состоянию гражданских свобод, степени независимости судебной системы и политического риска;
- информационной открытости, включая оценку свободы прессы, уровень раскрытия информации о денежной политике и бюджете, качество листинг-

¹ Я не знаю случаев искажения статистики. Руководитель Росстата В. Соколин искореняет советский менталитет с помощью пенсионеров // Ведомости. 2005. 27 июля.

га фондовых бирж и эффективность применения международных стандартов финансовой отчетности (МСФО);

- соответствию трудового законодательства требованиям международных стандартов регулирования трудовых отношений — ратификация Конвенции МОТ, соответствие законодательства о труде стандартам МОТ, эффективность правоприменения.

Иными словами, страновые риски предполагают оценку инвестиционного климата и институтов как основ финансовых рынков.

Вторая группа критериев предполагала *оценку количественных и качественных параметров развивающихся рынков капитала* и включала:

- ликвидность и волатильность фондового рынка, в том числе оценку рыночной капитализации и темпов ее роста, коэффициента, характеризующего отношение ежемесячных оборотов биржевых торгов к рыночной капитализации, роста числа компаний, включенных в листинг, волатильности рынка акций и коэффициентов риск/доходность;
- оценку эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, уровня защиты прав кредиторов и акционеров;
- оценку степени открытости экономики для иностранных инвестиций, либеральности режима регулирования банков и финансовых институтов, ограничений на покупку ценных бумаг;
- оценку эффективности механизмов расчетов на фондовом рынке и уровня трансакционных, преимущественно налоговых, издержек при совершении сделок на рынке ценных бумаг и выплате доходов их владельцам.

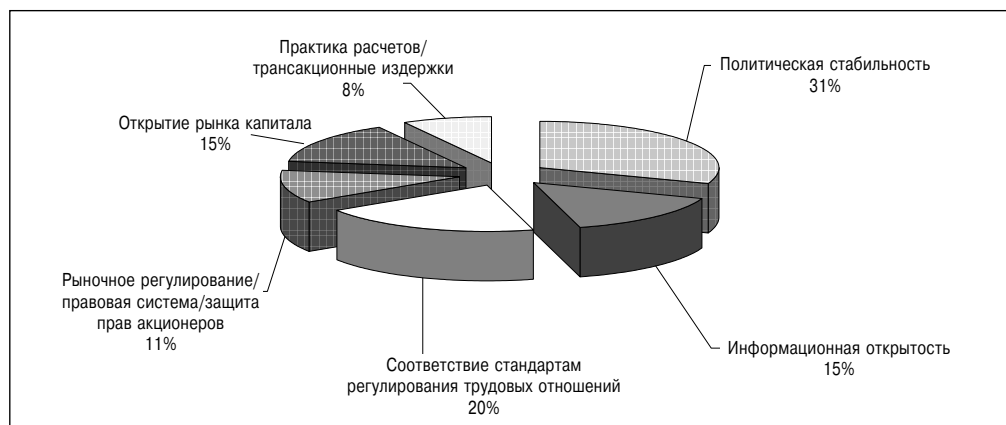
Максимальная оценка, которую мог получить тот или иной рынок, равна 3,0. Если страна получала оценку 2,0 и более, она попадала в список рынков, разрешенных для инвестирования активов CalPERS. В ином случае рынок той или иной страны относился к категории запрещенных к инвестированию активов данного пенсионного фонда.

В 2007 г. под влиянием нового директора по инвестициям Рассела Рида CalPERS изменил методику принятия решений об инвестировании в развивающиеся рынки. Управляющим портфелями было предоставлено право самостоятельно выбирать компании из развивающихся рынков для инвестирования с учетом рисков, присутствующих в разных странах и фондовым рынкам. Однако даже с учетом данных изменений в 2007—2008 гг. CalPERS так и не инвестировал в ценные бумаги российских эмитентов. Это говорит о том, что де-факто подходы данного фонда к анализу российского фондового рынка не изменились и по-прежнему актуальны для понимания его недостатков в глазах консервативных иностранных инвесторов.

В 2007 г. по методике CalPERS российский фондовый рынок получил оценку 1,91, т. е. меньше двух баллов, что сделало невозможным инвестировать в него резервы данного пенсионного фонда. На рис. 14.19 приводится анализ основных факторов, которые не позволили российскому рынку достичь максимальной оценки 3,0 балла по методике CalPERS.

На *страновые факторы риска*, включая политическую стабильность, информационную открытость и соответствие законодательства по труду требованиям международных стандартов, пришлось 66% недополученных Россией очков.

Политическая стабильность в стране получила оценку 1 из трех возможных. Основные причины столь низкой оценки связаны с низкой оценкой гражданских свобод, независимости судебной системы и надежности защиты прав собственности, а также стабильности политической системы России.



Источник. www.calpers.ca.gov

Рис. 14.19. Факторы, препятствовавшие получению Россией максимальной инвестиционной оценки по методике пенсионного фонда CalPERS (США) в 2007 г.

Уровень информационной прозрачности России оценен 2,0 балла, что достаточно для проходного балла в клуб разрешенных к инвестированию рынков. По данному направлению при относительно высоких оценках меры раскрытия информации о денежной политике и бюджетной системе и биржевого листинга основные претензии по России предъявляются к состоянию свободы СМИ и эффективности применения МСФО (IAS или US GAAP).

Степень соответствия законодательства о труде в России требованиям стандартов Международной организации труда оценена 1,7 балла из трех.

В отличие от консервативной оценки эффективности институциональных факторов *количественные и качественные характеристики российского фондового рынка* выглядят вполне респектабельно. Однако и по данному фактору Россия недобра на 34%, необходимых до двух баллов. Здесь возникли следующие проблемы.

Качество рыночного регулирования банковской деятельности и фондовых рынков в России оценено на среднем уровне — 2,0 балла. Получению более высокой оценки по данному направлению препятствуют недостаточный уровень эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, а также изъяны в защите прав кредиторов. По критерию открытости рынка капитала была получена низкая оценка в 1,7 балла из-за ограничений на вхождение на рынок для банков и страховых компаний.

Высокий балл — 2,3 российский рынок получил по критерию эффективности расчетов и уровню транзакционных издержек. Причем эффективность расчетов на рынке ценных бумаг оценена в 3,0 балла даже в условиях отсутствия в стране центрального депозитария и системы гарантированных расчетов без предварительного депонирования активов. Оценка транзакционных издержек, характеризующая уровень налогообложения доходов и операций с ценными бумагами, оказалась неудовлетворительной, т. е. 1,5 балла из трех возможных. Главная претензия к налогам — взимание 24%-го налога на прибыль при продаже ценных бумаг (сегодня с особой силой это бьет по нерезидентам, покупающим акции российских компаний, и заставляет их инвестировать в Россию исключительно через

офшорные зоны), а также более высокая, чем в других развивающихся рынках, ставка налога на дивиденды.

События, которые произошли в конце 2007 г. и в 2008 г., вряд ли способствовали преодолению предубежденности консервативных инвесторов за рубежом по поводу высоких политических рисков инвестирования в Россию и слабости институциональных факторов, влияющих на риски инвесторов на фондовом рынке. В сентябре 2007 г. Всемирный банк в международном рейтинге благоприятности делового законодательства переместил Россию с низкого 96-го места еще ниже — на 106-е место.

В июне 2008 г., согласно исследованию *MasterCard Worldwide Centers of Commerce Index*, Москва получила 51-е место из 75 городов — крупнейших мировых коммерческих центров, что ниже 50-го места, завоеванного в предыдущий год. Снижение рейтинга Москвы авторы исследования объяснили ухудшением правовых и политических условий жизни, экономической стабильности, делового климата и инфраструктуры бизнес-центров. В том же месяце, согласно рейтингу американской неправительственной организации Freedom House, Россия была признана «несвободной страной», в то время как год назад имела статус «страны свободной частично».

В июле 2008 г. Transparency International в исследовании о состоянии коррупции в 180 странах поместила Россию на 143-е место, отметив ухудшение за последние годы состояния дел с коррупцией в России. Из позитивного можно отметить лишь то, что в октябре 2008 г. Всемирный экономический форум (ВЭФ) поднял Россию в рейтинге глобальной конкурентоспособности экономик мира с 58-го места в 2007 г. до 51-го места в 2008 г. Тем не менее основной проблемой конкурентоспособности российской экономики названа проблема коррупции.

В течение последнего года иностранные инвесторы получили массу других негативных сигналов относительно страновых рисков и институциональной слабости российской экономики. Практически остановился процесс вступления России в ВТО. Вступившее в силу законодательство об иностранных инвестициях существенно ограничило возможности привлечения в страну иностранных инвестиций на рыночных основах. Государственные компании получили исключительные права на освоение наиболее перспективных месторождений нефти и газа — вне процедур конкурсов и аукционов. Правоприменительная практика законодательства на примере ТНК—BP, «Арбат-Престижа», «РуссНефти», проекта «Сахалин-2» и многих других дала основание для роста опасений в отношении гарантий защиты прав собственности в стране. В июле 2008 г. в результате неосторожных высказываний премьер-министра России о претензиях правительства к тарифной политике металлургической компании «Мечел» ее капитализация на Нью-Йоркской фондовой бирже упала на 1/3, или на 5 млрд долл. Не способствовали снижению политических рисков в глазах иностранных инвесторов и события 2008 г. вокруг Северной Осетии и Абхазии. В сентябре—октябре 2008 г. к негативным факторам, повышающим страновой риск инвестирования в Россию, добавилась тенденция снижения цен на нефть.

Все эти случаи показали, что факт выборочного применения законодательства в корпоративном конфликте вокруг нефтяной компании «ЮКОС» был не единственным событием, а скорее реализией современной экономической политики властей. Вот как прокомментировал глава группы BP Тони Хейворд результаты разрешения конфликта между британскими и российскими акционерами в компании ТНК—BP в октябре 2008 г. На вопрос о том, насколько в мировом соглашении

с российскими акционерами ТНК—BP были удовлетворены требования последних, Т. Хейворд ответил следующее: «Вы же не знаете, каковы на самом деле были их требования? Вы знаете только то, что они заявляли публично. ...Боюсь, что вам этого никогда не узнать»¹. Независимо от того, о каких требованиях говорил представитель BP, данное высказывание свидетельствует о том, насколько непрозрачной для акционеров и общественности к концу 2008 г. стала деятельность крупнейших российских компаний, и о серьезном кризисе практики корпоративного управления.

Обобщая анализ различных факторов, влияющих на оценку привлекательности российского фондового рынка для инвестирования активов на примере фонда CalPERS, можно отметить, что основные претензии касаются институциональных факторов и инвестиционного климата в составе страновых рисков, а также уровня развития рынка капиталов в части налогообложения доходов инвесторов, эффективности банковского надзора и правоприменения. Потенциал дальнейшего улучшения рейтинга России за счет роста количественных характеристик фондового рынка и совершенствования его инфраструктуры практически близок к нулю, поскольку по данным факторам отечественный рынок уже имеет максимальные оценки. Именно на тех направлениях, где Россия отстает от других стран-конкурентов, необходимо концентрировать усилия, чтобы в будущем российский фондовый рынок мог расти за счет не только притока спекулятивного краткосрочного капитала, но и инвестиций наиболее крупных портфельных инвесторов из других стран.

14.2.5. Проблемы использования инвестиций, привлекаемых на российский рынок

В 2000-х годах российский рынок позволял активно привлекать инвестиции в экономику путем размещения корпоративных облигаций и IPO-акций. Лишь в 2007 г. компании и банки разместили рублевые облигации на сумму 18 млрд долл. и привлекли с помощью первичных и вторичных размещений акций около 33 млрд долл. По объему IPO в 2007 г. (главным образом благодаря IPO государственных компаний) Россия стала одним из лидеров на мировом рынке капитала.

Однако привлечение столь масштабных частных инвестиций на фондовом рынке не сопровождалось созданием механизма их эффективного вовлечения в реальную экономику и использования на нужды поддержания экономического роста. Подчеркивая связь между инвестициями и экономическим ростом, лауреат Нобелевской премии по экономике неокейнсианец П. Самуэльсон отмечал, что «инвестиции... осуществляются только тогда, когда создается реальный капитал»². Другими словами, генератором экономического роста выступает основной капитал.

Большая часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у их прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний-поглощений, включая приобретение крупных пакетов акций. Лишь небольшая часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, становилась реальными инвестициями (новыми производственными мощностями и запасами материальных ценностей), способствуя поддержанию роста экономики. Об этом свидетельствуют данные табл. 14.1 и 14.2.

¹ Вмешательство российского правительства не было прямым, только косвенным // Коммерсантъ. 2008. 6 окт. С. 20.

² Самуэльсон П.Э., Нордхаус В.Д. Экономикс: Пер. с англ. 16-е изд. М.: ИД «Вильямс», 2005. С. 389.

Таблица 14.1

**Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций,
млрд долл.**

	2005	2006	2007	2008 (первое полугодие)
Капитализация	17,0	32,8	48,2	62,7
Вторичный рынок, включая РЕПО	44,2	134,9	371,4	239,8
Размещение	9,2	16,0	17,9	11,4
В основной капитал	0,2	0,06	0,4	0,1
То же в % к капитализации	0,2	0,06	0,4	0,2
То же в % к объему размещения	2,2	0,4	2,2	0,9

Источник. Расчеты по данным фондовых бирж, Cbonds.ru и Росстата.

Несмотря на быстрый рост объемов размещения корпоративных облигаций — с 9,2 млрд долл. в 2005 г. до 17,9 млрд долл. в 2007 г. и 11,4 млрд долл. по итогам первого полугодия 2008 г., — объем данных средств, направляемых на создание нового основного капитала, был крайне низким. Например, при общем объеме размещения облигаций в первом полугодии 2008 г. в сумме 11,4 млрд долл. на приобретение основных средств из этой суммы было направлено лишь 100 млн долл. Всего же за период с 2005 г. по первое полугодие 2008 г. доля инвестиций от эмиссии корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,4 до 2,2%. Немного лучше была ситуация с использованием средств, привлекаемых компаниями и банками в процессе IPO (см. табл. 14.2).

Таблица 14.2

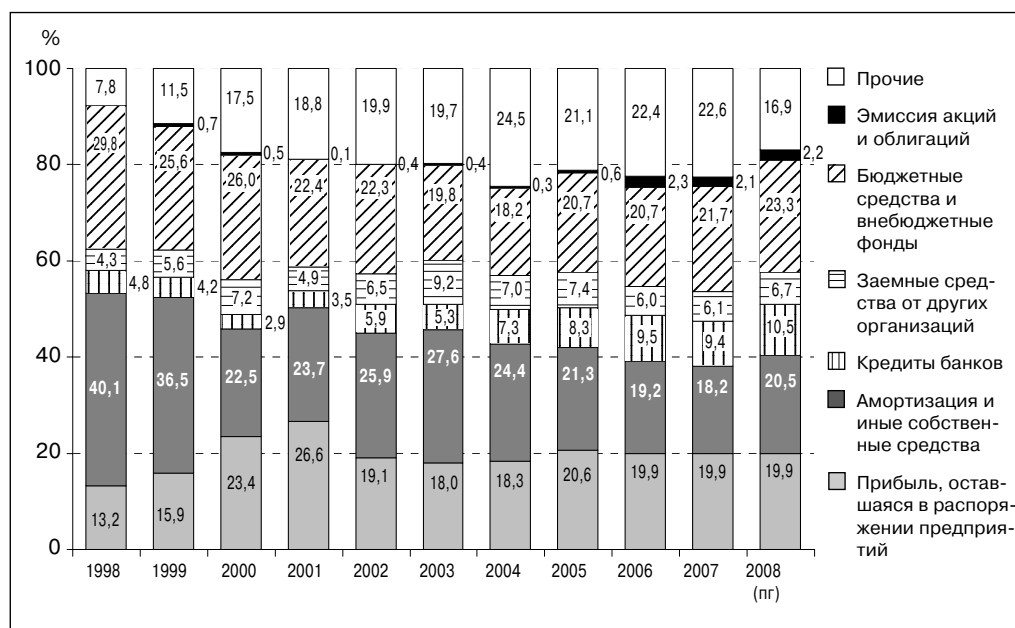
**Параметры рынка акций российских компаний,
млрд долл.**

	2005	2006	2007	2008 (первое полугодие)
Капитализация	549	1 057	1 407	1 365
Вторичный рынок, включая РЕПО	374	882	1 230	826
IPO	5	17	33	7
В основной капитал	0,3	2,5	3,6	1,9
То же в % к капитализации	0,1	0,2	0,3	0,1
То же в % к объему IPO	5,8	14,7	10,9	27,0

Источник. Расчеты по данным фондовых бирж и Росстата.

В наиболее удачном с точки зрения объема IPO 2007 г. из 33 млрд долл., полученных от первичных и вторичных размещений акций, лишь 3,6 млрд долл., или 10,9%, пошли на прирост реального капитала. В 2008 г. при явном падении объемов IPO из-за финансового кризиса произошло некоторое позитивное улучшение в использовании средств от IPO. На приобретение основных фондов было направлено 27,0% суммы средств, привлеченных путем размещения акций.

Как показано на рис. 14.20, основными источниками финансирования основных средств компаний реальной экономики остаются их собственные накопления, помощь государства и кредиты банков. На их долю в первом полугодии 2008 г. приходилось 3/4 всех источников инвестиций в основные фонды. В течение 2000-х годов, несмотря на бурный рост фондового рынка вплоть до второй половины 2008 г., доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала компаний оставалась практически незаметной. В 1999 г. она составляла 0,7% от источников финансирования основных фондов, а в 2008 г. увеличилась всего до 2,2%.



Источник. Расчеты по данным Росстата.

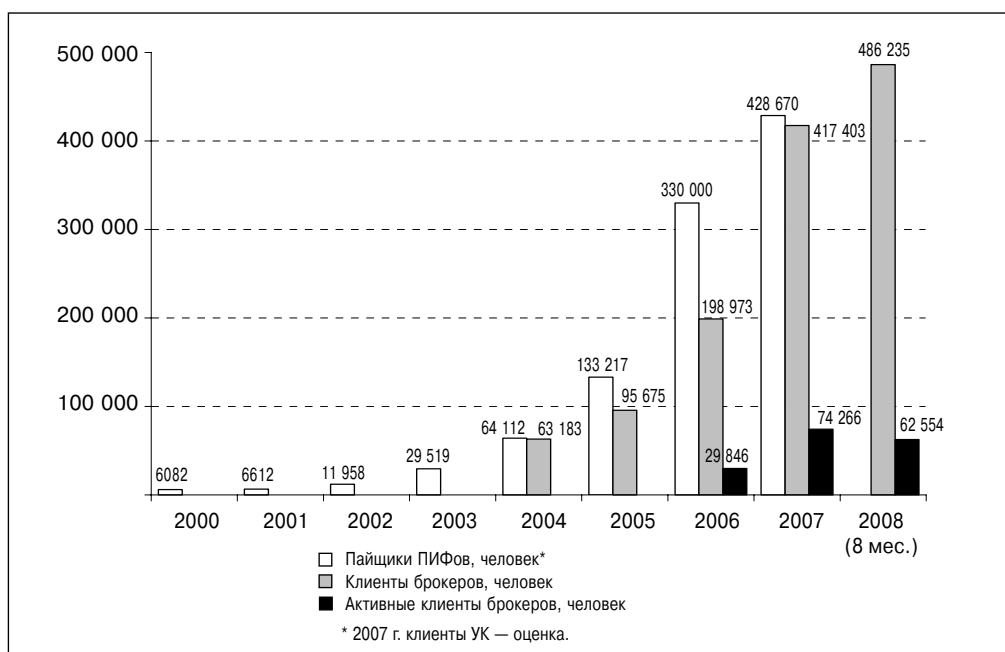
Рис. 14.20. Структура источников инвестиций в основные фонды, 1998 г. — первое полугодие 2008 г.

Таким образом, результаты анализа роли российского фондового рынка в источниках финансирования основного капитала указывают на то, что в 2000-х годах фондовый рынок очень слабо влиял на рост реального капитала, а значит, на экономический рост в целом. Фондовый рынок сохранял виртуальный характер, в большей мере помогая собственникам эффективно выходить из прежнего бизнеса, продавая его внешним инвесторам; рефинансировать долги; обеспечивать средствами участников сделок слияния и поглощения компаний. По нашим оценкам, за все эти годы доходность сделок слияний и поглощений, не ведущих к созданию новых производственных мощностей и лишь косвенным образом влияющих на экономический рост, была существенно выше доходности вложений в новые мощности и запасы товарно-материальных ценностей. Аналогично рынку «мусорных» облигаций и IPO-акций на развитых рынках размещение ценных бумаг на российском фондовом рынке помогало за счет заемных и иных ресурсов добиваться concentra-

ции собственности в руках отдельных групп. Наряду с административным ресурсом и практикой избирательного правоприменения использование финансового рычага явилось одним из факторов бурного развития рынка слияний и поглощений, передела собственности и повышения роли государства как собственника активов. Неизбежным следствием этих процессов стали повышение кредитных рисков на рынке облигаций и неблагоприятная для инвесторов динамика капитализации компаний после IPO¹. Одновременно в глазах иностранных инвесторов повысился страновой риск России из-за сопровождающих процесс слияний и поглощений массовых нарушений прав собственности, рейдерства, коррупции и растущего вмешательства государства в структуру собственности крупнейших компаний.

14.2.6. Связь фондового рынка и сбережений граждан

По данным Росстата, в России насчитывается около 6 млн домохозяйств с годовым доходом от 30 тыс. долл. Данная цифра позволяет представить общее число домохозяйств, обладающих инвестиционным потенциалом. Однако лишь малая часть населения, обладающего инвестиционным потенциалом, приобретает ценные бумаги — акции, облигации, паи паевых инвестиционных фондов (ПИФов). На рис. 14.21 приводятся доступные данные о числе счетов индивидуальных клиентов у брокеров и в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов.



Источник. Расчеты по данным ЦБР и Росстата.

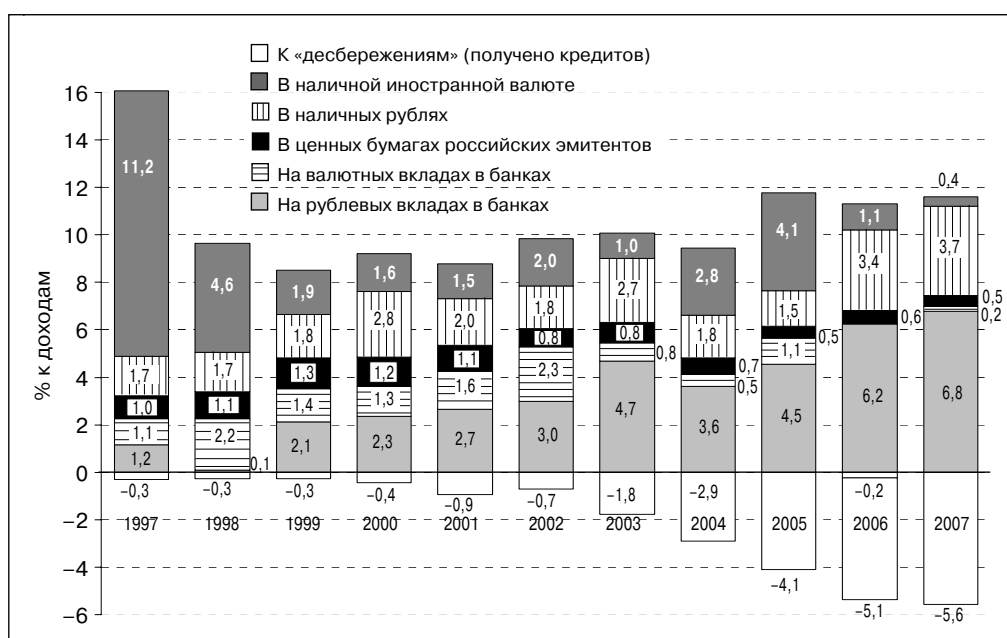
Рис. 14.21. Число рыночных розничных клиентов управляющих компаний и брокеров, 2000—2008 гг.

¹ Даже до кризиса, по нашим расчетам, доходность акций 75—80% российских компаний, прошедших IPO, на регулярной основе оказывается ниже доходности индексов РТС и ММВБ.

В 2007 г. общее число физических лиц, которые инвестировали в ценные бумаги напрямую или через ПИФы, составило, по нашим оценкам, 845 тыс. Данные о числе пайщиков ПИФов в 2008 г. не публиковались. Число граждан, участвующих в биржевой торговле, выросло с 417 тыс. в 2007 г. до 486 тыс. по итогам 8 месяцев 2008 г., или на 16,4%. Однако из 486 тыс. участников биржевых торгов всего 63 тыс. человек, или 13% общего числа лиц, торгующих на биржах, обладают реальным инвестиционным потенциалом, совершая хотя бы одну сделку в месяц¹.

Тот факт, что из 6 млн домохозяйств, обладающих реальным инвестиционным потенциалом, менее 100 тыс. человек регулярно покупают акции на биржах, говорит о том, что фондовый рынок пока не стал значимым для населения механизмом реализации долгосрочной сберегательной политики. Большинство людей рассматривают вложения в ПИФы и ценные бумаги компаний как способ краткосрочных вложений, т. е. являются скорее спекулянтами, чем инвесторами.

Это подтверждают также данные Росстата о склонности населения к сбережениям в различных видах финансовых активов, приводимые на рис. 14.22.



Источник. Расчеты по данным ЦБР и Росстата.

Рис. 14.22. Склонность населения к сбережениям, 1997—2007 гг.

Доля доходов населения, инвестированных в ценные бумаги в 2007 г., составила 0,5%, что в 3 раза меньше по сравнению с уровнем кризисного 1998 г. Это также меньше, чем норма сбережений в ценных бумагах в 2006 г., составлявшая 0,6% доходов.

¹ К сожалению, ММВБ не ведет учет данных о стоимости активов клиентов, однако наши расчеты по отдельным компаниям показывают, что доля клиентов с активами в сумме не менее 10 тыс. долл. примерно соответствует доле активных участников биржевых торгов в общем числе лиц, торгующих на бирже.

Из всего отмеченного можно сделать вывод о том, что в благополучные 2000-е годы, несмотря на приход на внутренний фондовый рынок нескольких сотен тысяч индивидуальных инвесторов, он так и не стал рынком, опирающимся на потенциал данных инвесторов, и не реализовал свой потенциал как способ реализации долгосрочных инвестиционных стратегий частных инвесторов. Это один из наиболее серьезных недостатков российского фондового рынка, тем более что за последние годы для среднего класса в России государством так и не было предложено адекватной пенсионной системы, пенсионная реформа, начатая в 2002 г., фактически провалилась.

Выводы и предложения

Таким образом, серьезный кризис на российском фондовом рынке, начавшийся в августе—сентябре 2008 г., лишь отчасти можно считать неожиданным и вызванным глобальным финансовым кризисом. Его сила и глубина существенно обусловлены внутренними факторами развития экономики и фондового рынка в России в 2000-х годах. В период бурного роста капитализации и ликвидности рынка, которые во многом опирались на приток спекулятивного иностранного капитала и стратегию «carry trading», регуляторы финансового рынка не обращали достаточного внимания на рост рисков банковской системы в виде дисбаланса между валютными обязательствами и активами банков. Данный дисбаланс сегодня является главной причиной кризиса ликвидности в банковской системе. Помимо этого на внутреннем рынке активно применялись другие спекулятивные стратегии фондирования финансовых посредников, в частности привлечение средств с помощью биржевых сделок РЕПО. Рост объемов биржевых торгов на рынке акций и особенно рублевых облигаций в течение последних лет происходил преимущественно за счет роста рынка РЕПО, что в большей мере отражало увеличение интенсивности применения спекулятивных стратегий на рынке акций и облигаций, чем фундаментальных факторов роста рынка. Отсутствие надлежащей системы управления рисками при расчетах по сделкам РЕПО, которое едва не привело к системному финансовому кризису в сентябре и октябре 2008 г., никак не было связано с внешними факторами финансового кризиса в России.

Серьезным недостатком российского финансового рынка, вызывающим недоверие к нему со стороны консервативных иностранных инвесторов, остаются слабость институциональных факторов в экономике и высокие страновые риски. Устойчивое развитие внутреннего фондового рынка и успешная реализация заявленного властями проекта создания в России международного фондового центра невозможны без решения проблем гарантий защиты прав собственности, обеспечения независимости судебной системы, позитивных сдвигов в сфере гражданских прав и свобод, открытости финансовой системы и экономики для иностранных инвестиций, создания системы правоприменения на финансовом рынке, эффективность которой будет признаваться в мире. Опыт нынешнего кризиса показывает, что ставка на государственные корпорации как главный механизм перераспределения и антикризисного управления на финансовом рынке не позволяет предотвращать финансовые кризисы и обеспечивать эффективное использование ресурсов. Одним из наиболее действенных рычагов предотвращения финансовых кризисов является повышение роли гражданского общества, обеспечивающего независимый контроль над процессами в экономике и финансах.

Важной проблемой российского фондового рынка остается его виртуальный характер, а именно слабая связь с экономическим ростом и реальными инвестициями, а также его имидж в глазах населения как места, скорее, для спекулятивных, чем для сберегательных, стратегий инвестирования. Конкурентоспособность внутреннего фондового рынка в перспективе может быть достигнута лишь в том случае, если она будет опираться на потенциал внутренних инвесторов на рынке. Для этого развитие внутренней инвестиционной базы должно стать приоритетным направлением стратегии развития российского фондового рынка.

В числе мер, позволяющих бороться с виртуализацией фондового рынка, можно было бы предложить:

- обеспечение прозрачности информации о направлениях использования средств компаниями и банками, привлекаемых путем размещения акций и облигаций, популяризации позитивных примеров использования данных средств для финансирования проектов в сфере реальной экономики;
- повышение уровня раскрытия информации об эффективности сделок слияния и поглощения и их связи с экономическим ростом, поддержка академических исследований по сравнительной эффективности с точки зрения экономического роста проектов слияний-поглощений и строительства новых производственных мощностей;
- создание системы индивидуальных пенсионных счетов граждан, открываемых в негосударственных пенсионных фондах, у управляющих компаний, банков и брокеров, на которые могут зачисляться личные накопления граждан и взносы работодателей, создание механизма налоговых поощрений отчислений на такие счета;
- возложение на средний класс ответственности за выбор направлений инвестирования средств с индивидуальных пенсионных счетов граждан;
- разработка системы мер, стимулирующих конкуренцию и повышение эффективности деятельности банков, инвестиционных компаний и управляющих компаний на финансовых рынках и рынках товарных активов.

Глава 15

Актуальные проблемы регулирования рынка слияний и поглощений

Вопросы приобретения и сохранения контроля над активами акционерных обществ являются исключительно важными для любой экономики, поскольку это один из аспектов защищенности и стабильности прав собственности, от которого напрямую зависит и рост инвестиций, и доверие к государству как регулятору. Для развивающихся экономик вопросы приобретения и сохранения корпоративного контроля приобретают особое значение, поскольку в условиях низкого уровня развития корпоративного управления (фондовый рынок, институт банкротств и др.), малого опыта государственного регулирования бизнеса, отсутствия независимого влиятельного бизнес-сообщества, системной коррупции злоупотребления и криминализация сферы слияний и поглощений очень высоки, а нецивилизованная смена контролирующих собственников крупнейших предприятий способна нанести существенный урон экономике.

Государственное регулирование вопросов слияний и поглощений осуществляется по двум ключевым направлениям:

- антимонопольный контроль за слияниями и поглощениями, осуществляемый в интересах развития рынка;
- регулирование и контроль сферы слияний и поглощений, осуществляемые в интересах акционеров и иных заинтересованных сторон.

Государственное регулирование слияний и поглощений в рамках антимонопольного законодательства, начавшись в 1991 г. с нескольких положений Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (1991 г.), к 2008 г. получило значительное развитие и оформилось в самостоятельную систему, ключевыми элементами которой стали:

- *согласование с антимонопольным органом совершения сделок в сфере приобретения корпоративного контроля*¹. Первоначально оно было только предва-

¹ Пункт 7 ст. 17 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» № 948-1 от 22 марта 1991 г. предусматривал обязанность получения предварительного согласия Антимонопольного комитета на проведение слияний и присоединений для акционерных обществ, чей размер уставного капитала превосходил 50 млн руб. или иную предельную величину, устанавливаемую Антимонопольным комитетом. А ст. 18 этого же Закона предусматривала обязанность получения предварительного согласия Антимонопольного комитета РСФСР на проведение слияний и присоединений в случае приобретения акционерным обществом, занимающим доминирующее положение на рынке (более 35% рынка определенного товара), акций другого общества, осуществляющего деятельность на этом же товарном рынке, а также в случае приобретения любым юридическим лицом или гражданином контрольного пакета (более 50%) акций акционерного общества, занимающего доминирующее положение на рынке.

рительным, а с 1995 г. — появилась возможность и последующего уведомления о ряде сделок по слиянию и присоединению;

- *механизм привлечения общества к ответственности за нарушение требований антимонопольного органа*. В 1991 г. таким механизмом была возможность принудительного разделения акционерного общества на основании решения антимонопольного органа (ст. 19). В 1995 г. механизм привлечения к ответственности акционерных обществ за нарушение требований антимонопольного законодательства был дополнен возможностью их ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Помимо этого в 1995 г. было расширено понятие «поглощения»¹, в 2002 г. определено понятие группы лиц как единого участника корпоративных процедур слияния или поглощения и установлен контроль за источниками средств, направляемых на осуществление процедур по слиянию и поглощению. В 2005 г. были многократно увеличены пороговые значения размеров активов обществ, сделки которых подлежали антимонопольному контролю (с 20 млн руб. суммарной стоимости активов до 3 млрд руб. их стоимости). Кроме того, в отдельную сферу государственного регулирования выделилось регулирование слияний и поглощений естественных монополий. Сфера регулирования слияний и поглощений на финансовом рынке, регламентировавшаяся с 1999 г. отдельно, в 2006 г. была объединена с регулированием на товарных рынках в рамках нового Закона «О защите конкуренции» 2006 г., обобщившего весь накопленный в данной сфере к этому моменту опыт и использующего те механизмы, о которых было сказано выше.

Одной из ключевых проблем государственной системы **антимонопольного контроля в сфере слияний и поглощений** стала проявившаяся особенно ярко в 2007—2008 гг. обусловленность ряда решений и действий Федеральной антимонопольной службы не актуальными экономическими потребностями, выявленными в процессе осуществления государственного контроля, а требованиями «сверху». Наиболее известным примером служит предъявление антимонопольных требований к компаниям «Мечел» и «Евраз». Проблема избирательности применения мер административной ответственности, наблюдавшаяся ранее в налоговой сфере, становится актуальной в сфере антимонопольного контроля. Нетрудно предположить, что антимонопольные правонарушения становятся новым инструментом давления на собственников наиболее крупных российских компаний в целях теперь уже не перераспределения активов, а обеспечения функционирования не особенно эффективных государственных «детищ» — «Рособоронэкспорта» и других государственных корпораций.

Главной проблемой в связи с этим вполне может стать развитие законодательства и государственного антимонопольного регулирования в соответствии не с общими экономическими потребностями государства и участников рынка, а с интересами кланов и групп лиц, представляющих свои интересы как публичные. В сфере развития законодательства о банкротстве такая тенденция видна достаточно явно. Последствиями такой государственной политики становится *стагнация в развитии института либо его деградация, неосуществление им необходимых экономике функций и использование его в качестве инструмента для сохранения государственного контроля над наиболее крупными активами*.

¹ До 1995 г. понятие «поглощения» включало только случай приобретения контрольного пакета акций. Теперь поглощением считалось также приобретение лицом или группой лиц иных прав, позволяющих определять условия ведения акционерным обществом его предпринимательской деятельности.

Значительный путь в развитии к 2008 г. прошло **регулирование слияний и поглощений в рамках корпоративного права**. Первоначально это были лишь общие положения о реорганизации предприятий, закрепленные в 1990 г. в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности»¹, в последующем доработанные и положенные в основу Гражданского кодекса РФ 1994 г. В последующие годы на этой основе сложилась система, содержащая конкретные процедуры проведения реорганизации юридических лиц, обеспечения прав акционеров при поглощении и слиянии путем приобретения контрольных пакетов акций (ФЗ «Об акционерных обществах»). Кроме того, уточнялась и изменялась регламентация вопросов размещения и обращения акций открытых обществ.

В 2001 г. законодателем была предпринята первая попытка создания системы правовых норм, призванных обеспечить баланс интересов различных групп лиц в связи с осуществлением поглощений, в том числе недружественных. Устранялась двусмысленность, связанная с возможностью ограничения свободного обращения акций открытых акционерных обществ. Ни само общество, ни его акционеры теперь не могли оговаривать за собой преимущественное право покупки акций, отчуждаемых другими акционерами. Данное правило позволяло правомерно проводить скупку акций на вторичном рынке, в том числе для цели поглощения акционерного общества путем установления над ним полного корпоративного контроля. Дополнительные акции открытого акционерного общества теперь могли быть размещены путем как закрытой подписки, т. е. в пользу одного заранее известного приобретателя или нескольких приобретателей², так и открытой подписки, что увеличивало количество акций, находящихся в свободном обращении и в конечном счете упрощало их покупку на открытом рынке.

Кроме того, теперь каждый акционер мог осуществить свое преимущественное право на приобретение размещаемых голосующих акций пропорционально количеству уже имеющихся у него акций данного акционерного общества. Механизмом, который должен был, по мнению законодателя, стать противовесом в активизации недружественных поглощений, было принятие решения о размещении акций только на общем собрании акционеров большинством не менее чем три четверти голосов владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании акционеров. В случае если размещение голосующих акций открытого акционерного общества подпадало под признаки сделки с заинтересованностью, за решение о таком размещении не имели права голосовать лица, заинтересованные в совершении сделки, в том числе акционер или группа акционеров, планирующих установить корпоративный контроль над обществом.

Период 2001—2006 гг. ознаменовался резким ростом числа недружественных поглощений, получивших широкий общественный резонанс. По данным журнала «Слияния и поглощения», по состоянию на апрель 2007 г. в России в процессе развития находилось 107 публичных корпоративных конфликтов, а общая стоимость вовлеченных в них активов составила около 6996 млн долл.³

¹ Статья 37 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» № 445-1 от 25 декабря 1990 г.

² В том числе образующих между собой, по смыслу Федерального закона «О защите конкуренции», группу лиц.

³ При этом учитывались только публичные конфликты, при которых стоимость вовлеченных в них предприятий превышает 5 млн долл. и в которых оспаривается право на оперативное управление компанией/имущественным комплексом.

Следствием этого стало накопление критической массы претензий к регулированию поглощений Гражданским кодексом и законодательством об акционерных обществах в части норм о реорганизации акционерных компаний и защите прав акционеров. Эти претензии были связаны не только со случаями осуществления недружественных поглощений (захватов) компаний, но и с тем, что слишком многие вопросы оставались неурегулированными и препятствовали дальнейшему развитию бизнеса. К числу наиболее обсуждаемых относилась проблема регулирования взаимоотношений мажоритарных и миноритарных акционеров в корпоративном законодательстве в связи с выдавливанием последних из акционерных обществ и размыванием пакетов их акций.

В 2006 г. законом были сформулированы некоторые новые правила, касающиеся поглощения путем приобретения крупных пакетов акций, проведено различие между добровольным и обязательным предложениями о приобретении акций. Механизм предложенного регулирования имеет целью обеспечить соблюдение баланса интересов приобретателя акций, «старых» акционеров и менеджмента компании. При его эффективности недобросовестный захват становится более затратным и рискованным, а значит, менее выгодным мероприятием, чем правомерное, юридически чистое поглощение. Принятый в январе 2006 г. Федеральный закон № 7-ФЗ¹ предусматривает следующие основные механизмы:

- право приобретения акций открытого общества лицами, имеющими намерение приобрести более 30% общего количества обыкновенных акций и привилегированных акций открытого общества, предоставляющих право голоса², путем направления в открытое общество публичной оферты, адресованной акционерам³ (добровольное предложение), и способ его реализации (ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»);
- обязанность лица, которое приобрело более 30% общего количества акций открытого общества, сделать предложение акционерам — владельцам остальных акций и владельцам эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, о приобретении у них таких ценных бумаг, которая должна быть также реализована путем направления публичной оферты (обязательное предложение) (п. 1 ст. 84.2);
- обязанность выкупа акций лицом, ставшим владельцем более 95% общего количества акций, по требованию их владельцев и право такого лица (с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам) требовать выкупа остальных акций (ст. 84.7 и 84.8 ФЗ «Об акционерных обществах» соответственно).

Однако принятые новации не смогли ни остановить, ни уменьшить волну недружественных поглощений (захватов), остающихся важнейшей проблемой российского рынка слияний и поглощений.

По оценкам сотрудников Следственного комитета МВД РФ, число уголовных дел, связанных с фактами незаконных захватов имущественных комплексов (так называемых рейдерских захватов), растет. Так, в 2007 г. в производстве органов

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об акционерных обществах» от 5 января 2006 г.

² При определении 30% учитываются акции, принадлежащие этому лицу и его аффилированным лицам.

³ Публичная оферта также может содержать предложение приобрести у владельцев эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, принадлежащие им ценные бумаги.

предварительного следствия МВД РФ находилось 512 уголовных дел о преступлениях данной категории, в суд было направлено 130 уголовных дел. Активизация деятельности правоохранительных органов обусловила, по мнению некоторых экспертов¹, спад числа криминальных захватов предприятий в России, несмотря на рост рейдерских атак в целом. Произошло разделение маргинальных рейдерских групп, ориентированных исключительно на криминальный захват, и основной части, более избирательной в выборе средств. Обратной стороной активизации правоохранительных органов в сфере рейдерской деятельности стало активное использование в целях захвата предприятий компромата на первых лиц компаний, используемых для возбуждения уголовных дел. Наиболее часто при этом речь идет о налоговых преступлениях и мошенничестве. По мнению участников рынка M&A, пропасть между рейдерами будет углубляться и дальше, причем криминальные захваты большей частью отойдут из центра в более удаленные регионы. Кроме того, отмечается все возрастающий интерес российских рейдеров к зарубежным активам².

Говоря о недобросовестных корпоративных захватах, имеется в виду получение корпоративного контроля над акционерной компанией очевидно противоправными методами и/или формально правовыми методами, связанными, однако, со злоупотреблением правом или с нарушением существующих правил корпоративной этики и добросовестного поведения, не урегулированных законом. В любом случае захват осуществляется в ущерб интересам акционеров компании. Важно отметить, что публичные компании, акции которых обращались на открытом рынке, не становились объектами недобросовестных захватов, что может быть связано и с фактором публичности, и с факторами более высокого уровня корпоративного управления и как следствие такого уровня затрат, которые либо исключают захват компании, либо делают его высокорисковым и/или нерентабельным. Немаловажным фактором является и возможность обеспечения компаниями первого эшелона эффективного, в том числе силового, противодействия.

Ключевые факторы, способствующие совершению недобросовестных поглощений в российской практике, сводятся к следующим:

А) Существенные недостатки правовых норм, регламентирующих вопросы подсудности арбитражного суда в части корпоративных споров, а также принятия мер по обеспечению исков

Дела по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности таких организаций, подлежат рассмотрению исключительно в арбитражном суде, за исключением споров, вытекающих из деятельности таких организаций, по существу являющихся трудовыми спорами (п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ). Именно эту категорию споров, связанных с деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, принято называть корпоративными. Ранее, если в таких спорах хотя бы один из участников был гражданином, не являющимся индивидуальным предпринимателем, дело рассматривалось в суде общей юрисдикции³.

¹ Подробнее см.: Рейдеры меняют ориентацию // www.ma-journal.ru

² МВД: в РФ растет число рейдерских захватов // www.rb.ru, 27.03.08.

³ См. здесь и далее: Постатейный комментарий Арбитражно-процессуального кодекса / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2007.

Отнесение дел данной категории к исключительному ведению арбитражного суда (независимо от статуса участников спора) было обусловлено тем, что корпоративные споры связаны с деятельностью хозяйственного общества, носящей предпринимательский или иной экономический характер, и оптимальным является рассмотрение таких споров в одном судебном органе. Однако конструкция нормы п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ сформулирована таким образом, что при ее буквальном толковании разрешение ряда корпоративных споров на практике относится к ведению суда общей юрисдикции, что нередко используется участниками недружественных поглощений. Так, *из данной нормы прямо не следует рассмотрение арбитражным судом дел по спорам:*

- *между акционерами* (например, о правах на акции при их отчуждении). В силу норм Федерального закона «О рынке ценных бумаг» право на именную бездокументарную ценную бумагу переходит к приобретателю *в случае учета прав на ценные бумаги в системе ведения реестра* с момента внесения приходной записи по лицевому счету приобретателя; права, закрепленные эмиссионной ценной бумагой, переходят к их приобретателю с момента перехода прав на эту ценную бумагу (ч. 2, 3 ст. 29). Приобретателем акции может быть и гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем. Акционерное общество в таком деле не обязательный участник и уж совсем не ответчик;
- *между лицом, приобретшим акции, и держателем реестра акционеров в случае, когда реестродержателем является не само акционерное общество, а регистратор* (п. 2 ст. 45 Федерального закона «Об акционерных обществах»). В соответствии с разъяснением, данным в п. 19 постановления Пленума ВАС РФ от 18 ноября 2003 г. № 19 «О некоторых вопросах применения Федерального закона “Об акционерных обществах”»¹, если ведение реестра осуществляется регистратором, в качестве ответчиков по делу по иску акционера об обязанности внесения записи о нем в реестр акционеров должны привлекаться акционерное общество и регистратор (держатель реестра). Однако в п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК РФ о держателе реестра ничего не говорится. К тому же приобретателем акции может быть и гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем;
- *о признании недействительным решения внеочередного общего собрания акционеров, созванного акционером — инициатором такого собрания, когда в течение установленного законом срока советом директоров (наблюдательным советом) акционерного общества не принято решение о созыве внеочередного общего собрания акционеров или принято решение об отказе в его созыве* (п. 8 ст. 55 Федерального закона «Об акционерных обществах»). В постановлении Пленума ВАС РФ от 18 ноября 2003 г. № 19 (п. 24—26) вопрос о лице, привлекаемом в качестве ответчика по иску о признании недействительным решения общего собрания акционеров, остался без разъяснения. Однако по сути указанное требование адресовано не столько акционерному обществу, сколько акционеру, созвавшему оспариваемое собрание, и акционерам, участвовавшим в нем; разрешение такого спора без привлечения последних к участию в деле в качестве соответчиков представляется недопустимым, поскольку

¹ См.: Вестник ВАС РФ. 2004. № 1.

- судебный акт по делу непосредственно затронет их права и обязанности. При этом акционером — инициатором собрания или его участником может быть и гражданин, не обладающий статусом индивидуального предпринимателя;
- *о признании недействительным решения совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества* (п. 5 ст. 53, п. 5 ст. 55 Федерального закона «Об акционерных обществах»). В соответствии с разъяснением, данным в п. 27 постановления Пленума ВАС РФ от 18 ноября 2003 г. № 19, ответчиком по такому делу выступает акционерное общество. Однако на практике в качестве ответчиков зачастую привлекаются члены совета директоров (наблюдательного совета), не являющиеся индивидуальными предпринимателями. К тому же членство гражданина, даже являющегося индивидуальным предпринимателем, в совете директоров (наблюдательном совете) акционерного общества не считается его предпринимательской деятельностью;
 - *о признании недействительной крупной сделки (сделки, в отношении которой имеется заинтересованность), о применении последствий недействительности ничтожной сделки, о признании недействительной сделки, выходящей за пределы правоспособности юридического лица* (п. 6 ст. 79, п. 1 ст. 84 Федерального закона «Об акционерных обществах»; п. 2 ст. 166, ст. 173 ГК РФ). Другой (помимо акционерного общества) стороной сделки может быть и гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем. Очевидно, такой гражданин-приобретатель — ответчик по делу, поскольку судебный акт может непосредственно затронуть его права и обязанности по сделке.

Именно такой формальный подход к толкованию положения о подсудности корпоративных споров, предусмотренный п. 4 ч. 1 ст. 33 АПК, и используется при недобросовестных поглощениях, в то время как ч. 2 этой же статьи прямо указывает, что дела этой категории рассматриваются арбитражным судом независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане.

Другим, не менее актуальным вопросом остается сохраняющаяся возможность обращения гражданина в суд с жалобой на действия или решения предприятия в связи с нарушением его прав. Такое обращение возможно по месту жительства гражданина, что нередко используется захватчиками и в значительной степени препятствует защите компанией-мишенью ее прав в суде. Правовой основой существования такой ситуации являются положения Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан» от 27 апреля 1993 г. (ст. 2, 4). Пределы действия этого Закона (ст. 3) допускают возможность предусмотреть для жалоб граждан на решения предприятий — хозяйственных обществ, в том числе акционерных, иной порядок судебного обжалования. Введение споров, связанных с обжалованием решений и действия хозяйственных обществ, в число споров, рассматриваемых арбитражным судом в порядке, предусмотренном ч. 1 ст. 33 АПК, вполне могло бы решить эту проблему.

Проблема недобросовестного использования обеспечительных мер во многом обусловлена тем, что действующее процессуальное законодательство оставляет значительные возможности для злоупотребления истцами правом требовать при-

нения обеспечительных мер. При этом такие лица нередко не несут ответственности за убытки, причиняемые их принятием.

На практике при недружественных поглощениях (захватах) по иску миноритарного акционера, владеющего хотя бы одной акцией, суд первой инстанции (как правило, расположенный в отдаленном от места основных событий регионе) принимает одно из следующих необходимых для захватчика решений:

- о наложении ареста на производственные активы;
- наложении ареста на определенный пакет акций захватываемой компании;
- наложении ареста на денежные средства захватываемой компании;
- запрете на проведение определенных корпоративных действий (как правило, на проведение общего собрания акционеров, реорганизации, дополнительного выпуска акций);
- запрете на совершение операций в реестре акционеров в связи с заключаемыми сделками купли-продажи акций;
- запрете на исполнение предписаний регулирующего органа.

Исполнение любых подобных определений парализует нормальную деятельность органов управления компании, позволяет захватчику дальше реализовывать свой сценарий с участием в нем представителей службы судебных приставов-исполнителей.

Арбитражный процессуальный кодекс признает необходимость установления соразмерности обеспечительных мер заявляемому искомому требованию и оставляет на усмотрение суда возможность требовать предоставления истцом встречного обеспечения.

В основе действующей системы правовых норм об обеспечении исков (ст. 90—99 АПК) лежит подход, согласно которому при принятии решения об обеспечении иска суд не дает даже формальную предварительную оценку обоснованности и законности исковых требований, однако при этом имеет право существенного ограничения прав предполагаемого ответчика, которое в последующем может оказаться необоснованным и/или незаконным, что нередко и происходит при захватах предприятий. Особенно ярко такой подход проявляется в регламентации механизма принятия предварительных обеспечительных мер (ст. 99 АПК), когда по заявлению лица, еще не обратившегося с иском в суд, могут быть ограничены права лица, которое называется в качестве должника. При этом ни перечень мер обеспечения, ни предельная сумма активов, в отношении которых могут быть приняты меры по обеспечению иска, ни срок ограничений прав предполагаемого ответчика законодателем не определены. Ограничение прав собственности происходит фактически на основании субъективного требования заявителя, а суд не имеет никаких механизмов для осуществления проверки законности и/или обоснованности заявленных требований. Дать оценку в последующем вынесенному определению судьи с позиций законности и/или обоснованности (кроме нарушения формальных требований) также невозможно, поскольку закон их не содержит, что является исключительно благоприятным для использования в целях злоупотребления правом, в том числе при захватах предприятий. В связи с высокой коррупционностью этой правовой нормы представляется необходимым ст. 99 АПК отменить как минимум в отношении корпоративных споров. Аналогичный подход закреплен в ст. 93 АПК, также подлежащий изменению.

Особую угрозу с точки зрения силовых захватов представляет совокупность следующих условий:

а) рассмотрение заявлений об обеспечении не позднее следующего дня (п. 1 ст. 93 АПК), без извещения сторон, единолично;

б) подача жалобы на определение об обеспечении иска не приостанавливает этого определения (п. 7 ст. 93 АПК);

в) определение арбитражного суда об обеспечении иска приводится в исполнение немедленно (п. 1 ст. 96 АПК);

г) срок для отмены обеспечения исков — 5 дней (п. 2 ст. 97 АПК).

Такая высокая оперативность при законности и обоснованности исковых требований (в том случае, если они заявляются) действительно увеличивает шансы истца (заявителя) на исполнение судебного решения, однако в случае недобросовестности заявителя или даже ошибки не содержит ни одного элемента контроля или ограничения недобросовестных действий заявителя, что в значительной степени ограничивает права собственников предприятий и увеличивает возможность изъятия активов формально законными способами.

Статья 91 АПК об обеспечительных мерах должна быть дополнена критериями и условиями для избрания вида и размера ограничений, которые налагаются на должника в рамках обеспечения решений. Возможность принятия судом «иных обеспечительных мер» в условиях системной коррупции также нередко используется в качестве механизма, позволяющего выносить необоснованные и несправедливые решения о принятии обеспечительных мер. Представляется правильным исключить возможность принятия «иных обеспечительных мер» и дополнить при необходимости содержащийся в норме перечень обеспечительных мер.

В качестве мер, направленных на изменение системы регулирования обеспечения исков в арбитражных судах, помимо вышеуказанных возможны следующие:

- принятие мер по обеспечению исков по корпоративным спорам составом из трех судей;
- законодательное закрепление необходимости предварительной проверки судом по корпоративным спорам права истца на предъявление иска, законности и обоснованности исковых требований по представленным доказательствам перед вынесением определения об обеспечении иска;
- законодательное закрепление возможности приостановления исполнительных действий по жалобе должника по корпоративным спорам со срочным рассмотрением его жалобы в арбитражном суде;
- законодательное закрепление обязанности предоставления истцами, требующими принятия мер в обеспечение исков, встречного обеспечения для цели возмещения возможных убытков ответчиков от применения таких обеспечительных мер;
- определение в арбитражном кодексе критериев соразмерности принимаемых обеспечительных мер заявляемым истцами требованиям;
- право ответчиков требовать возмещения убытков, причиненных обеспечительными мерами, и в случае отказа истца от предъявленного иска;
- законодательно закрепить невозможность применения в качестве мер обеспечения исков следующих мер:
 - запрета на участие в собрании акционеров;
 - запрета на голосование по вопросам повестки дня;
 - запрета на подсчет голосов, представленных акциями;
 - запрета на участие в работе органов управления общества;
 - запрета на внесение изменений в реестр акционеров;

- нуждается в отмене положение п. 4 ст. 93 АПК, предусматривающее невозможность отказа в обеспечении иска в случае предоставления заявителем встречного обеспечения (фактически в любом размере).

Вышеперечисленный комплекс мер по изменению порядка принятия обеспечительных мер арбитражным судом может быть принят в отношении как корпоративных споров, так и иных категорий споров, однако и в том и в другом случае исключительно необходимым представляется учет мнения судейского сообщества относительно влияния предложенных новаций на систему арбитражного судопроизводства в целом и корпоративных споров в частности, а также условий, необходимых для их эффективного действия.

Б) Практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов, вынесение ошибочных, а также заведомо необоснованных или незаконных постановлений, определений, решений, используемых при захватах

Практика ведения корпоративной борьбы свидетельствует, что ни один существенный эпизод корпоративного захвата не обходится без незаконных и/или необоснованных судебных решений, создающих видимость наличия у захватчика предпринятия правовых оснований для совершения определенных действий и законности их проведения.

В качестве основных инструментов недобросовестной корпоративной борьбы используются:

- необоснованные или незаконные определения судов о принятии мер в обеспечение исков акционеров;
- необоснованные или незаконные решения судов о признании недействительными решений общих собраний акционеров, решений иных органов управления акционерных обществ;
- необоснованные или незаконные решения судов о признании полномочий (признании действительности решений) общих собраний акционеров, создаваемых корпоративными захватчиками, создаваемых ими «параллельных» советов директоров и исполнительных органов акционерных компаний;
- необоснованные или незаконные решения судов об изъятии реестров акционеров, о передаче реестров для ведения другими регистраторами.

Опыт корпоративных конфликтов показал, что некоторые суды, расположенные в удаленных от Москвы областях и республиках, специализировались на вынесении неправосудных решений и определений для обслуживания враждебных поглощений компаний.

В связи с вышеизложенным уповать на скорое решение проблемы привлечения судей к ответственности путем принятия нескольких правовых норм не приходится. Можно лишь определить направления, движение по которым способно постепенно корректировать ситуацию:

- разработка системы мер, направленных на снижение зависимости судов от исполнительной власти;
- изменение системы распределения дел в судах таким образом, чтобы оно не зависело от усмотрения председателя суда, с одной стороны, и исключало возможность контактов сторон процесса с судьей до рассмотрения дела — с другой (в Чили, например, в целях исключения дачи взяток дело назначается к рассмотрению шестью судьям одновременно, и кто из них будет слушать дело, становится известно в последний момент);

- анализ причин неэффективности действия уголовно-правовых норм в сфере преступлений против правосудия и низкой эффективности механизма привлечения судей к уголовной ответственности (за первое полугодие 2007 г. было дано согласие на возбуждение уголовных дел в отношении 8 судей¹);
- разработка эффективного механизма привлечения судей к ответственности, предусматривающего четкое разграничение судебной ошибки и умышленного нарушения правовых норм.

В настоящее время обсуждается комплекс мер, направленных на *обеспечение действительной независимости судей*, которая, по мнению авторов, позволит выносить решения, руководствуясь исключительно требованиями закона и справедливости. Среди них:

- введение выборности председателей судов (сейчас их назначает президент);
- жесткое законодательное закрепление за судебной системой определенного уровня финансового обеспечения (например, автоматическое отчисление из бюджета суммы, эквивалентной определенному проценту ВВП) и создание самостоятельного хозяйственного подразделения в рамках судебной системы. Это избавило бы суды от необходимости обращаться за помощью в обеспечении зданиями, квартирами и т. д. к региональным властям, благодаря чему губернаторы могут контролировать региональные суды.

Кроме того, обсуждается идея создания специальной службы, подконтрольной непосредственно президенту, которая расследовала бы преступления, совершенные судьями. Курс на укрепление независимости судей представляет собой попытку перестроить существующую систему взаимодействия в треугольнике верховная власть — спецслужба — суды, сократив в ней неформальные и внеправовые элементы в пользу формальных и правовых. В результате принятия таких мер вряд ли возможно получить идеальную судебную систему, полностью независимую от вмешательства со стороны исполнительной власти. Тем не менее есть вероятность, что формы и масштабы такого вмешательства будут существенно ограничены и сконцентрируются на верхних этажах политической системы².

В) Практика службы судебных приставов и взаимодействие ее представителей с захватчиками

В соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» судебные приставы-исполнители имеют в ряде случаев право определять, на какие активы наложить арест с целью возможного последующего изъятия и реализации. В корпоративных захватах главной целью захватчика является возможность как можно быстрее получить контрольный пакет акций захватываемой компании, пока первоначальные необоснованные или незаконные решения судов не были оспорены владельцем этого пакета. Именно поэтому на практике судебные приставы во всех недобросовестных поглощениях в минимальные сроки реализуют акции либо самому заказчику захвата, либо связанным с ним лицам. При этом, нередко напрямую нарушая требования закона, судебные приставы не предлагают должнику добровольно исполнить решение суда. Нередко денежных средств

¹ Обзор результатов деятельности Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов РФ в первом полугодии 2007 года. Подробнее см.: <http://www.vkks.ru>

² См.: Собственность, нефть, хлеб // Эксперт. 2008. № 20. <http://expert.ru>

на счетах должника бывает достаточно, чтобы полностью удовлетворить любые исковые требования, не прибегая к принудительной продаже акций. Наконец, сама реализация акций осуществляется с максимальной скрытностью, однако с имитацией публичной продажи, например с публикацией объявления о торгах в какой-нибудь районной газете тиражом не более 1 тыс. экземпляров и немедленным выкупом всего тиража захватчиком.

Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (ст. 69) устанавливает правило, в соответствии с которым взыскание на имущество должника по исполнительным документам обращается в первую очередь на его денежные средства и только при их недостаточности — на иное имущество должника. Кроме того, должник вправе сам указать имущество, на которое он просит обратить взыскание в первую очередь, однако окончательное решение в этом вопросе остается за судебным приставом-исполнителем. В корпоративных захватах, сопровождающихся незаконным лишением акционеров их акций, приставы нередко не выясняют, обладает ли должник достаточными денежными средствами, а сразу направляют к реестродержателю для осуществления продажи акций. В таком случае речь идет фактически о прямом нарушении положений Закона о порядке совершения исполнительных действий, требующего привлечения к дисциплинарной или административной ответственности, а при наличии достаточных доказательств совершения преступления — к уголовной. Поэтому главной проблемой в сфере исполнения судебных решений в связи с рассматриваемой темой является отсутствие эффективного механизма привлечения к ответственности приставов-исполнителей за грубые нарушения закона, а также прав и интересов должников при исполнении судебных решений и определений.

Г) Злоупотребление правом со стороны миноритарного акционера, использование корпоративными захватчиками и аффилированными с ними лицами роли «добросовестного приобретателя» акций

Многие корпоративные захваты начинаются с предъявления к акционерному обществу претензий со стороны миноритарного акционера, являющегося или самим захватчиком, или другим лицом по его инициативе, иногда проживающим за тысячи километров от места корпоративной войны.

Долгое время внимание российского законодателя было направлено на усиление правовой защиты миноритарных акционеров, и это оправданно, поскольку практика акционерных отношений в крупных компаниях убедительно демонстрировала и продолжает в большом числе случаев демонстрировать, что миноритарные акционеры нередко служат объектом притеснения со стороны крупных акционеров и обслуживающих их интересы менеджеров. Однако именно роль «обиженного миноритарного акционера» нередко играют захватчики предприятия, приобретя незначительное количество акций нередко за день-два до подачи иска в суд. Поэтому задача, стоящая перед законодателем, сложна — с одной стороны, исключить возможность захватов предприятий с использованием роли «обиженного миноритарного акционера» и предоставленных ему законом прав, а с другой — не урезать в процессе борьбы с захватами и без того весьма скромные возможности влияния миноритариев.

Нередко бывает так, что компания-захватчик или аффилированное с ней лицо, в том числе незаконно завладевшее акциями, представляется добросовестным

приобретателем. Такая ситуация может возникнуть, например, тогда, когда неуправомоченное лицо отчуждает акции, принадлежащие собственнику, либо когда собственник лишается акций в результате неправомерных действий судебных органов. Ситуация еще более усложняется, когда ценные бумаги проходят через цепочку приобретателей, последний из которых использует свой статус якобы добросовестного приобретателя в качестве защиты от притязаний реального собственника. Использование корпоративными захватчиками личины «добросовестного приобретателя» в качестве юридического щита своих противоправных действий служит ядром многих схем враждебного поглощения.

В соответствии со ст. 302 Гражданского кодекса РФ добросовестным приобретателем является тот, кто приобрел имущество от лица, не имевшего права на его отчуждение, о чем приобретатель не знал и не мог знать. Настоящий собственник в этом случае вправе истребовать свое имущество у его добросовестного приобретателя, только если имущество было приобретено безвозмездно, либо было утеряно собственником, либо было похищено или выбыло из владения собственника иным путем помимо его воли.

В корпоративном споре лишившийся своих акций собственник, как правило, вынужден доказывать, что приобретатель акций знал о том, что они выбыли из обладания собственника помимо его воли, что собственник не хотел ни продавать, ни дарить эти акции. Приобретатель акций настаивает на обратном. Поскольку возможность представления суду каких-либо документов, подтверждающих нежелание собственника продавать или дарить акции, объективно затруднена, спор строится на доводах «знал — не знал» и субъективных оценках и в конечном счете решается по усмотрению суда. В случаях когда при рассмотрении дела имеется коррупционная составляющая, решение предопределено и возможности его отмены минимальны. В результате собственник теряет свои акции.

Именно проблема распределения бремени доказывания факта добросовестного или недобросовестного приобретения ценных бумаг является в такой ситуации ключевой. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» добросовестным приобретателем ценных бумаг выступает лицо, которое приобрело ценные бумаги, произвело их оплату и в момент приобретения не знало и не могло знать о правах третьих лиц на эти ценные бумаги, если не доказано иное. Иными словами, именно от собственника закон ожидает представления доказательств.

Пленум Высшего арбитражного суда РФ в постановлении от 25 февраля 1998 г. № 8, наоборот, указал, что именно приобретатель должен доказать, что он приобрел имущество возмездно и что он не знал и не мог знать о том, что имущество приобретено у лица, не имевшего права на его отчуждение¹. В результате вопрос еще больше запутывается, что играет на руку корпоративным захватчикам и обслуживающим их интересам судьям.

Это противоречие, конечно, должно быть устранено. Существует мнение, что именно позиция Пленума является верной. Однако если в рамках мер по противодействию корпоративным захватам такой вывод вполне уместен, то в рамках законодательства, регулирующего в целом институт собственности, ответ не так однозначен.

¹ Вестник ВАС РФ. 1998. № 10.

Д) Формирование «параллельных» органов управления акционерной компании

Практически все силовые захваты сопровождаются проведением компанией-захватчиком общего собрания акционеров и избранием своего совета директоров, который избирает нового генерального директора. Для проведения внеочередного собрания акционеры, владеющие 10 и более процентами голосующих акций, должны направить требование о проведении собрания действующему совету директоров. Совет директоров в течение пяти дней проверяет предложенную акционерами повестку дня на соответствие ее законодательству и назначает дату общего собрания. Совет директоров вправе отказать в проведении собрания, если вопросы повестки дня противоречат закону или требование о проведении собрания предъявили акционеры, владеющие менее чем десятью процентами акций (ст. 55 ФЗ «Об акционерных обществах»).

В практике корпоративных захватов совет директоров компании-мишени никакого требования о проведении внеочередного общего собрания не получает и в проведении собрания даже не участвует. Захватчик сам проводит собрание со своей повесткой, нанимает для подсчета голосов стороннего регистратора. После этого суд своим актом подтверждает законность такого собрания. У захватываемой компании возникают «двойные» органы управления: два общих собрания акционеров, два совета директоров, два правления или два генеральных директора. При этом в качестве формального прикрытия действий используется положение ст. 55 о том, что, если советом директоров акционерного общества не принято решение о созыве внеочередного общего собрания акционеров или принято решение об отказе в его созыве, *внеочередное общее собрание акционеров может быть созвано теми акционерами, которые требуют этого.*

Видимо, в целях предотвращения именно такого развития событий при захвате предприятий в июле 2007 г.¹ в эту статью были внесены изменения, согласно которым решение об отказе в созыве внеочередного общего собрания акционеров может быть вынесено также в случае, если акционерами не соблюден порядок предъявления требования о созыве такого собрания.

Такая норма, возможно, и будет иметь некое значение при судебном рассмотрении спора, однако представляется малоэффективной в качестве превентивной нормы, так как сам механизм возникновения «двоевластия» остается, а значит, соблазн его использования в новой модификации тоже. Более *эффективным представляется исключение из текста Закона нормы, предусматривающей право лиц, требующих созыва общего собрания акционеров, созывать его самостоятельно. Права вышеуказанных лиц должны быть ограничены возможностью обжалования решения совета директоров об отказе в созыве собрания, бездействия совета директоров в такой ситуации.* Кроме того, такое право должно быть обеспечено процессуальной возможностью оперативного рассмотрения таких споров.

Е) Вовлечение реестродержателя в корпоративный конфликт

Вовлечение реестродержателя в корпоративный конфликт является еще одним важнейшим элементом сценария недобросовестного корпоративного захвата. Это связано с тем, что акции, обращаясь в бездокументарной форме, существуют только

¹ См.: Федеральный закон № 220-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О внесении изменений в ФЗ «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

в виде записей на лицевых счетах в реестре акционеров. Активное вовлечение регистраторов в корпоративные конфликты обусловлено необходимостью удостоверения записью в реестре получения контрольного пакета акций. От того, какую позицию займет или будет вынужден занять регистратор в конфликте, во многом зависит окончательный успех корпоративного захвата.

Проблема выработки законодательных мер противодействия участию регистраторов в корпоративных захватах усложняется отсутствием понимания юридического существа понятия реестра акционеров. Федеральные законы «О рынке ценных бумаг» и «Об акционерных обществах» не позволяют однозначно определить юридическое существо реестра владельцев именных ценных бумаг и содержание деятельности регистратора. Согласно абз. 2 п. 7 ст. 19.1 ФЗ «Об акционерных обществах» ведение реестра осуществляется его держателем. Регистратор является одним из возможных держателей реестра (п. 3 ст. 44). В связи с этим целый ряд вопросов, касающихся реестра, законодателем не урегулированы, а именно: является ли реестр имуществом? какими правами в отношении реестра обладают эмитент и реестродержатель? Ответы на них могут помочь сформулировать необходимые поправки в законодательство, пресекающие возможность совершения недобросовестных действий с реестром.

Зачастую в ситуациях корпоративных конфликтов регистратор ведет себя подобно единственному и абсолютному собственнику реестра, рассматривая реестр исключительно как продукт своей деятельности. В такой ситуации становится очевидной проблема отчужденности эмитента от реестра, нахождение реестра за пределами корпоративной деятельности эмитента, при том что согласно Закону (ФЗ «Об акционерных обществах», п. 4 ст. 44) *ведение реестра регистратором не снимает с эмитента ответственности за его ведение и хранение, однако возможности контроля деятельности регистратора у эмитента практически отсутствуют*. В контексте рассматриваемой проблемы исключительную важность представляют вопросы четкого определения сфер ответственности эмитента и регистратора, наделения эмитента совокупностью полномочий, достаточных и необходимых для осуществления контроля за деятельностью эмитента, а также создания эффективной системы мер привлечения к ответственности регистратора за совершение действий, нарушающих закон и/или законные права и интересы эмитента.

Очевидно, что для преодоления подобной практики необходимо принять меры, направленные на исключение возможностей вовлечения реестродержателей в корпоративные конфликты и использования реестра в качестве орудия борьбы за контрольные пакеты акций. Для этого требуется внести в законодательство о рынке ценных бумаг точное и исчерпывающее определение реестра акционеров с целью разрешения вопроса о так называемой передаче реестра, установить запрет на принудительное изъятие реестров акционеров или наложение на них ареста.

Среди вышеперечисленного особенно острой выглядит именно проблема изъятия реестра, осуществляемого путем конфискации судебными приставами или следственными органами компьютерной техники, с помощью которой ведется реестр. Если это происходит по иску, требованию или жалобе акционера, владеющего одной акцией, а при этом общее количество акционеров исчисляется десятками тысяч, никакие даже реально нарушенные права такого акционера не могут быть сопоставимы с возможными нарушениями прав эмитента и остальных акционеров.

Уголовно-процессуальное законодательство, на основании которого осуществляются аресты и изъятия реестров акционеров, не признает за бездокументарными ценными бумагами и реестрами никакой специфики в части применения

к ним положений об обыске и выемке предметов и документов, могущих иметь доказательственное значение при расследовании уголовных дел. Специфика признается только за обыском и выемкой в жилищах граждан, а также обыском и выемкой документов в банках и иных кредитных организациях в части документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан.

Ценные бумаги фигурируют в качестве особого предмета уголовно-процессуальных действий только в части их ареста в соответствии со ст. 116 УПК, однако особенностей изъятия и ареста бездокументарных ценных бумаг как особого объекта она не содержит.

Дополнительно стоит отметить, что УПК для проведения следственных действий, связанных с обыском и выемкой, разграничивает «предметы» и «документы». В части бездокументарного учета прав эти понятия разведены только для банков. Информация о счетах и вкладах изымается только в виде документов, а не предметов (например, компьютеров, серверов, жестких дисков). Информацию об учете прав на бездокументарные ценные бумаги, следовательно, можно изымать либо как документы, либо как предметы. Все зависит от исполнителей постановления следователя. Наконец, информация о счетах и вкладах в банках может изыматься только по постановлению суда. В случае с ценными бумагами достаточно решения следователя.

Начавшаяся в 2002—2003 гг. дискуссия о роли реестродержателя в корпоративных конфликтах продолжается, как и обсуждение вопроса о юридической сущности реестра. *Никаких новаций в законодательство по данному вопросу не внесено.* Суть основных высказанных предложений по совершенствованию законодательства, касающегося ведения реестра ценных бумаг, к настоящему моменту сводится к следующему:

1. Необходимо определить, что ни система ведения реестра владельцев ценных бумаг, ни сам реестр владельцев ценных бумаг не являются объектами вещных прав эмитента и регистратора и не могут являться предметами гражданско-правовых сделок. Соответственно применение в отношении системы ведения реестра владельцев ценных бумаг и реестра владельцев ценных бумаг обеспечительных мер не допускается.

2. Ответственность за ведение и хранение реестра акционеров общества перед акционерами и иными лицами несет только само общество. Основания и условия возникновения, а также пределы ответственности регистратора перед обществом за ведение и хранение реестра акционеров должны устанавливаться заключенным между регистратором и обществом договором об оказании услуг по ведению реестра акционеров.

3. В Уголовно-процессуальный кодекс должно быть включено указание на то, что арест бездокументарных ценных бумаг заключается не в их изъятии, а в запрещении собственнику, номинальному держателю, регистратору и вообще любому лицу совершать любые юридические или фактические действия с такими бумагами вплоть до отмены ареста или иного решения судьбы бумаг на основании судебного акта.

Исключениями из принципа полного запрета должны являться только выплата дохода на арестованные бумаги, конвертация бумаг, обмен в связи с реорганизацией эмитента, обмен на иное имущество в связи с ликвидацией эмитента.

4. В Уголовно-процессуальном кодексе должно быть также четко указано, что выемка документов, содержащих информацию о бездокументарных бумагах, и выемка самих бездокументарных бумаг являются совершенно разными процессуальными действиями.

Выемка документов осуществляется только у регистратора, только на основании постановления суда (по аналогии с выемкой в банках) и только в отношении лиц, указанных в постановлении и фигурирующих в реестре. Выемка не может осуществляться путем изъятия у регистратора принадлежащих ему средств электронной обработки информации и ведения баз данных о владельцах ценных бумаг.

Выемка бездокументарных бумаг не может производиться как таковая вообще. При необходимости на бездокументарные ценные бумаги может быть только наложен арест, содержанием которого является запрет на их отчуждение, на срок осуществления процессуальных действий на основании постановления суда.

Кроме того, эффективным способом разрешения целого ряда проблем ведения реестров акционеров представляется *создание единой государственной системы учета прав на ценные бумаги*, которая будет содержать, дублируя, все данные регистраторов по реестрам владельцев ценных бумаг и представлять информацию по запросам судебных и правоохранительных органов. Необходимое условие существования такой системы — обеспечение конфиденциальности информации. В такой ситуации реестродержатели перестанут быть значимой фигурой корпоративных конфликтов. Такая система может и сама выполнять функции регистратора, в случае достаточной востребованности этой функции.

Весной 2007 г. в Государственной Думе РФ прошел первое чтение правительственный пакет поправок, разработанный Минэкономразвития и направленный на противодействие рейдерской деятельности, на совершенствование корпоративного законодательства. Внесенный законопроект имеет целью совершенствование действующего арбитражного процессуального законодательства, а также нормативно-правовое регулирование деятельности акционерных обществ, товариществ и кооперативов в части разрешения и предотвращения корпоративных споров.

Наиболее важные новации¹, предлагаемые им, таковы:

- введение понятия «корпоративный спор» и выделение корпоративных споров в отдельную категорию дел;
- ограничение возможности введения обеспечительных мер по корпоративным спорам — только арбитражным судом по месту нахождения юридического лица;
- обязательное соединение в одно производство тесно связанных между собой требований, вытекающих из одного корпоративного спора. Кроме того, на заявителей и истцов налагается обязанность уведомлять о готовящемся или инициированном судебном разбирательстве, связанном с корпоративным спором;
- сокращение сроков исковой давности при оспаривании решений органов управления общества;
- предварительный судебный контроль за проведением внеочередного собрания акционеров, предусматривающий прерогативу суда обязать созвать общее собрание в случае неправомерного отказа советов директоров в его созыве.

Ко второму чтению закона Минэкономразвития совместно с Высшим арбитражным судом (ВАС) и Комитетом по собственности подготовили осенью 2007 г. целый ряд поправок, касающихся в первую очередь процессуальной части АПК и реестра акционеров. Так, в частности, планируется более четко прописать, что такое реестр и что такое договор на ведение реестра. Помимо этого будут опре-

¹ См.: Российская газета. 2007. 23 янв.

делены права административных и правоохранительных органов на выдачу реестра и выписки из него, а также введена повышенная ответственность самого реестродержателя. Уточняется также правовое регулирование процедур обжалования решений органов управления организацией, а также оспаривания крупных сделок и сделок с заинтересованностью. Кроме того, поправки касаются определения понятия «корпоративный спор», исключения «произвольной» подсудности как по территории, так и по подведомственности, устранение противоречивости принимаемых судебных решений.

В «антирейдерский пакет» входит также проект закона о поправках в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, ужесточающих наказание за рейдерство. Так, предлагаемая редакция ст. 159 Уголовного кодекса (мошенничество) предусматривает в качестве нового квалифицирующего признака совершение мошенничества «в отношении юридического лица, связанном с приобретением/установлением контроля над ним и его активами», с максимальным наказанием до 8 лет лишения свободы. Кроме того, предлагается ввести уголовную ответственность за подделку документов с целью захвата предприятия с максимальным наказанием за такое преступление в виде лишения свободы на срок до 10 лет.

Рассмотрение пакета законов, направленных на противодействие рейдерской деятельности, было запланировано Государственной Думой на 2008 г. Предполагается, что данные новации во многом устранят благоприятные условия для ведения корпоративных войн с использованием «административного ресурса» и позволят вывести корпоративное право как цельную систему отношений на другой уровень. Оценивая предложенные новации, необходимо отметить, что в случае качественной проработки и подготовки закона они будут способствовать созданию более простой и более прозрачной системы норм, регулирующих главным образом порядок рассмотрения корпоративных споров, усложнят решение задач по враждебному поглощению, однако не смогут их предотвратить из-за специфики институциональной среды в целом.

Приложение. Динамика рынка слияний и поглощений в 2000-е годы

В данном обзоре представлены результаты анализа сделок по слияниям и поглощениям за период с апреля 2003 г. по июнь 2008 г. включительно. Данные за 2008 г. являются предварительными. Информация о проведенных сделках была собрана из общедоступных информационных ресурсов¹. В соответствии с законодательными актами, действующими на территории Российской Федерации, некоторые предприятия предпочли не распространять подробную информацию о проведении сделок по покупке или продаже активов, поэтому отдельные использованные в исследовании данные представляют собой оценку аналитиков и участников рынка.

Для удобства анализа имеющихся данных характеристики предприятий были классифицированы. Для систематизации собственников предприятий, участвующих в процессе слияний и поглощений, была принята типология, согласно которой собственником может быть инсайдер, аутсайдер или государственная структура. К инсайдерам относятся те собственники, которые работают в компании; к аутсайдерам — те, которые не числятся среди работников данной компании. Для

¹ www.mergers.ru; www.ma-journal.ru; www.finam.ru; lenta.ru

проводимого исследования данная типология была несколько расширена: среди инсайдеров выделяются менеджеры, рядовые работники или группа рядовых работников и менеджеров; среди аутсайдеров — финансовые аутсайдеры, нефинансовые или группа финансовых и нефинансовых аутсайдеров.

Организационно-правовая форма предприятий была классифицирована согласно законодательству Российской Федерации. Отрасли предприятий представлены в разрезе видов экономической деятельности в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности¹.

За период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. суммарный годовой объем сделок как в количественном, так и в денежном выражении неизменно увеличивался. Прирост числа сделок по сравнению с предыдущим годом в 2004 г. составил 32%, в 2005 г. — 14, в 2006 г. — 26%. Темпы роста объемов сделок в денежном выражении по сравнению с предыдущим в 2004 г. составили 17%, в 2005 г. — 43, в 2006 г. — 27%. В 2007 г. произошло резкое увеличение числа сделок как в количественном — 43%, так и в денежном выражении — 191% по сравнению с предыдущим годом. За первое полугодие 2008 г. на рынке слияний и поглощений было проведено на 2% меньше сделок в количественном выражении, чем за первое полугодие 2007 г. Однако сумма сделок в стоимостном выражении первого полугодия 2008 г. на 25,3% превысила аналогичный показатель 2007 г.

29 апреля 2008 г. был принят Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» № 57-ФЗ². Согласно новому Закону, иностранные инвесторы могут приобретать активы в 42 отраслях только с одобрения Правительства РФ. Частный инвестор должен получить разрешение при покупке свыше 50% акций стратегической компании или в случае покупки 10% акций компании-недропользователя. Для иностранных компаний разрешение нужно в случае покупки 25% акций стратегической компании или 5% акций компании-недропользователя. Новые процедуры добавились к уже существующему антимонопольному регулированию, контроль за ними передан Федеральной антимонопольной службе. Для сделок, совершаемых между иностранными компаниями, объектом в которых выступает российский стратегический актив, также необходимо согласование с Правительством РФ.

Принятие Закона не остановило иностранные инвестиции в отечественные активы. С мая 2008 г. было получено разрешение от Правительства РФ на проведение таких сделок, как покупка южноафриканской алмазодобывающей компанией *De Beers Industrial* у «ЛУКОЙЛа» до 49,99% акций ОАО «Архангельское геологическое предприятие», а также приобретение швейцарской компанией *World's Wing SA* 25%+1 акция ЗАО «Гражданские самолеты Сухого».

Несмотря на то что средняя стоимость сделки 2003 г. рассчитана исходя из данных за апрель—декабрь, в 2004 г. прирост средней стоимости по сравнению с предыдущим годом составил 40%. В 2005 и 2006 гг. темпы роста средней стоимости сделки несколько замедлились и составили 17 и 4% к предыдущему году соответственно. Наиболее сильное увеличение данного показателя было отмечено в 2007 г., тогда прирост составил 130% по сравнению с предыдущим годом (рис. 15.1).

¹ Постановление Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД».

² Российская газета. 2008. 7 мая.

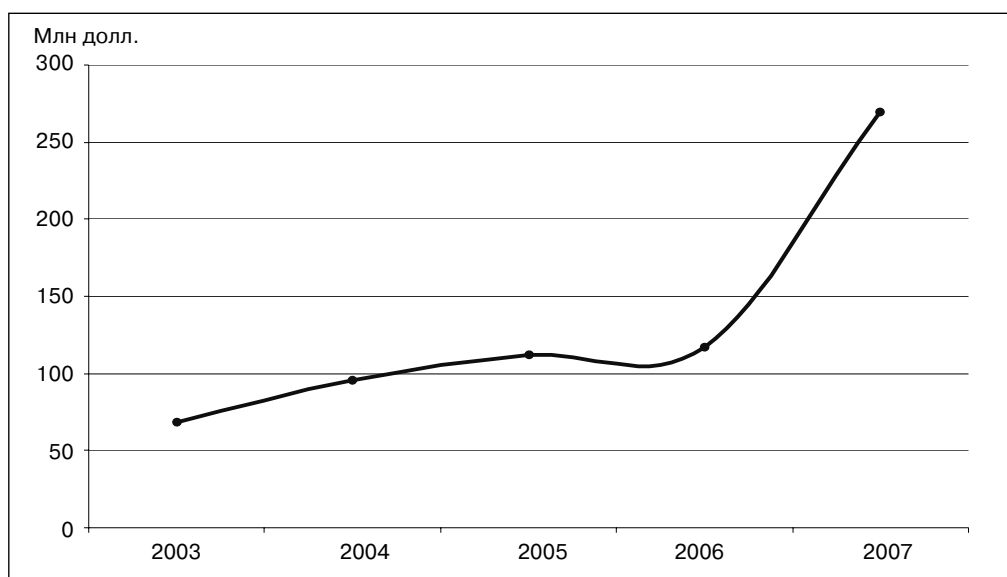


Рис. 15.1. Среднегодовая стоимость сделок со II квартала 2003 г. по 2007 г.

Рост объемов сделок в стоимостном выражении может объясняться как увеличением числа сделок, по которым раскрывается информация об их стоимости, так и количеством сделок в нефтегазовом секторе (рис. 15.2). Подобная ситуация может быть обусловлена и объективными позитивными изменениями на микроуровне. На волне экономического подъема в стране, ежегодного значительного прироста прямых инвестиций в России менеджмент отечественных компаний стал больше внимания уделять своей репутации, увеличению стоимости активов.

В период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. было проведено порядка 120 сделок стоимостью от 500 млн долл., что составляет порядка 7,8% сделок за рассматриваемый период (рис. 15.3).

На российском рынке слияний и поглощений со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. в 84% проведенных сделок покупателем выступали компании, зарегистрированные на территории Российской Федерации, в 10% сделок — компании, зарегистрированные на территории Европейского союза. Предприятия, зарегистрированные на территории бывшего Советского Союза, выступали покупателями в 1% сделок их общего объема за рассматриваемый период. В остальных случаях покупатели были из других иностранных государств (табл. 15.1).

Наибольшее количество сделок на рынке слияний и поглощений было проведено между российскими компаниями — 71,4% общего объема сделок. Среди отечественных покупок преобладают приобретения российских компаний — 85% всего числа российских покупок. На территории бывшего Советского Союза отечественные покупки составили 6%, в странах Европейского союза — 5, в других иностранных государствах — 4% общего числа российских приобретений.

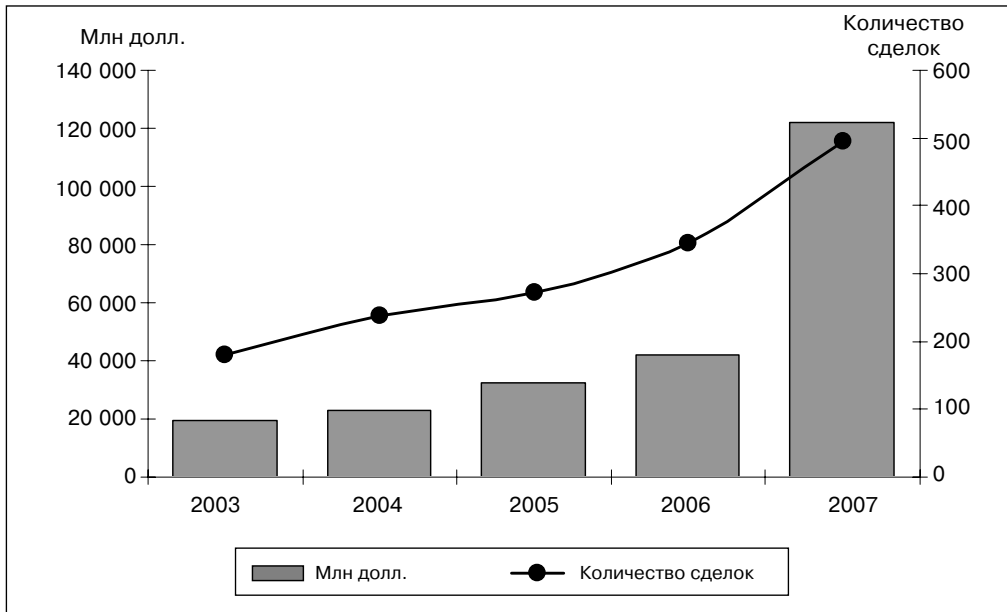


Рис. 15.2. Количество сделок на рынке слияний и поглощений и их суммарная годовая стоимость за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

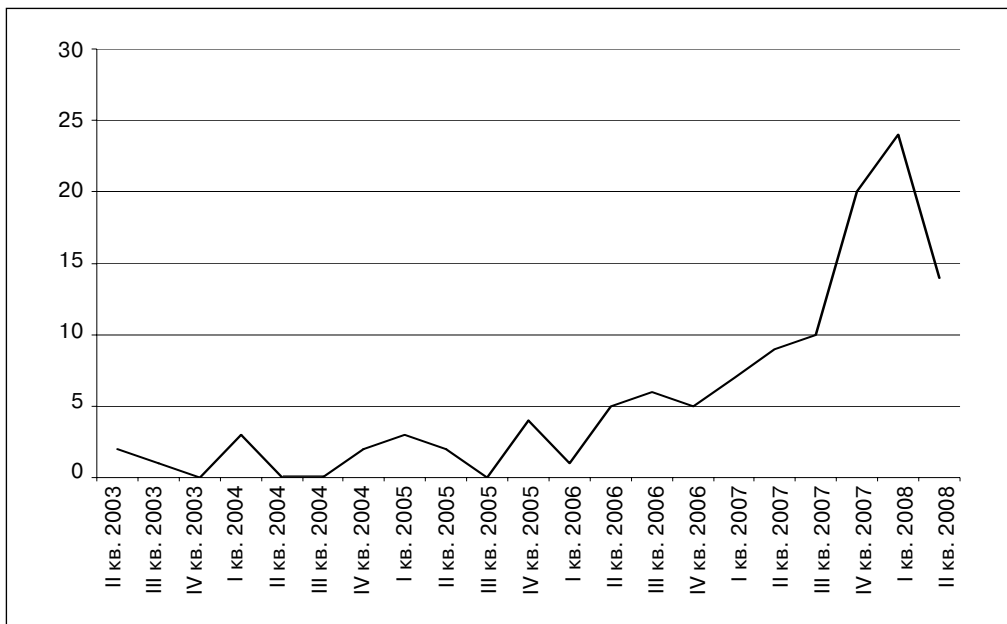


Рис. 15.3. Количество сделок стоимостью более 500 млн долл. со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Таблица 15.1

**Статистика сделок между российскими и зарубежными компаниями
за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.**

		Место регистрации объекта сделки				Всего
		Россия	Страны Евросоюза	Бывшие республики Советского Союза	Другие иностранные государства	
Место регистрации компании-покупателя	Россия	1093	59	82	47	1281
	Страны Евросоюза	132	11	5	6	154
	Бывшие республики Советского Союза	17	0	2	1	20
	Другие иностранные государства	64	3	0	7	74
Всего		1306	73	89	61	1529

Примечание. Суммарное значение количества сделок может отличаться от итоговой статистики за весь рассматриваемый период по причине отсутствия данных для отдельных компаний.

Как видно из рис. 15.4, за рассматриваемый период наметилась тенденция к росту числа покупателей из стран Евросоюза. Из-за ограниченного доступа к информации о реальных владельцах компаний, действующих под юрисдикцией другой страны, нельзя наверняка сказать, принадлежит ли она российским структурам.

В 5—10 сделках в квартал объектами сделок выступали компании из стран бывшего Советского Союза. Инвесторов привлекают невысокие цены на недвижимость, достаточное количество незанятых ниш для бизнеса. Выйти на рынки республик бывшего Советского Союза зачастую легче, чем на рынки стран Евросоюза.

На московском рынке слияний и поглощений за период со II квартала 2003 г. по IV квартал 2006 г. наблюдался рост числа объектов сделок. Их число в IV квартале 2006 г. на 227% превысило объем во II квартале 2003 г. Количество сделок на рынке Санкт-Петербурга оставалось стабильным за рассматриваемый период, не превышая значения 15 объектов в квартал (рис. 15.5).

Если же сравнивать количество объектов сделок по федеральным округам за рассматриваемый период, то после Центрального и Северо-Западного федеральных округов идет Приволжский (рис. 15.6). Так, в Центральном регионе было выкуплено 524 объекта, включая расположенные на территории Москвы; в Северо-Западном — 210 объектов, включая Санкт-Петербург; в Приволжском округе — 185. По количеству сделок Центральный федеральный округ значительно превосходит все остальные округа. Несмотря на наметившуюся тенденцию к рассредоточению предприятий по всей территории России, Москва и Центральный округ все еще остаются наиболее активными регионами.

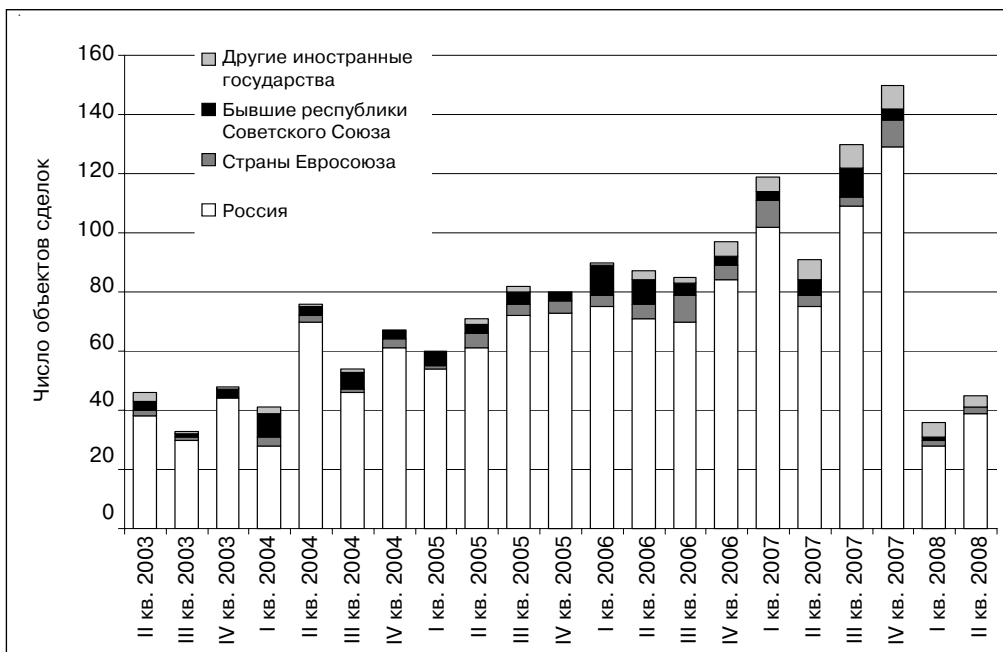


Рис. 15.4. Распределение объема сделок по слияниям и поглощениям между Россией, бывшими республиками Советского Союза, странами Европейского союза и другими иностранными государствами за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

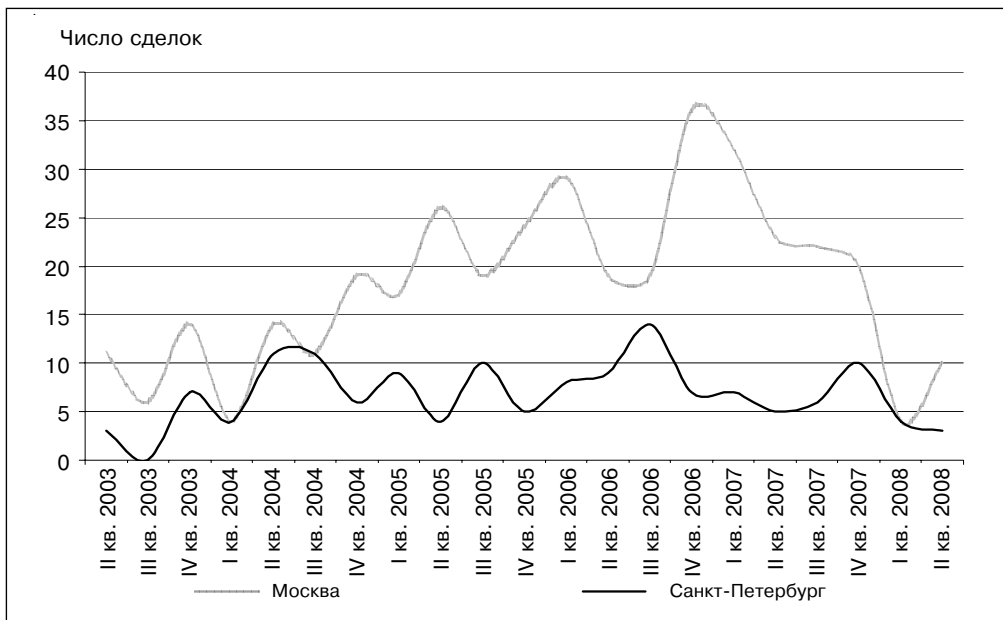


Рис. 15.5. Количество объектов сделок по слияниям и поглощениям на рынке Москвы и Санкт-Петербурга за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

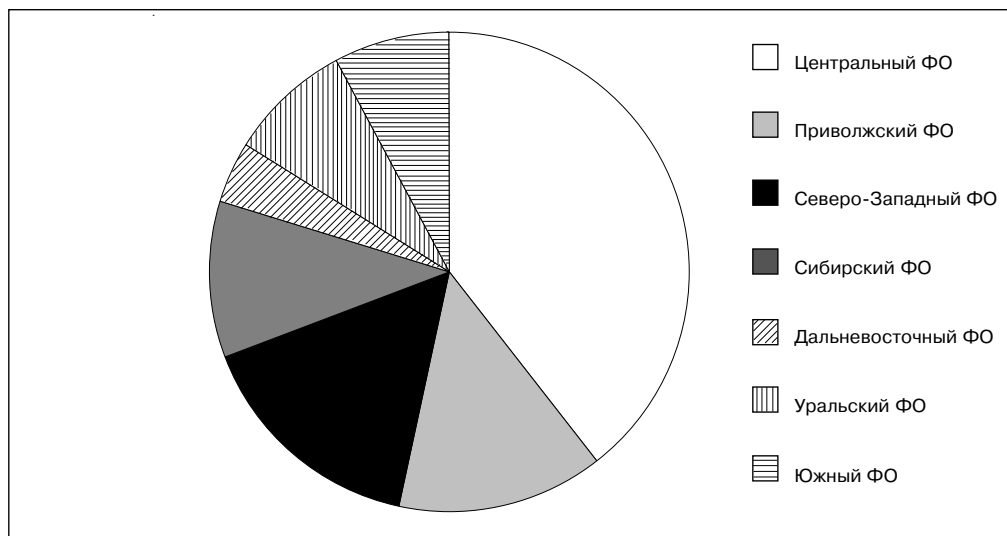


Рис. 15.6. Количество объектов сделок по федеральным округам Российской Федерации за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Из федеральных округов стабильный рост числа объектов сделок демонстрировал только Сибирский округ, что может объясняться переделом месторождений полезных ископаемых. В других округах количество объектов сделок не было стабильным и не зависело от периода времени.

Наиболее распространенные виды интеграции в рамках рынка слияний и поглощений — продажа-покупка акций. На их долю приходится более 50% всех покупок за рассматриваемый период.

Наиболее активными на рынке слияний и поглощений являются предприятия с организационно-правовой формой «открытое акционерное общество» (рис. 15.7). На их долю приходится 43,3% совершаемых сделок. На втором месте по рыночной активности — «общества с ограниченной ответственностью» — 22,3% сделок. За рассматриваемый период было проведено 3 сделки, в которых в роли покупателя выступало предприятие с организационно-правовой формой «государственное унитарное предприятие». ГУПы приобретали компании, функционирующие в отраслях: обрабатывающие производства, гостиницы и рестораны, транспорт и связь.

Для проводимого исследования была принята следующая классификация компаний-собственников; среди инсайдеров выделены менеджеры, рядовые работники и группа собственников, среди аутсайдеров выделены нефинансовые собственники, финансовые компании — собственники, группа собственников, включающая как финансовые компании, так и физических лиц. Также отдельно выделяются случаи, когда собственником является государство, иностранная компания либо группа собственников из различных стран.

Как видно из рис. 15.8, наиболее часто в роли покупателя выступали компании, находящиеся в собственности у финансовых компаний, — 23,2% всех сделок (29,5% общей суммы сделок в денежном выражении), для которых доступна информация о владельце. Наиболее часто объектом сделки были предприятия, также находящиеся в собственности у финансовых компаний, — 28,1% сделок (30,6% общей суммы сделок в денежном выражении).

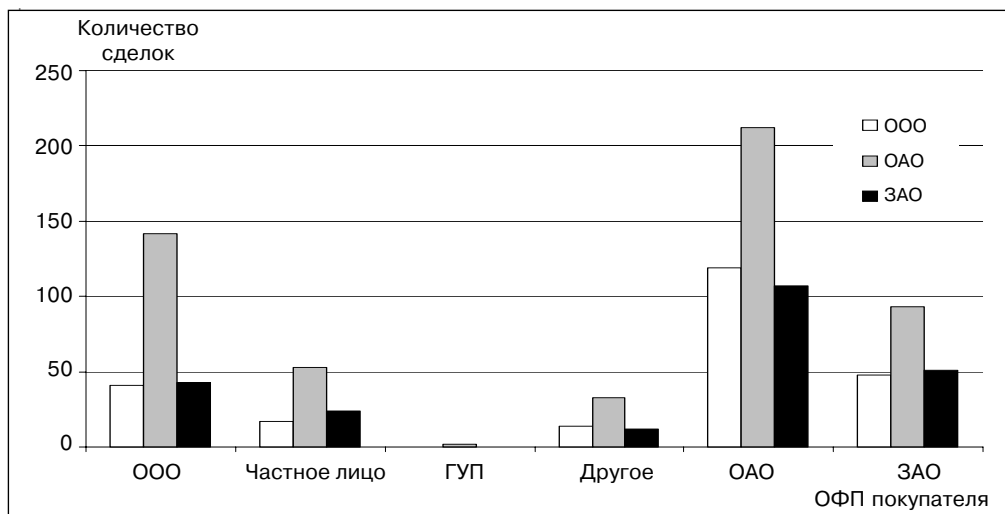


Рис. 15.7. Количество сделок между предприятиями с различными организационно-правовыми формами за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

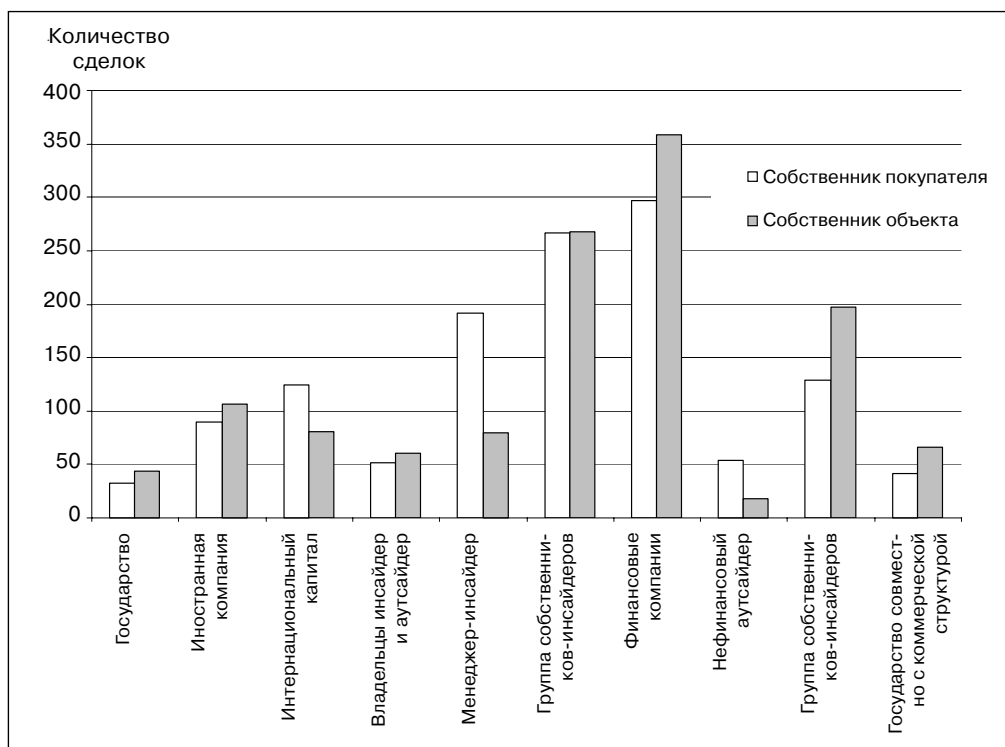


Рис. 15.8. Классификация сделок по слияниям и поглощениям в зависимости от собственников компаний-участников за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Государство выступало в 2,5% сделок как покупатель и в 3,4% сделок как продавец. В стоимостном выражении на долю государственных сделок пришлось 3% общей суммы сделок за рассматриваемый период.

Иностранные компании участвовали в процессе слияний и поглощений как покупатель в 7% сделок их общего числа и как объект приобретения в 8,4% сделок. В стоимостном выражении сделки по приобретению иностранных компаний составили 7%. Наиболее дорогостоящей сделкой, в которой в роли объекта выступала иностранная компания, было приобретение *PKN Orlen* 53,7% акций литовского концерна *Mazeikiu Nafta (MN)* за 1492 млн долл. у дочерней компании «ЮКОСа» — *Yukos International UK B.V.* в мае 2006 г.

Интернациональные предприятия выступали в роли покупателя в 10% сделок по слияниям и поглощениям, а в роли продавца — в 6,3% сделок. В стоимостном выражении на такие сделки пришлось 10% общего числа сделок. Наиболее дорогостоящей сделкой, в которой в роли объекта выступала интернациональная компания, была продажа 50% + 1 акция компании *Sakhalin Energy Investment Company Ltd.* «Газпрому» в феврале 2007 г. за 7450 млн долл. В результате сделки у компании *Shell* осталось 27,5% акций, а у *Mitsui* и *Mitsubishi* — 12,5 и 10% акций соответственно.

Доля сделок по приобретению компаний, находящихся в совместной собственности инсайдера и аутсайдера, составила 5%, что в денежном выражении равно 3,4% общей суммы сделок. Компании с подобной формой владения выступали в роли покупателя в 4% сделок.

Предприятия, находящиеся в собственности инсайдера-менеджера, выступали в роли объекта сделок в 6% случаев, что в денежном выражении составило 5,5% всех сделок. В 15% сделок компании, находящиеся в собственности менеджера-инсайдера, выступали в роли покупателя.

Группа собственников-инсайдеров в 21% сделок выступала в роли объекта и в 21% сделок — в роли покупателя. В денежном выражении приобретения компаний с совместным владением менеджмента и работников составили 5% общей суммы сделок за рассматриваемый период.

Компании, находящиеся в собственности нефинансовых аутсайдеров, выступали в роли покупателя на рынке слияний и поглощений в 4% сделок и в 1,4% сделок — в роли объекта, что составляет в денежном выражении 0,6% общей суммы сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Доля сделок в денежном выражении, которая приходится на приобретение компаний, находящихся в собственности у группы собственников-аутсайдеров, за рассматриваемый период составила 26%, тогда как в количественном выражении данные предприятия как объект сделки выступали в 15% случаев, как покупатель — в 10% сделок.

Сделки, в которых в роли объекта приобретения выступали компании, находящиеся во владении государства совместно с коммерческой структурой, составили 4% в денежном выражении и 5% в количественном — от общего числа сделок, как покупатель подобные компании выступали в 3% сделок.

В целом по России наиболее часто встречающимися объектами сделки были предприятия, занятые в обрабатывающих производствах, — 31,7% объектов сделок. В Москве наиболее частыми объектами приобретения были финансовые предприятия — 73 из 379 объектов; в Санкт-Петербурге — обрабатывающие производства — 45 объектов из 143.

Доля сделок по приобретению компаний, занятых в той же отрасли, что и покупатель, составляла от 32 до 94% за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Так, предприятия, занятые в сельском и лесном хозяйстве, за рассматриваемый период в 32% случаев приобретали компании из своей отрасли; доля внутриотраслевых сделок для компаний, занимающихся государственным управлением и обеспечением военной безопасности, составила 10% всех сделок; предприятия, функционирующие в областях производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также строительной, в 37% случаев осуществляли межотраслевые сделки.

Наиболее часто приобретали компании из собственной отрасли предприятия, занятые в отраслях транспорта и связи, гостиничного и ресторанного бизнеса, а также предприятия оптовой и розничной торговли — 88; 94 и 82% соответственно.

Тенденция к совершению сделок по слиянию и поглощению между компаниями, занимающимися одним и тем же видом деятельности, характерна также для финансовых организаций — 42,2%; для предприятий, предоставляющих услуги по работе с недвижимостью, — 50; для предприятий, предоставляющих прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, — 68,6% (рис. 15.9).

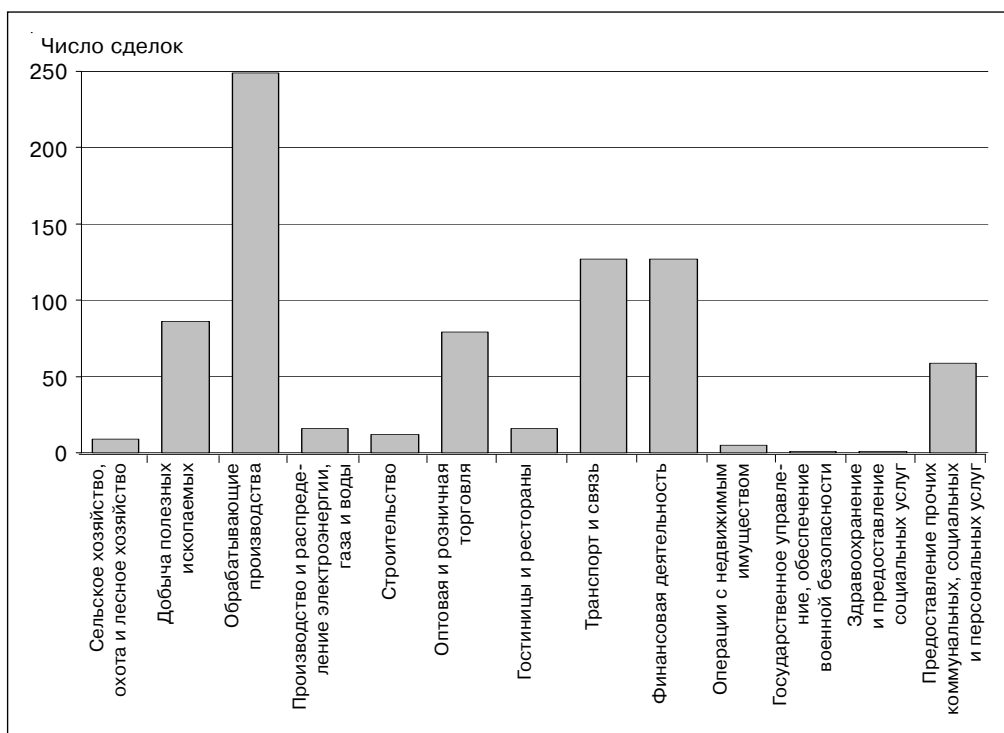


Рис. 15.9. Объемы внутриотраслевых сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Наиболее востребованными у российских покупателей являются компании, занятые в обрабатывающих производствах, — 32,2% сделок за весь рассматриваемый период, в добыче полезных ископаемых — 12,9, транспортных отраслях и отраслях, предоставляющих услуги связи, — 13,3% (рис. 15.10).

Наиболее востребованными у компаний, занятых в сельскохозяйственной отрасли, были предприятия обрабатывающей промышленности — 32% сделок. Согласно ОКВЭД, в группу «обрабатывающие производства» входит 14 подгрупп. Из

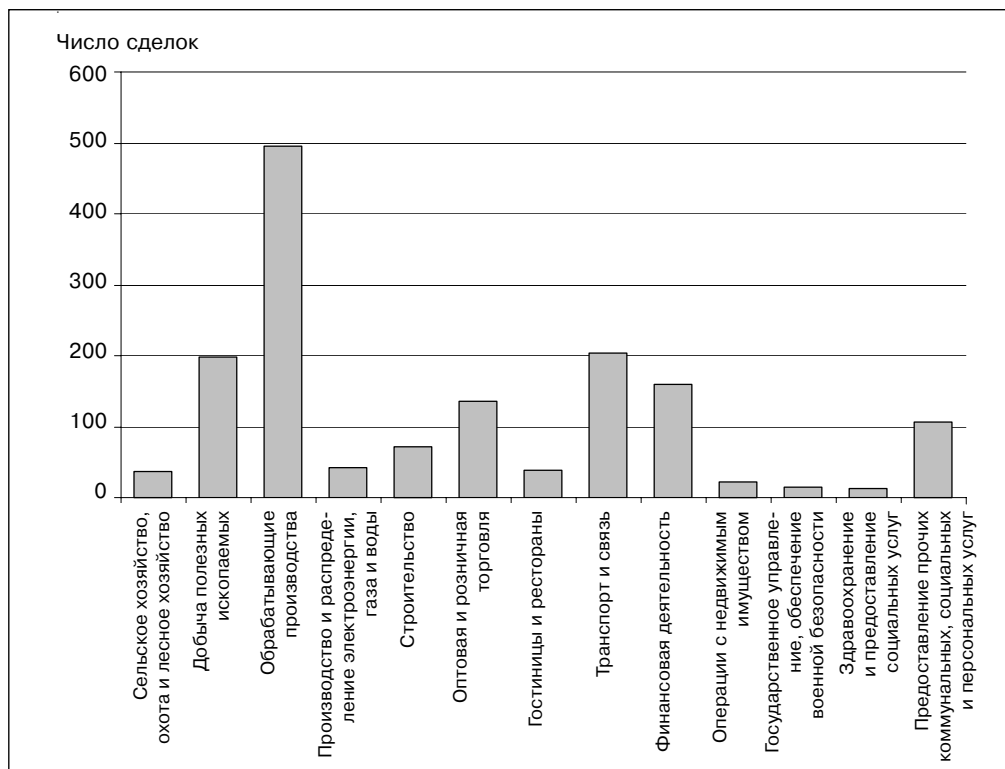


Рис. 15.10. Распределение объектов сделки по отраслям за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

28 сделок, в которых сельскохозяйственные предприятия выступали покупателем, 15 — покупка предприятий из подгруппы «производство пищевых продуктов, включая напитки и табак», 9 сделок — приобретение сельскохозяйственных предприятий. Просматривается тенденция для компаний, производящих сырье, расширить круг потребителей путем производства полуфабрикатов и конечных продуктов.

У добывающих компаний 60% сделок — это сделки с предприятиями из аналогичной отрасли. Например, добывающие, в том числе нефтяные, компании активно скупают предприятия обрабатывающей отрасли, в основном металлургическое производство — 15 сделок из 23, приходящихся на обрабатывающие отрасли, т. е. наблюдается та же тенденция, как и для сельскохозяйственных предприятий: компании стремятся контролировать весь цикл производств в своем сегменте. В связи с высокой стоимостью данного рода бизнеса и ограниченностью производственной базы данная тенденция ведет к получению монопольных преимуществ для компаний или предпринимателей.

За рассматриваемый период времени обрабатывающие предприятия в 73,5% случаев проводили сделки в своей отрасли: из 249 сделок 98 в подгруппе «производство пищевых продуктов, включая напитки и табак», 61 — в подгруппе «производство машин и оборудования», по 34 сделки в подгруппах «химическое производство» и «металлургическое производство и производство готовых металлургических изделий».

Для компаний, производящих и распределяющих электроэнергию, газ и воду, наиболее востребованной оказалась своя отрасль, на которую пришлось 36,4% сде-

лок, или 16 из 44. В отрасли добычи полезных ископаемых было проведено 15 сделок. Предприятия приобретают собственную сырьевую базу, чтобы снизить себестоимость продукции.

Предприятия, функционирующие в отрасли «государственное управление и обеспечение военной безопасности», в 4 сделках из 10 приобретали компании, занятые в обрабатывающих производствах. Из них 2 приобретения компаний, производящих машины и оборудование, и по одной сделке в химическом и металлургическом производствах.

Компании, занимающиеся оптовой и розничной торговлей, в 82% случаев приобретали предприятия из своей же отрасли. На втором месте по количеству сделок — приобретение предприятий, функционирующих в отрасли обрабатывающих производств. Сделки по приобретению в других отраслях не превышали 1% общего числа сделок, в которых покупателем выступали компании — оптово-розничные продавцы.

Предприятия из отрасли гостиничных и ресторанных услуг в 94% сделок приобретали компании из своей отрасли, в 6% сделок — компании, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги.

Предприятия, осуществляющие финансовую деятельность, в 42% сделок приобретали объекты в своей отрасли. В 22% приобретений объектом выступала компания из обрабатывающей отрасли; в 6% — компании, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги; 5% — добывающие производства; по 2% — строительные организации, компании, производящие и распределяющие газ, воду и энергию, а также занятые в сельском хозяйстве; по 3% — предприятия, занимающиеся оптовой и розничной торговлей, занятые в гостиничном и ресторанном бизнесе, а также осуществляющие операции с недвижимым имуществом.

Предприятия, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, в 69% операций проводили внутриотраслевые сделки. На втором месте по числу приобретений находятся организации, оказывающие транспортные услуги и услуги связи, — 21% сделок; в 4% приобретений объектом выступали компании из гостиничного и ресторанного бизнеса и компании, осуществляющие финансовую деятельность. По 1% компаний было приобретено из обрабатывающей отрасли, производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также из отрасли оптовой и розничной торговли.

Сделки, в которых в роли покупателя выступали предприятия, осуществляющие операции с недвижимым имуществом, распределялись между четырьмя отраслями, не считая внутриотраслевых приобретений. Так, по 10% сделок были нацелены на приобретение компаний из сельскохозяйственной, добывающей отраслей, отрасли оптовой и розничной торговли. В 20% сделок приобретались компании из обрабатывающих производств. В 50% проводились внутриотраслевые сделки.

В 88% сделок по слияниям и поглощениям, в которых покупателями выступали компании из отрасли транспорта и связи, предпочтение отдавалось внутриотраслевым сделкам. В 4,2% общего числа сделок, в которых покупателем выступало предприятие, предоставляющее транспортные услуги или услуги связи, объектами сделки были компании из отрасли обрабатывающих производств. По 2,1% сделок осуществлялись по приобретению компаний из строительной отрасли, отраслей гостиничных и ресторанных услуг, а также прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Предприятия, осуществляющие деятельность в отрасли здравоохранения, выступали в роли покупателя в 2 сделках за весь рассматриваемый период.

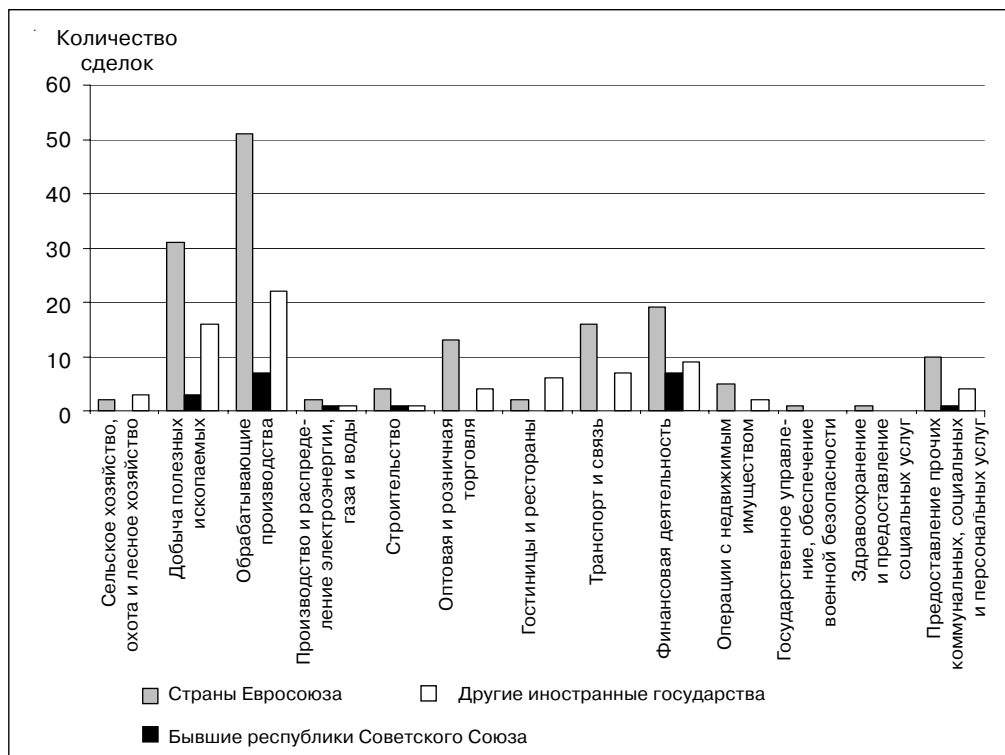


Рис. 15.11. Распределение по отраслям объектов покупки иностранными предприятиями за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Как видно из рис. 15.11, так же как и в общем случае, чаще всего приобретались компании из следующих отраслей: обрабатывающие производства, добыча полезных ископаемых, транспорт и связь, финансовая деятельность.

Предприятия обрабатывающей отрасли были объектом сделки чаще всего в случае, когда покупателем выступала компания, зарегистрированная в одной из стран Европейского союза, — 51 из 80 сделок с иностранными компаниями в данной отрасли. Как правило, несмотря на регистрацию акцептора, сделки совершались между российскими бизнесменами или их группами.

По количеству объектов сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. впереди был Центральный федеральный округ, в котором лидерами по числу приобретений были компании, осуществляющие финансовую деятельность, а также предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги.

В Сибирском федеральном округе наиболее часто объектами сделок становились добывающие и обрабатывающие предприятия, в Дальневосточном округе — добывающие предприятия, в Уральском федеральном округе — добывающие, транспортные и предприятия, предоставляющие услуги связи.

Наиболее часто встречающейся формой интеграции предприятий в рамках рынка слияний и поглощений являются сделки по получению контроля над компанией: на их долю в общем количестве сделок за весь рассматриваемый период приходится 86,5%. В денежном выражении сделки по получению контроля занимают 68,5% общей суммы сделок за рассматриваемый период. Под контролем подразу-

меваются проведение сделок по приобретению 51% и более акций в случае, когда в роли объекта выступает акционерное общество, либо полное приобретение компаний с другими организационно-правовыми формами.

Число сделок по приобретению половины объекта: либо 50% акций, либо половины доли в его уставном капитале — составляет 7% общего числа сделок, что в стоимостном выражении представляет 9%.

Приобретение блок-пакета акций, или 26—49% компании, встречается в 4% сделок за рассматриваемый период. В денежном выражении это составляет 5%.

Доля в 1—25% за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. приобреталась в 1% сделок, что в стоимостном выражении составляет 2% (рис. 15.12).

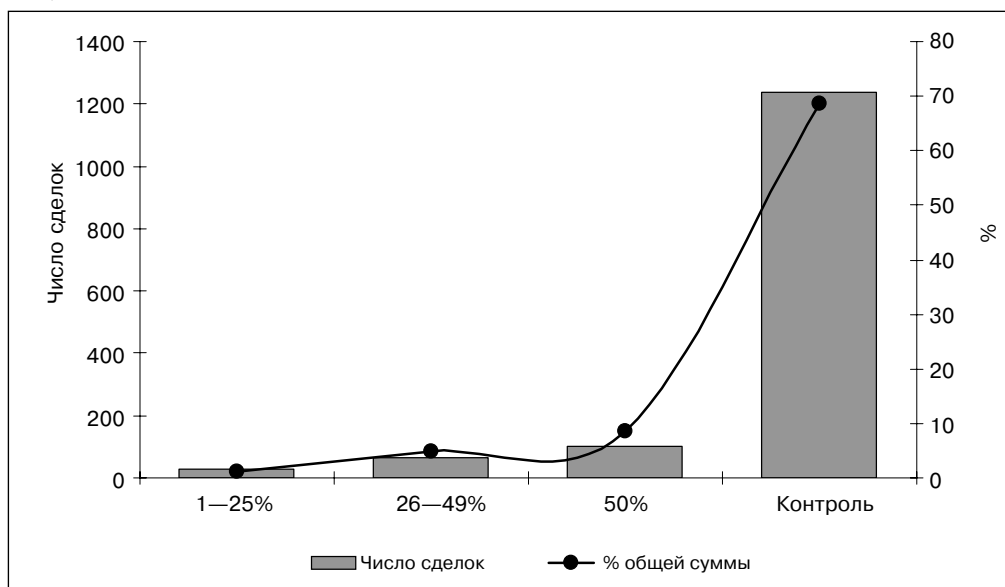


Рис. 15.12. Доля, выкупаемая в предприятиях, участвующих в процессе слияний и поглощений как объект, за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Когда в роли объекта выступает отечественная компания, наиболее часто встречающейся формой интеграции между предприятиями является получение контроля над компанией — на его долю приходится 1057 сделок по приобретению отечественных компаний из 1222, что в денежном выражении составляет 62,7% общей суммы сделок за весь рассматриваемый период.

Компании — покупатели из стран Европейского союза за рассматриваемый период в 90% случаев, приобретая предприятие на территории РФ, получали над ним контроль; в 7% сделок приобреталась половина компании и в 3% — блок-пакет или от 26 до 49% доли в уставном капитале.

Покупатели из стран — бывших республик Советского Союза в 75% сделок получали контроль над предприятием и в 25% сделок — 50% компании на территории Российской Федерации за весь рассматриваемый период.

Компании из других иностранных государств в 83% случаев получали контроль над российскими предприятиями, в 10% общего числа сделок — покупали половину и в 7% сделок — до 49% доли в предприятии.

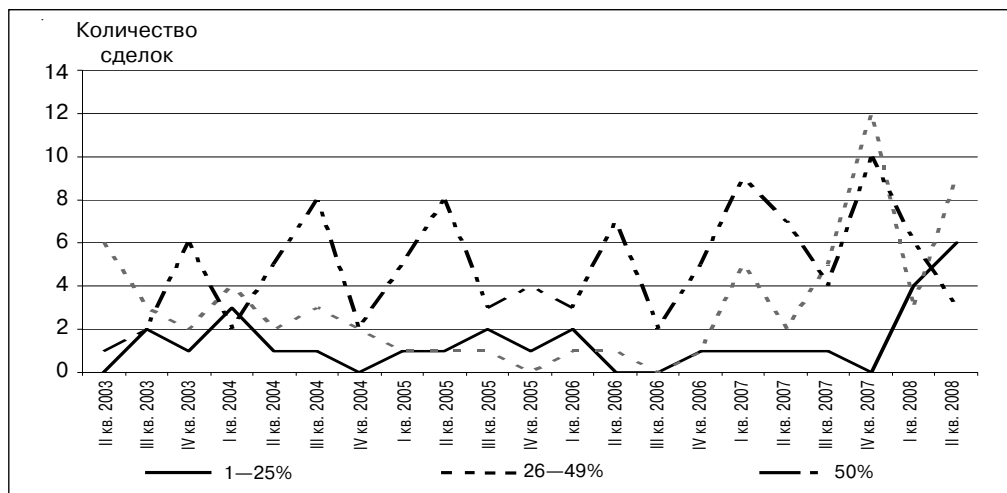


Рис. 15.13. Динамика количества сделок в зависимости от выкупаемой доли за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Наиболее частыми за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г. были сделки по получению контроля над компаниями (рис. 15.13).

Для сделок, в которых зарубежные компании приобретали объекты в России, преобладало получение контроля странами Европейского союза и бывшими республиками Советского Союза. Другие иностранные государства приобретали на территории РФ до 50% включительно долей предприятий (рис. 15.14).

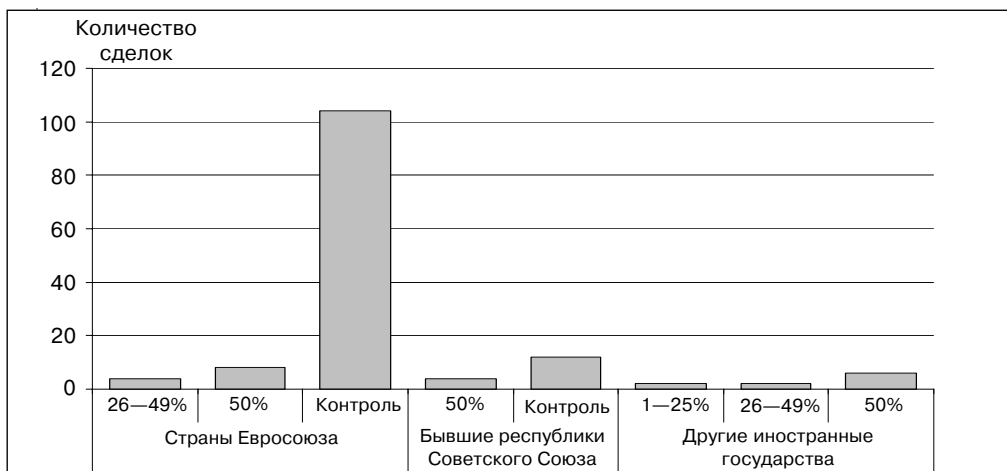


Рис. 15.14. Доля в российских предприятиях, участвующих в процессе слияний и поглощений как объект, выкупаемая иностранными компаниями за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2008 г.

Очередной этап развития рынка будет характеризоваться появлением новых технологий проведения сделок, укрупнением компаний за счет отраслевой концентрации, консолидацией в профильные холдинги. Финансовый кризис осени 2008 г., безусловно, внесет свои коррективы в эти процессы, однако о последствиях кризиса для рынка слияний и поглощений можно будет судить лишь в 2009 г.

Глава 16

Земельные отношения и рынки недвижимости

16.1. Рынки недвижимости в российской и мировой экономике

Понятие «недвижимость» — неотъемлемый атрибут рыночной экономики. Функционирование развитого рыночного хозяйства построено на взаимодействии целого ряда рынков. Важное место среди них занимает рынок недвижимого имущества, к которому относятся земельные участки, жилье и разнообразные нежилые помещения коммерческого (торговые, офисные, складские, гостиничные) и производственного назначения, иначе говоря, все то, что не может быть перемещено в пространстве без материального ущерба. Неотъемлемой составляющей недвижимости (real estate) является земля. Она ее уникальный актив: и составная часть недвижимости, и ее самостоятельный объект.

В развитых рыночных экономиках рынок недвижимости и связанные с ним отрасли (например, строительство) формируют значительную часть валового внутреннего продукта. В советской экономике накануне рыночных преобразований использование земли и нежилого недвижимого имущества в основном было ограничено рамками государственной собственности и регламентировалось государством. До 1990-х годов эти объекты не считались товаром, соответственно не имели цены и не могли участвовать в обороте, продаваться, закладываться и пр. В жилищной сфере, как и в некоторых других секторах, такая ситуация сочеталась с существованием легальных и нелегальных элементов квазирыночных отношений (жилищная кооперация, продажа частных домов, обмен квартир через маклеров), которые можно рассматривать в качестве предыстории рынка жилья. В современной России рынок недвижимости начал активно и бурно развиваться на этапе перехода к рыночной экономике.

Во всем мире наблюдается тенденция увеличения стоимости недвижимости, особенно в средне- и долгосрочной перспективе. Рынок недвижимости в последние годы развивался особенно активно, цены росли в среднем на 17% в год. Как показывают данные, приведенные в табл. 16.1, их рост значительно опережал инфляцию и темпы роста ВВП во всех странах. Такие высокие темпы роста характерны для рынка недвижимости не постоянно, они колеблются от года к году, однако, как правило, опережают инфляцию на 30—50%.

Таблица 16.1

Рост цен на недвижимость в 2004 и 2006 гг.

Страна		Рост цен на недвижимость за год, %	
		2004	2006
Болгария		44	13
Великобритания		21	7,5
Гонконг		29	0,4
Ирландия		12	12
Испания		17	9
Италия		13	4
Китай		21	5,5
Латвия		н/д	66,6
Новая Зеландия		22	6,2
Турция (побережье Средиземноморья)		42	42
Франция		15	н/д
ЮАР		23	13
Россия	земельные участки в Московской области	40	130
	загородная недвижимость	30	130
	высококласное жилье	25—28	83

Примечание. Данные по жилой недвижимости и по незастроенным земельным участкам.

В экономически развитых странах предложение и спрос сбалансированы, спекулятивные тенденции ограничены и темпы роста, как правило, ниже, чем на «молодых» рынках переходных экономик, хотя и в развитых странах, например в Великобритании, динамика цен на недвижимость в отдельные годы может демонстрировать высокие темпы роста, что зависит от ряда локальных факторов. Как видно из табл. 16.1, в 2006 г. темпы роста цен на рынке недвижимости в большинстве развитых стран по сравнению с 2004 г. значительно снизились.

Быстрорастущие рынки недвижимости неизбежно привлекают новых инвесторов, которые исходят в первую очередь из более низкого уровня цен по сравнению с развитыми странами (табл. 16.2) и возможностей дальнейшего роста, что при ограниченности предложения определяет ажиотажный спрос.

Таблица 16.2

Цены промышленных земель в Европе

Страна	Город	Цена за сотку, долл.
1	2	3
Латвия	Огре	220
Чехия	Подборжани	350
Венгрия	Будапешт	500
Латвия	Рига	900

Окончание табл. 16.2

1	2	3
Франция	Марсель	1500
Чехия	Прага	1800
Великобритания	Эдинбург	2400
Дания	Копенгаген	2700
Бельгия	Антверпен	3700

Источник. Данные РСПП, 2003 г.

Но «молодые» рынки недвижимости характеризуются и самыми высокими рисками из-за политической и макроэкономической нестабильности, непрозрачности рынка и господства теневых схем финансирования, непрогнозируемых тенденций в налогообложении, неразвитости инфраструктуры, отсутствия ипотечного кредитования как необходимого условия приобретения недвижимости и других факторов.

Это со всей очевидностью подтвердили кризисные явления в мировой экономике, разразившиеся в 2008 г. Снижение цен на жилье наблюдалось в 22 странах Евросоюза из 25. Если в большинстве из них (Греция, Испания, Люксембург, Мальта, Норвегия, Португалия, Франция) цены упали в среднем на 5–10%, в остальных — на 1–2%, то в Латвии и Эстонии падение составило от 20 до 40%¹.

Рынок недвижимости России — один из самых привлекательных как для отечественных, так и для зарубежных инвесторов из-за быстрых темпов его развития, большого потенциала и высокой рыночной премии, получаемой инвестором.

В официальной статистической отчетности присутствуют данные о количестве завершенных сделок с недвижимостью, к которым отнесены купля-продажа, мена, аренда, рента, управление, дарение, наследование по трем основным сегментам имущества (жилой и нежилой фонд, а также земля).

Таблица 16.3

Число завершенных посреднических сделок* с недвижимостью

Год	Все сделки		Из них					
			с жилым фондом		с нежилым фондом		с землей (земельными участками)	
	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%
2000	236,6	100,0	220,8	93,3	14,0	5,9	1,8	0,8
2001	284,5	100,0	264,5	93,0	17,6	6,2	2,4	0,8
2002	269,7	100,0	238,8	88,6	23,5	8,7	7,4	2,7
2003	201,9	100,0	165,8	82,1	28,7	14,2	7,4	3,7
2004	267,1	100,0	232,2	86,9	30,4	11,4	4,5	1,7
2005	328,6	100,0	291,3	88,6	27,9	8,6	9,4	2,8
2006	381,6	100,0	321,2	84,2	39,3	10,3	21,0	5,5

* Содержанием посреднических услуг в сделках с недвижимостью являются подбор вариантов, оформление всех необходимых для совершения сделки документов, консультирование юристами и агентами фирм участников сделки по возникающим проблемам.

Источник. Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 603–604.

¹ См.: Европу опустили // Квартирный ряд. 2008. 23–29 окт.

Как показывает табл. 16.3, динамика регистрируемой части российского рынка недвижимости¹ на протяжении 2000-х годов носила в целом поступательный характер, хотя в 2002—2003 гг. происходило падение общего количества сделок. В результате в 2003 г. оно уменьшилось на 29% по сравнению с 2001 г. В 2004 г. произошел возврат на уровень 2002 г., а в 2005—2006 гг. оказался превзойден и уровень 2001 г.

При этом ситуация в различных сегментах рынка имела определенные особенности.

Сделки с объектами жилого фонда безраздельно доминировали в структуре всех посреднических сделок с недвижимостью, составляя более 80—90% их числа. В то же время нельзя не отметить некоторое сокращение их доли по сравнению с 2000—2001 гг. Абсолютное количество посреднических сделок с жильем, пройдя минимум 2003 г. (сопоставим с показателем кризисного 1998 г.), в последующие три года устойчиво росло, заметно превысив показатели самого начала 2000-х годов. Стоит отметить прирост числа таких сделок в 2004 г. (на 40%), в 2005 г. (на 25%) и в 2001 г. (на 20%).

При этом наблюдалось практически постоянное увеличение количества сделок с объектами нежилого фонда и земельными участками, причем число сделок с землей в отдельные годы (2002 г., 2005—2006 гг.) росло в 2—3 раза. В сегменте нежилого фонда наиболее заметный погодовой прирост отмечался в 2002 г. (на треть) и 2006 г. (более чем на 40%). Небольшими исключениями на этом фоне стали 2003—2004 гг. (для земли) и 2005 г. (для нежилого фонда), когда по сравнению с предшествующими годами число посреднических сделок по данным категориям объектов сокращалось или оставалось прежним (как в случае с землей в 2003 г.).

Тем не менее в 2006 г. было зафиксировано наибольшее с 2000 г. абсолютное количество завершенных посреднических сделок с земельными участками (в 11,7 раза больше по сравнению с 2000 г.) и нежилым фондом (в 2,8 раза больше). Впечатляюще выглядит и рост удельного веса этих категорий объектов в общей массе сделок с недвижимостью: земли с менее чем 1% в 2000 г. до 5,5% в 2006 г., нежилого фонда примерно с 6 до 10,3% соответственно.

Основными факторами, влияющими на все сегменты рынка недвижимости, являются:

- наличие частной собственности и ее объемы;
- степень развитости законодательства, на основании которого формируются земельно-имущественные комплексы и защищаются интересы инвесторов (собственников);
- взаимосвязь рынков капитала, в том числе фондового рынка и рынка недвижимости;
- развитие ипотечного кредитования;
- степень политической и макроэкономической стабильности;
- цикличное развитие экономики;
- законодательная и административная деятельность органов власти, касающаяся реализации прав и интересов инвесторов (собственников).

¹ Зная о латентности многих явлений, происходящих в российской экономике, логично предположить, что представленные данные Росстата далеко не в полной мере отражают реальную картину развития, имея в виду не только сделки, совершенные в рамках теневого оборота, но и сделки с недвижимым имуществом, осуществленные на законных основаниях без привлечения посредников.

Ситуацию в России в 2000-е годы по этим параметрам можно оценить следующим образом. Объем частной собственности на землю в России и имеющийся потенциал разгосударствления собственности можно оценить по структуре земельного фонда РФ (табл. 16.4).

Таблица 16.4

Структура земельного фонда России в 2000-е годы

Форма собственности земельного фонда	2001 г.		На 1 января 2005 г.		На 1 января 2007 г.	
	Площадь, млн га	Доля в земельном фонде, %	Площадь, млн га	Доля в земельном фонде, %	Площадь, млн га	Доля в земельном фонде, %
Общая площадь земельного фонда РФ	1709,8	100,0	1709,8	100,0	1709,8	100,0
Государственная и муниципальная собственность, всего	1581,3	92,5	1580,6	92,4	1580,0	92,2
— государственные неразграниченные земли	1581,3	92,5	1178,8	68,9	...	...
— собственность Российской Федерации	—	—	401,8	23,5	..	...
Частная собственность граждан и юридических лиц	128,5	7,5*	128,5	7,5	129,8	7,6
— собственность граждан	123,3	7,2	...	...	123,8	7,2
— юридических лиц	5,2	0,3	...	...	6,0	0,4

* Включая: 7,1% — земельные доли из состава земель сельскохозяйственного назначения, 0,4% — земли физических лиц (дачные, садовые участки), а также земли, приватизированные под промышленными предприятиями (в основном до 2000 г.).

Источник. Росземкадастр. Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика // www.land-in.ru

Несмотря на приватизацию 1990-х годов и последующие шаги в этом направлении, к началу 2007 г. государство оставалось собственником более чем 92% земли (значительная часть — земли лесного и водного фонда), причем ее основную долю (почти 69% на начало 2005 г.) составляли земли, не разграниченные между уровнями власти.

В 2001 г. были приняты новый Земельный кодекс и Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю», который предусматривал порядок разработки, формирования и согласования перечней всех земельных участков РФ, на которые возникает право собственности всех уровней публичной власти: федерального, субъектов Федерации и муниципальных образований.

На 1 января 2005 г. результаты реализации Закона можно охарактеризовать следующим образом: были сформированы дела по 307 тыс. земельных участков, в том числе:

- 106 тыс. земельных участков, право собственности на которые возникает у РФ;
- 46,3 тыс. земельных участков, право собственности на которые возникает у субъектов Федерации;
- 158 тыс. земельных участков, право собственности на которые возникает у муниципальных образований.

В Правительство РФ на утверждение был направлен перечень из свыше 50 тыс. земельных участков, при этом утвержденные перечни включили 22 тыс. земель-

ных участков, в том числе 11 тыс. федеральных; зарегистрировать право собственности РФ удалось только на 6,3 тыс. земельных участков, т. е. около 2%¹.

Такой разрыв между количеством сформированных дел и количеством земельных участков указывает на сложности и недостатки в процедуре разграничения прав собственности. И основными препятствиями являются: 1) неоправданно большое количество требуемых документов и согласований; 2) значительные затраты на геодезические, межевые и землемерные работы, а главное 3) — противоречия между интересами органов власти различного уровня.

Среди регионов, где безболезненно прошло формирование и согласование разграниченных земельных участков, надо выделить Приморский край, где в течение 2002—2003 гг. были полностью разграничены по уровням собственности все земельные участки, составлены перечни и предоставлены для согласования в Правительство РФ. Этот регион стал редким исключением из правил. Для большинства других субъектов РФ процесс разграничения земельных участков является предметом споров между Правительством РФ и субъектами Федерации. Особенно нужно выделить Москву, Сочи и ряд республик, признающих федеральное законодательство лишь формально, где имеются серьезные противоречия между различными нормативно-правовыми актами. 1 июля 2006 г. вступил в силу новый Федеральный закон № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»². В соответствии с этим Законом отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими. Правом распоряжения неразграниченными участками обладают органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, а в административных центрах субъектов РФ — соответствующие органы местного самоуправления. Тем самым при известном упрощении процедуры разграничения государственной собственности на землю Закон ограничил возможности признания земельных участков федеральной собственностью и собственности субъектов Федерации, поскольку содержит норму об осуществлении распоряжения земельными участками после государственной регистрации права собственности на них. Это означает, что земельными участками в федеральной и региональной собственности признаются только те, права на которые зарегистрированы до принятия данного Закона.

Стоимость земельных активов под промышленными, энергетическими, транспортными и другими приватизированными предприятиями оценивается в 1 трлн долл., они занимают свыше 500 тыс. га (80 тыс. земельных участков, на которых расположены 22 тыс. предприятий).

Приватизация таких земельных участков позволяет сделать предприятия полноценными имущественными комплексами, повышает стоимость бизнеса, расширяет возможности кредитования под залог недвижимости. Таким образом, земельные активы после приватизации вовлекаются в рыночный оборот по рыночной стоимости. Обратной стороной приватизации земельных участков является отвлечение денежных средств из прибыли. В связи с тем что выкуп земельного

¹ По данным Министерства имущественных отношений РФ.

² В числе прочих утратил силу и прежний Закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».

участка под каждым предприятием требует немалых затрат, для большинства из них это весьма проблематично.

После принятия Земельного кодекса РФ в 2001 г. были поданы заявки на приватизацию 35% всех земель под промышленными, транспортными и другими приватизированными предприятиями. Однако только 6% таких земель за пять лет прошли регистрацию (по данным Росимущества). Наиболее интенсивно этот процесс проходил в 2002 г., когда было выкуплено 42% всех приватизированных в 2000—2004 гг. в этой категории земельных участков, или 71,6% общей площади (табл. 16.5).

Таблица 16.5

Приватизация земельных участков под промышленными, транспортными, энергетическими и иными предприятиями

Показатель	2001	2002	2003	2004
Количество приватизированных участков	731	3 039	2 476	987
Площадь приватизированных участков, га	2 161	45 815	11 522	4 502
% от возможного числа участков	2,5	10,5	8,5	3,4

Источник. Данные RWAY.

Приватизация земельных участков была привязана к величине земельного налога¹, которая стала базой для расчета выкупной цены в зависимости от численности населения в поселениях, где располагается земельный участок (табл. 16.6).

Таблица 16.6

Ставки выкупной цены на земельные участки под промышленными, транспортными, энергетическими и иными предприятиями

Группировка поселений в зависимости от численности населения	Интервалы выкупной цены, кратной размеру земельного налога*
Свыше 3 млн человек	5 — 30
От 500 тыс. до 3 млн человек	5 — 17
Менее 500 тыс. человек	3—10

* Право определения конкретного значения в указанных пределах было предоставлено субъектам РФ.

Ставки земельного налога пересматривались ежегодно в процессе утверждения бюджета РФ.

Очевидно, что привязка выкупной цены к ставке земельного налога привела к резкому и непропорциональному росту базовых ставок земельного налога и соответственно быстрому увеличению выкупной цены на земельные участки. Это затормозило процесс выкупа земельных участков под промышленными предприятиями. В регионах самостоятельно устанавливался кратный земельному налогу коэффициент. Если в Москве долгое время не утверждалась 30-кратная ставка

¹ Сам налог до 1 января 2006 г. рассчитывался в соответствии с Федеральным законом «О плате за землю», которым было введено платное землепользование, а установление базовых ставок земельного налога передано субъектам Федерации.

выкупной цены как заниженная по сравнению с рыночной стоимостью земельных участков, то, по данным Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), в 2002 г. в Новосибирске утвердили 69-кратную ставку земельного налога, в Твери — 75-кратную, в Калининграде — 5-кратную, снизив при этом базовую ставку земельного налога, в Брянске с 2003 г. утверждена 3-кратная ставка выкупной стоимости.

Как только земельный налог стал базой расчета выкупной цены, он начал расти опережающими темпами по сравнению с темпами роста инфляции, ВВП и промышленного производства, стоимость выкупа земельных участков превысила объемы годового выпуска промышленной продукции. Процесс выкупа земельных участков сначала затормозился, а к концу 2004 г. практически прекратился.

Под влиянием этого фактора при отсутствии рассрочки выкупа земельных участков в нашей стране сложились одни из самых высоких цен на приобретаемые промышленные земли¹ в мире, что хорошо иллюстрирует табл. 16.7.

Таблица 16.7

Цены промышленных земель, выраженные в ВВП на душу населения

Показатель	Страна				
	Россия	Велико-британия	Дания	Германия	Франция
ВВП на душу населения, долл.	7 400	20 600	24 000	22 500	22 000
Стоимость 1 га (в ВВП на душу населения)	57	19	11	29	11

Источник. Данные РСПП, 2003 г.

При переходе от бессрочного пользования земельным участком к собственности не было предусмотрено рыночного механизма рассрочки выкупа и применения ипотечных механизмов. В рыночной экономике недвижимость, как правило, приобретается по ипотеке с рассрочкой выкупа, предоставляемой на длительное время (от 10 до 50 лет), что позволяет сделать выкуп земельных участков посильным для предприятий и создать стабильную базу пополнения местных и региональных бюджетов. Требование единовременного выкупа вошло в серьезное противоречие с финансовым положением российских предприятий. Единственным выходом было бы введение системы рассрочки выкупа на срок от 20 до 50 лет.

Замедлению процесса приватизации земельных участков способствовало перераспределение доходов от продажи земельных участков в пользу федерального бюджета, что предопределило потерю региональными властями всякой заинтересованности в процессе приватизации, а также сложность процедуры оформления документов и их регистрации, проблемы разграничения государственной собственности на землю между уровнями власти.

Заметную роль в ускорении процесса выкупа земли предприятиями сыграло постановление Правительства РФ от 7 августа 2002 г. № 576². В соответствии с данным документом приватизация земельных участков должна осуществляться исходя из того, как была приватизирована недвижимость на данном участке: если в 1990-е годы она приватизировалась из федеральной собственности, то

¹ Весь комплекс вопросов развития земельных отношений в России в 2000-е годы рассматривается в следующем разделе.

² Утратило силу летом 2006 г.

и земельный участок должен выкупаться из федеральной собственности, если из собственности субъектов Федерации, то и земельный участок должен выкупаться там же.

Затягивание приватизационных процессов вынудило трижды сдвигать сроки переоформления прав на землю: сначала до 1 января 2006 г., затем до 1 января 2007 г., а в настоящее время установлен срок до 1 января 2010 г.

Помимо этого было принято решение о значительном снижении размера выкупных платежей. Вступление в силу в 2007 г. Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности» № 212-ФЗ означало возможность условно бесплатной приватизации земельных участков по символической цене в пределах 2,5% кадастровой стоимости земельного участка, для предприятий Москвы и Санкт-Петербурга — 20% кадастровой стоимости¹.

Это способно ускорить процессы приватизации при условии заинтересованности регионов в привлечении средств от выкупа в свои бюджеты, в противном случае для них более предпочтителен вариант аренды. В таком случае нельзя исключать противодействие региональных властей введению пониженных ставок, подрывающих региональные бюджеты, а также резкий рост величины кадастровой стоимости земли как базы расчета выкупной цены и базы исчисления земельного налога, что особенно актуально для двух столиц.

Некоторые предприятия стали получать извещения об уплате земельного налога, исчисленного по кадастровой стоимости, сумма которого за год превышает весь доход предприятия, многократно превышая сумму земельного налога за предыдущие годы. Например, несколько региональных отделений Уральской транспортной компании платили земельный налог в размере 21 коп. с 1 га. С января 2006 г. налогообложение стало производиться по удельной кадастровой стоимости земельного участка, и величина налога с 1 га составила 211 863 руб., т. е. выросла более чем в миллион раз.

Величина кадастровой стоимости земельных участков не должна превышать рыночную, что, впрочем, иногда имеет место. В соответствии с Земельным кодексом РФ при наличии рыночной оценки кадастровая определяется в процентах от нее. Рыночная стоимость не может являться базой налогообложения из-за ее зависимости от конъюнктуры рынка, чувствительности к показателям макроэкономического и социально-экономического развития страны и склонности к спекулятивным изменениям динамики, что выражается в частой смене периодов роста и падения. Другая проблема — отсутствие оформленных и зарегистрированных в надлежащем порядке границ поселений, тогда по стандартам Роснедвижимости кадастровая стоимость рассчитана быть не может. Сам факт объявления в 2005 г. конкурса на лучшую методику расчета кадастровой стоимости земельных участков разного целевого назначения говорит о признании ее недостатков. Поэтому все вопросы экспертизы кадастровой стоимости земли весьма актуальны.

Законодательство в значительной мере не успевает за развитием рынка недвижимости, следствием чего является его фрагментарность и противоречивость прак-

¹ Касается только приватизированных предприятий, когда здания, строения, сооружения на земельных участках были ранее отчуждены из государственной и муниципальной собственности. Для прочих юридических и физических лиц действуют прежние ставки выкупной цены (табл. 16.6).

тически в любом сегменте этого рынка — будь то разграничение государственной собственности на землю или выкуп земельных участков под приватизированными предприятиями, оборот и залог сельскохозяйственных земель или участие в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости¹.

Следствием неразвитости и недостатков действующего земельного законодательства применительно к земельному рынку являются его бесконтрольность, многочисленные нарушения и отсутствие прозрачности. Высокая рентабельность спекулятивных операций на земельном рынке, их активизация в связи с развитием ипотеки стимулируют многочисленные попытки агрессивного поглощения, особенно в таких привлекательных регионах, как Московская область, где земельные участки бывших подмосковных колхозов и совхозов осваиваются в целях строительства.

В числе методов агрессивного поглощения стоит упомянуть незаконный перевод земель из одной категории в другую, использование неполного формирования земельных участков (отсутствие границ, межевых дел, кадастровых планов) и их деления на земельные доли, переданные в собственность физическим лицам, злоупотребления в процессе арендных отношений, позволяющие разделить единый объект недвижимости, изъятие земель для государственных и муниципальных нужд, необоснованные обвинения в нецелевом использовании земли, инициирование банкротства, преследование за несоблюдение сроков выполнения инвестиционных контрактов. Практика нецивилизованного передела земельного рынка требует создания законодательной базы для защиты интересов добросовестных собственников и владельцев от агрессивного поглощения. Для многих инвесторов рынок недвижимости является альтернативным по отношению к другим рынкам (прежде всего финансовым), что предполагает большую привлекательность одних активов при падении цен на другие. Вместе с тем направленность их трендов может и совпадать, что отчетливо проявилось в последние годы в США. За наступившим в середине 2007 г. ипотечным кризисом, выразившимся в росте доли просроченных кредитов и сопровождавшимся падением цен на жилье, последовали серьезные колебания всех мировых фондовых рынков, ставшие особенно сильными осенью 2008 г.

Рост российского фондового рынка с января 2000 г. по январь 2007 г. (капитализация российских компаний выросла с 74 млрд долл. до 1,3 трлн долл., ежегодный рост индекса РТС в 2003—2006 гг. составлял в среднем 50%)² в целом не препятствовал росту цен на недвижимость, хотя в условиях большой волатильности фондового рынка происходил периодический отток части инвестиций. Это время от времени приводило к наступлению стабилизации на рынке недвижимости (например, в 2002, 2004, 2006 гг. на рынке жилья).

Развитие ипотечного кредитования тесно связано с инфляционными процессами, объемом денежной массы, рынком ценных бумаг и некоторыми другими факторами.

Сохранение в 2000-х годах в России уровня инфляции, измеряемого двузначной величиной, объективно тормозит снижение процентных ставок по предоставляемым кредитам и сужает число потенциальных пользователей ипотеки, хотя

¹ Следствием принятия соответствующего закона в 2004 г. стало сокращение предложения панельного жилья на 30% в год.

² См.: Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП. 2007. С. 664.

примерно 10—15% семей ипотека доступна при существующих ставках. Пока очень короткую историю имеет российский рынок ипотечных ценных бумаг. Созданное в 1997 г. российское Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) только в 2003 г. приступило к выкупу выданных населению коммерческими банками ипотечных кредитов, в 2005 г. были выпущены первые ипотечные облигации. Следующая попытка сделать это на рубеже 2007—2008 гг. не увенчалась успехом¹.

Другой фундаментальной причиной слабого развития ипотечного кредитования помимо инфляции является отсутствие в России полноценной системы формирования так называемых длинных денег, складывающейся из страховых взносов (прежде всего на страхование жизни), средств негосударственных пенсионных фондов и долгосрочных банковских депозитов.

Международные сопоставления наглядно демонстрируют значительное отставание России в развитии ипотеки не только от развитых стран, но и от стран с переходной экономикой (табл. 16.8).

Таблица 16.8

Доля ипотеки в ВВП различных стран на середину 2007 г.

Страна	Величина показателя, %
1	2
<i>Страны СНГ</i>	
Россия	1
Казахстан	2,1
<i>Центральная и Восточная Европа</i>	
Словения	1,5
Словакия	2,5
Польша	5,5
Литва	7
Чехия	7,6
Венгрия	9,6
Латвия	11,5
Эстония	16,6
<i>Западная Европа</i>	
Италия	14,5
Кипр	17,6
Австрия	20,3
Греция	20,6
Франция	26,2
Мальта	28,6

¹ См.: Бойкова М. Ставки больше чем жизнь // Прямые инвестиции. 2008. № 09 (77). С. 56—57.

Окончание табл. 16.8

1	2
Бельгия	31,2
Люксембург	34,3
Финляндия	37,8
Евросоюз (25 стран, включая новых членов)	45,3
Испания	45,9
Германия	52,4
Португалия	52,5
Швеция	52,7
Ирландия	52,7
Великобритания	72,5
Дания	89,7
Нидерланды	111,1
США	64,5

Источник. Бойкова М. Ставки больше, чем жизнь // Прямые инвестиции. 2008. № 9. С. 57.

Вместе с тем мировой опыт свидетельствует о значимой роли ипотечного кредитования для национальной экономики. Доля ипотеки по отношению к ВВП лежит в весьма широком диапазоне (64,5% в США и 45,3% по 25 странам Евросоюза), причем разброс значений характерен как для наиболее крупных «старых» членов Евросоюза (14,5% в Италии, 26,2% во Франции, 52,4% в Германии и 72,5% в Великобритании), так и для бывших стран с переходной экономикой (от 1,5–2,5% в Словении и Словакии до более 10–15% в Латвии и Эстонии).

Хотя в 2000-х годах сложились благоприятные общеэкономические предпосылки для социально-экономического развития России по сравнению с 90-ми годами прошедшего столетия, сильная дифференциация по уровню доходов населения и отсутствие сильного среднего класса, слабая диверсификация российской экономики, ее сохраняющаяся зависимость от мировых цен на энергоносители стали препятствием для развития ипотеки и оказали серьезное воздействие на рынок недвижимости в целом.

Так, изучение взаимосвязи между динамикой нефтяных цен и ценами на рынке жилья в Москве в 2002–2003 гг. показало, что «нефтяной» фактор, определивший рост платежеспособного спроса в этом сегменте рынка недвижимости, обеспечил более половины суммарного прироста цен на жилье в Москве в 2003 г. При ценах на нефть, не превышающих 22 долл./баррель, рост цен на жилье был минимальным. Напротив, когда цены на нефть достигли уровня 27–28 долл./баррель, значительно увеличился и индекс цен на жилье. Рост цен на нефть в среднем на 5 долл./баррель обеспечивал увеличение месячных темпов роста цен на жилье на 1,2%. Дальнейшие исследования в этом направлении подтвердили, что уровень мировых цен на нефть оставался важнейшим фактором, влиявшим на цены на рынке жилья в стране в целом, позволив выделить в развитии российского рынка

жилья в 2000-е годы стадии «нефтяного» (2002—2003) и «ипотечно-нефтяного» роста (2005—2006)¹.

Применительно к сегодняшней России неблагоприятный сценарий может быть связан с понижением цен на нефть на мировом рынке, что не только приведет к возникновению проблем в топливно-энергетическом комплексе, но и вызовет целую цепочку последствий, которые негативно отразятся на рынке недвижимости. Предыдущий кризис рынка недвижимости в России произошел в 1998 г., когда наблюдалось повсеместное падение цен на жилье и другие объекты в долларовом эквиваленте, причем рынки коммерческой недвижимости оказались более чувствительны к экономическому спаду. После значительного падения долларовых цен и арендных ставок в 1998 г. снижение замедлилось и продолжалось до весны следующего года. Летом 1999 г. ситуация стабилизировалась, сменившись к концу года некоторым подъемом цен и спроса. Окончательное восстановление рынка недвижимости произошло только к 2002 г., а начавшийся в этот период рост позволил достичь заметного превышения докризисного уровня.

Развитие рынка недвижимости в России при благоприятном сценарии развития экономики можно продемонстрировать на примере рынка торговой недвижимости, который являлся локомотивом для всего сегмента коммерческой недвижимости начиная с середины 2000-х годов. Этот рынок характеризовался наибольшей динамичностью, предсказуемостью и привлекательностью для инвесторов по сравнению с рынком жилья, несмотря на то что темпы роста цен на жилье в период 2000—2008 гг. были особенно высокими практически во всех российских городах.

Доходность торговых помещений оценивалась по-разному, минимум — 13—17% годовых, в среднем — 30% (доходность инвестиций в торговую недвижимость достигает при соинвестировании и рефинансировании 300%). В ее основе лежат динамика оборота розничной торговли, соотношение между спросом и предложением.

С 2004 г. оборот розничной торговли в сопоставимых ценах в стране рос ежегодно на 12—14%. Общий объем розничной торговли в России оценивается экспертами примерно в 200 млрд долл., «серый» рынок — еще примерно 240 млрд долл. Годовой объем инвестиций в торговую недвижимость составил к концу 2005 г. 2 млрд долл., увеличившись почти втрое по сравнению с 2004 г., когда в этот сегмент рынка было инвестировано 700 млн долл.

На протяжении всех 2000-х годов Москва оставалась лидером в розничной торговле, ее доля в совокупном товарообороте в целом по России составляла не менее 20—25%. Поэтому столичный рынок торговой недвижимости, где уровень арендных ставок уступает только Лондону, являлся особо привлекательным местом для инвестирования (табл. 16.9).

Исследование зависимости доходности торговой недвижимости в Москве от макроэкономических факторов с учетом основных показателей социально-экономического развития страны и столицы показало, что основное влияние на нее оказывают объем импорта и курс рубля по отношению к доллару. Среди других значимых факторов были выделены ВВП, объем промышленного производства,

¹ См.: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003. С. 472—473. Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 386. Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 551—553, а также: *Стерник Г.М.* Прогноз развития рынка жилья Москвы до 2005 года: Отчет АЭКСИП, апрель 2003 г., www.realtymarket.org

Таблица 16.9

Характеристика рынка коммерческой недвижимости

Характеристика	Коммерческая недвижимость				
	Торговая	Офисная	Складская	Гостиничная	Весь комплекс
Инвестиции в 2007 г., млрд руб.	1,96	1,70	0,54	0,69	4,90
Распределение инвестиций в 2007 г., %	40	35	11	14	100
Прирост инвестиций в период 2006—2007 гг., %	14	50	43	н/д	150
Средняя годовая арендная плата, долл./м ²	2050	1000	130	н/д	1358
Рост арендных ставок в период 2006—2007 гг., %	14,6	25,0	8,0	20,0	н/д
Прогноз роста арендных ставок в 2008 г., %	10	10—12	5—10	н/д	7—10
Прирост капитализации в Москве, %	8—9	7,3—8,5	8,5—10	9—11	н/д
Прирост капитализации в регионах, %	9—10,5	9—10	10—11	11—13	н/д
Доля вакантных площадей, %	1,0	2,5—4,0	1,0—3,0	2,0—7,0	н/д

инвестиции в основной капитал и среднемесячная заработная плата. Но все эти четыре фактора взаимосвязаны и дают эффект мультикорреляции.

При этом необходимо отметить, что торговая недвижимость является лишь одной из составляющих всего блока коммерческой недвижимости, куда входят также офисная, складская и гостиничная недвижимость. Как следует из табл. 16.9, офисная недвижимость представляется весьма перспективным сегментом для вложения средств. По объему сделанных в 2007 г. инвестиций и их удельному весу это направление лишь незначительно уступило торговой недвижимости (35% против 40%). При этом по темпам прироста инвестиций в 2006—2007 гг. оно являлось несомненным лидером (50%), опережая не только торговую недвижимость (14%), но и складскую (43%). Для офисной недвижимости наряду с гостиничной в этот период были характерны более высокие темпы роста арендных ставок (20—25%) по сравнению с торговой недвижимостью (менее 15%). Однако в торговой недвижимости годовая арендная плата (более 2 тыс. долл./ кв. м) вдвое превосходила величину данного показателя для офисной недвижимости, а доля вакантных площадей была наименьшей (всего 1%).

16.2. Проблемы земельных отношений и их правового регулирования

16.2.1. Приватизация земли: общие тенденции

Хотя процессы приватизации земли начались практически одновременно с запуском масштабной приватизационной программы российских предприятий, они заметно различаются как по темпам и механизмам (в зависимости от конкретного типа), так и по уровню (качеству) государственного регулирования.

Процесс приватизации земель сельскохозяйственного назначения, интенсивно осуществлявшийся в 1991—1998 гг., обеспечил передачу в собственность граждан

63% всех сельскохозяйственных угодий страны (138 млн га)¹. Однако изменение формы собственности не повлекло улучшения использования земель, равно как не стало основой для функционирования цивилизованного рынка сельскохозяйственных земель.

По имеющимся оценкам, примерно 1/3 земель сельскохозяйственного назначения от находящихся в частной собственности принадлежит собственникам, которые явно на протяжении последних десяти лет не реализуют свои функции по содержанию и использованию своего имущества². Из 92% земельных дольщиков, получивших свидетельство на право собственности, только 60% распорядились своими долями: передали в аренду или в уставный капитал сельскохозяйственных организаций, расширили личное подсобное хозяйство. Около 1 млн человек, имеющих право на земельные доли, не подали заявлений на получение свидетельств на право собственности. Миллионы гектаров земель, переданных хозяйствами по требованию государства в фонд перераспределения в 90-е годы, остаются невостребованными. Производство целого ряда сельскохозяйственных продуктов уже многие годы остается убыточным³ при возрастающей доле импорта продовольствия. В начале 2000-х годов до 40% зарегистрированных сельхозпроизводителей в России фактически не вели хозяйственной деятельности⁴. На протяжении 2004—2006 гг. наблюдался рост числа банкротств сельскохозяйственных организаций.

В целом можно утверждать, что реформа земельных отношений, проведенная в аграрном секторе, не решила возложенных на нее задач: новые субъекты ведения сельского хозяйства, возникшие в результате реорганизации сельскохозяйственных организаций и приватизации земли, не смогли увеличить продуктивность сельскохозяйственных угодий. Многие собственники земельных долей оказались не способны эффективно реализовывать свои права. Ни цивилизованный рынок сельскохозяйственных земель, ни ипотека этих земель так и не появились. В отрасли наблюдается стагнация, основные факторы роста сельского хозяйства в 1999—2001 гг. были исчерпаны, дальнейший рост требует иных условий⁵, а проблема продовольствия в стране вышла на уровень ключевых государственных задач⁶. Передача земли сельскохозяйственного назначения в собственность

¹ Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в РФ на 1999—2002 гг.», утверждена постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694.

² См.: Реформирование земельных и имущественных отношений II. ТАСИС, 2006 г. С. 30 (<http://www.landmarket.ru>).

³ См.: Милосердов В. Земля — фундамент державы российской // РФ сегодня. 2005. № 15 (www.Russia-today.ru).

⁴ Подробнее см.: Карлова Н. и др. Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса // Российская экономика в 2006 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 446.

⁵ См. там же. С. 432.

⁶ В 2007 г. финансирование сельского хозяйства стало одним из приоритетов государственной экономической политики. Кредитные вложения Россельхозбанка, на который приходится 57% кредитных договоров за первое полугодие 2007 г., превысили аналогичные показатели 2006 г. в 2 раза и составили более 106 млрд руб. (в 2005 г. этот показатель был равен всего 3,4 млрд). Количество заемщиков в 2007 г. уже превысило 130 тыс., а в 2006 г. оно составляло всего 2,5 тыс., причем рост числа заемщиков произошел в основном за счет личных подсобных хозяйств. Около 55% всех выданных в рамках нацпроектов кредитов составляют кредиты, выданные гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, 32% — кредиты, выданные фермерским хозяйствам, и остальные — сельскохозяйственным кооперативам. Кроме того, осуществлялась реструктуризация задолженности сельхозпроизводителей. Эти меры несколько улучшили ситуацию в отрасли, однако они явно недостаточны для решения системных проблем и преодоления затянувшегося упадка производства и переработки сельскохозяйственной продукции. Подробнее см.: Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса России // Российская экономика в 2007 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 362.

была осуществлена достаточно быстро, однако «количественные» результаты не обеспечили решения проблем сельского хозяйства и социальных проблем села.

Значимым явлением стал также практически нерегулируемый процесс весьма интенсивной концентрации сельскохозяйственных земель (бывших долей и т. д.) в руках новых «латифундистов», часто сопровождающийся переводом приобретенных (на далеких от рыночных условиях) земель в категорию земель поселений под дальнейшие инвестиционные проекты в сфере недвижимости и/или для перепродажи.

Уроки 90-х годов в сфере приватизации земель сельскохозяйственного назначения не получили должной оценки, и начиная с 2001 г. государство начало форсировать процесс передачи других категорий земель в частную собственность граждан и предприятий. Действуя по той же схеме — стремление к получению быстрых и высоких количественных показателей приватизации, — были предприняты неоднократные попытки «подстегнуть» процесс перевода земли и иной недвижимости в частную собственность предприятий и граждан путем ограничения сроков передачи земли в частную собственность предприятий¹, приватизации квартир гражданами², а также создания все новых и новых условий для передачи земли в собственность. Тем не менее к 2007 г. доля земель, находящихся в частной собственности юридических лиц, составила 0,4% всех российских земель, а в собственности граждан — 7,6% всех земель страны.

Факторы, препятствующие приобретению лицами прав собственности на землю, весьма многообразны и связаны с целым комплексом политических, экономических, социальных и административных причин. Применительно к отдельным категориям лиц более детально они будут рассмотрены ниже.

Теперь рассмотрим те из них, которые являются наиболее общими и имеют по сути системный характер.

Во-первых, это низкая ликвидность и низкая доходность использования значительной части земель, находящихся вне поселений, а также в небольших населенных пунктах.

Структура земельного фонда России по категориям земель по состоянию на 1 января 2007 г. отражена на рис. 16.1.

По данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), 82% кадастровой (рыночной) стоимости земель в России приходится на земли поселений, занимающих не более 1,9% территории страны³, т. е. 18% рыночной стоимости всех земель приходится на 98,1% территории страны.

Причинами такой низкой стоимости земли являются изобилие этого ресурса при низком спросе, бедность населения, неразвитость кредитной системы, отсут-

¹ Первоначальный срок — до 1 января 2004 г. — был продлен до 1 января 2006 г., потом до 1 января 2008 г., затем до 1 января 2010 г. Сейчас к ограничению срока добавилось и введение с 1 января 2011 г. штрафа за нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем «сроков и порядка переоформления» — от 20 до 100 тыс. руб. Начиная с 2007 г. помимо этого были установлены и стимулирующие активность покупателей цены приобретения земли у государства (см.: федеральные законы от 27 декабря 2005 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” и от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности”»).

² В настоящее время срок окончания бесплатной приватизации квартир установлен до 1 марта 2010 г. (см.: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (в ред. от 30 июня 2006 г.)).

³ <http://reality.rbc.ru/regions/news.shtml/?url=2006/04/10/4303841@region=msk>

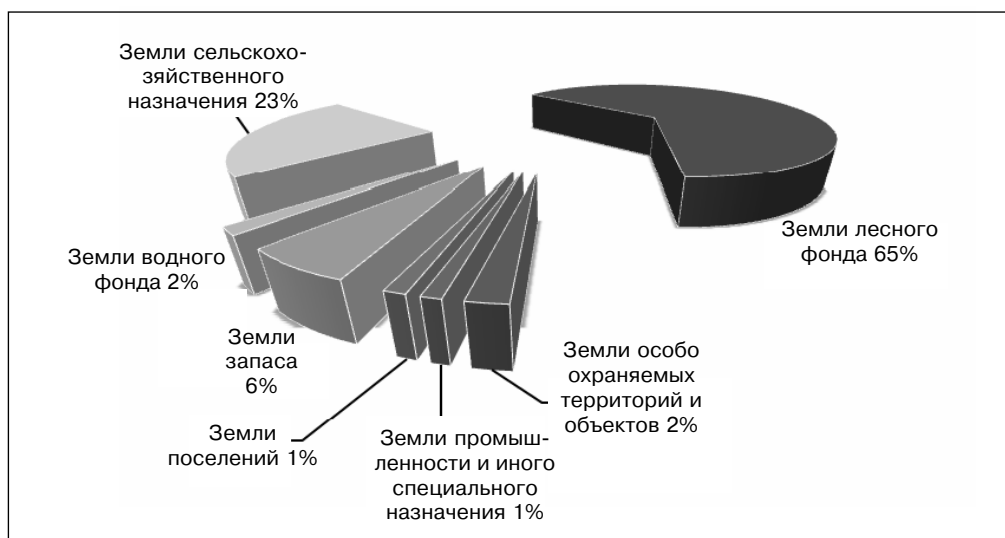


Рис. 16.1. Структура земельного фонда Российской Федерации (на 1 января 2007 г.)¹

стве газо- и электроснабжения, дорог, социальной инфраструктуры и т. п., развитого цивилизованного рынка земли. В конце 2006 г. в российское законодательство были внесены изменения, которые разрешают муниципалитетам использовать земельные участки для привлечения кредитов с целью инженерного обустройства под жилищное строительство. Однако, по словам представителя Алтайского края, зачастую земля оценивается в меньшую стоимость, чем стоимость инженерной инфраструктуры, для строительства которой берется кредит².

Во-вторых, недостаток финансовых средств для покупки земельных участков у значительного круга лиц и отсутствие возможностей для их привлечения в кредитных учреждениях.

Это в большей части касается мелких и средних компаний³ и физических лиц. С формальной точки зрения земельный рынок можно считать состоявшимся: начиная с 2004 г. в России ежегодно регистрируется более 4 млн сделок с земельными участками и наблюдается тенденция к росту. Так, в 2004 г. было зарегистри-

¹ Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика // www.land-in.ru. Графические данные приведены по материалам доклада Роснедвижимости «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2006 году».

Указанная структура выполнена Роскадастром по текущему юридическому состоянию земель. Реальная структура распределения земельного фонда Российской Федерации может отличаться от приведенной в ту или иную сторону в силу неполноты как кадастрового учета, так и законодательных новаций, допускающих, к примеру, существование лесов и вне земель, отнесенных к категории лесного фонда (Лесной кодекс РФ).

² Медведев призвал развивать систему кредитования под залог земли // www.realestate.ru, 18.04.07 г.

³ Недостаток оборотных средств, несмотря на постепенное снижение значимости этого фактора, продолжает оставаться значительным. По итогам 2007 г. он являлся препятствием для увеличения выпуска 33% российских предприятий. Подробнее см.: Помехи росту промышленного производства // Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 274.

ровано 4385 тыс. сделок, а в 2006 г. — 4545 тыс.¹ Однако при этом отношение капитализации рынка недвижимости к валовому внутреннему продукту в стране в 2006 г. не превышало 4%, тогда как в экономике развитых стран это соотношение приближается к 100%. Указанный уровень капитализации не позволяет активно привлекать инвестиции в данную сферу и совершенно недостаточен для России, обладающей огромными земельными ресурсами².

В-третьих, это недоверие к государству и негативные ожидания, связанные с незащищенностью прав собственности и происшедшим перераспределением активов ЮКОСа, «Руснефти», уголовным преследованием собственников компаний (помимо названных, например, ТНК—BP). Этот фактор является значимым для наиболее крупных компаний, а также обеспеченных граждан России, стремящихся в связи с этим к инвестированию в России в минимально необходимое число активов, либо инвестированию средств в высоколиквидные активы с целью их последующей продажи, либо обеспечению на политическом уровне их неприкосновенности. К числу высоколиквидных в земельной сфере относится 1,9% всех российских земель (в основном это земли крупных населенных пунктов). Это и есть тот объем земельного рынка, который без существенных изменений в государственной земельной политике может сформироваться самостоятельно.

В-четвертых, отсутствие в России массовой практики кредитования под залог земли, существенно снижающее инвестиционную привлекательность земельных ресурсов. Первый кредит под залог земли для развития крестьянско-фермерских хозяйств был выдан «Россельхозбанком» в апреле 2002 г.³ Практика показывает, что система кредитных услуг, связанных с использованием земли, может эффективно работать при наличии:

- нормативно-правового поля (собственность на землю, платность землепользования, возможность купли-продажи, аренды, залога земельных участков);
- земельной кадастровой системы (учет земельных участков, оценка земли, регистрация прав на землю, сервитуты и ограничения использования земли);
- кредитной системы (земельные и коммерческие банки, кредитные организации и учреждения);
- системы обеспечения легитимности залоговых операций (страхование, земельные биржи и аукционы, земельный (межевой) суд, ценные земельные бумаги, земельная инспекция);
- системы оказания консалтинговых услуг участникам залоговых операций (информационных, картографических, землемерных, землеустроительных и др.)⁴.

В России система кадастрового учета находится на этапе формирования, институты ограничения прав на землю (резервирования, сервитуты) только начинают получать развернутую правовую регламентацию и цивилизованное практическое воплощение; кредитная система недостаточно развита, кроме того, она

¹ См. здесь и далее: Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика // www.land-in.ru

² См. здесь и далее: «Реформирование земельных и имущественных отношений II», ТАСИС, 2006 г. С. 9 <http://www.landmarket.ru>

³ В Самарской области впервые в России выдан кредит под залог земли // www.agropoisk.ru

⁴ Подробнее см.: Лойко П.Ф. К проблеме создания инфраструктуры ипотечного кредитования под залог земли // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2002. № 4 // dpr.ru

испытывает дефицит средств в условиях мирового финансового кризиса. Земельных бирж и оборота ценных земельных бумаг нет. Поэтому рассчитывать в среднесрочной перспективе на коренное изменение ситуации не приходится.

В-пятых, системная коррупция на всех уровнях власти. Это проявляется в таких формах, как выделение наиболее доходных земельных участков контролируемым государственными чиновниками компаниям и аффилированным лицам, проведение аукционов и конкурсов с ограниченным числом участников и нарушением прав иных лиц, необходимость коррупционных выплат для получения разрешительной документации на строительство и решения иных вопросов, касающихся использования земельного участка и приобретения прав на него, и др.

В-шестых, низкий уровень организации и управления процессами межевания, проведения землеустроительных работ, инвентаризации зданий, их длительность и высокая стоимость, обусловленные монополией на эти виды услуг.

Фактически решение перечисленных задач, без которых преобразование земельных отношений невозможно, напрямую зависит от решения целого круга экономических, политических и управленческих проблем, связанных с дальнейшим развитием кредитной системы и инфраструктуры российских территорий, обеспечением неприкосновенности прав собственности, правовым регулированием вопросов, связанных с приобретением прав, использованием и налогообложением недвижимости, а также созданием эффективно работающих систем, обеспечивающих защиту прав и использование земель.

Стратегия быстрой, форсированной «одним прыжком» передачи прав собственности в условиях неопределенности прав федеральных и муниципальных властей на землю, несформированной системы учета прав на землю, низкой ликвидности большей части российских земель, отсутствия системы кредитования под залог недвижимости, а также широкого слоя предпринимателей и конкуренции не позволит обрести земельным активам наиболее эффективных собственников. Обратной стороной реализации такой стратегии вполне могут стать высокая концентрация земельной собственности и рост разрыва доходов различных социальных групп населения.

В то же время создание базовых условий, гарантирующих права собственников и необходимых для оборота земельной собственности, развитие соответствующих институтов наряду с постепенным перераспределением прав государственной собственности в частную способны в случае постоянного мониторинга и коррекции в регулировании процесса обеспечить более осмысленный переход от государственной монополии к частной собственности в естественном режиме и с соответствующей текущим возможностям скоростью.

Для реализации такой стратегии необходимо отталкиваться от существующей сегодня ситуации в земельной сфере и управлять процессом как формирования институциональных условий, так и происходящих изменений и практики применения новых правовых норм в отличие от нацеленности на результат, определенный количественными показателями. При таком подходе количественные показатели числа собственников будут являться индикаторами эффективности либо неэффективности реализуемой государством политики в сфере развития социальной инфраструктуры российских территорий, обеспечения защиты прав собственности, формирования необходимых земельной сфере институтов и их деятельности, уровня развития муниципального управления, борьбы с коррупцией.

Важнейшей частью земельной реформы является **приобретение земли в собственность под промышленными, транспортными, энергетическими и иными несель-**

скохозяйственными предприятиями. Достаточно упомянуть тот факт, что с земель промышленности и иного специального назначения, занимающих менее 1% территории страны, поступает более 90% всех собираемых земельных платежей. На протяжении долгого времени ключевой проблемой в этой сфере являлась высокая выкупная цена земли.

С принятием Земельного кодекса в 2001 г. было отменено право бессрочного пользования землей для всех приватизированных и частных предприятий. Эта новация стала основной наряду с переходом на права собственности (через выкуп) или аренду. Выкупная цена земельных участков определялась в соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (в многочисленных последующих редакциях). Она устанавливалась кратно ставке земельного налога в зависимости от численности населения в поселениях, которые разделены на три группы (свыше 3 млн человек, от 0,5 до 3 млн человек и менее 0,5 млн человек). Внутри установленных границ ставка выкупной цены определялась субъектом РФ самостоятельно, а до этого момента применялась соответствующая минимальная ставка земельного налога.

Многие регионы, принявшие решение о продаже земли, устанавливали максимально высокие цены выкупа. К таким регионам (по состоянию на начало второй половины 2002 г.) относились Рязанская, Тульская, Волгоградская, Ростовская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Омская, Кемеровская области, Алтайский, Хабаровский края, а также Удмуртия¹. В последующем цены выкупа претерпевали коррекцию, в некоторых регионах многократную и разнонаправленную, что также не способствовало росту числа предприятий, приобретающих земельные участки в собственность. Наряду с ними были и регионы, власти которых не допускали или явно тормозили выкуп земли, при этом субъектами РФ нередко принимались соответствующие нормативные акты, запрещающие либо блокирующие приватизацию земель поселений².

В результате после некоторых сдвигов в 2001—2002 гг. процесс оформления земельных участков промышленных и других предприятий в их собственность в последующие годы явно замедлился, а сроки переоформления прав на землю неоднократно переносились.

В целом по стране за 2006 г. было совершено 176,7 тыс. сделок по продаже государственных и муниципальных земель, что составляет примерно 3,9% числа всех сделок с землей. Из них на торгах — 10,7 тыс. (при том условии, что по закону сделки по продаже государственной и муниципальной земли должны осуществляться исключительно путем продажи на аукционах). Площадь продаваемых участков еще более незначительна. За 2006 г. было продано всего 262,7 тыс. га государственных и муниципальных земель, что составляет 0,01% всех государственных и муниципальных земель. При этом рост был почти стопроцентным — на 171,3 тыс. га по сравнению с 2005 г. Активнее всего государственная и муниципальная

¹ Подробнее см.: Российская экономика в 2006 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 645.

² К числу таких регионов (на протяжении 1994—2001 гг., а некоторые и до настоящего времени) относятся Москва, Чувашия, Мордовия, Калмыкия, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Тыва, Саха (Якутия), Пензенская, Калининградская, Костромская, Камчатская области, Краснодарский край и некоторые другие. Подробнее см.: Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах: Аналитический доклад фонда «Институт экономики города // www.urbanecomomics.ru

ципальная земля продавалась в Приволжском и Южном федеральных округах — 60,5 и 18,7% общей площади сделок соответственно¹.

*В июле 2007 г. были установлены более низкие цены выкупа земельных участков², максимальный размер которых не должен превышать 20% кадастровой стоимости земельного участка для городов с численностью населения свыше 3 млн человек и 2,5% кадастровой стоимости для земель, расположенных в иной местности. Такие условия приобретения земли распространяются на *коммерческие организации и индивидуальных предпринимателей*, если они являются собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений (в том числе возведенных на месте разрушенных или снесенных либо реконструированных зданий, строений, сооружений), если эти здания, строения, сооружения были отчуждены из государственной или муниципальной собственности (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»)³.*

Фактически речь идет о предприятиях, главным образом промышленных, возникших в процессе приватизации, а также о лицах, позже приобретших право собственности на недвижимые активы таких предприятий.

Предусмотренное снижение цены выкупа значительное. Такая новация — позитивный фактор для снижения издержек коммерческих предприятий на выкуп земли, она будет способствовать росту их капитализации, снижать инвестиционные риски и уже в среднесрочной перспективе даст ощутимый рост числа собственников земли. Так, например, в Санкт-Петербурге стоимость выкупа земельных участков под предприятиями в 13,5% кадастровой стоимости обеспечила к 2006 г. передачу в частную собственность 13% городской земли, что является самым высоким показателем по стране (5% по России в целом)⁴. При обращении предпринимателей в муниципалитеты с просьбой оформить земельные участки в собственность местная власть нередко отказывает в льготных условиях, предлагая оформить землю по 10-й кадастровой стоимости⁵.

Практическая проблема, с которой столкнутся предприятия при выкупе земельного участка под приватизированным предприятием, состоит в сложности подтверждения факта приватизации, который, собственно, и служит основанием

¹ Рынок земельных ресурсов РФ. Общая характеристика. С. 5—6 // www.land-in.ru

² Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности».

³ Помимо этого Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» в Земельном кодексе (п. 1.2 ст. 36) было закреплено, что цена продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, не может превышать их кадастровую стоимость. Кроме того, было установлено, что порядок определения цены этих земельных участков, их оплаты устанавливается Правительством РФ — для земельных участков, находящихся в федеральной собственности; органами государственной власти субъектов РФ — для земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ или государственная собственность на которые не разграничена; органами местного самоуправления — для земельных участков, находящихся в муниципальной собственности (п. 1.1 ст. 36 Земельного кодекса РФ в ред. ФЗ от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ).

⁴ В Петербурге самый большой процент находящейся в частной собственности земли по стране // www.gorodovoy.spb.ru, 9.10.06 г.

⁵ См.: *Васильева Ю.* Земля на семи справках // Российская бизнес-газета. 2007. дек.

для покупки земли по льготной цене. Теоретически такими документами могут быть и договор о продаже имущества между государством и каким-то лицом, и план приватизации. Однако возможна ситуация, когда покупатель через 10 или 20 лет после приватизации не имеет этих документов, они могут находиться в муниципалитете, в Росимуществе, в архивах, в Росрегистрации. Кроме того, встречаются планы приватизации, в которых нет пообъектного перечня. Есть и случаи, когда при приватизации больших имущественных комплексов в план приватизации забыли включить тот или иной объект недвижимости¹. В итоге тот факт, что на данном участке находилась приватизированная недвижимость, еще нужно суметь доказать. В настоящий момент представляется целесообразным обязать федеральные и органы власти субъектов РФ сформировать в кратчайшие сроки консолидированные списки приватизированных предприятий, а также установить подзаконным нормативным актом ограниченный жесткими сроками механизм получения сведений о приватизации предприятий и их недвижимых активах, данные о которых отсутствуют.

В связи с принятыми новациями по снижению цены выкупа нельзя не отметить, что значительная часть средних и мелких предприятий, нуждающихся в государственной поддержке, остается «за бортом» льготного порядка приобретения прав собственности на землю. И в этом смысле экономическая политика государства последних лет последовательна в обеспечении интересов крупного бизнеса и игнорировании аналогичных интересов мелких и средних компаний, поэтому задача создания для них приемлемых условий выкупа земли по-прежнему остается актуальной. В качестве вариантов могут быть рассмотрены кредитование на длительный срок с низкой процентной ставкой, рассрочка выплаты стоимости выкупа, а также бесплатная передача земли для предприятий, развитие которых приоритетно для экономики страны.

Для эффективного правоприменения новаций, связанных со снижением выкупной цены, немаловажным представляется вопрос *механизма реализации такого выкупа*. Он должен исключать получение земельного участка под предприятием с целью его последующей перепродажи, поскольку в этом случае основные премии от сниженной цены получают посредники, нередко являющиеся аффилированными с чиновниками структурами, а экономический эффект для государства будет мизерным. В настоящее время такого механизма нет.

В 2007 г. был принят ряд мер, направленных на совершенствование процедуры выкупа земельных участков. Так, в июле 2007 г. был определен *перечень документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок*², и *установлен запрет для органов власти и местного самоуправления требовать от заявителей предоставления дополнительных документов*, за исключением документов, предусмотренных указанным перечнем³. Введение этой нормы вполне может упростить процедуру для предприятий и граждан, не претендующих на льготный порядок выкупа.

¹ См.: Васильева Ю. Земля на семи справках // Российская бизнес-газета. 2007. дек.

² Приказ Минэкономразвития от 30 октября 2007 г. № 370 «Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения».

³ См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности».

Также в июле 2007 г. была предпринята попытка разрешения *проблем коллективного выкупа земельных участков, на которых расположены здания*, актуальная для предприятий малого бизнеса. Принятые новации уточняют порядок приобретения земельного участка в общую собственность и условия заключения договора аренды с множественностью лиц на стороне арендатора¹. Так, «если здание (помещение в нем), находящееся *на неделимом земельном участке*, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка *в общую долевую собственность или в аренду* с множественностью лиц на стороне арендатора *с учетом долей в праве собственности на здание*, если иное не предусмотрено Земельным кодексом и федеральными законами». В случае же «если в здании, находящемся на неделимом земельном участке, помещения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления или всем лицам на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, федеральными законами. При этом договор аренды земельного участка заключается с условием согласия сторон на вступление в этот договор иных правообладателей помещений в этом здании».

Предложенный механизм урегулирования приобретения прав общей собственности или прав аренды позволит в ряде случаев более эффективно осуществить согласование интересов собственников и арендаторов. Однако с правовой точки зрения вызывает вопросы фактически закрепленная в Законе невозможность приобретения права собственности на землю собственником помещения, если другим лицам помещения принадлежат на иных правах. В этом смысле права собственника, имеющего в числе соседей арендаторов, дискриминируются в связи с лишением их *права на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность*, закрепленного ст. 15 ЗК. Кроме того, согласно п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ, *отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, возможен только в случаях изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков и резервирования земель для государственных или муниципальных нужд* (в ред. Федерального закона от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ). Рассматриваемый случай к перечисленным основаниям не относится. Кроме того, такое ограничение на приобретение права собственности на землю для части собственников помещений нарушает п. 1 ст. 2 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в РФ» № 178-ФЗ, согласно которому «приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества», а также одно из основных положений земельного законодательства о необходимости «сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества *при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком*» (п. 11 ст. 1 Земельного кодекса (ЗК) РФ).

¹ См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности».

Этот механизм нуждается в доработке в целях исключения нарушения законных прав и интересов значительной группы граждан и юридических лиц. Приоритет удобства администрирования над правом, производным от права частной собственности, недопустим, поскольку такой подход государства ослабляет и без того недостаточно развитый и уязвимый институт частной собственности в России.

Процесс **передачи земли в собственность физических лиц** идет более высокими темпами. На 1 января 2007 г. в собственности граждан находилось 7,2% всех российских земель. Это связано с тем, что в 1990-х — 2000-х годах значительное число граждан приобрели либо получили земельные участки в пользование. К 2005 г. земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства (5,7 млн га) получили 16 млн человек, для коллективного садоводства (1,3 млн га) — 15,1 млн, для огородничества (0,6 млн га) — 6,6 млн, для индивидуального жилищного и дачного строительства (0,6 млн га) — 6,1 млн человек.

Земельный кодекс РФ 2001 г. закрепил *право граждан России на бесплатное получение земельных участков в собственность* в том случае, если они имели в фактическом пользовании земельные участки с расположенными на них жилыми домами, приобретенные ими в результате сделок, которые были совершены до 1 июля 1990 г.¹ При этом срок приобретения прав собственности законом не ограничен. А граждане, которым земельный участок предоставлен до введения в действие Земельного кодекса, т. е. до 30 октября 2001 г., для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, *вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок*, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность².

В июле 2007 г. были установлены более низкие цены выкупа земельных участков³ для граждан и некоммерческих организаций, если они являются собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, при условии, что такое право собственности возникло до 30 октября 2001 г.⁴, максимальный размер стоимости которых не должен превышать 20% кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 млн человек и 2,5% кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. Также с июля 2007 г. установлено, что земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения, находившиеся на 30 октября 2001 г. в собственности общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых являются

¹ Дата вступления в силу Закона СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР».

² Пункт 9.1 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ».

³ См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности».

⁴ Даты вступления в силу Земельного кодекса РФ, и если федеральными законами для указанных собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность (п. 2 ст. 2 № 137-ФЗ от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

общероссийские общественные организации инвалидов, предоставляются в собственность указанных организаций бесплатно¹.

В июне 2006 г. был принят Федеральный закон², предусматривающий введение с 1 сентября 2006 г., упрощенного порядка оформления дачных участков в собственность граждан («дачная амнистия»). За период действия «дачной амнистии» в Росрегистрации рассмотрено более 1 млн заявлений граждан о регистрации их прав в упрощенном порядке, из которых более 99,5% — положительно. В целом с октября 2006 г. среднесуточное количество обращений граждан возросло более чем в 2,5 раза³. Однако этот механизм не стал эффективным инструментом смены собственников в связи с крайне низким уровнем администрирования процесса оформления земли, в том числе недостаточностью его информационного сопровождения. Так, по данным Генеральной прокуратуры, по итогам 2007 г. из 30 млн собственников оформили свои права менее 100 тыс. — около 0,3%.

Наиболее типичными проблемами стали:

- сложность и длительность процедуры определения, уточнения площади и границ земельных участков путем межевания, необходимой для получения современного кадастрового плана участка при оформлении права собственности на землю. Кадастровые планы к 2006 г. имело лишь около 10% территории Российской Федерации⁴. В мае 2008 г.⁵ в Земельный кодекс были внесены изменения, предусматривающие, по мнению законодателя, упрощение порядка оформления земельного участка в собственность в связи с заменой необходимой ранее для регистрации прав земельной карты (плана) на кадастровый паспорт, составление которого требует значительно меньшего количества сведений и менее затратно по времени и усилиям. Это способно ускорить процесс оформления прав собственности на землю, составлявший, по данным из некоторых источников, в среднем не менее 1 года, однако не означает, что обычные инвентаризационные и технические процедуры перестали быть необходимыми, поскольку, например, данные об инвентаризационной стоимости, отсутствующие в кадастровом паспорте, могут потребоваться для заключения сделок, исчисления ставок налоговых платежей, а технические данные — для оценки строений. Кроме того, с октября 2007 г. введен упрощенный порядок регистрации права собственности на землю для тех, чей земельный участок состоит на государственном кадастровом учете, т. е. у владельца есть кадастровый план участка любой степени давности либо (при отсутствии такого плана) кадастровый номер участка. На

¹ Пункт 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ».

² См.: Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества».

³ Интервью главного государственного регистратора РФ, директора Федеральной регистрационной службы Министерства юстиции РФ С.В. Васильева. — <http://www.rosregistr.ru>

⁴ Разработка предложений по развитию рынка недвижимости и земли с целью учета интересов малого и среднего бизнеса (роль ТПП РФ и территориальных ТПП): Итоговый отчет Торгово-промышленной палаты РФ и информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус». 2006. С. 12.

⁵ Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»».

тех, чей участок не состоит на кадастровом учете, этот порядок не распространяется;

- *выдача Роснедвижимостью кадастрового плана с оговорками*¹, в этом случае высок риск конфликтов с соседями, местными властями и другими собственниками или владельцами прилегающих участков относительно границ землевладения. Кадастровый план из-за неполноты сведений не будет бесспорным доказательством для защиты своих границ участка, а сама неопределенность в этом вопросе будет с высокой степенью вероятности влиять на стоимость земельного участка в случае его продажи;
- *невозможность приватизации некоторых земельных участков*, если они расположены, например, вдоль шоссе и железных дорог, если это земли особо охраняемых природных территорий (заказники, природные парки) и др. В этом случае если земля принадлежит на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, то эти права сохраняются, а право собственности на землю владельцы приобрести не могут. Если же права на участок не определены, то, чтобы сохранить за собой землю, специалисты советуют оформлять долгосрочную аренду;
- *широко распространенный захват собственниками земли дополнительных участков земли* как общественных граничащих с участком земель, так и общих земель в пределах садового или дачного товарищества. Такие самовольно захваченные земли при отсутствии претензий других собственников оформляются в собственность посредством «дачной амнистии». Среди проблем, которые возникают впоследствии, — земельный налог, размер которого будет увеличиваться, а также риск возникновения спора с соседями-собственниками, в том числе с государством;
- *массовое самовольное возведение домов и иных строений на земельном участке*, требующее оформления прав собственности на постройки, разрешения на строительство (нередко задним числом), принятия дома в эксплуатацию и др. и являющееся дополнительным источником коррупционных выплат².

На практике проблема длительности оформления прав собственности на земельный участок и строение нередко решается посредством незаконных выплат как землеустроителям, так и их руководителям. По данным Российской ассоциации частных землемеров, размер взятки для чиновников составляет до 50% стоимости землеустроительных работ³. Помимо этого, по данным Генеральной прокуратуры, при реализации «дачной амнистии» допускается много нарушений законодательства, в числе которых ненадлежащее осуществление своих функций Росрегистрацией и Роснедвижимостью, должностные лица которых допускают случаи истребования у заявителей не предусмотренных законодательством доку-

¹ В настоящее время на регистрацию принимаются: кадастровый план, который не содержит сведений о земельном участке в полном объеме, в том числе при недостаточности сведений о местоположении (координатах) границ участка; кадастровый план, в котором указано, что сведения об участке нуждаются в уточнении, в том числе указано, что площадь участка ориентировочная, сведения о границах не позволяют однозначно определить данный земельный участок в качестве объекта недвижимости, сведения о земельном участке подлежат уточнению при межевании и т. п.

² Подробнее см.: Коммерсантъ. Деньги. — <http://www.kommersant.ru>, «Ваш дом и дача», 10.01.08.

³ См. здесь и далее: Реформирование земельных и имущественных отношений II. ТАСИС, 2006 г. С. 9. <http://www.landmarket.ru>

ментов, нарушение сроков рассмотрения заявлений, неправильного взимания государственной пошлины и др.¹

Несмотря на то что возможность оформления прав на землю без проведения межевания ускорила процесс оформления дачных участков в собственность граждан, такой подход представляется в целом низкоэффективным и необоснованным в связи с тем, что неопределенность границ земельных участков является фактором, способствующим в последующем возникновению конфликтов относительно прилегающих к границе частей участков, злоупотреблениям правом, например, при строительстве зданий и сооружений на спорной части участка, а также снижению стоимости земельных участков, обусловленному возможными издержками.

Достаточно сложно пока решается на практике и вопрос **передачи земельных участков в собственность граждан, проживающих в многоквартирных домах**. Причины для отказа в передаче в собственность традиционны — отсутствие утвержденной градостроительной документации, проекта межевания и т. п. Однако все эти обстоятельства не препятствуют в то же время предоставлению этого же участка, например, в аренду для строительства².

Наиболее сложным и неурегулированным продолжает оставаться вопрос границ будущего земельного участка. Нет критериев для установления максимального размера территории, которая может принадлежать жильцам одного дома, порядка определения земель, необходимых для общего пользования. Проблема сложна и тем, что, с одной стороны, существуют недостаточно умеющие пока самоорганизоваться будущие соседи, а с другой — чиновники, злоупотребления и коррупция которых в решении вопросов, касающихся прав на землю, особенно высока. Поэтому решение проблемы передачи в собственность земельных участков жильцам многоквартирных домов должно предусматривать законодательное урегулирование технической стороны проведения работ по определению границ земельных участков и механизм согласования публичных и частных интересов.

Одним из таких механизмов могут быть *публичные слушания*³. Обязательность проведения такой процедуры предусмотрена Градостроительным кодексом для принятия целого ряда решений: при подготовке проекта генерального плана (ст. 24), до утверждения проектов межевания и планирования территории (ст. 46), при подготовке проекта правил землепользования и застройки (ст. 31) и в некоторых других случаях⁴. Однако на практике институт публичных слушаний пока недостаточно развит как из-за низкой активности граждан в решении публичных вопросов, так и номинального (как правило) учета частных интересов при принятии решений по публичным вопросам. При этом для региональных нормативных актов характерно закрепление рекомендательного характера результатов публичных слушаний. Не существует и сложившейся судебной практики в этой сфере. Тем не менее именно этот механизм, предусматривающий разработку проекта решения о предоставлении земельного участка жильцам многоквартирного жилого дома главой района, его публикацию, вынесение на публичное слушание и принятие окончательного решения органом местного самоуправления с учетом

¹ См. здесь и далее: Доклад Генерального прокурора Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального собрания РФ. — <http://genproc.gov.ru>

² См., например, постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 27 июня 2006 г. № 1821/06.

³ См. здесь и далее: Собственником станет каждый. — <http://www.mugiso.e-burg.ru>, 29.05.08 г.

⁴ Статьи 39, 40, 32, 38 Градостроительного кодекса РФ.

результата публичного слушания, способен обеспечить учет и частных, и публичных интересов и стать основой для решения по определению границ земельного участка.

Несмотря на то что именно граждане являются сегодня тем локомотивом, который обеспечивает движение от государственной монополии на землю к созданию рынка земли, меры, принимаемые государством в сфере передачи земли в частную собственность физических лиц, недостаточны и неэффективны, а сам процесс передачи организационно и финансово не обеспечен. Низкий уровень организации процесса передачи и оформления земельных участков в собственность физических лиц, отсутствие достаточного числа специалистов по межеванию земли, длительные сроки оформления документов — факторы, тормозящие развитие процесса формирования рынка земли.

16.2.2. Общие проблемы земельных отношений и формирования рынка земли в России

Развитие рынка земли и недвижимости, определенное в числе приоритетных направлений государственной политики еще в 2000 г., а затем и в 2002, 2006 гг., идет крайне медленно, принимаемые в сфере правового регулирования оборота земли и оформления прав на землю законы и иные нормативные акты нередко не имеют обеспечения их исполнения, предусматривают решение задач при отсутствии соответствующих ресурсов и неопределенности способов их привлечения, а также несвоевременны и не согласованы между собой.

Кроме того, ряд регионов, игнорируя федеральные задачи, цели и законы, реализует собственную земельную политику, имеющую в ряде случаев прямо противоположную направленность. В итоге в 2008 г. задачи, определенные как ключевые еще в 2000 г. (создание системы общегосударственного земельного кадастра, единого объекта недвижимости на основе прав на землю, разграничение государственной собственности на землю и некоторые другие)¹, до сих пор не решены. Земельные участки под зданиями, сооружениями, организациями в собственности тех лиц, которым эти объекты принадлежат на праве собственности, не переданы; система ипотечного кредитования с использованием в качестве обеспечения земельных участков и других объектов недвижимости находится на начальной фазе развития.

Тем не менее интенсивность законотворчества в этой сфере можно оценить как высокую. 2006—2007 годы ознаменовались очередной активизацией деятельности государства в этой сфере. Был принят ряд законов, регулирующих новые условия приватизации земли, разграничения государственной собственности на землю, резервирования земельных участков, распределения доходов от использования земли между различными уровнями власти и некоторые другие. Предпринимается новая попытка формирования широкого слоя собственников земли, существование рынка земли без которых невозможно. Проводимая в земельной сфере экономическая политика, с одной стороны, продолжила решение некоторых базовых задач, а с другой — обнажила целый ряд проблем, препятствующих развитию рынка земли и земельных отношений.

¹ План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 годы, утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р.

Значимой проблемой, длительное время препятствующей приобретению прав собственности на землю, является **неразграниченность государственной собственности на землю между различными уровнями власти**. Установление публичного собственника на земельный участок имеет определяющее значение для решения вопроса о том, кому принадлежат правомочия по управлению и распоряжению этим участком.

При принятии в 2001 г. Закона «О разграничении государственной собственности на землю» предполагалось разграничить все земельные участки в стране между центром, регионами и муниципалитетами к 2008 г. Однако процедура разграничения оказалась настолько долгой, сложной и плохо регламентированной, что к 2006 г. удалось разграничить около 40% земель. Органы власти регионов и муниципалитетов не согласились с отнесением к федеральной собственности около 20 тыс. участков.

Со стороны властей отдельных регионов длительное время имело место сознательное затягивание процессов разграничения собственности на землю. Это было связано с тем, что до тех пор, пока права собственности четко не разграничены, платежи за аренду соответствующих участков земли и земельные налоги шли в областные или муниципальные бюджеты, что стимулировало противодействие процессу разграничения собственности. Зачастую вся процедура выкупа и регистрации прав на землю занимала 2,5—3 года, причем свидетельство о государственной регистрации права собственности на землю предприятие получало через полгода — год после заключения договора купли-продажи земельного участка¹. 70—80% собственников зданий при попытке выкупить землю получали отказ на том основании, что собственность на землю не разграничена, в связи с чем непонятно, какой уровень власти должен осуществлять продажу участка.

В итоге процесс разграничения погряз в затяжных спорах между уровнями власти и, по прогнозу МЭРТА, грозил завершиться не в 2008 г., а в лучшем случае в 2023 г.² Противоречия между различными уровнями власти, ведомствами и отдельными чиновниками приводили к длительной процедуре согласования и регистрации первичных прав собственности на землю.

Позитивные изменения наметились с принятием в апреле 2006 г. нового порядка³, упрощающего процедуру разграничения собственности на землю, в соответствии с которым если здание или строение находится в собственности РФ, то и земельный участок будет находиться в собственности РФ. Аналогичным образом решается проблема с региональными и муниципальными земельными участками. Земля, которая находится под частными объектами, признается неразграниченной, а единственным ее продавцом может быть только муниципалитет. Таким образом, отказать собственнику предприятия в выкупе участка на том основании, что неизвестен его продавец, с апреля 2006 г. на законных основаниях невозможно. С принятием нового Закона количество земельных участков, подлежащих

¹ Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах: Аналитический доклад фонда «Институт экономики города». С. 14—15. /www.asdg.ru

² Здесь и ниже использованы материалы: *Граник И.* Парламент упростил разграничение земель // Коммерсант. 2006. 8 апр.

³ Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, в Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса РФ”, Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ». Этим законом было прекращено действие ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».

разграничению, уменьшилось, по оценкам МЭРТа, на 20%. В последующем в этот порядок вносились изменения, но в целом принцип разграничения государственной собственности сохранился.

Кроме того, в апреле 2007 г. был закреплён новый порядок распределения доходов от использования и распоряжения землей между бюджетами разных уровней¹. Согласно ему в местный бюджет будет поступать 100% доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, а также 100% доходов от продажи имущества², находящегося в муниципальной собственности³ (ст. 62 Бюджетного кодекса РФ). Если государственная собственность не разграничена, то поступления в местный бюджет будут в ряде случаев ниже: например, доходы от продажи земельных участков, расположенных в границах поселений, могут составлять 50%, иные доходы — 80%. До разграничения государственной собственности на землю местные бюджеты получали 100% доходов от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства. Это в значительной степени являлось тормозом процесса разграничения земель и как следствие продажи земли частным лицам. Принятые новации фактически стали стимулом для представителей органов местной власти к более интенсивному участию в осуществлении разграничения государственной собственности на землю.

Уже весной 2008 г. появились официальные заявления некоторых региональных министров (например, Омской области) о заметном сокращении доли неразграниченных земель в крупных городах. Так, в Омске, например, за полтора года (с октября 2006 г. по март 2008 г.) количество неразграниченных земель на территории города уменьшилось на 32%⁴. Для области в целом это означает существенное сокращение доходов от использования имущества, кроме того, начиная с 2008 г. областные бюджеты потеряли порядка 30% доходов от аренды неразграниченной земли, которые теперь перераспределены в бюджеты городов и районов. В такой ситуации некоторые регионы, например Свердловская область, ищут способы сохранения уровня поступлений денежных средств в бюджет субъекта РФ.

В среднесрочной перспективе с высокой степенью вероятности можно прогнозировать снижение активности процесса разграничения государственной собственности на землю в связи с завершением этого процесса в отношении наиболее дорогих земель и снижением уровня мотивации региональных властей. Это требует мониторинга процесса разграничения земель, а также разработки новой системы стимулов для регионов и принятия соответствующих правовых норм.

Необходимость интенсивного проведения процесса разграничения государственной собственности на землю и его завершения в ближайшие годы очевидна: от него напрямую зависит оформление прав на землю, без которых существование рынка земли невозможно, и эффективное управление землями, находящимися

¹ 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 соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

² Кроме акций и иных форм участия в капитале.

³ За исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

⁴ См.: Шумак М. Почти треть территории Прииртышья официально никому не принадлежит // Российская газета—Прииртышье. 2008. 21 марта.

в государственной и муниципальной собственности. Разграничение государственной собственности на землю будет способствовать упрощению процедуры приобретения права собственности на землю, снизит остроту проблем в сфере градостроительной политики.

Принципы, положенные в основу разграничения государственной собственности на землю в 2001 г., а также отсутствие системы, мотивирующей регионы осуществлять разграничение земель, стали одним из ключевых факторов, тормозящих развитие рынка земли. Изменение правового регулирования этих вопросов даст новый толчок процессу разграничения, что не отменяет необходимости мониторинга процесса и введения новой системы мотивации регионов в среднесрочной перспективе.

Другой проблемой, не разрешенной до настоящего времени, является **формирование системы кадастрового учета**. В странах с рыночной экономикой сведения кадастра служат активами для привлечения кредитов и инвестиций. По оценкам аналитиков, до 50% кредитов в развитых странах предоставляется посредством ипотеки, что делает кадастр мощным катализатором роста экономики¹.

В России создание системы государственного кадастра недвижимости планируется завершить в конце 2011 г. Вступивший в силу в марте 2008 г. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»² предусматривает объединение двух учетных систем: Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и Бюро технической инвентаризации (БТИ). Новый кадастр должен создать правовую базу для государственного учета всей недвижимости и раскрыть понятие базы для налогообложения как процента от кадастровой стоимости земельного участка³. Положение Закона о создании единой федеральной информационной системы, в которую войдут государственный кадастр недвижимости и единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях, начнет действовать с 1 января 2012 г. По оценкам Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, для того чтобы Закон начал работать в полную силу, необходимо дополнительно принять около 50 федеральных нормативных актов⁴.

В отсутствие кадастровых документов на большинство российских земель вопрос определения границ земельного участка пока остается достаточно сложным.

¹ См.: *Васильева Ю.* Земля и дом в одном кадастре // Российская бизнес-газета. 2008. 4 марта.

² № 221-ФЗ от 24 июля 2007 г.

³ На первом этапе изменения коснутся деятельности землеустроительных организаций и БТИ, а также органов местного самоуправления в части предоставления земельных участков. В частности, вместо техпаспортов для регистрации права собственности будут предоставляться технические планы. А вместо землеустроительного дела на кадастровый учет необходимо будет представлять межевой план. Кадастр будет состоять из трех разделов: реестра объектов недвижимости, кадастровых дел и кадастровых карт. В государственный кадастр недвижимости могут быть включены земельные участки, здания, строения, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства. Также в кадастр вносятся сведения о прохождении Государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий. Положения Закона не применяются в отношении участков недр и предприятий как имущественного комплекса, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов, которые Гражданским кодексом РФ отнесены к недвижимым вещам. В странах с рыночной экономикой сведения кадастра являются активами для привлечения кредитов и инвестиций.

⁴ См. здесь и далее: Хотите кадастровый паспорт? Возьмите еще и технический: Интервью генерального директора ГУП «Леноблинвентаризация» И. Черных. — <http://www.kadis.ru>, 18.03.08 г.

Он должен решаться исходя из фактически используемой площади и в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства (п. 7 ст. 36 Земельного кодекса РФ), с учетом требований градостроительных регламентов¹, которые определяют виды разрешенного использования земельных участков, их предельные (максимальные и/или минимальные) размеры, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 Градостроительного кодекса РФ). Кроме того, должна быть утверждена документация по планировке территории и межеванию. Нередко размер прилегающей к зданию территории определяется чиновниками достаточно субъективным образом, что является фактором, способствующим коррупции и нарушению прав землевладельцев. На практике передача земельного участка в собственность в ряде случаев осуществляется в размерах площади основания расположенного на нем здания, строения, сооружения, т. е. продажа только «подошвы» здания, без примыкающей территории, необходимой для его обслуживания и нормального функционирования. А оставшаяся часть земельного участка предлагается к выкупу по существенно более высокой цене.

В арбитражной практике пока также не сложилось единого подхода к определению размера земельного участка, подлежащего передаче в собственность. Одни суды при определении размера земельного участка исходят из понятия «фактически используемая площадь земельного участка», понимая под ним площадь земельного участка, находящуюся под зданием, другие — весь земельный участок согласно плану, представленному покупателем и удостоверенному органом государственного земельного кадастра. Именно такая позиция представляется верной и соответствующей не только закону, но и самой идее, положенной в основу приватизации земли. Высший арбитражный суд еще в 2004 г. в постановлении по конкретному делу² об отказе в предоставлении права выкупа земельного участка указал, что именно передача земельного участка в полном размере, согласно плану, соответствует требованиям Закона.

Существенной проблемой продолжают оставаться высокие монопольные цены на услуги в сфере формирования земельных участков, инвентаризации зданий и сооружений, а также межевания земли.

Рынок кадастровых услуг в период перехода к новой кадастровой системе (минимум до 2010 г.) будет находиться под контролем Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)³. Первоначально предполагалось, что законы о кадастровом учете и о землеустройстве позволят сделать эту сферу рыночной. Однако проблема до сих пор не решена. Вступивший в силу с 1 марта 2008 г. Закон «О государственном кадастре недвижимости» предусматривает создание системы саморегулирующихся организаций кадастровых инженеров и формирует требования к деятельности в этой сфере. Кадастровые инженеры начали свою деятельность по подготовке технических документов, связанных с определением и описанием характеристик объектов недвижимости, с 1 марта 2008 г., однако еще до 1 января 2011 г. наряду с ними будут действовать и старые специалисты в сфере землеустройства. Деятельность БТИ в сфере инвентаризации тоже будет осуществляться до 2010 г., поэтому рыночных отношений в этой сфере пока нет.

¹ Статья 85 Земельного кодекса РФ.

² Дело № 4345/04 от 17 августа 2004 г. о признании незаконным решения администрации Клинского района Московской области.

³ Деятельность агентства в настоящее время регулируется постановлением Правительства РФ № 456 от 12 июня 2008 г. «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости».

По данным Генеральной прокуратуры¹, к началу 2008 г. почти в 50% субъектов РФ органы исполнительной власти не реализовывали предоставленные им Законом полномочия по установлению предельных максимальных цен на работы по проведению территориального землеустройства, а также по финансированию таких мероприятий. В итоге цены в пределах одной области, но в разных ее районах существенно различаются. Так, например, в Серпуховском районе Московской области стоимость межевания участка составляла примерно 2 тыс. руб., а в Одинцовском — более 20 тыс. Многочисленные жалобы граждан на невозможность оформления земельных участков в порядке «дачной амнистии» стали причиной принятия Московской областной думой закона, закрепившего, что стоимость услуг по межеванию не может превышать 450 руб. за сотку, а общая стоимость работ — 7 тыс. руб. независимо от размера участка. Такой порядок будет действовать до 1 января 2010 г. — даты окончания «дачной амнистии». Однако депутаты не исключают, что землемеры перейдут на серые схемы оказания услуг². Некоторые регионы находят другие решения. Так, в Свердловской области, например, в целях решения проблемы высокой стоимости услуг по межеванию было предложено частично оплачивать эти расходы из местных бюджетов. В Нижнем Тагиле из бюджета уже выделены деньги и есть списки малоимущих граждан, которые претендуют на такую льготу³.

Возможным вариантом решения проблемы высоких цен на переходный период может являться введение максимально допустимого уровня цен на землеустроительные, кадастровые, инвентаризационные услуги, а также активизация деятельности ФАС в сфере надзора за соблюдением установленных тарифов и проверки деятельности частных структур, действующих на рынке этих услуг.

Другая проблема, связанная с кадастровым учетом, — **адекватность определения кадастровой стоимости земли**. Факты неадекватной оценки земельных участков, выявленные контрольно-счетной палатой, имели место, например, в Ленинградской области⁴.

Актуальность проблемы связана с закрепленной постановлением Правительства РФ обязанностью проведения переоценки земли не реже одного раза в пять лет⁵ в целях приведения ее стоимости в соответствие с рыночными ценами. От этой оценки начиная с 2007 г. зависит и стоимость выкупа земли, и размер арендной платы, а в перспективе, возможно, и размер налога на недвижимость, поэтому адекватность кадастровой оценки является фактором, обеспечивающим законность получаемых государством платежей за землю, а также фактором стабильности собственности. На практике результатом кадастровой переоценки земли иногда становятся снижение стоимости для одних категорий покупателей (чаще физических лиц) и существенное ее повышение, иногда в разы, для других (чаще юридических лиц). Такие факты имели место в Омске⁶. Несмотря на негодование по

¹ Доклад Генерального прокурора Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ. — <http://genproc.gov.ru>

² Депутаты Мособлдумы опасаются саботирования новых цен на межевание. — <http://www.fsir.ru>

³ <http://hghlt.yandex.net>

⁴ Подробнее см.: Проблемы выкупа и аренды земельных участков предприятий // Российская экономика в 2006 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 655.

⁵ Пункт 3 Правил проведения кадастровой оценки земель, утвержденных постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2007 г. № 316.

⁶ Подробнее см.: Серова В. Кадастр не на подъеме // Российская газета — Прииртышье. 2008. 26 марта.

этому поводу представителей бизнеса, в том случае, если оценка действительно является рыночной и не завышена, что требует проверки и оценки, она должна быть сохранена. Однако представляется необходимым определение отраслей и/или направлений деятельности, для которых государство снизит размер стоимости выкупа земли, например, на 30—50% от кадастровой стоимости. При этом выбор должен быть осуществлен исходя из необходимости восстановления и развития наиболее проблемных отраслей экономики (сельского хозяйства, например) в целях поддержки и создания в них рентабельных предприятий. Такие меры будут эффективны в целях реальной поддержки малого бизнеса в тех отраслях, где его существование наиболее экономически целесообразно. Кроме того, представляется необходимой реализация системы федеральных мер контроля за определением кадастровой стоимости земель в регионах.

Еще одной проблемой для целого ряда крупнейших российских компаний стали **сложности оформления сервитутов** — прав ограниченного пользования чужими земельными участками, по которым проложены газопроводы, ЛЭП, линии связи и др., являющиеся их собственностью. Например, общая протяженность принадлежащих ОАО «Газпром» подземных магистральных газопроводов и газопроводов-отводов составляет 151,6 тыс. км, протяженность линейных объектов, находящихся в эксплуатации ОАО «ФСК ЕЭС», составляет порядка 44,3 тыс. км. Соответственно площадь земельных участков, права на которые подлежат переоформлению, измеряется десятками тысяч гектаров. Такие же проблемы переоформления прав на землю стоят перед коммунальными, дорожными службами, организациями связи¹.

Подводя итоги изменений, происшедших за последнее время в сфере решения базовых вопросов регулирования земельных отношений, невозможно не отметить попытки преодоления застоя и существующих системных препятствий посредством нового правового регулирования в сфере разграничения государственной собственности, проблем кадастрового учета, условий приобретения прав собственности и регистрации прав на земельные участки. Однако принимаемые меры нередко фрагментарны, исправляют концептуальные промахи и существенные недоработки избранных моделей регулирования правоотношений, связанных с землей. Некоторые принятые новации нуждаются в доработке. К числу наиболее острых и требующих регулирования по-прежнему относятся вопросы демонополизации рынка услуг по землеустройству, инвентаризации зданий, создания эффективной системы контроля за деятельностью органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в земельной сфере.

16.2.3. Некоторые проблемы прекращения и ограничения прав собственников земельных участков, а также землевладельцев и землепользователей

Одним из важнейших аспектов функционирования рынка земли и эффективности использования земли является необходимость обеспечения прозрачности, законности и справедливости при принятии государством решений, затрагивающих права и интересы собственников земли, землевладельцев и землепользователей.

¹ Подробнее см.: Реформирование земельных и имущественных отношений II. ТАСИС, 2006 г. С. 9. — <http://www.landmarket.ru>

Защита прав собственности и необходимость обеспечения ее неприкосновенности были определены Правительством РФ в прогнозе социально-экономического развития на 2002—2004 гг. в качестве приоритетной задачи в сфере создания благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата в стране.

Вместе с тем целый ряд вопросов, касающихся прав собственников земли и землевладельцев, до настоящего времени так и не получил разрешения. Наиболее проблемными в этой сфере являются механизмы изъятия и резервирования земельных участков.

Государственная регламентация вопросов изъятия земельных участков осуществлена таким образом, что *на федеральном уровне имеется неограниченная возможность введения федеральным законом новых оснований для произвольного толкования понятия «государственные нужды», а на региональном — произвольного толкования понятия «муниципальные нужды»*. Такое регулирование в условиях системной российской коррупции влечет массовые злоупотребления и нарушения прав граждан в сфере оборота недвижимости. По данным Генерального прокурора РФ Ю. Чайки, «более чем в 1,5 раза возросло количество обращений в органы прокуратуры о противозаконных захватах земельных угодий сельхозпредприятий, незаконных действиях по скупке паев и земельных долей, незаконном их отчуждении и регистрации права собственности на них посредством мошеннических действий. Прокурорами вскрыто более 25 тыс. нарушений в деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, для устранения которых внесено свыше 7 тыс. представлений, принесено без малого 11 тыс. протестов на незаконные правовые акты, возбуждено почти 3 тыс. административных производств». Кроме того, по оценкам Ген-прокурора, земля все чаще становится объектом рейдерских атак¹.

Сегодня вопрос стоит фактически о том, оставить ли за чиновниками — федерального и регионального уровня — в определенной части право усмотрения в вопросах изъятия и резервирования земель (и тогда необходима реализация целого комплекса мер контроля за адекватностью использования такого права) либо исключить такое усмотрение в связи с невозможностью противостоять массовому принятию решений, далеко не всегда соответствующих публичным интересам, нередко коррупционных. И все это помимо и так остро необходимых мер по надзору за соответствием регионального законодательства федеральному.

Публичными интересами в отсутствие внятной государственной позиции по этому вопросу считаются субъективные представления руководителей регионов и других лиц, наделенных правами изъятия и резервирования земель, о полезности и целесообразности изъятия или резервирования земель, о необходимости развития региона тем или иным способом, а также некоторые федеральные законы, необоснованно наделяющие преференциями отдельные категории лиц, например госкорпорации. Ответом на вопрос, способно ли государство отличить публичные интересы от иных, представленных как публичные и легализованных посредством актов органов власти разного уровня, сегодня является твердое «нет». Поэтому остро необходимым является определение государством своих публичных интересов в сфере изъятия и резервирования земли и их обнародование, а также реализация системы мер, направленных на отмену или приведение в соответствие с ними федерального и регионального законодательства и принимаемых предста-

¹ В России участились случаи рейдерских захватов земель. — <http://www.zemsovetmo.ru>, 18.06.07 г.

вителями государственной власти решений. Представляется целесообразной активизация деятельности правоохранительных органов в сфере надзора за законностью изъятия и резервирования земель и пресечения совершения уголовно наказуемых деяний, изменение и доработка правового регулирования этих вопросов, с тем чтобы максимально ограничить возможности чиновничьего усмотрения при принятии правовых актов и решений, касающихся изъятия и резервирования земель.

Изъятие земельных участков государством

Проблема изъятия государством земельных участков¹ у собственников, владельцев и арендаторов — частных лиц является в настоящее время одной из актуальных в связи с ростом числа крупных государственных и частных проектов, требующих привлечения дополнительных ресурсов, в том числе земельных. 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 большей степени связано с высокой концентрацией капитала и высоким уровнем прибыли от использования земли, а также с 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.

Правовая неопределенность в сфере изъятия земли для государственных и муниципальных нужд связана с несколькими факторами. Действующая редакция Земельного кодекса 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 изъятия для этого земельных участков спорить невозможно, однако в целях защиты прав владельцев и собственников земли представляется важным законодательно закрепить обязанность органов государственной власти РФ и субъектов РФ не менее чем за год публиковать принятые решения и планы по изъятию земли, а собственников и владельцев земельных участков наделить правом обжалования таких решений в связи не только с несогласием с размером выплачиваемой компенсации, но и с отсутствием, по их мнению, причин принятия именно такого решения, ведущего к лишению прав на земельный участок. Такие иски (жалобы) могут быть коллективными.

Кроме этого предусмотрена 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

¹ Под изъятием земли в данном случае мы понимаем как принудительное прекращение прав собственности, так и принудительное прекращение прав постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, права безвозмездного срочного пользования земельным участком.

ст. 49 ЗК РФ). 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, указывающие в качестве основания изъятия земли «иные предусмотренные федеральными законами случаи», закреплены в числе оснований принудительного прекращения прав на землю (пп. 7 п. 2 ст. 45 ЗК РФ) и прекращения прав аренды по инициативе арендодателя (пп. 7 п. 2 ст. 46 ЗК РФ) и введены в декабре 2006 г.¹ 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 сильно уязвимым и зависимым от чиновников, которые сегодня лишь в единичных случаях привлекаются к ответственности за злоупотребления в сфере предоставления и изъятия земли.

Помимо собственно указанных оснований изъятия земли проблемой, порождающей многочисленные злоупотребления, является само *понятие государственных и муниципальных нужд.*

Во избежание существующих злоупотреблений и нарушения прав собственников и владельцев земли, а также пресечения и предотвращения личных трактовок публичных интересов представляется необходимым законодательное закрепление понятия «государственные и муниципальные нужды» и критериев для определения соответствия им принимаемых правовых актов и решений наряду с исключением в отношении изъятия земли всех норм об «иных обстоятельствах» и «иных случаях», предусмотренных федеральным законом, а также законами субъектов РФ.

Другой проблемой в сфере изъятия и резервирования земель является расширение полномочий государственных органов в земельной сфере при отсутствии эффективных механизмов административного контроля.

Введенный в мае 2007 г. порядок резервирования земли предусматривает, что 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 от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ²). 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 за деятельностью 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 ос-

¹ Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ.

² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».

новании документов территориального планирования, утверждаемых Правительством РФ (п. 4 ст. 9, ст. 11 Градостроительного кодекса РФ, ст. 3 ФЗ от 29 декабря 2004 г.). Однако 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-ФЗ¹.

Органы местного самоуправления наделены с 1 января 2007 г. правом принятия решений о развитии застроенной территории, которые могут быть инициированы органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, физическими или юридическими лицами при наличии градостроительного регламента, а также местных нормативов градостроительного проектирования (п. 2 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ), и могут заключить при этом договор 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 договора 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 сельскохозяйственного назначения (не находящимися в пользовании граждан и юридических лиц) субъектам РФ путем включения таких земель в границы населенных пунктов в целях развития жилищного строительства, объектов социальной инфраструктуры². В целом эту 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, и хорош для целей администрирования, но явно недостаточен для реализации крупных проектов. Побочным продуктом такой новации явилась реализация таких проектов, которые требуют освобождения и прилегающих земельных участков, результат — изъятие земельных участков, используемых частными лицами и 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 законного и обоснованного изъятия земли в связи как с неопределенностью совокупности объектов земельной собственности, в отношении которых должны реализовываться полномочия, так и с отсутствием механизмов эффективного административного и судебного контроля за принимаемыми субъектами РФ и муниципальными органами власти правовыми актами, нередко нарушающими законные права и интересы собственников и владельцев земельных участков.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».

² Статья 3.2 Федерального закона от 25 октября 2007 г. № 137-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г.) «О введении в действие Земельного кодекса РФ».

Необходимо принять во внимание и проблемы получения собственниками, землевладельцами и землепользователями компенсации за изъятый земельный участок, а также за убытки, причиненные 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 нужд¹, 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.

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 землепользования². (См., например, постановление ФАС Дальневосточного округа от 6 ноября 2007 г. по делу № Ф03-А51/07-1/4389.)

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 60-х годов по настоящее время и доказывать многочисленные факты правопреемства (см., 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 невозможным, поскольку любые пробелы и формальные несоответствия в этой «исто-

¹ Статья 63 Земельного кодекса РФ закрепляет следующие гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд:

— предоставление по желанию лиц, у которых изымаются (в том числе выкупаются) земельные участки, равноценных земельных участков перед изъятием (выкупом);

— осуществление изъятия земельного участка после возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;

— а также после возмещения в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Кроме того, **собственнику** земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд наряду с этими гарантиями должна быть возмещена **рыночная стоимость земельного участка**, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок (п. 4 ст. 63 ЗК РФ).

² 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 РФ в редакции Федерального закона № 21-ФЗ от 28 февраля 2007 г.)

рии» могут стать основаниями для признания факта незаконности владения землей и как следствие отсутствия прав на получение компенсации за ее изъятие.

Кроме этого государством были приняты нормы, сужающие права частных лиц в сфере получения справедливой компенсации в случае изъятия земельных участков. Так, например, с 1 января 2008 г. в случае изъятия земель для государственных или муниципальных нужд собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам земли не будут возмещаться потери сельскохозяйственного производства (п. 4 ст. 32 ЗК РФ в редакции 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 оценкам некоторых экспертов¹, были значительными, а порядок возмещения — трудоемким. Это способствовало эффективной охране земель сельскохозяйственного назначения и препятствовало их изъятию для государственных нужд, особенно в таких регионах, как Кубань, где основой экономического потенциала является агропромышленный комплекс, включая находящиеся до сих пор в районе Сочи зоны сельскохозяйственного назначения².

Особого рассмотрения требует *введение особого порядка изъятия земельных участков в связи со строительством объектов для проведения Олимпиады в Сочи*, что продолжает сегодня оставаться одной из наиболее актуальных проблем в сфере земельных отношений. В связи с этим был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ³, 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. А принятый Закон предусматривает на период с 1 января 2008 г. до 1 января 2012 г. действие в Краснодарском крае иного порядка изъятия земли, предусматривающего минимальные сроки для каждого этапа процедуры изъятия: для уведомления об изъятии — 7 дней с момента принятия решения (по Земельному кодексу РФ (ЗК) — 1 год); для публикации решения о резервировании / изъятии — 7 дней со дня его принятия (в ЗК 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 ЗК такие положения о сроках тоже отсутствуют) (п. 18—24 ст. 15 № 310-ФЗ).

Оценка изымаемого земельного участка и причиненных убытков будет осуществляться оценщиком, договор с которым будет заключать администрация Краснодарского края и госкорпорация «Олимпстрой» (п. 21 ст. 15 № 310-ФЗ)⁴.

¹ Комментарий к Земельному кодексу РФ с постатейными материалами и судебной практикой / Под ред. С.А. Боголюбова // www.garant.ru

² www.sochiadm.ru

³ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI параолимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

⁴ В апреле 2008 г. был проведен конкурс в целях привлечения оценщиков для определения стоимости выкупаемой земли. «Олимпстроем» из 38 оценочных компаний, подавших заявки, было выбрано 4 компании («АБМ-партнер», НОУ ИОУС КубГТУ, «Спецоценка» и Центр экономических и правовых экспертиз). См.: Щеглов А. Олимпиада оценщиков. <http://www.ng.ru>, 29.04.08 г.

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 № 310-ФЗ). Сама идея и условия, которые при этом должны быть соблюдены, выглядят по меньшей мере нелепостью.

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 участка и/или расположенного на нем объекта недвижимости (п. 31 ст. 15 № 310-ФЗ). При этом вынесенное решение суда об изъятии земельных участка и/или расположенных на них иных объектов недвижимого имущества подлежит немедленному исполнению (п. 33 ст. 15 № 310-ФЗ), т. е. пока собственник или владелец 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 выплат за изымаемые участки, то они будут осуществляться либо госкорпорацией, либо организациями, ведущими строительство олимпийских объектов (п. 32 ст. 15 № 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 необходимыми условиями, от которых будет зависеть адекватность размера выплат за изымаемые земельные участки и причиненный ущерб, являются достаточность средств, выделенных на подготовку к Олимпиаде и выкуп земли, и эффективный административный контроль, который может быть осуществлен только правительством. По мнению директора «Спецоценки» (компания, выигравшей конкурс на проведение оценки стоимости выкупаемой в Сочи земли) Д. Канашко, на конечный результат оценки косвенно будет влиять и размер выделенного бюджета компенсаций. По его мнению, одна из главных про-

блем — оценка размера упущенной выгоды в случае изъятия земель, такие методики есть, но применимость их пока обсуждается¹.

Закон не содержит механизмов, обеспечивающих защиту интересов собственников и владельцев земли, а также препятствующих злоупотреблениям чиновников, от которых зависит определение рыночной стоимости земли, способ проведения оценки, порядок выплаты сумм компенсаций, 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 частные интересы в сфере изъятия земли. По оценкам журнала «Эксперт», потенциал махинаций с сочинской землей — миллиарды долларов, а гарантия от них одна — честные имена президента страны и руководителя «Олимпстроя»². По информации первого вице-губернатора Краснодарского края А. Ремезкова, всего в Сочи для размещения объектов Олимпиады-2014 предстоит изъять более 3 тыс. земельных участков³. По заявлению генерального директора организационного комитета Сочи-2014 Д. Чернышенко, проблема вокруг изъятия земель в Сочи является «надуманной, специально гипертрофированной в угоду каким-то другим интересам». Кроме того, он отметил, что ожидается малое количество скандалов, связанных с изъятием земель, поскольку «95% территорий, которые планируются под застройку, принадлежат государству, поэтому в принципе поле для конфликта очень маленькое»⁴. 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. Поэтому 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, то чем была вызвана необходимость введения настолько жесткой административной процедуры выкупа, исключаящей 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

¹ См.: *Шеглов А.* Олимпиада оценщиков. <http://www.ng.ru>, 29.04.08 г.

² См. здесь и далее: *Рубченко М.* Не Зевсом сделанные // *Эксперт*. 2007. № 35. С. 75.

³ Вступил в силу особый порядок изъятия земель под объекты Олимпиады-2014 // www.rosbaltssouth.ru, 01.01.08 г.

⁴ Чернышенко: проблема изъятия земель в Сочи надумана // *Эхо Москвы* / www.gazeta.ru, 03.10.07 г.

только земли, находящиеся в частной собственности¹, 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 № 310-ФЗ).

По словам экс-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 находятся в государственной или муниципальной собственности и 679 га — у частных и юридических лиц». Кроме того, по заявлению экс-министра, будет «сделано все, чтобы максимально обеспечить права граждан», а покупка земель у граждан будет осуществлена «по справедливой рыночной цене», контроль за этим будет осуществляться корпорацией «Олимпстрой»².

В марте 2008 г. бывшим главой «Олимпстрой» С. Вайнштоком на заседании Государственной Думы РФ было заявлено, что, по предварительным оценкам, на выкуп земли для строительства олимпийских объектов потребуется примерно 82,5 млрд руб., или половина всего бюджета Олимпиады. Проведенные ранее оценки не учли, например, стоимость выкупа земли в Имеретинской долине, составляющую, по оценкам экспертов, более 80 млрд руб. Кроме того, не учтено, что рост стоимости земли в Сочи продолжается. За год с того момента, как стало известно о том, что Сочи будет претендовать на проведение Олимпиады, стоимость выросла на 100%. По оценкам некоторых экспертов, рост размера бюджета подготовки к проведению Олимпиады в 2—3 раза является обычным, максимально он достигал 5 раз.

Резервирование земель

Проблема резервирования земель относится к числу широко обсуждавшихся в 2006—2007 гг. Порядок резервирования земель в Земельном кодексе до мая 2007 г. предусмотрен не был, что порождало принятие руководителями регионов решений исходя из собственных представлений о потребностях области, края, республики, городов федерального значения. В связи с этим большие надежды возлагались на законопроект о резервировании земель, разработанный МЭРТом и предусматривающий достаточно подробную регламентацию процедуры резервирования земельных участков в Земельном кодексе. Законопроект не без оснований подвергся серьезной критике, которая, однако, не стала поводом для его доработки, а обусловила принятие изменений в Земельный кодекс в таком сокращенном объеме, что по существу процедура резервирования земель так и осталась неурегулированной. Принятие нормативного акта о порядке резервирования земельных участков было отнесено к компетенции Правительства РФ (п. 4 ст. 70.1 ЗК РФ). Спустя год после принятия правовых норм о резервировании, к июню 2008 г., такой нормативный акт по-прежнему отсутствует.

Принятым в мае 2007 г. Федеральным законом³ процедура резервирования земель урегулирована в Земельном кодексе следующим образом:

¹ Так, Законом предусмотрено, что при заключении соглашения об изъятии земли **условие о выкупной цене земельного участка** и/или расположенных на нем объектов недвижимости **является обязательным только в том случае, «если земельные участки и/или расположенные на них иные объекты недвижимого имущества находятся в частной собственности»** (подп. 1 п. 25 ст. 15 № 310-ФЗ).

² Козак: выкупать землю в Сочи будут «по справедливой рыночной цене» // www.rosbalt.ru, 05.02.07 г.

³ Федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».

- предусмотрена *возможность ограничения некоторых прав собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков*, а именно права возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения, а также права проводить оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты (п. 1 ст. 56.1; п. 1 пп. 2.3 ст. 40 ЗК РФ);
- установлено, что *ограничения права собственности и иных прав на земельные участки в связи с резервированием земель могут быть установлены как Земельным кодексом, так и другими федеральными законами* (п. 2 ст. 56.1 ЗК РФ).

Такая формулировка допускает возможность принятия любых федеральных законов, предусматривающих ограничение прав собственников, землевладельцев и землепользователей.

Закрепляются следующие положения:

- 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, и в некоторых иных случаях действует двадцатилетний срок резервирования (п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ);
- резервирование земель допускается в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, «а также в пределах иных необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд территорий» (п. 2 ст. 70.1 ЗК РФ) и еще в целом ряде случаев¹;
- правами резервирования земли обладают не только федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, но и органы местного самоуправления (ст. 9–11 ЗК РФ).

¹ В исключительных случаях, связанных с:

- 1) выполнением международных обязательств Российской Федерации;
- 2) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов:
 - объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;
 - объекты использования атомной энергии;
 - объекты обороны и безопасности;
 - объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
 - объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
 - объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;
 - линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
 - объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;
 - автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения (в ред. Федеральных законов от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ и от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ);
- 3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к резервированию земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, — в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, перечень оснований для резервирования земель достаточно широк и может расширяться как принятием федеральных нормативных актов, так и актов органов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вопросы о том, как и в каком размере выплачивается компенсация владельцам и собственникам земельных участков, об условиях и порядке принятия, сроках реализации решений о резервировании законом не урегулированы. Кроме того, представляется неоправданным введение резервирования в целях «размещения объектов капитального строительства». В связи с существующим в России дефицитом жилья, для устранения которого требуется более 35 лет при существующих темпах строительства¹, в случае решения этой проблемы за счет изъятия земель, находящихся в собственности лиц либо предоставленных им во владение и пользование, это способно стать механизмом административного передела прав на землю. В целом отсутствие в законе самого 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. Существующая сегодня ситуация в сфере резервирования исключительно благоприятна как для принятия решений, обусловленных субъективным пониманием публичных интересов представителями государственной власти, так и для нарушения прав собственников земли, землевладельцев и землепользователей, извлечения коррупционных доходов.

Эффективность действия предложенного механизма резервирования будет зависеть главным образом от решений чиновников федерального и регионального уровней и от действенности административного контроля в этой сфере. Вообще желание представителей государства изымать и резервировать землю, в том числе находящуюся в частной собственности, которой всего 7,6% от всех земельных ресурсов страны, и прекращать по причинам, не зависящим от частных лиц, отношения с землепользователями при наличии большого количества пустующих и неиспользованных земель выглядит как стремление получить наиболее экономически привлекательные земли и избежать дополнительных расходов на освоение земель, подведение коммуникаций, создание инфраструктуры, которые при такой земельной политике перекладываются на плечи частных инвесторов.

Подводя некоторый итог анализу проблем в сфере изъятия и резервирования земель, важно отметить следующее.

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 создают благоприятную почву для злоупотреблений в

¹ По данным руководителя Федерального агентства по строительству и коммунальному хозяйству С. Круглика, дефицит жилья составлял в России в 2006 г. 1,6 млрд кв. м. Исходя из объемов жилищного строительства в 2005 г. (43,5 млн кв. м) для решения этой задачи требуется более 35 лет.

этой сфере и нарушения прав частных лиц в угоду публичным (или представленным как таковые) интересам.

Одной из причин существования такой ситуации являются 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 оснований для изъятия. Фактически сегодня о минимально необходимом нарушении государством частных прав речи 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, исключаящего возможность его расширительного толкования;
- усиление надзора за принятием субъектами РФ, муниципальными органами правовых актов, касающихся резервирования и изъятия земельных участков, со стороны органов федеральной власти, 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 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», исключаящего возможность 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;
- разъяснение в целях использования арбитражными судами и судами общей юрисдикции 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, 1985 г. Это исключит для лиц необходимость восстановления и доказывания законности прав владения и пользования земельным участком начиная с 60-х годов и снизит возможность лишения собственников и владельцев земли компенсации за изъятую землю по формальным основаниям, связанным с много-

кратным изменением законодательства в сфере землепользования и деятельности юридических лиц;

- принятие мер, направленных на обеспечение финансирования выкупа земли муниципалитетами и субъектами РФ;
- принятие федерального закона, закрепляющего при подготовке к проведению Олимпиады в Сочи оценку земли в Краснодарском крае по рыночной стоимости для всех собственников, землевладельцев и землепользователей, а также надлежащий контроль за его реализацией и необходимое для выплат финансирование.

16.2.4. Некоторые проблемы использования отдельных категорий земель

Предоставление земельных участков для строительства

Земельные ресурсы страны очень разнородны по ценности и назначению, из чего вытекают существенные особенности и отличия в проблемах и подходах к их решению. Как уже отмечалось, земли населенных пунктов, особенно крупных, являются наиболее дорогими и наиболее интенсивно используемыми. Поэтому именно проблемы предоставления и использования земель поселений наиболее острые. Частным показательным примером использования земель городов и населенных пунктов служит предоставление земельных участков для строительства. Высокие потребности страны в строительстве новых объектов, рост числа строящихся объектов выводят проблему предоставления земельных участков для строительства в число первостепенных. Существующий в стране оценочный дефицит только жилья составляет 1,6 млрд кв. м¹.

Необходимость изменения правоотношений в земельной сфере, касающихся строительства, а именно законодательного обеспечения продажи земли (в основном на конкурсной основе) под застройку земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, была обозначена еще в 2002 г. закреплением этого направления в Программе социально-экономического развития на 2002—2004 гг. как одной из мер по развитию рынка земли, а упрощение процедур и сокращение сроков получения застройщиками прав на земельные участки для строительства — как меры стимулирования инвестиций в развитие недвижимости. Однако значимые изменения и результаты появились лишь в 2006—2007 гг. По данным заместителя министра регионального развития Российской Федерации С. Круглика, в 2007 г. в России 82% всех земель, предназначенных для строительства жилья, было реализовано с аукционов, что привело к увеличению стоимости земельных участков. По его мнению, при высокой цене на землю муниципалитеты «не будут брать со строителей готовым жильем, заставляя инвесторов строить социальную инфраструктуру, например детские сады». По оценке замминистра, обременения, которые налагаются местными властями на строителей, подчас превышают стоимость земли, реализуемой через аукционы². Однако, по данным Генеральной прокуратуры РФ, нарушения порядка предоставле-

¹ Дефицит жилья в России в настоящий момент составляет около 1,6 млрд кв. м // www.nevastroyka.ru, 13.03.06 г.

² Подорожание земли в РФ формирует цивилизованный рынок жилья // РИА «Новости», 26.12.07 г.

ния земель, в том числе для строительства, допускаются практически повсеместно¹.

В настоящее время существует несколько вариантов предоставления земельных участков для строительства:

- в собственность; осуществляется исключительно через продажу на торгах и без предварительного согласования мест размещения объектов (п. 1 ст. 30 ЗК РФ);
- в аренду и постоянное (бессрочное) пользование с обязательным предварительным согласованием мест размещения объектов (п. 3 ст. 30 ЗК РФ);
- бесплатно в собственность или в аренду по выбору, без проведения торгов, лицу, с которым заключен договор о развитии застроенной территории, если земельный участок находится в муниципальной собственности или государственная собственность на него не разграничена и он не находится в пользовании и/или во владении граждан или юридических лиц (п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ).

В судебной практике возникают сложности при рассмотрении споров, связанных с проведением торгов, из-за определения того, в каких случаях требуется «предварительное согласование размещения объекта» и, следовательно, торги проводить не нужно, а в каких предварительно согласовываться не нужно и проведение торгов является обязательным². Правовое регулирование оснований проведения торгов по предоставлению земельных участков для строительства осуществлено крайне неудачно (п. 1, 2, 3, 11 ст. 30; п. 1 ст. 30.1 ЗК РФ). Для определения необходимости проведения торгов или отсутствия таковой учитывается сразу несколько факторов: в государственной/муниципальной собственности находится земля или она не разграничена; в собственность или аренду приобретается земельный участок; требуется ли для этой категории земель и цели предоставления предварительное согласование места размещения объекта. При этом все перечисленные критерии не увязаны между собой, что создает объективные трудности в правоприменении. Так что конкурсный порядок выделения земельных участков для строительства не является пока залогом прозрачности их предоставления. Следует изменить правовую регламентацию оснований для проведения аукционов по предоставлению земельных участков для строительства в целях согласования между собой всех критериев, влияющих на необходимость проведения аукционов либо отсутствие таковой.

Практической проблемой проведения многих аукционов сегодня является их *формальная открытость при реальном отсутствии выбора победителя на конкурсной основе*. Существует масса вариантов — и выставление нескольких компаний одним лицом (группой лиц), и информирование одного («своего») участника о параметрах предложений других лиц, с тем чтобы предложенные «своим» участником условия были наилучшими. Установить факт сговора с участием чиновников высокого ранга в условиях тотальной российской коррупции, особенно с учетом наличия цепи посредников, достаточно сложно, поэтому такие факты скорее становятся предметом внимания счетных палат в связи с недополучением в бюд-

¹ Доклад Генерального прокурора Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ. <http://genproc.gov.ru>

² Например, постановление ФАС Волго-Вятского округа от 22 октября 2007 г. по делу № А11-12687/2006-К2-24/860.

жет средств от продажи или предоставления земли. Поэтому аукционы по предоставлению земельных участков для строительства нередко носят декоративный характер.

Особого внимания заслуживает процедура выбора земельных участков, которая в случае необходимости «предварительного согласования места размещения объектов» при предоставлении земли является обязательной. Она инициируется лицом, желающим осуществлять строительство, обеспечивается органом местного самоуправления и предусматривает вначале предварительное согласование места размещения объекта, а в последующем принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства (ст. 31 ЗК РФ).

Законом закреплено, что выбор земельного участка осуществляется «с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр», однако *практика застройки городов, особенно мегаполисов, нередко свидетельствует об обратном*. Решения о предоставлении земельных участков для строительства затрагивают интересы большого круга лиц, их последствиями становятся решения об изъятии и выкупе земельных участков и квартир, ограничения и нарушения прав пользования имеющимися жилыми и нежилыми помещениями.

Тем не менее на этапе принятия решения о выборе земельного участка, даже при условиях очевидных нарушений градостроительных, экологических, санитарных норм, *граждане и организации не имеют реальных возможностей воздействия на ситуацию, их полномочия определены законодателем как «право участвовать»* (п. 3 ст. 31 ЗК РФ) *в решении подобных вопросов, что фактически лишает их права воспрепятствования нарушениям их прав собственности, владения и пользования в случае принятия незаконных и необоснованных решений о предоставлении земельных участков под строительство*. В ситуации же когда земельный участок уже предоставлен, отменить принятые решения еще более сложно, поскольку и государственный орган, принявший решение, и лица, осуществляющие строительство, а в последующем и его частные инвесторы становятся оппонентами в этом споре.

Представляется необходимым внести в Земельный кодекс норму, предусматривающую возможность обжалования заинтересованными гражданами и предприятиями акта о выборе и решения о предоставлении земельного участка для строительства в случае нарушения таким решением градостроительных, экологических и санитарных норм. Такой механизм хотя бы частично позволит сузить число коррупционных и необоснованных решений о предоставлении земельных участков для строительства.

Введение с 1 октября 2005 г. порядка предоставления земельных участков под жилищное строительство с обязательным соблюдением процедуры проведения торгов (ст. 30.1 ЗК РФ)¹ и практически одновременная постановка задачи усиления надзора за соблюдением законности в этой сфере Генеральной прокуратуре повлекли в ряде регионов, например на территории Волго-Вятского арбитражного округа, рост числа земельных споров, часть из которых инициировалась органами прокуратуры в связи с выделением земельных участков для строительства с нарушением принятого закона². Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка отмечает

¹ Федеральный закон от 29 октября 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ».

² Обобщение информации о деятельности Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа за 2006 г. (извлечение).

отсутствие правовых актов региональных органов власти, местного самоуправления, что затрудняет работу по надзору за законодательством в сфере реализации национального проекта «Доступное жилье». Так, прокурорами Адыгеи, Дагестана, Карачаево-Черкесии, Краснодарского края и Астраханской области было инициировано принятие органами местного самоуправления актов, определяющих процедуру и критерии предоставления земельных участков, Тульской области — Закона «О градостроительной деятельности в Тульской области», Нижегородской — более 200 актов в сфере землепользования и градостроительства, Пензенской — 11 проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки. Активно эту работу проводили и прокуроры Вологодской, Оренбургской, Кировской, Курской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа¹. В сфере контроля за предоставлением и продажей земельных участков работает и Счетная палата. Так, например, в Лаишевском муниципальном районе Республики Татарстан только за I квартал 2008 г. было выявлено 288 фактов предоставления земельных участков в аренду без проведения аукционов как единственным желающим. А из 303 договоров аренды земельных участков лишь 15 были заключены по результатам торгов².

До принятия аукционной схемы предоставления земельных участков под жилищное строительство большое количество земли было оставлено «про запас» и превратилось в «личный капитал ряда глав муниципальных образований и других соучастников этого процесса». Как заметил Президент РФ Д.А. Медведев, благодаря активному участию антимонопольной службы и Генпрокуратуры ситуацию с «припрятанными» участками удалось «в значительной степени исправить»³. На совещании с руководителями субъектов РФ, посвященном проблемам соблюдения законодательства при оформлении земельных участков под жилищное строительство и проведению государственной экспертизы проектной документации (июль 2007 г.), было также отмечено, что в регионах не соблюдается законодательство о распределении участков в ходе аукционов. Так, например, из 43 участков под жилищное строительство в Волгоградской области на аукционе был продан только один⁴.

Из плюсов нового порядка предоставления земли для строительства посредством аукционов необходимо отметить упрощение процедуры формирования земельного участка (установление границ, определение разрешенного использования земельного участка, технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и др.) для застройщика. Теперь все эти процедуры должны осуществляться государственными органами, что на первом этапе вызывало затруднения из-за изменения ряда технических и административных процедур, связанных с формированием участка. Кроме того, аукционы способствуют увеличению цены на земельные участки в несколько раз, что приносит в региональную казну дополнительные средства, однако этот же фактор способен влиять на увеличение и стоимости метра жилья. Тем не менее сделан первый шаг в сторону большей прозрачности процедуры предоставления земли для жилищного строительства.

¹ Из текста выступления Генерального прокурора РФ Ю. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры // genproc.gov.ru, 18.02.2008 г.

² Данные из материалов проверки Счетной палаты Республики Татарстан. Подробнее см.: <http://www.ach-fci.ru>

³ Руководители регионов должны активнее использовать потенциал аукционов по предоставлению участков под жилищное строительство // www.ros.ru

⁴ Там же.

Однако принятые меры пока не способны существенно изменить ситуацию в сфере предоставления земель для строительства по целому ряду причин. Попытка сделать порядок предоставления земель более законным и прозрачным путем проведения аукционов коснулась в основном выделения федеральных и муниципальных земель для жилищного строительства. Он не распространяется на все неразграниченные земли, которых в России, по данным на 2006 г., более 60% территории страны¹. По-прежнему можно получить земельные участки для строительства (нежилищного) в аренду без проведения торгов в городах и сельских поселениях, для нужд сельскохозяйственного производства, земли из лесного фонда (п. 11 ст. 30 ЗК РФ) и др. Таким образом, большинство земельных участков продолжает предоставляться «в темную».

С октября 2007 г.² параллельно с проведением активных мероприятий по увеличению прозрачности процедур предоставления земельных участков для строительства новые преференции получили госкомпании, их управляющие компании, которым было предоставлено право получения без торгов земельных участков для «создания объектов недвижимости, управления ими и ранее созданными объектами» в границах особых экономических зон, и на прилегающих территориях», таким же правом наделены резиденты особых экономических зон (п. 13 ст. 30 ЗК РФ). С учетом размера активов, контролируемых сейчас госкомпаниями, расположения таких активов по всей территории страны и роста числа госкорпораций это исключение из общего правила регулирования, типичное проявление сегодняшней государственной экономической политики, потенциально охватывает значительный сегмент рынка. Помимо того что государство продолжает подобными способами обеспечивать поддержание неконкурентоспособной деятельности госкорпораций, оно препятствует развитию конкуренции и на только-только формирующемся рынке недвижимости, лоббируя интересы, представленные как публичные.

Кроме того, затрудняет выставление земельных участков на аукционы и отсутствие системы кадастрового учета, поскольку выставляемые для продажи участки должны быть «сформированными», что обязательно предполагает наличие кадастрового паспорта и еще целого ряда документов.

Резюмируя вышеизложенное, важно отметить следующее: обязательное проведение торгов как способ предоставления земельных участков для строительства является шагом вперед по направлению к большей прозрачности и законности в этой сфере. Однако существующее правовое регулирование несистемно, неудобно для правоприменения и сохраняет возможности предоставления земельных участков без соблюдения такого порядка, что обуславливает его низкую эффективность. Проводимые торги на практике далеко не всегда законны, а бывает, и фиктивны, при этом заранее известные результаты лишь легализуются посредством требуемых законом формальностей. В связи с этим исключительную важность приобретают, с одной стороны, расширение сферы действия норм об обязательном проведении торгов (аукционов и конкурсов), а также совершенствование механизмов их проведения в целях исключения манипуляций, а с другой — интенсификация антикоррупционных мер, включая применение мер ответственности, в том числе уголовной, в отношении чиновников и лиц, проводящих незаконные торги.

¹ Коммерсант. 2006. 8 апр.

² Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» и отдельные законодательные акты РФ».

Некоторые проблемы использования земель сельскохозяйственного назначения

Сфера использования земель сельскохозяйственного назначения в настоящее время требует особого внимания в связи с ростом цен на продовольствие и экспортом продовольственной продукции в размерах, значительно превышающих уровень экономической безопасности страны, стагнацией отрасли, необходимостью устранения промахов поспешной приватизации сельскохозяйственных земель 1991—1998 гг.¹, в результате которой не появился широкий слой эффективных собственников в сельских районах, что в значительной степени обуславливает целый ряд социальных проблем сельского населения страны.

Проблемы, существующие сегодня в этой сфере, в значительной степени были предопределены теми механизмами, которые были использованы при приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Вот лишь некоторые из них:

- Значительное число брошенных и неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, в том числе земельных долей, земель фонда перераспределения, земель, не используемых фермерами и неработающей частью сельского населения.

По данным Аграрного комитета Государственной Думы РФ на 2006 г., 26,6 млн га (примерно 6,8% всех сельскохозяйственных земель, или 22,1% земель, находящихся в частной собственности) приходятся на невостребованные земельные доли, т. е. в отношении данных земель было принято решение об их предоставлении в частную собственность, однако лица, в пользу которых принималось такое решение, даже не получали документов, удостоверяющих права на землю, и никогда не распоряжались такими земельными долями. Еще 6,6 млн га (примерно 1,7% всех сельскохозяйственных земель, или 5,5% земель, находящихся в частной собственности) находятся во владении лиц, которые, получив документы на землю в 1996 г., никогда земельной долей не распоряжались. Миллионы гектаров земель, переданных хозяйствами по требованию государства в фонд перераспределения в 90-е годы, остаются невостребованными. Значительная часть земли оказалась сосредоточена у неработающей части сельского населения. Учитывая, что средний возраст сельских жителей год от года растет, эта доля постоянно увеличивается.

В соответствии с п. 5 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»² (далее — Закон) земельные доли, собственники которых не распоряжались ими в течение 3 лет и более с момента приобретения прав на них, подлежат выделению в земельный участок. Образование такого земельного участка осуществляется на основании соответствующего решения субъекта Российской Федерации (уполномоченный орган — МУГИСО). Некоторые регионы, например Свердловская область³, предпринимают усилия, направленные на

¹ По данным федеральной целевой программы «Развитие земельной реформы в РФ на 1999—2002 гг.», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694, к 1 января 1999 г. было приватизировано 115,9 млн га земель колхозов и совхозов, 11,8 млн работников бывших колхозов и совхозов стали собственниками земельных долей. Было сформировано 270,2 тыс. крестьянских фермерских хозяйств, в распоряжение которых было передано 13,8 млн га земли. В собственность граждан было передано 138 млн га, или 63% всех сельскохозяйственных угодий страны.

² № 101-ФЗ от 24 июля 2002 г.

³ См. здесь и далее: Тюлькина М. Вовлечение в оборот сельскохозяйственных земель. <http://www.nedv.info>

выделение таких земельных участков и оформление прав собственности на них в целях дальнейшего распоряжения ими. Неиспользуемые земли быстро становятся непригодными для земледелия в связи с заболачиванием, засолением почв и др., кроме того, через 3 года сельхозугодья зарастают, и процесс их восстановления требует значительных финансовых затрат. С целью вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения МУГИСО стало практиковать так называемые временные схемы их использования, предусматривающие заключение договора аренды сроком до одного года. Такая инициатива руководства Свердловской области поддержана главами городских округов, муниципальных районов. Арендованная земля обрабатывается и засеивается в то время, пока идет длительное оформление прав собственности на землю.

Кроме того, государство имеет право изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в судебном порядке в случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением также в течение 3 лет (п. 3 ст. 6 Закона). Однако действие обеих норм не является эффективным и не смогло стать инструментом регулирования числа неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и невостребованных земельных долей. Основные причины существования такой ситуации кроются в отсутствии в региональных и местных бюджетах средств на проведение мероприятий, необходимых для выделения земельных участков из невостребованных долей и реализации мер по выявлению фактов неиспользования или ненадлежащего использования сельскохозяйственных земель. Представляется необходимым принятие на федеральном уровне системы административных мер, в том числе законодательного характера, стимулирующих субъекты РФ к осуществлению активной деятельности по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель, оформлению прав собственности субъекта на такие земельные участки в целях последующей передачи их для использования — аренды, управления, в собственность, а также выделения достаточного финансирования для реализации указанных мер.

- Сложности оформления земель сельскохозяйственного назначения в собственность, связанные с высокими затратами на выдел земельных долей в земельные участки, трудностями и несовершенством механизма согласования интересов всех дольщиков земельных участков.

Неоправданная длительность и сложность процедуры оформления земель в собственность привела к тому, что *большая часть из 12 млн земельных долей не участвует в обороте*¹, а если и участвует, то в теневом обороте.

Первыми шагами в направлении создания более простых механизмов выдела земельных долей стало принятие в июле 2008 г. изменений в Земельный кодекс, Федеральные законы «О регистрации прав на недвижимое имущество» и «О кадастровом учете»², допускающих:

- возможность отказа собственника от права собственности на земельный участок и порядок его оформления;
- выдел доли из земельного участка, находящегося в долевой собственности, в том числе без согласия всех участников долевой собственности. Процеду-

¹ «Реформирование земельных и имущественных отношений II. ТАСИС, 2006 г. С. 30. — <http://www.landmarket.ru>

² Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования земельных отношений».

ра его реализации в мае 2008 г.¹ была закреплена в новой редакции ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Она предусматривает, что при отсутствии решения общего собрания о местоположении части земельного участка, подлежащего выделению, дольщик, желающий выделить земельный участок, вправе опубликовать в прессе либо известить других дольщиков о намерении выделения земельного участка с указанием его местоположения, и если в 30 дней не поступит возражений, местоположение такого участка будет считаться согласованным (п. 3, 4 ст. 13 Закона).

- возможность образования земельных участков на основании решения суда независимо от согласия собственников, землепользователей, землевладельцев (п. 6 ст. 11.2 ЗК РФ). Такая общая формулировка нормы, допускающая нарушение базовых прав собственников, землевладельцев и землепользователей, может стать причиной значительного числа нарушений законных прав и интересов физических и юридических лиц, особенно в условиях высокой коррупции. Реализация такого права в значительной степени будет зависеть от того, как будет формироваться судебная и арбитражная практика, в том числе по вопросам признания неиспользуемого земельного участка «бесхозной вещью»².

Принятые нормы, безусловно, упростят возможность выделения земельных участков за счет земельных долей для региональных властей, а также тех, кто способен в соответствии с буквой закона реализовать предложенный механизм, что способно позитивно отразиться на динамике показателей неиспользованных и брошенных сельскохозяйственных земель в целом по стране. Однако этот механизм станет очередным способом лишения сельских жителей их земель в связи с неполучением надлежащей информации, отсутствием организационных и финансовых возможностей для получения помощи в реализации своих прав. Таким образом, фактически это механизм перераспределения земель сельскохозяйственного назначения в пользу государства, что отвечает необходимости распоряжения невостребованными земельными долями, либо крупных агрохолдингов и юридических лиц, которые не занимаются сельскохозяйственным производством.

- Высокие показатели банкротства сельхозпроизводителей.

В начале 2000-х годов до 40% зарегистрированных сельхозпроизводителей в России фактически не вели хозяйственной деятельности³. На протяжении 2004—2006 гг. наблюдался рост числа банкротств сельскохозяйственных организаций: около 1500 — в 2004 г., около 3500 — в 2005 г., около 4 тыс. — в 2006 г. В 2007 г. число банкротств снизилось до 2500⁴. Фонд перераспределения земель сельхозназначения за счет ликвидации сельхозпредприятий в отдельных регионах страны вырос на 3647 тыс. га (примерно на 1% общей площади земель сельхозназначения

¹ Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»».

² Бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался (ст. 225 Гражданского кодекса РФ).

³ Подробнее см.: Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса // Российская экономика в 2006 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП. С. 432.

⁴ Статистические показатели о работе арбитражных судов РФ в 2007 г. М., 2008.

РФ по состоянию на начало 2007 г.). При этом преобладала тенденция добровольного отказа сельхозпредприятий от земельных ресурсов в связи с тяжелым экономическим положением.

Однако решение большинства проблем, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения, лежит в плоскости обеспечения роста экономической эффективности сельского хозяйства: массового создания новых и поддержания старых эффективных сельскохозяйственных предприятий, развития системы кредитования под залог земель сельскохозяйственного назначения и кредитования сельхозпроизводителей под залог сельхозпродукции, усиления государственного надзора в сфере ценообразования на рынке закупок сельскохозяйственной продукции у товаропроизводителя, упрощения процедур получения земли в собственность сельхозпроизводителями и др.

Помимо экономических условий, необходимых для формирования рынка земель сельскохозяйственного назначения и развития производства, важнейшим, если не сказать определяющим, фактором проблем развития сельского хозяйства является неготовность сельского населения к ведению хозяйства в квазирыночных условиях: быстро растущих цен на топливо и электроэнергию, монополии закупщиков сельхозпродукции, недостатка финансовых средств и отсутствия возможностей их привлечения. Даже куда менее сложные внешние условия требуют от эффективного производителя значительного числа навыков работы на рынке, которыми современные крестьяне и фермеры в основной массе не владеют из-за объективных причин — отсутствия рыночных отношений в стране в течение длительного времени и утраты традиций и навыков индивидуального ведения хозяйства. Поэтому исключительно важным представляется создание массовой системы обучения сельскохозяйственных производителей и управлению производством в существующих условиях, а также программы последующей помощи и поддержки (организационной, финансовой, информационной, юридической) созданных сельхозпредприятий, их «селекции» и «культивирования». При отсутствии такой системы и широкого круга лиц, способных к организации сельхозпредприятий и управлению ими, любые расходы и условия не смогут обеспечить эффективного функционирования отрасли.

16.2.5. Некоторые проблемы введения налога на недвижимость

Одной из широко обсуждаемых несколько последних лет проблем является введение налога на недвижимость, который должен заменить налог на имущество граждан и земельный налог. Необходимость перехода к налогу на недвижимость была определена еще в 2002 г. в Программе социально-экономического развития страны на 2002—2004 гг.¹, который должен быть осуществлен после завершения формирования земельного кадастра и создания единых объектов собственности. Однако к лету 2008 г. эта работа не закончена, а введение системы государственного кадастрового учета планируется завершить только к 2012 г.

Удельный вес налога на имущество физических лиц в структуре налоговых доходов Российской Федерации составляет, по данным 2006 г., лишь 0,06%². Введение данного налога производилось при отсутствии общегосударственного ка-

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910.

² Комментарий к Закону РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» /minfin.kodeks.ru

дастра недвижимого имущества, что сказалось на результатах его собираемости в консолидированный бюджет Российской Федерации.

Согласно заявлениям, сделанным бывшим министром экономического развития РФ Г. Грефом в марте 2007 г., налог может быть введен лишь после 2010 г.¹, а его ставка, по предварительной информации заместителя министра финансов РФ С. Шаталова, составит, скорее всего, 0,01—0,05% рыночной стоимости квартиры. Сейчас налог на имущество физического лица составляет 0,1% стоимости квартиры по оценке БТИ. По предварительным оценкам, озвученным министром, уровень налога для владельцев средних объектов недвижимости выше не будет, чем сейчас. Он будет даже ниже для владельцев скромных 1—2-комнатных квартир, дачных домиков, гаражей. Значительное повышение размера налога, подлежащего уплате, ожидает 10% состоятельных российских граждан, имеющих большие земельные участки в престижных районах, а также большие дачи и виллы. Пенсионерам и другим гражданам, живущим в центрах больших городов и имеющим дорогую недвижимость, но не имеющим возможности уплачивать высокий налог, могут быть предоставлены льготы².

В Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ до 2010 г. В. Путин заявил о необходимости принять главу Налогового кодекса, регулирующую взимание налога на жилую недвижимость граждан, исчисляемого от рыночной цены объекта недвижимости, активизировав обсуждение этой темы вновь. По информации из некоторых источников, законопроект, который вводит налог на недвижимость физических лиц, Государственная Дума может принять в 2008 г., после чего будет начата работа по введению налога в действие в разумные сроки³.

В качестве проблем предложенного варианта введения налога на недвижимость эксперты называют:

- негибкую систему определения лиц, которые нуждаются в льготах по налогу, что повлечет рост социальных проблем необеспеченных граждан;
- расчет данного налога муниципальными властями. По замыслу законодателей, за счет сборов этого налога должно будет формироваться до 45% муниципального бюджета⁴. В такой ситуации вполне закономерно, что ставка налога будет установлена на максимально высоком уровне аналогично тому, как это уже было с налогом на землю;
- несовершенство системы кадастровой оценки земли, которое может повлечь завышенный размер взыскиваемого налога. Помимо совершенствования самого механизма оценки решению этой проблемы, по мнению РСПП, содействовало бы законодательное закрепление права на обжалование кадастровой оценки с возможностью привлечения независимого оценщика⁵. С этим следует согласиться, однако нельзя не отметить, что низкий уровень развития института оценки (его правовая регламентация, отсутствие пока цивилизованного рынка оценочных услуг, практики привлечения к ответственности за нарушение требований об оценке имущества, крайне слабый

¹ До этого сообщалось, что налог на недвижимость может быть введен уже с 1 января 2009 г. // www.kp.ru

² www.kp.ru, 31.03.07 г.

³ Разные источники называют в качестве срока введения налога на недвижимость 2009, 2010, 2011, 2012 гг.

⁴ Подробнее см.: www.miel.ru, 01.04.07 г.

⁵ www.ng.ru, 16.02.07 г.

административный контроль в этой сфере) является благоприятной средой для злоупотреблений в этой сфере. Однако о фактах завышенной кадастровой оценки земли, например, в Ленинградской области уже известно¹, и поэтому так или иначе механизм оспаривания кадастровой стоимости должен быть предусмотрен.

Предложенный законодателем вариант регулирования налога на недвижимость никак не решает широко распространенную проблему уклонения от уплаты такого налога посредством неоформления прав на уже построенные объекты недвижимости, используемые по назначению годами или пригодные для такого использования. Не исключено, что в конечном счете налог может быть введен для каждого промежуточного этапа строительства, и даже владельцам недостроенных фундаментов придется платить за них налоги. Такая практика уже используется во многих странах, и вполне возможно, что она будет применена в России при введении нового налога на недвижимость².

Законодателем должен быть продуман какой-то особый механизм введения этого налога для лиц с действующим договором ипотеки недвижимости, поскольку введение такого налога способно существенно ухудшить положение заемщиков, дискредитировав очередную государственную программу. Особого внимания требует и налогообложение недвижимости молодых семей, не имеющих возможности оплачивать налог в полном размере.

Кроме того, с введением нового налога на недвижимость всем известные проблемы низкого уровня налогового администрирования³ еще более обострятся из-за отсутствия в необходимом количестве подготовленных к решению новых налоговых вопросов государственных служащих в сфере налогообложения, а также роста числа лиц, обратившихся в налоговые органы в связи с введением нового налога.

16.2.6. Заключительные положения

В целом государственную политику последних лет в земельной сфере характеризует:

- обилие разрозненных, недостаточно проработанных и несистемных мер, направленных на формирование цивилизованного рынка земли;
- значительная задержка принятия самых необходимых мер;
- принятие стимулирующих мер вопреки рыночной ситуации;
- принятие мер, нередко не обеспеченных ресурсами для их исполнения;
- отсутствие системы эффективного административного контроля;
- приоритет государственных или квазигосударственных интересов над частными.

¹ Подробнее см.: *Апелова Е.* Проблемы выкупа и аренды земельных участков предприятий // *Российская экономика* в 2006 г. М.: ИЭПП, 2007. С. 655.

² www.ng.ru, 16.02.07 г.

³ Согласно исследованию проблем предпринимательской деятельности, проведенному ВЦИОМом, в сентябре—октябре 2007 г., в ходе которого были опрошены 1200 предпринимателей-владельцев и топ-менеджеров частных компаний в 40 регионах России, 42% бизнесменов ставят проблему налоговой политики (высокие размеры налоговых ставок, неэффективное налоговое администрирование) на второе место после проблемы квалифицированных кадров. См.: *Бизнесу в России мешает нехватка квалифицированных кадров, высокие налоги и коррупция* // wciom.ru, 28.02.08 г.

Доминирование государственной собственности на землю продолжает оставаться сегодня фактором неустойчивости всех существующих прав собственности: на акции и доли предприятий, на другие ценные бумаги и недвижимость, что особенно ощутимо в условиях коррупции (как элемента системы всех государственных органов) недостаточного уровня развития системы судов, низкой эффективности государственного управления.

Права пользования, владения и распоряжения как производные от прав собственности находятся в еще более зависимом положении и как следствие сопровождаются еще более высокими рисками. Развитие института частной собственности на землю и формирование рынка земли являются факторами, способными обеспечить рост и развитие предприятий и промышленности страны, приток инвестиций, стать толчком для развития финансовой системы. Однако при реализации программы развития земельного рынка важно иметь в виду, что сам факт передачи собственности на значительное число земель не способен обеспечить рост экономической эффективности использования земель и не должен являться самоцелью. Опыт агропромышленного сектора экономики тому наглядное подтверждение.

Земля должна передаваться предприятиям изначально на таких условиях, которые привлекут только эффективных собственников, иначе «раздача земель» сегодня обернется необходимостью их «собираания» спустя 10—15 лет. Если государство стремится к формированию рынка земли, то передача земли в собственность предприятий и предпринимателей должна определяться реальным спросом и принятием мер, направленных на его повышение, а не поставленными сверху задачами с количественными параметрами.

Государство должно осуществлять меры, направленные на то, чтобы:

- земельные ресурсы, находящиеся в собственности, могли быть использованы в качестве залогового инструмента;
- земли, находящиеся вне населенных пунктов и небольших поселений, становились более экономически привлекательными в связи с развитой социальной инфраструктурой (электро-, газо-, водоснабжением, наличием автодорог и т. п.);
- границы земельных участков были определены;
- права собственности и владения землей могли быть надлежащим образом оформлены государством;
- налоги в сфере недвижимости приняты до, а не после того, как появится широкий слой собственников.

Тем не менее нельзя не отметить и имеющиеся положительные тенденции — попытки поиска баланса интересов в вопросах выкупа земельных участков предприятий, стимулирование субъектов РФ к активизации процесса разграничения земель, введение аукционной системы предоставления участков для строительства, усиление надзора за соблюдением законодательства в этой сфере и некоторые другие.

В целях дальнейшего развития земельных отношений и рынка земли представляется необходимым принятие следующих мер:

- демонополизация рынка услуг по межеванию земель, формированию земельных участков и инвентаризации зданий и сооружений. Возможным вариантом решения проблемы высоких цен на переходный период могут являться введение максимально допустимого уровня цен на землеустроительные, ка-

- дастровые, инвентаризационные услуги Минэкономразвития, а также активизация деятельности ФАС в сфере надзора за соблюдением установленных тарифов и проверки деятельности частных структур, действующих на рынке этих услуг;
- завершение процессов разграничения государственной собственности на землю и создание системы кадастрового учета. При этом обязательной является разработка и принятие в среднесрочной перспективе системы стимулирующих мер для регионов в целях активизации процесса разграничения государственной собственности на землю в отношении земель некрупных населенных пунктов и земель, находящихся вне поселений;
 - в целях обеспечения возможностей выкупа земельных участков предприятиями по льготной цене необходимо обязать органы федеральной власти и органы власти субъектов РФ сформировать в кратчайшие сроки консолидированные списки приватизированных предприятий и принадлежащих им зданий, а также установить подзаконным нормативным актом ограниченный жесткими сроками механизм получения сведений о приватизации предприятий, данные о которых отсутствуют;
 - для эффективного правоприменения новаций, связанных со снижением выкупной цены, немаловажен вопрос создания механизма реализации такого выкупа, он должен исключать получение земельного участка под предприятием с целью его последующей перепродажи, поскольку в этом случае основные премии от сниженной цены получат посредники, нередко являющиеся аффилированными с чиновниками структурами, а экономический эффект для государства будет мизерным. В настоящее время такого механизма нет;
 - создание приемлемых условий и механизмов для выкупа земли средними и малыми предприятиями. В качестве вариантов могут быть рассмотрены кредитование на длительный срок с низкой процентной ставкой, рассрочка выплаты стоимости выкупа, а также бесплатная передача земли для предприятий, развитие которых приоритетно для экономики страны (например, сельское хозяйство);
 - в целях исключения злоупотреблений при установлении и снятии запрета на строительство и реконструкцию зданий в Москве и Санкт-Петербурге на федеральном уровне должны быть установлены основания наложения и снятия такого запрета, а также предусмотрена обязанность предоставления должностными лицами государственных органов копий вынесенных по этому поводу решений заинтересованным лицам и процедуры обжалования таких решений в суд;
 - установление запрета на регистрацию прав собственности на землю без проведения межевания в рамках «дачной амнистии», так как такая регистрация в среднесрочной перспективе обусловит значительный рост споров и издержек собственников земельных участков и строений, связанных с неопределенностью границ владений, а также явится фактором, способствующим злоупотреблению правом. Одновременно с этим должен быть принят ряд мер для улучшения организации процесса оформления прав собственности на землю в рамках «дачной амнистии»: обеспечение подготовки необходимого числа специалистов в области межевания земли, финансирование увеличения их штата, оптимизация и достаточное финансирование процесса оформления земель в собственность физических лиц в рамках «дачной амнистии» в целях обслуживания большего количества обратившихся лиц,

сокращения сроков обмера земли и оформления документов, исключения злоупотреблений;

- законодательное закрепление прав граждан и юридических лиц на оспаривание кадастровой оценки земли с возможностью проведения ее независимой оценки. Размер кадастровой стоимости является определяющим и для выкупа земли, и для исчисления арендной платы, а в будущем он будет оказывать и существенное влияние на размер взимаемых налоговых платежей. При этом механизм проведения кадастровой оценки пока далек от совершенства (переоценка будет проводиться каждые 5 лет), нарушение прав собственников, землевладельцев и землепользователей уже имеет место, однако адекватных механизмов защиты своих прав они пока лишены. Введение возможности оспаривания стоимости земли является фактором, способствующим стабильности института собственности и защите прав собственников и владельцев земли. Вполне возможно, что такая мера потребует дальнейшего изменения правового регулирования института оценки в целях повышения ответственности оценщиков и исключения злоупотреблений в этой сфере;
- реализация на федеральном уровне системы мер по контролю за определением кадастровой стоимости земель в регионах;
- доработка введенного законодателем в июле 2007 г. порядка приобретения земельного участка в общую собственность и условий заключения договора с множественностью лиц на стороне арендатора, с тем чтобы права собственников части зданий, соседями которых являются арендаторы, не были нарушены.

Для вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения представляется необходимым принятие на федеральном уровне системы административных мер, в том числе законодательного характера, стимулирующих субъекты РФ к осуществлению активной деятельности по изъятию неиспользуемых сельскохозяйственных земель, оформлению прав собственности субъекта на такие земельные участки в целях последующей передачи их для использования в аренду, управление, собственность юридических или физических лиц, а также выделение достаточного финансирования для реализации указанных мер.

В целях обеспечения законности изъятия и резервирования земель, предотвращения злоупотреблений в сфере принятия правовых актов субъектами РФ и муниципальными органами по этим вопросам и их реализации представляется необходимым:

- законодательно закрепить обязанность органов государственной власти РФ, субъектов РФ, муниципальных органов не менее чем за год публиковать в средствах массовой информации принятые решения и планы развития территорий, связанные с резервированием и изъятием земельных участков;
- в целях защиты прав собственников, землевладельцев и землепользователей ввести в законодательство (Земельный кодекс РФ) понятие «государственные и муниципальные нужды», исключающее его расширительное толкование, а также исключить в отношении изъятия земли правовые нормы об «иных обстоятельствах...» и «иных случаях, предусмотренных федеральным законом» (п. 3 ст. 49, пп. 7 п. 3 ст. 45, пп. 7 п. 2 ст. 46 ЗК РФ);
- законодательно закрепить обязательное проведение публичных слушаний при передаче в собственность земельных участков под многоквартирными домами, а также активизировать деятельность органов прокуратуры в сфере надзора за

принятием органами местного самоуправления и поселений нормативных актов по проведению публичных слушаний, за проведением публичных слушаний в сфере землепользования и защиты прав граждан в этой сфере;

- отменить резервирование земли в целях размещения объектов капитального строительства (п. 2 ст. 70.1 ЗК РФ).

В целях создания конкурентной среды на строительном рынке, снижения уровня коррупции в сфере предоставления земельных участков для строительства, повышения качества построенных объектов представляется необходимым:

- изменение правовой регламентации порядка предоставления земельных участков для строительства в целях создания единой стройной системы правовых норм, предусматривающей обязательность проведения конкурсов и аукционов по предоставлению земельных участков для строительства во всех случаях;
- активизация деятельности ФАС, Счетной палаты РФ и органов прокуратуры в сфере проверки и соблюдения законности при проведении таких конкурсов;
- внесение в Земельный кодекс РФ нормы, предусматривающей возможность обжалования заинтересованными гражданами и предприятиями акта о выборе и решения о предоставлении земельного участка для строительства в случае нарушения таким решением градостроительных, экологических и санитарных норм. Такой механизм хотя бы частично позволит защитить права собственников и сузить число коррупционных и необоснованных решений о предоставлении земельных участков для строительства.

16.3. Российский рынок жилья

На рубеже 1990-х и 2000-х годов состояние российского рынка жилья, начавшего формироваться еще в самом начале 90-х годов, определялось факторами, связанными с преодолением последствий кризиса 1998 г.

1998 год занял особое место в новейшей истории российского рынка недвижимости. С точки зрения профессиональных участников рынка недвижимости, главная особенность этого года состояла в том, что *впервые в новейшей истории рыночных отношений в России* (за 7—8 лет своего становления и развития) он отреагировал на изменение макроэкономической ситуации в стране *в соответствии с закономерностями рыночной экономики: во всех городах в период кризиса цены на жилье и другие объекты недвижимости в долларовом эквиваленте снизились*. Ранее в периоды аналогичных кризисов (например, «черный вторник» октября 1994 г. и др.) цены в основном повышались, а на протяжении 1990-х годов наблюдалась достаточно устойчивая сегментация городов по виду валюты, используемой для номинирования цен на жилье (доллары или рубли).

Другим итогом 1998 г. для рынка жилья городов России стало усиление расслоения городов по темпам снижения стоимости жилья вследствие не увеличения разрыва в уровне платежеспособного спроса населения, а различий в валюте, используемой для номинирования цен на жилье. В городах, где оно оценивалось в рублях, цены (в долларовом эквиваленте) за 2—3 месяца после кризиса упали на 50—60% и потом практически не снижались, а в городах с долларовой номинацией цен они начали снижаться лишь в конце 1998 г. (к концу 1999 г. — на 35—50%), после чего наступила стабилизация.

Таким образом, рынок недвижимости, как это и следует из теории циклических колебаний в рыночной экономике, прошел стадию спада и вступил в стадию депрессивной стабилизации. Вопрос дальнейшего развития перешел в иную плоскость: когда после возобновления экономического роста в стране начнется этап нового подъема на рынке жилья и каков будет характер его протекания?

Оказалось, что послекризисное восстановление на рынке жилья городов России происходило синхронно. Раньше других началось восстановление рынка в тех городах, в которых цены снизились больше других, а темпы их роста (в процентах от нижней точки) были выше. Большинство городов вернулись на докризисный уровень цен уже к концу 2001 г. Весной—летом 2002 г. началась стадия стабилизации, которая к концу года сменилась стадией роста цен.

Общим фоном для процессов, происходивших на рынке жилья в 2000—2008 гг., стали в целом позитивные итоги социально-экономического развития страны в этот период: высокие темпы прироста ВВП и инвестиций, устойчивость бюджетной системы, приток капитала, рост благосостояния населения, выразившийся в росте реальных располагаемых доходов и реальной начисленной заработной платы. Хорошим фундаментом для всего этого были растущие валютные поступления от российского экспорта, обусловленные высокими ценами на энергоносители на мировом рынке.

Особенности динамики цен на рынке жилья России в истекшие годы были связаны со следующими обстоятельствами:

- воздействием динамики макроэкономических показателей, определявших индексы реальных (с исключенной инфляцией) цен на жилье;
- существенными различиями в городах итоговых величин роста цен, которые прошли через ряд циклов, что требует анализа динамических рядов в среднесрочной ретроспективе;
- неоднозначным влиянием институциональных факторов, главным образом регулятивного вмешательства со стороны государства.

16.3.1. Динамика цен: основные итоги

Обобщенной характеристикой ситуации на рынке жилья могут служить данные табл. 16.10, где указана средняя удельная цена предложения квартир в городах России, представляющих все федеральные округа (кроме Дальневосточного), за период 1999—2007 гг. на конец соответствующего года (в долларовом исчислении), рассчитанная по данным сертифицированных РГР аналитиков рынка недвижимости¹.

¹ Все расчеты проведены по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости: В.М. Луцковым, Л.М. Казимир (АКЦ холдинга «Миэль»), С.Г. Стерником (ООО Sternik's Consulting), независимыми аналитиками А.Г. Бекетовым, А.Ю. Сапожниковым (все — Москва и Московская область), С.В. Бобашевым, («Бюллетень недвижимости», Санкт-Петербург), М.А. Хорьковым, А.А. Антасюком, Г.Т. Тухашвили (все — РИЦ УПН, Екатеринбург), А.М. Черемных, УК («АССА-Строй», Ижевск), П.Л. Смеловым, Т.В. Высоцкой, «Сибкадемстрой Недвижимость», Е.А. Ермолаевой, RID Analitics (все — Новосибирск), А.М. Чумаковым, («Титул», Ростов-на-Дону), Р.М. Давлетшиной, «Перспектива консалтинг», Э.Д. Епишиной, ООО «Камская долина» (все — Пермь), В.Н. Каминским, (ТИТАН, Тверь), Н.А. Ярсиной, «Центр недвижимости», М.А. Исаевой, «Золотой ключ» (все — Ульяновск), А.И. Евстафьевым, (ООО «ВИЛЛАН», Краснодар), Н.Н. Афанасьевой, («Адалин-Экспертиза собственности», Ярославль).

Данные представлялись аналитиками в валюте номинирования на рынке данного города. Кроме того, использовались официальные данные о среднем ежемесячном курсе доллара и инфляции и другим макроэкономическим показателям, публикуемые ЦБ РФ и Росстатом.

Таблица 16.10

**Динамика средней удельной цены предложения квартир
в 1999—2007 гг.**

Город (регион)	Долл./ кв. м								
	Декабрь 1999 г.	Декабрь 2000 г.	Декабрь 2001 г.	Декабрь 2002 г.	Декабрь 2003 г.	Декабрь 2004 г.	Декабрь 2005 г.	Декабрь 2006 г.	Декабрь 2007 г.
Москва	656	699	940	1096	1610	1953	2658	4828	5429
Санкт-Петербург	380	365	469	588	841	1083	1180	2593	3200
Екатеринбург	220	336	484	519	570	882	1062	2415	2615
Московская область	180	350	471	559	748	908	1121	2522	2536
Новосибирск	210	263	440	434	524	748	1012	1658	2400
Пермь	182	287	409	394	410	680	882	1430	2258
Краснодар	...	...	...	454	505	700	790	1370	2088
Ростов-на-Дону	...	...	346	413	494	656	861	1385	1910
Ярославль	...	...	319	377	533	566	876	1758	1910
Ижевск	...	...	360	388	400	516	705	1837	1865
Тверь	190	203	268	313	360	542	688	1370	1833
Ульяновск	134	158	216	260	300	405	486	859	1243

На протяжении всего анализируемого периода наиболее высокие цены на жилье наблюдались в столичных городах (Москва и Санкт-Петербург). В Москве в 2001 г. цена одного квадратного метра превысила 1 тыс. долл., в 2005 г. — 2 тыс. долл., а в следующем году были преодолены сразу два уровня (3 и 4 тыс. долл.), в конце 2007 г. цена приблизилась к 5,5 тыс. долл. В Санкт-Петербурге рубеж в 1 тыс. долл. за квадратный метр оказался превзойден в 2004 г., 2 тыс. долл. — в 2006 г., а 3 тыс. долл. — в 2007 г.

В остальных городах выборки, представленной в табл. 16.10, абсолютные величины цен на жилье до 2004 г. включительно оставались в пределах 1 тыс. долл. за квадратный метр. В Екатеринбурге и Московской области цены на жилье превысили 1 тыс. долл. за квадратный метр в 2005 г., а годом позднее — 2 тыс. долл. Схожая ситуация наблюдалась в 2005 г. в Новосибирске, но уровень 2 тыс. долл. за квадратный метр был превзойден годом позже, в 2007 г. В большой группе городов (Пермь, Краснодар, Ростов-на-Дону, Ярославль, Ижевск, Тверь) отметка в 1 тыс. долл. была пройдена в 2006 г.¹, причем в Перми и Краснодаре цены уже в следующем году превысили 2 тыс. долл. за квадратный метр. Замыкающим в группе городов с ценами на жилье, превышающими 1 тыс. долл., оказался Ульяновск, где этот уровень был превышен только в 2007 г.

Ниже в табл. 16.11 представлены индексы цен на жилье за анализируемый 8-летний период.

¹ В числе городов, где в 2006 г. стоимость жилья стала превышать 1 тыс. долл., можно назвать также Уфу, Тюмень, Кемерово, Красноярск, которые не представлены в табл. 16.10—16.12 ввиду отсутствия соответствующих данных до 2004 г.

Таблица 16.11

**Индексы средней удельной цены предложения квартир
в 2000—2007 гг.**

Город (регион)	Декабрь 2000 / декабрь 1999	Декабрь 2001 / декабрь 2000	Декабрь 2002 / декабрь 2001	Декабрь 2003 / декабрь 2002	Декабрь 2004 / декабрь 2003	Декабрь 2005 / декабрь 2004	Декабрь 2006 / декабрь 2005	Декабрь 2007 / декабрь 2006	Декабрь 2007 / декабрь 1999
Москва	1,065	1,345	1,166	1,469	1,213	1,361	1,816	1,124	8,276
Санкт-Петербург	0,961	1,285	1,254	1,430	1,288	1,089	2,197	1,234	8,421
Екатеринбург	1,527	1,440	1,072	1,099	1,547	1,204	2,274	1,083	11,88
Московская область	1,944	1,346	1,189	1,338	1,214	1,235	2,250	1,006	14,09
Новосибирск	1,252	1,673	0,986	1,207	1,427	1,353	1,638	1,447	11,42
Пермь	1,577	1,425	0,963	1,041	1,659	1,297	1,621	1,579	12,41
Краснодар	...	...	...	1,112	1,386	1,129	1,734	1,524	4,599*
Ростов-на-Дону	...	...	1,194	1,196	1,328	1,313	1,609	1,379	5,520*
Ярославль	...	...	1,182	1,414	1,062	1,548	2,007	1,086	5,987*
Ижевск	...	...	1,078	1,031	1,290	1,366	2,606	1,015	5,181*
Тверь	1,068	1,320	1,168	1,150	1,506	1,269	1,991	1,338	9,647
Ульяновск	1,179	1,367	1,204	1,154	1,350	1,200	1,767	1,447	9,276

* Декабрь 2007 г. по отношению к декабрю 2002—2003 гг.

Если рассматривать восьмилетний интервал 2000—2008 гг. в целом, то в наибольшей степени (более чем в 14 раз) выросли цены на жилье в Московской области, в 11—12 раз — в Перми, Екатеринбурге и Новосибирске, более чем в 9 раз — в Твери и Ульяновске и, наконец, наиболее скромно (более чем в 8 раз) выглядела динамика этого показателя в Москве и Санкт-Петербурге, где цены были наиболее высоки в абсолютном выражении. В 5—6 раз выросли цены в Ярославле, Ростове-на-Дону и Ижевске за 6 лет (2002—2007).

При анализе индексов цен на жилье в годовом исчислении следует отметить в 2000 г. Подмосковье, Пермь и Екатеринбург (рост в 1,5—2 раза), в 2001 г. — Новосибирск (почти на 70%), в 2002 г. — Санкт-Петербург (примерно на четверть), в 2003 г. — Москву, Санкт-Петербург и Ярославль (более чем на 40%), в 2004 г. — Пермь, Екатеринбург и Тверь (более чем 50—60%), в 2005 г. — Ярославль (более чем в 1,5 раза), в 2006 г. — Ижевск, Екатеринбург, Московскую область, Санкт-Петербург, Ярославль (более чем вдвое), в 2007 г. — Пермь и Краснодар (более чем в 1,5 раза). Важно подчеркнуть, что почти во всех городах рост носил постоянный, неуклонный характер. Небольшими исключениями стали Санкт-Петербург в 2000 г., а также Пермь и Новосибирск в 2002 г., где имело место мизерное падение абсолютного уровня цен (до 4%).

Важным индикатором тенденций на рынке недвижимости может служить относительная стоимость жилья в сопоставимых ценах базового периода.

Переходя к анализу реальных (исключающих влияние инфляции) цен на жилье, необходимо напомнить о динамике основных макроэкономических показателей. За 8 лет (2000—2007) потребительские цены в стране выросли в 2,78 раза.

Средний номинальный курс доллара в декабре 2007 г. составил 24,57 руб., тогда как в декабре 1999 г. — 26,8 руб. Следовательно, индекс девальвации рубля к доллару составил в 2007 г. 0,917, что означало укрепление курса российской национальной валюты. Соответственно индекс инфляции доллара в России за 2007 г. составил 3,0. Произошло сильное обесценение доллара внутри России, и за анализируемый восьмилетний период его покупательная способность сократилась на 2/3. Примерно половина этого падения пришлось на 2005—2007 гг., когда российская экономика все более явно стала ощущать приток капитала, заметно усилившийся вследствие роста мировых цен на нефть, и начались финансовые проблемы за океаном.

Пересчет индексов изменения номинальных долларовых и рублевых цен в сопоставимые (с учетом инфляции и рубля, и доллара) дает возможность рассчитать индекс реальных (очищенных от инфляции как рубля, так и доллара) цен на жилье (индекс IGS)¹. Его величина по итогам всего временного интервала 2000—2007 гг. (относительно декабря 1999 г.) и каждого взятого в отдельности календарного года внутри него представлена в табл. 16.12.

Таблица 16.12

Индексы реальных цен на жилье в 2000—2007 гг.

Город (регион)	Декабрь 2000 / декабрь 1999	Декабрь 2001 / декабрь 2000	Декабрь 2002 / декабрь 2001	Декабрь 2003 / декабрь 2002	Декабрь 2004 / декабрь 2003	Декабрь 2005 / декабрь 2004	Декабрь 2006 / декабрь 2005	Декабрь 2007 / декабрь 2006	Декабрь 2007 / декабрь 1999
Москва	0,926	1,223	1,070	1,214	1,028	1,266	1,520	0,939	2,759
Санкт-Петербург	0,836	1,168	1,150	1,182	1,092	1,013	1,838	1,031	2,807
Екатеринбург	1,328	1,309	0,983	0,908	1,311	1,120	1,903	0,905	3,960
Московская область	1,690	1,224	1,091	1,106	1,029	1,149	1,883	0,840	4,697
Новосибирск	1,089	1,521	0,905	0,998	1,209	1,259	1,371	1,209	3,807
Пермь	1,371	1,295	0,883	0,860	1,406	1,206	1,356	1,319	4,137
Краснодар	...	...	...	0,919	1,175	1,050	1,451	1,273	1,823*
Ростов-на-Дону	...	...	1,095	0,988	1,125	1,221	1,346	1,152	1,953*
Ярославль	...	...	1,084	1,169	0,900	1,440	1,679	0,907	2,118*
Ижевск	...	...	0,989	0,852	1,093	1,271	2,180	0,848	1,833*
Тверь	0,929	1,200	1,072	0,950	1,276	1,180	1,666	1,118	3,216
Ульяновск	1,025	1,243	1,105	0,954	1,144	1,116	1,479	1,209	3,092

* Декабрь 2007 г. по отношению к декабрю 2002—2003 гг.

Как следует из табл. 16.12, за 8 лет реальная стоимость жилья выросла во всех городах. Лидерами в этом отношении являются Московская область и Пермь, где значение индекса IGS превысило 4. Более чем втрое индекс увеличился в Екатеринбурге, Новосибирске, Твери и Ульяновске, примерно в 2,7—2,8 раза — в Москве

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр} / I_{ир} = I_{цд} / I_{ид}$, где $I_{цр}$ — индекс цены на жилье в рублях, $I_{ир}$ — индекс потребительских цен, $I_{цд}$ — индекс цены жилья в долларах, $I_{ид} = I_{ир} / I_{рд}$ — индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен), $I_{рд}$ — индекс девальвации рубля относительно доллара.

и Санкт-Петербурге. В Ярославле, Ижевске, Ростове-на-Дону и Краснодаре реальная стоимость жилья выросла в 1,8—2,1 раза за 6 лет (2002—2007).

Сопоставление динамики годовых индексов номинальных и реальных цен на жилье обнаруживает тот факт, что падение реальной стоимости жилья было достаточно распространенным явлением. Только в 2001 г. и 2005—2006 гг. рост цен был во всех городах, представленных в табл. 16.12. Падение, напротив, наблюдалось в 2000 г. в Москве, Санкт-Петербурге и Твери, в 2002 г. — в Екатеринбурге, Новосибирске, Перми и Ижевске, в 2003 г. к ним добавились Краснодар, Ростов-на-Дону, Тверь и Ульяновск, в 2004 г. единственным из анализируемых городов, где произошло снижение реальной стоимости жилья, был Ярославль. В 2007 г. данное явление наблюдалось в Москве и Подмосковье, Ярославле, Екатеринбурге и Ижевске. С точки зрения глубины падения (более 15—16%) необходимо выделить Санкт-Петербург в 2000 г., Подмосковье и Ижевск в 2007 г. Близкие к этому величины (более 10%) наблюдались в Перми (2002—2003) и Ижевске (2003 г.). В группе лидеров по показателю роста реальной стоимости жилья (более чем в 1,5—2 раза в годовом исчислении) находились Московская область (2000 и 2006 гг.), Новосибирск (2001 г.), Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Ижевск, Тверь (2006 г.).

Процесс укрепления рубля и дедолларизации российской экономики в последние несколько лет привел к тому, что цены на жилье в большинстве городов стали номинироваться в рублевом выражении. Из всех представленных в табл. 16.12 городов в 2007 г. долларова номинация цен сохранялась только в столичном регионе (Москва и Подмосковье).

16.3.2. 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 этих лет всю выборку городов, представленную в табл. 16.10, можно разделить на две подгруппы: 1) Ижевск, Тверь, Ярославль, Пермь, Новосибирск, Ульяновск, где цены выросли более чем втрое; 2) Краснодар, Екатеринбург, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Москва и Подмосковье, где цены выросли в 2,6—3,0 раза.

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 96% (Краснодар) до 256% (Ижевск), за три года (2005—2007 гг.) — от 178% (Москва) до 261% (Ижевск). Следовательно, динамика цен за три календарных года не позволяет выявить общих для различных городов закономерностей роста цен. Необходимо проанализировать более длинные ряды данных.

Мониторинг рынка жилья, проводимый в Москве с июня 1990 г., а в других городах — с 1992 г., дает возможность объективного анализа поведения рынка на основе накопленных рядов среднемесячных удельных цен на квартиры (табл. 16.13).

Таблица 16.13

**Стадии развития рынка жилья и их продолжительность
в различных регионах России 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.
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.

Окончание табл. 16.13

1	2	3	4
«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 дополнением»).

*** 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 ожидавшегося.

Данные табл. 16.13 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 десять 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 времени, на рынке происходит постоянный рост цен с некоторыми кратковременными изменениями темпов роста (вплоть до полной стабилизации).

При этом все города, 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, «ипотечно-нефтяной» рост (2005—2006), переход к стабилизации (конец 2006 г.), стабилизация-2007, 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. 16.2), показывающие, что за первые три года (2002—2004) индекс роста составил 2,0—2,3, за шесть лет (2005—2007) — 5,0—6,0.

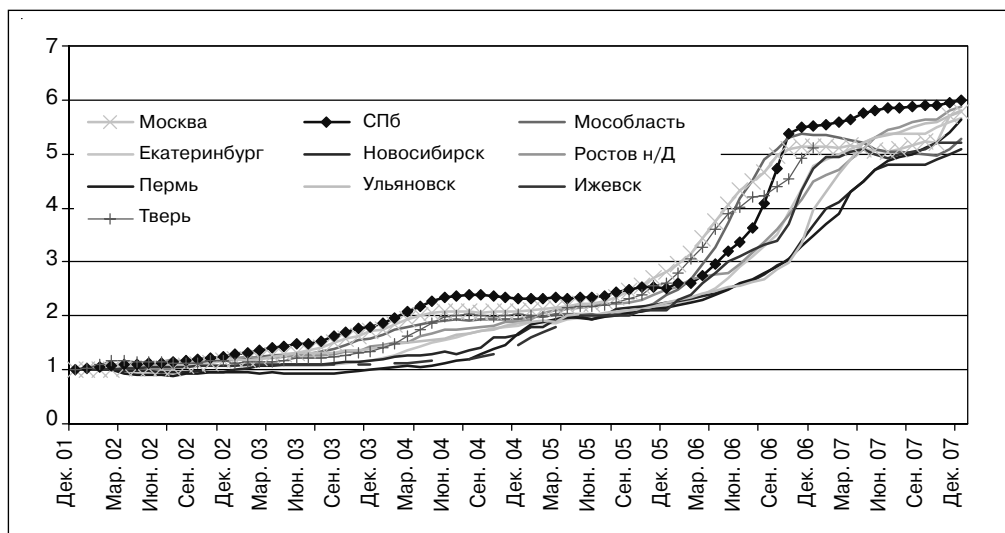


Рис. 16.2. Индексы роста цен на жилье в Москве и городах России к декабрю 2001 г.

Представленные на рисунке графики позволяют выявить общую для всех городов выборки закономерность — не прекращающийся с 2001 г. рост цен, без падений и кризисов.

Другая закономерность долгосрочного развития ценовой ситуации на региональных рынках проистекает 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). Явление первого типа наблюдалось в 1990—1995 гг., 1998—1999 гг.

(при падении цен), а в границах приведенного на рисунке временного отрезка — летом—осенью 2003 г., осенью 2005 г. и в конце 2007 г., явление второго типа — в 1996—1997 гг., в конце 2000 — 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 является в первую очередь следствием характерного для развивающихся рынков глубокого отставания предложения на рынке от совокупного платежеспособного спроса. С учетом высокой потребности населения страны в жилье и сложившегося отставания от развитых стран¹ 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.

16.3.3. Институциональные факторы, влиявшие на рынок жилья

К 2000-м годам в общих чертах уже сложился институциональный каркас российского рынка жилья, в основе которого лежали нормы и механизмы, заложенные еще на самом старте рыночных реформ — в начале 1990-х годов.

Признание института частной собственности и массовая бесплатная приватизация государственного жилищного фонда обусловили формирование стороны предложения. Сторона спроса определялась динамикой реальных доходов населения и степенью их дифференциации. Естественным следствием произошедшего в России в 90-х годах перехода к рыночному хозяйству стала концентрация капиталов в крупных городах, где наблюдалось достаточно быстрое приспособление экономики к новым рыночным условиям хозяйствования. Интенсивное развитие негосударственного сектора в столицах, ряде региональных и промышленных (при наличии экспортно-ориентированных, конкурентоспособных производств) центров с большими объемами финансовых потоков, эффективными инвестициями и хорошими перспективами обеспечило появление достаточно многочисленных высокодоходных групп населения. Не меньшее значение имела закономерная в условиях высокой инфляции мотивация на вложение денежных средств в жилье с целью их сохранения, что было актуальным не только для физических лиц, но и для бизнеса. В этих условиях рынок недвижимости развился достаточно быстро,

¹ На конец 2006 г. в России в городской местности на человека приходилось в среднем 20,8 кв. м общей площади жилья, а в Москве — 19,7 кв. м, притом что величина аналогичного показателя в европейских столицах, включая страны с переходной экономикой, была большей: в Варшаве — 25 кв. м, Праге — 29, Лондоне и Мадриде — 31, Будапеште — 33, Париже и Вене — 38, Стокгольме и Берлине — 40, Копенгагене — 46 кв. м.

а цены на нее установились на довольно высоком уровне по сравнению с упавшими в 1990-е годы доходами основной массы населения¹.

Роль государства в этот период сводилась в основном к запоздалому принятию отдельных нормативно-правовых актов (например, появившиеся только в 1997—1998 гг. законы об ипотеке и регистрации прав на недвижимое имущество) и попыткам продолжить выполнение социальных обязательств перед гражданами, что сильно зависело от региональной специфики и возможностей власти на локальном уровне.

Важнейшим событием 2000-х годов для всей жилищной сферы страны стало отнесение осенью 2005 г. высшим политическим руководством страны обеспечения жильем к числу перспективных национальных проектов.

Растянувшийся практически на все 1990-е годы экономический кризис привел к значительному снижению объемов строительства жилья и обострил и без того высокую неудовлетворенность населения страны своими жилищными условиями. Ввод жилья в стране, пройдя в 2000 г. низшую точку в современной российской истории (30,3 млн кв. м), в последующие годы стал расти, причем с явным ускорением, еще до момента запуска национальных проектов. В результате в 2005 г. ввод составил 43,6 млн кв. м, что на 44% больше, чем в 2000 г.

Однако динамика ввода жилых домов в 2005 г. составила примерно 71% объемов жилищного строительства, имевших место перед началом рыночных реформ (в 1990 г. — 61,7 млн кв. м), уступая и величине данного показателя за 1970 г. (58,6 млн кв. м). Темпы роста жилищного строительства в 2005 г. (6,3%) оказались вдвое меньшими, чем в 2004 г. (12,6%).

Замедление темпов жилищного строительства можно связать с последствиями кризиса 2004 г. на рынке новостроек, вызванного оттоком покупателей, сокращением объема средств у застройщиков и их возможностей продолжать строительство и возвращать кредиты, в сочетании с банковским микрокризисом, когда из-за снижения ликвидности у банков в первой половине 2004 г. сократился объем кредитования застройщиков. Замораживание строек, разорение застройщиков носило выборочный характер, тем не менее оно отразилось на объемах строительства и ввода жилья.

Этот процесс усилился после принятия нового Градостроительного кодекса, вступления в силу с 1 апреля 2005 г. Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и последовавших многочисленных скандалов между застройщиками, местными администрациями и частными инвесторами.

Указанные законодательные акты, в долгосрочной перспективе направленные на упорядочение и развитие рыночных отношений в отрасли, на защиту прав застройщиков и населения, были нацелены на значительное увеличение темпов роста жилищного строительства и объемов предложения на рынке, что призвано было оказать сдерживающее влияние на динамику цен на жилье.

¹ При этом необходимо учитывать, что размер и структура доходов перед началом рыночных реформ и не предполагали наличие у домохозяйств возможностей для самостоятельного накопления средств, достаточных для приобретения жилья, что компенсировалось предоставлением нового жилья государством. Некоторым исключением были сельские поселения, где преобладал жилищный фонд, находившийся в личной собственности граждан, и жилищно-строительные кооперативы (ЖСК).

Однако в краткосрочной перспективе произошли торможение строительного процесса, дезорганизация деятельности девелоперов по следующим причинам:

- в Законе был допущен явный крен в сторону защиты интересов участника долевого строительства посредством завышения штрафных санкций и невозможности застройщику расторгнуть отношения с участником, не исполняющим либо ненадлежащим образом исполняющим свои обязательства по договору, кроме как через суд;
- невозможность для банков, кредитующих доленое строительство, удовлетворить свои требования за счет недвижимости в полной мере, ввиду того что участники долевого строительства являются залогодержателями части заложенного имущества при солидарной ответственности застройщика и организации-кредитора перед дольщиками;
- возможность для застройщиков привлекать кредиты и займы только под залог своих основных средств или иных ликвидных активов, что оказалось доступным лишь для крупных строительных компаний, обладающих потенциалом полностью или в большей части финансировать свои проекты без привлечения дольщиков. Эта норма способствовала уходу с рынка мелких и средних игроков.

Вся совокупность приведенных выше негативных моментов сделала финансирование новых проектов практически невозможным. В связи с тем что новый Закон ужесточил порядок и условия заключения договоров, по которым приобретаются права на квартиры в строящихся домах, застройщики перестали заключать договоры на доленое участие в строительстве новых объектов, реализуя объекты, разрешение на строительство которых было получено до 1 апреля. Начало строительства некоторых объектов было отложено из-за отсутствия разрешения на строительство.

Компании, которые в силу различных причин не могут финансировать строительную деятельность, стали обходить Закон путем альтернативных схем привлечения инвестиций. Наиболее распространенные из них: вексельная схема и модель предварительного договора купли-продажи недвижимости. Вексельная схема подразумевает заключение договора, в котором оговариваются технические характеристики квартиры, ее стоимость и условия оформления, но не сказано о финансовых обязательствах сторон. После заключения договора застройщик в обмен на внесенные денежные средства выдает вексель, стоимость которого совпадает с ценой квартиры. Минус этой схемы — риск признания судом данной сделки (например, по заявлению компетентного государственного органа) притворной, т. е. прикрывающей договор доленого строительства. Согласно модели предварительного договора, в нем прописывается обязательство заключить договор после того, как дом будет построен. По такому договору застройщик не может принимать денежные средства — в нем можно лишь указать, что в будущем будет заключен определенный договор, по которому и должна будет производиться оплата.

Это стало причиной увеличения доли застройщиков, которые не будут привлекать средства дольщиков на стадии строительства с переориентацией на продажу объектов недвижимости уже после завершения их строительства. Однако эти схемы в конечном счете вошли в противоречие с интересами самих застройщиков и инвесторов, оказавшихся перед необходимостью самостоятельной мобилизации финансовых ресурсов и лишившихся поддержки банков, для которых альтернативные схемы привлечения средств с большой долей вероятности означали дополнительные правовые риски.

Более того, сокращение предложения на первичном рынке жилья, вызванное изменениями в законодательстве, обусловило снижение числа предлагаемых объектов и на вторичном рынке жилья, поскольку в связи с падением предложения на первичном рынке покупатель обратил свой спрос (как отложенный с 2004 г., так и текущий) на вторичный рынок.

Для решения накопившихся в жилищной сфере проблем Правительством РФ предложена программа «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», которая в сентябре 2005 г. была включена Президентом РФ в число приоритетных национальных проектов.

Придать этому национальному проекту необходимую конкретику призвана была Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р, где имеется специальный раздел «Формирование рынка доступного жилья».

В нем указывается, что на первом этапе приоритетный национальный проект будет реализовываться по четырем направлениям:

- повышение доступности жилья;
- выполнение государственных обязательств перед отдельными категориями граждан;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры.

Меры, предусмотренные в рамках каждого направления, предполагают развитие правовой базы, обеспечение сбалансированного расширения как спроса, так и предложения на рынке жилья, а также выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем определенных категорий граждан.

Главным организационно-финансовым механизмом реализации национально-го проекта стала утвержденная в новой редакции федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 гг. (общий объем финансирования в 2006—2010 гг. — около 640 млрд руб.) с входящими в ее состав подпрограммами. При всей внушительности данной суммы необходимо иметь в виду, что большая часть этих средств представляет собой государственные гарантии по кредитам, которые могут быть использованы только в случае невыполнения своих обязательств участниками программы. Другим магистральным направлением программы станет финансирование подготовки земельных участков под строительство, подведения коммуникаций, включая субсидирование процентных ставок по кредитам на обеспечение строительных площадок инженерной инфраструктурой, при условии, что размер средств федерального бюджета не будет больше величины средств, выделяемых из региональных и местных бюджетов.

В качестве основного индикатора, по которому можно будет судить о степени успешности реализации программы, указано увеличение годового ввода жилья с 41,2 млн кв. м в 2004 г. до 70—80 млн кв. м в 2010 г. при росте доли населения с доходами, позволяющими приобрести стандартную квартиру с использованием собственных и кредитных средств, с 9 до 25—30%.

За два полных года реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» (2006—2007 гг.) удалось добиться заметного увеличения объемов жилищного строительства, причем достигнутые годовые приросты явились рекордными для всего периода 2000-х годов (табл. 16.14). Всего

в 2007 г. в строй было введено 60,4 млн кв. м общей площади жилья (или более 714 тыс. квартир), что на 19,4% превышает итоги 2006 г. Эта величина перекрывает прирост позапрошлого 2006 г. (16%).

Таблица 16.14

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

Источники: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат. 2007. С. 507; Социально-экономическое положение России. М.: Росстат. 2007. С. 87—88, расчеты авторов.

В целом итоги 2007 г. в жилищном строительстве смотрелись достаточно обнадеживающе. В пользу этого свидетельствовали и ускорение годовых темпов ввода жилья в последние два года, и опережение фактических объемов над запланированными (56,3 млн кв. м), и удвоение объемов ввода жилья по сравнению с нижней точкой падения в 2000 г., и приближение величины этого показателя к уровню 1990 г. (61,7 млн кв. м)¹. На протяжении 2000-х годов была особо заметна роль индивидуальных застройщиков, чья доля в общем объеме ввода жилья стабильно составляла порядка 40—42% против 22% в 1995 г. (в 1990 г. — менее 10%).

При всех успехах в реализации национального проекта по жилью необходимо отметить явное замедление темпов роста объемов ввода жилья на протяжении последних двух лет, которые падают уже с февраля 2007 г. Окончательный прирост по итогам 2007 г. оказался менее 20%, что примерно на 10% меньше ожидавшегося², а по итогам трех кварталов 2008 г. прирост составил менее 4%, что явно уступает ориентирам, заложенным в национальном проекте.

Первоначально такое положение можно было связать с заинтересованностью органов власти на локальном уровне в сохранении определенных заделов для продолжения позитивной динамики в будущем, но вместе с тем в 2007 г. стабилизация цен на жилье, переживавших период бурного роста годом ранее, означала потерю прежнего катализатора жилищного строительства, что не предвещало падения цен ввиду замедления темпов увеличения предложения. С осени 2008 г.

¹ 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 жилья.

² В середине января на совещании в Тюмени по реализации национального проекта в Уральском федеральном округе Д. Медведев сообщил о предполагаемом объеме ввода жилья за 2007 г. в размере 66 млн кв. м.

самостоятельным фактором, оказывающим влияние на ситуацию в жилищном строительстве, стал финансовый кризис.

Отличительной чертой 2000-х годов стала концентрация жилищного строительства в столичных регионах. Так, в 2004 г. на долю Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга пришлось более 30% всего построенного в стране жилья, в 2000 г. этот показатель составлял 23,2% (в 1990 г. — 9,2%). Правда, после запуска национального проекта наблюдается обратная тенденция и в 2007 г. удельный вес обеих столиц и Подмоскovie снизился примерно до 25%¹.

Практическая реализация национального проекта в жилищной сфере выявила следующие основные проблемы, препятствующие достижению более высоких результатов:

- слабость ресурсного обеспечения жилищного строительства и развития его материально-технической базы;
- инфраструктурные ограничения, включая выделение земельных участков под строительство и их инженерную подготовку;
- диспропорции между имеющимся уровнем реальных доходов населения, механизмами их мобилизации и складывающимися ценами на жилье, обуславливающими его низкую доступность для граждан.

Несмотря на определенные успехи, достигнутые в производстве строительных материалов, выпуск которых за истекшие годы вырос по подавляющему большинству позиций, продолжают сохраняться диспропорции между объемом выпуска керамических и сантехнических изделий, который превысил уровень 1990 г., и объемом выпуска большинства остальных строительных материалов, остающимся 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 ниже показателей 1980 и 1990 гг. При этом именно на цемент опережающими темпами росли цены в 2007 г. 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 четверть². Неэффективность действующих норм антимонопольного регулирования вынудила государство использовать меры таможенной политики, выразившиеся в отмене 5%-й пошлины на импортный цемент в начале 2008 г., что оказало некоторое стабилизирующее воздействие на рынок данного товара. В то же время гораздо более вероятным является влияние существенного замедления темпов роста жилищного строительства по сравнению с 2007 г.

На серьезные барьеры натолкнулось внедрение таких инструментов национального проекта, как открытые аукционы по реализации земельных участков

¹ Рассчитано по: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507; Социально-экономическое положение России. М.: Росстат, 2007. С. 87—88.

² См.: Социально-экономическое положение России. М.: Росстат, 2007. С. 176. Имеются и более высокие оценки роста цен на цемент. Так, в докладе президента Ассоциации строителей России (АСР) Н. Кошмана на Международном инвестиционно-строительном форуме говорилось о том, что за год цены выросли на 140% с перспективой роста в 2008 г. до 10 тыс. руб. за тонну. См.: Демин А. Нарастаем темп // Квартирный ряд. 2007. 29 нояб.—5 дек. С. 10. Ранее глава АСР приводил данные о росте цены тонны цемента со 1139 руб. в январе 2006 г. до 7 тыс. руб. осенью 2007 г. См.: Цементная страдательная // Квартирный ряд. 2007. 4—10 окт. С. 1.

и государственные гарантии на обустройство инженерной инфраструктуры городов. Широко известными стали факты игнорирования местными властями требований законодательства о выделении земельных участков под строительство только на конкурентной основе, что потребовало активного вмешательства Федеральной антимонопольной службы. Лишь немногие регионы добровольно и в полном объеме выполняют обязательства по выделению земельных участков под строительство. Большая его доля ведется на участках, полученных еще до введения правовых норм, требующих их обязательного предоставления по итогам аукционов.

Важной правовой новацией стали поправки в Градостроительный кодекс и соответствующие нормативно-правовые акты, вступившие в силу с 1 января 2007 г. и направленные на устранение административных барьеров и совершенствование механизмов вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства. Разрешая многочисленные конфликтные ситуации, возникшие вокруг выделения земли под строительство, они позволяют предоставлять земельные участки без проведения торгов до 30 декабря 2007 г. в случае, если до конца 2004 г. были заключены соответствующие соглашения, или до 1 марта 2007 г., если до 1 октября 2005 г. было согласовано размещение объектов на земельном участке. Такая мера позволяет застройщику получить право на освоение ранее замороженных земельных участков. Вводятся критерии признания территории, подлежащей развитию для жилищного строительства. Право заключения договора о развитии территории инвестор может получить на аукционе или без него, если жилье будет строиться на основе размещения заказа для государственных и муниципальных нужд. Органы местного самоуправления получают право использовать земельные участки, находящиеся в муниципальной или неразграниченной собственности, в качестве залога при получении кредитов для строительства инфраструктуры¹.

В целях решения проблем доступа потенциальных застройщиков к земле летом 2008 г. был принят Закон «О содействии развитию жилищного строительства», предполагающий создание специального федерального фонда содействия развитию жилищного строительства и установивший прекращение права организаций на постоянное пользование земельными участками, находящимися в федеральной собственности, без их согласия и независимо от оснований Земельного кодекса РФ, если полномочия по распоряжению и управлению этими участками в целях развития жилищного строительства передаются региональным органам власти или сами участки передаются для формирования имущества указанного фонда.

Хотя с 2006 г. важнейший государственный инструмент реализации национального проекта — ФЦП «Жилище» получил подкрепление в виде нового раздела проекта «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», планировавшаяся помощь федерального центра муниципалитетам в виде гарантий по кредитам и субсидий на оснащение земельных участков под строительство инфраструктурой по большей части не нашла адресата. Надежды на механизм госгарантий не оправдались, поскольку муниципалитеты имеют большие долги и не могут оформлять на себя гарантии. Напряженность бюджетов на локальном уровне не позволяет рассчитывать на требуемое софинансирование мероприятий по подготовке участков под строительство².

¹ Более подробно правовые аспекты предоставления земельных участков под строительство рассматривались выше.

² Нужны не гарантии, а деньги // Квартирный ряд. 2006. 9—15 нояб. С. 17.

Что касается доступности жилья, то 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%¹. 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.

Необходимо иметь в виду, что довольно высокие показатели, достигнутые в последние годы по объему ввода жилья, которые приблизились к уровню 1990 г., не могут напрямую отражаться на возможностях граждан получить тем или иным способом новое жилье, поскольку на протяжении всех 2000-х годов средний размер квартиры заметно превышал 80 кв. м, тогда как в 1990 г. эта величина была менее 60 кв. м, а количество построенных в 2006 г. квартир (609 тыс.) едва превысило показатель кризисного 1995 г. (602 тыс.)².

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 численности 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 характер³. Так, сокращение количества очередников за два года (2005—2006) оказалось большим, нежели за три предыдущих года (2002—2004).

Негативным фоном для развертывания национального проекта по жилью стала проблема обманутых дольщиков. По оценкам рабочей группы, созданной по данной проблематике в Государственной Думе РФ, число пострадавших составило почти 61 тыс. семей, всего по стране насчитывалось 723 проблемных объекта⁴. По фактам обмана участников долевого строительства возбуждено более 80 уголовных дел в отношении юридических лиц и свыше 4,5 тыс. в отношении физических лиц⁵. Однако и эти впечатляющие данные, вероятно, не в полной мере отражают размах проблемы. Так, только один крупный застройщик, товарищество «Социальная инициатива», руководители которого были арестованы в конце 2006 г., не выполнил свои обязательства в 71 регионе в отношении более 50 тыс. человек.

Никакого цельного комплексного решения по этой проблеме со стороны органов власти всех уровней не принималось. Во многом это объясняется мотивацией лиц, вкладывавших денежные средства в такие проекты. По оценке бывшего заместителя министра регионального развития РФ Ю. Тыртышова, лишь 10% дольщиков вкладывали средства с целью получения единственного жилья, примерно 40% инвестировали свободные средства, остальные хотели улучшить свои жилищ-

¹ См.: *Домнин С.* Рано отбивать ладоши // *Квартирный ряд.* 2007. 22—28 нояб. С. 1.

² См.: *Российский статистический ежегодник.* 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507.

³ См. там же. С. 219.

⁴ См.: *Домнин С.* Третья попытка — не пытка // *Квартирный ряд.* 2008. 16—22 окт. С. 1.

⁵ *Печальные цифры* // *Квартирный ряд.* 2006. 30 нояб. — 6 дек. С. 2.

ные условия¹. Очевидными барьерами на пути оказания помощи дольщикам со стороны властей являются дополнительная незапланированная нагрузка на бюджетную систему (особенно в случае региональных и местных бюджетов) и опасения дать негативный сигнал строительному рынку, если государство возьмет на себя риски инвестирования частных лиц.

Лишь в отдельных случаях региональные и муниципальные власти вмешивались в ситуацию. Позитивные примеры в основном имеются там, где уже готовы дома и проблемы были только с оформлением прав. Предложение привлечь в таких ситуациях других инвесторов, компенсируя им потери предоставлением иных земельных участков, вошло в противоречие с нормами законодательства, утвердившими конкурсный порядок выделения земельных участков. К числу таких редких исключений можно отнести Москву и Московскую область, где острота ситуации спала и большинство «проблемных» новостроек достраивается новыми застройщиками. В Москве, по данным городского правительства, насчитывалось 3371 обманутый соинвестор. Озвучены намерения властей обеспечить квартирами граждан, пострадавших от строительных пирамид, в 2008 г. при условии предоставления лицам, приобретавшим сразу несколько квартир, только одной квартиры².

Для преодоления последствий Закона о долевом строительстве № 214-ФЗ в него были внесены долгожданные поправки, принятые летом 2006 г. Они облегчают процедуру для застройщиков и создают условия для увеличения объемов жилищного строительства, включая:

- изменение порядка расторжения договора участия в долевом строительстве как дольщиками (ограничение возможностей одностороннего отказа от договора), так и застройщиками (упрощение порядка расторжения договора) с установлением для последних порядка возврата средств в случае расторжения договора;
- освобождение застройщика от безусловной ответственности за недостатки объекта долевого строительства;
- исключение солидарной ответственности банка и застройщика по обязательствам, обеспеченным залогом, при сохранении равных прав банков-кредиторов и дольщиков при удовлетворении их требований в случае взыскания предмета залога;
- отмену обязательств публиковать в СМИ проектную декларацию с информацией о застройщике и строительном объекте при сохранении обязанности застройщика предоставлять декларацию любому лицу и информировать о предыдущих реализованных проектах;
- введение облигаций (жилищных сертификатов с двойным номиналом по цене и площади), закрепляющее право владельцев на получение от эмитентов во владение помещений, при возможности продажи этих ценных бумаг и обязанности застройщиков выкупить их с индексацией;
- ограничение размера привлекаемых денежных средств дольщиков (в совокупности с полученными от банков кредитами) стоимостью строительства дома, указанной в проектной декларации;
- снижение размеров неустойки сторонами — участниками долевого строительства за нарушение взаимных обязательств.

¹ Печальные цифры // Квартирный ряд. 2006. 30 нояб. — 6 дек. С. 2.

² Решат проблему дольщиков // Квартирный ряд. 2007. 1—7 нояб. С. 11.

Потенциально новая редакция Закона создавала более благоприятные условия для насыщения рынка жилья посредством активизации инвесторов, которые ранее не рисковали вкладываться в новое строительство.

В то же время ряд серьезных проблем оставался нерешенным. Многие застройщики по-прежнему игнорируют нормы, регламентирующие порядок приобретения физическими лицами квартир в домах-новостройках. Сохраняется риск двойных продаж жилья, поскольку договора предварительной продажи не подлежат государственной регистрации и являются, подобно вексельным схемам, еще более уязвимыми, чем договора долевого участия¹.

Поэтому правоприменение Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» в новой редакции носило весьма усеченный характер. По оценкам уже упомянутой выше рабочей парламентской группы, почти 80% строительных компаний в той или иной мере применяют альтернативные схемы привлечения инвестиций, что делает вероятным и новые поправки в данный Закон, предполагающие штрафные санкции за обход действующих норм и определяющие возможности властей в случае возникновения конфликтных ситуаций².

Попытка обеспечить доступность жилья для более широкого круга граждан связывалась в рамках национального проекта с развитием ипотечного кредитования. Его объемы год от года росли (в 2004 г. — 18,4 млрд руб., в 2005 г. — 73 млрд, в 2006 г. — 270 млрд и в 2007 г. — 670 млрд руб.)³. По оценкам, за 10 лет, прошедших с момента принятия в 1998 г. Закона об ипотеке, было оформлено около 700 тыс. залогов⁴. Даже если допустить, что все они использовались только для приобретения нового жилья⁵, то количество семей, улучшивших жилищные условия с помощью этого инструмента за 10 лет, оказывается меньше числа семей (включая одиночек), получивших жилые помещения, по данным официальной статистики, за существенно меньшие трехлетний (2000—2002) или четырехлетний (2003—2006) временные интервалы. К осени 2007 г. удалось добиться снижения ставок по ипотечным кредитам до 11% в рублях и 9,5% — в долларах (против 18 и 12% соответственно в 2004 г.)⁶ и увеличения срока выдачи кредитов.

Исследование становления и развития рынка ипотечных сделок с жильем (РИСЖ), проведенное по данным об ипотечных операциях компании «МИЭЛЬ» на рынке жилья Москвы⁷, показало, что поведение рынка ипотеки тесно связано с общей ситуацией на рынке жилья.

¹ См.: Про «серые» схемы и квартиры в новостройках // Квартирный ряд. 2006. 7—13 дек. С. 16—17.

² См.: Домнин С. Третья попытка — не пытка // Квартирный ряд. 2008. 16—22 окт. С. 1.

³ См.: Антикризисные метры // Бизнес-журнал. 2008. № 2. С. 23.

⁴ См.: Домнин С. Великая иллюзия // Квартирный ряд. 2008. 31 июл. — 6 авг. С. 1, а также данные из выступления экс-министра регионального развития РФ Д. Козака на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов 28 февраля 2008 г. См.: Квартирный ряд. 2008. 6—12 мар. С. 1.

⁵ В принципе простые договора залога уже имеющихся квартир могли быть использованы не только для приобретения нового жилья, но и на иные цели.

⁶ См.: Антикризисные метры // Бизнес-журнал. 2008. № 2. С. 24. Однако, как правило, анонсируемые ставки такой величины не включали дополнительные расходы и комиссии.

⁷ См.: 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.

Напомним, что за время становления и развития с июня 1990 г. рынок жилья Москвы прошел ряд стадий (табл. 16.13): 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 полтора 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.).

Рынок ипотечного жилищного кредитования в последние пять 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 продолжали снижать процентные ставки и принимали другие меры к улучшению 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.

Однако во втором полугодии 2005 г. ситуация изменилась: многие банки заявляли, что количество реализованных сделок с кредитами составило только 50—80% от 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, но существенных изменений на РИСЖ не происходило вплоть до осени 2006 г.

Исследования¹ показали, что торможение ипотеки в III квартале 2005 г. — II квартале 2006 г. было связано в первую очередь с катастрофическим сокращением объема предложения квартир на рынке и образованием дефицита, из-за которого продавцы отказывались работать с ипотечными покупателями. 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 исправ-

¹ См.: *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. С. 49.

ления ситуации на рынке. Эти усилия к середине 2006 г. способствовали прекращению снижения объемов предложения новостроек. Одновременно появились факторы, начавшие свое действие в направлении увеличения объема предложения на рынке уже с лета: замедление темпов роста цен на вторичном рынке, приведшее продавцов к решению выйти на рынок, а инвесторов — зафиксировать прибыль путем продажи ранее закупленных квартир, и т. д.

Последующее увеличение объема предложения в конце 2006 г., даже при начавшемся снижении с весны 2007 г., создало условия для ускоренного роста объема ипотечных сделок. Однако такого роста в 2007 г. не произошло. Что касается доли ипотечных сделок в Москве, то она увеличивалась: в 2005 г. составляла 5—10% ежемесячно, в 2006 г. выросла до 15—17% (с пиком в сентябре — 33%), в 2007 г. вышла на уровень 18—24%.

Таким образом, можно говорить об «ипотечных качелях» как устойчивой закономерности 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.

Ипотечный кризис в США, разразившийся летом 2007 г., оживил бывшие ранее большие сомнения в адекватности данного инструмента сегодняшним российским реалиям. Массовый отказ американских заемщиков погашать кредиты вызвал нехватку ликвидности в тамошнем банковском секторе, который в последние годы в большой степени являлся источником финансирования ипотечных кредитов в России через займы российских банков, поскольку внутри страны нет большого объема длинных денег. В результате произошло определенное ужесточение требований к заемщикам, включая процедуры оценки платежеспособности (андеррайтинг) 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 по ипотечным кредитам (в основном рублевым), приостановив на короткий срок их выдачу.

Тем не менее предварительные оценки потерь российской ипотеки вследствие американского кризиса, прозвучавшие в конце 2007 г., носили довольно оптимистический характер. Большинство игроков на этом рынке придерживались той точки зрения, что негативный эффект от упомянутых событий будет ощущаться не более 6—9 месяцев. Так, по оценке генерального директора компании «Фосборн хоум» В. Белова, рост ставок или прекращение оказания данного вида финансовых услуг коснулось банков, занимавших менее четверти рынка, а средневзвешенные ставки выросли всего на 0,2% в долларах и на 0,7% в рублях. В 2008 г. ожидался заметный рост рынка ипотечного кредитования¹.

Однако нарастание кризисных явлений в американской экономике, масштабные потрясения на мировых финансовых рынках осенью 2008 г. весьма негативно отразились на состоянии российской ипотеки. Следствием более тщательного андеррайтинга и сворачивания многими банками своих ипотечных программ (с начала 2008 г. число банков, выдающих кредиты на покупку жилья, сократилось на 40%)² стало полное прекращение выдачи кредитов с нулевым первоначальным взносом, ужесточение требований к уровню доходов потенциальных за-

¹ См.: *Домнин С.* Не так страшен черт... // *Квартирный ряд.* 2007. 20—26 дек. С. 1.

² См.: *Бойкова М.* Ставки больше чем жизнь // *Прямые инвестиции.* 2008. С. 54.

емщиков (в части как их величины, так и оформления), распространение обязательного залога уже имеющейся недвижимости, изменение сроков кредитования в пользу краткосрочного (до 10 лет) при продолжающемся увеличении процентных ставок. Средние ипотечные ставки с начала года поднялись до 15—16% годовых в рублях и 13—14% в валюте¹.

Прогнозы развития ипотеки в России в условиях мирового финансового кризиса сводятся к дальнейшему повышению процентных ставок по кредитам в 2009 г. с перспективами возврата к уровню 2002 г., когда ставки составляли не менее 17—18% годовых, первоначальный взнос — не менее 30% стоимости приобретаемого жилья, а при решении вопроса о выдаче самих кредитов во внимание принимались лишь доходы, имеющие документальное подтверждение². Многое будет зависеть от результативности мер, принимаемых российскими властями для противодействия финансовому кризису и поддержания ликвидности, в числе которых наряду с поддержкой банковской системы заявлено увеличение уставного капитала Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК).

Вместе с тем влияние американского ипотечного кризиса на жилищную ситуацию в России не стоит переоценивать, поскольку пока роль данного инструмента в стране весьма ограничена (менее 1% ВВП против более 50% в США).

Другое дело, что все чаще высказывается мнение, что ставка ипотечного кредита не является ключом к обеспечению доступности жилья, а ипотека, способствуя расширению спроса, оказалась одним из факторов, вызывающих рост 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 ипотечному кредитованию механизмов обеспечения доступа к жилью, таких, как социальная аренда и ссудно-сберегательные кооперативы и кассы.

16.3.4. Основные выводы и перспективы развития рынка жилья

В целом развитие рынка жилья в России в 2000—2007 гг. характеризовалось явным, неуклонным и почти повсеместным ростом цен. Максимально (более чем в 10 раз) они выросли в Московской области и городах-миллионерах Урала и Сибири (Пермь, Екатеринбург, Новосибирск). Наиболее умеренным оказалось повышение цен в Москве и Санкт-Петербурге, где наблюдались самые высокие цены по абсолютной величине. Несмотря на некоторое замедление темпов роста цен на жилье в большинстве городов к концу 2007 г., в Москве они превышали 5 тыс. долл./кв. м, в Санкт-Петербурге — 3 тыс. долл./кв. м. В Екатеринбурге, Московской области, Новосибирске, Перми, Краснодаре уровень цен находился в интервале от 2 до 3 тыс. долл./кв. м, а в Ростове-на-Дону, Ярославле, Ижевске, Твери и Ульяновске составлял от 1 до 2 тыс. долл./кв. м.

Учет воздействия макроэкономических факторов (инфляции и обменного курса) свидетельствует о более скромных темпах роста реальных цен на жилье — от 2,7—2,8 раза в Москве и Санкт-Петербурге до более чем 4 раз в Подмосковье и Перми. Более того, на протяжении анализируемого временного интервала в боль-

¹ См.: Крол Н. Жилье и кризис // Квартирный ряд. 2008. 23—29 окт. С. 5.

² См.: Агафонова Н. Только для «белых»! Условия выдачи ипотечных кредитов ужесточаются // Квартирный ряд. 2008. 2—8 окт. С. 11.

шей или меньшей степени наблюдались явления падения реальных (с учетом коррекции на инфляцию) цен в целом ряде городов. Дедолларизация российской экономики привела к ограничению долларového номинирования цен на жилье только столичным сегментом.

Основной закономерностью развития рынка жилья в региональном аспекте стало то, что все города вслед за Москвой 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 г.), «нефтяной» рост, стабилизация (2004 г.), «ипотечно-нефтяной» рост (2005—2006), переход к стабилизации (конец 2006 г.), стабилизация (2007 г.), начало нового роста. При этом наблюдались такие особенности, как несинхронность начала и окончания отдельных стадий, некоторые отличия в протекании отдельных стадий в ряде городов.

Принятые в 2005 г. национальные проекты, к числу которых было отнесено и жилье, стали наиболее значимым институциональным фактором, оказавшим влияние на рынок жилой недвижимости.

В последующие два года в ходе реализации национального проекта по жилью были достигнуты определенные успехи (прежде всего в объеме жилищного строительства). Однако они сопровождались обострением вопросов ресурсного обеспечения строительного комплекса и выявлением серьезных институциональных барьеров, препятствующих достижению намеченных целей. 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 мировой 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 его поведение в большей степени определяется общей ситуацией на рынке жилья, чем условиями кредитования.

Значимая зависимость поведения рынка жилой недвижимости от состояния экономики в целом и несомненная инвестиционная привлекательность данного сегмента позволяли до последнего времени утверждать, что основная закономерность, его базовый тренд состоит в устойчивом росте цен.

С 2000 г. во всех крупных городах России наблюдался непрерывный рост цен на жилье, что обусловило выдвигание летом 2006 г. гипотезы о том, что вслед за всей экономикой России рынок недвижимости стал устойчиво расти на долговременной основе¹.

Разработанный метод «негармонического разложения ценового тренда»² позволил рассчитать среднесрочный прогноз (на 2007—2008 гг.) динамики цен в Москве, Московской области и еще в 8 городах³. Ожидалось, что в столичном регионе уже с 2007 г. начнется стадия стабильности цен с возможными колеба-

¹ См.: *Стерник Г.М.* Есть ли циклы на рынке недвижимости? — www.realtymarket.ru, июнь 2006.

² См.: *Стерник Г.М., Краснопольская А.Н.* Негармоническое разложение ценовой динамики рынка жилья Москвы. — www.realtymarket.ru, июль 2006.

³ См.: *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.

ниями на $\pm 5\%$, которая будет продолжаться, по крайней мере, до начала 2008 г., после чего наступит новая стадия повышения темпов роста цен.

Итоговые данные за 2007 г. показали, что относительно перехода к стабилизации прогнозы в основном оправдались, количественно они 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. В целом же 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 (притом, что прогнозируемый характер динамики цен повсеместно подтвердился).

В последние месяцы 2007 г. начался новый подъем цен, опередивший прогнозы. Его основные причины можно объяснить предсказуемостью смены высшего политического руководства страны, что предотвратило возможный отток капитала из страны, стимулировало население к реализации отложенного спроса, подкрепленного существенным повышением реальных доходов и накоплений, мировых цен на нефть в конце года, приблизившихся осенью 2007 г. к уровню 100 долл./баррель, со всеми вытекающими отсюда последствиями для рынка недвижимости. Наряду с этим обозначились новые вызовы финансовой стабильности в виде продолжавшегося падения курса доллара и фондовых индексов, некоторого ухудшения условий ипотечного кредитования как реакции на кризис в США, всплеска инфляции на потребительском рынке осенью 2007 г., что оказалось для высокодоходных групп населения дополнительным стимулом для использования своих денежных средств на рынке недвижимости.

Прогнозные оценки динамики цен в Москве и городах России¹ позволяли говорить о повсеместном продолжении роста цен, в результате чего можно было ожидать их повышения за три года (2007–2009) в Московской области, Ижевске, Москве, Ярославле в 1,7–1,9 раза, в Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге — в 2,5–2,8, в Перми, Новосибирске — в 3,4–3,5, в Ульяновске — в 3,7 раза. При этом долгосрочный прогноз (на 10–15 лет) предполагает сохранение устойчивого роста цен (в номинальном долларовом выражении) повышенными темпами — на 25–35% ежегодно с изменением месячных темпов роста от нуля до 8–12%.

Динамика первого полугодия 2008 г. подтверждала высокую вероятность развития событий по указанному сценарию в сторону повышения темпов роста цен.

С декабря 2007 г. по июнь 2008 г. средняя удельная цена предложения квартир в подавляющем большинстве исследуемых городов России выросла. Наибольший прирост цен за шесть месяцев наблюдался в Санкт-Петербурге, Московской области и Москве (30–35% в долларах и 24–33% в рублях), меньше — в Томске, Самаре, Красноярске, Ростове-на-Дону, Перми, Краснодаре (13–23% в долларах и 9–19% в рублях), практически не было роста в Новосибирске, Тюмени, Екатеринбурге (прирост 2–7% в долларах и 2–3% в рублях, притом что в Екатеринбурге даже произошло символическое падение рублевых цен на 1%).

¹ См.: *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.

Таким образом, в момент, когда во второй половине 2008 г. рынок жилья России закономерно переходил к очередной стабилизации цен, российская экономика стала все более явно ощущать воздействие кризисных явлений в мировом хозяйстве (включая «вторую волну» ипотечного кризиса, когда рост доли просроченных кредитов стал сопровождаться падением цен на жилье), отразившееся на финансовых рынках, особенно после сентября 2008 г.

Чрезвычайно большая неопределенность и непредсказуемость внешних условий функционирования рынка жилья городов России делает необходимым применение сценарного метода прогнозирования с попыткой вычленить несколько вариантов динамики внешних условий, в каждом из которых поведение рынка вполне просчитывается, а средневзвешенные параметры наиболее вероятного варианта рассчитываются на основе оценок вероятности каждого сценария.

Внешние условия и развитие ситуации на рынке недвижимости сводятся к четырем возможным сценариям.

Сценарий № 1 — консервативный: «мягкий» переход к стабилизации, подобный тому, который наблюдался в конце 2006 г.

Тогда на рынке жилья Москвы, Санкт-Петербурга и ряда других городов начался естественный спад спроса и объема продаж, который к декабрю вылился в стабилизацию цен. В Санкт-Петербурге цены практически не росли до осени 2007 г., а в Москве они даже кратковременно снижались на 3—5% и только к октябрю вышли на уровень декабря предыдущего года. Однако снижение объемов продаж почти не отразилось на доходности строительных компаний, темпах ведения новостроек.

Этот сценарий был актуален до весны 2008 г., а рассчитанный прогноз изменения уровня цен до сентября подтверждался фактическими данными.

Сценарий № 2 — умеренно-пессимистический: «жесткий» переход к стабилизации по аналогии с 2004 г.

Тогда естественный спад спроса после бурного роста в 2003 г. был усилен макроэкономическими факторами в виде резкого увеличения оттока капитала после обострения конфликта между властью и бизнесом. Это вызвало падение объемов продаж в новостройках на 40—50%, финансовые затруднения у застройщиков и одновременно кризис ликвидности в банковской системе (дополненный неуклюжими действиями надзорных властей), которые взаимно усиливали друг друга. Цены в столицах остановились летом 2004 г., будучи стабильными около года в Москве и полутора лет в Санкт-Петербурге при их кратковременном понижении весной 2005 г. Другими последствиями стали замораживание строек, разорение ряда строительных компаний, протесты обманутых дольщиков и т. д.

Первые признаки такого развития событий обнаружились к лету 2008 г.: после трехлетнего уверенного роста объемов ввода жилья практически во всех регионах и по России в целом прирост в России в I полугодии относительно того же периода прошлого года составил менее 3%, а наиболее проблемными в этом отношении являлись регионы — лидеры по абсолютной величине цен на недвижимость (Москва, Московская область, Санкт-Петербург).

С начала осени 2008 г. стало ясно, что фактически реализуется именно этот сценарий: в III квартале произошли усиление оттока капитала, потеря ликвидности банками, замораживание ряда строительных проектов, разорение отдельных девелоперов, усиление процесса слияний-поглощений, перераспределение объектов и иных активов, появление новых обманутых дольщиков и т. д.

Финансовые трудности возникли в первую очередь у компаний, которые рассчитывали на быструю окупаемость вложенных небольших собственных инвестиций

через продажи долей частным инвесторам, т. е. в обход норм уже неоднократно упоминавшегося Закона о долевом участии в строительстве (№ 214-ФЗ), что продолжает иметь весьма широкое распространение. Шанс к сохранению успешности проектов этих компаний лежит в резком увеличении платежеспособного спроса, что маловероятно, хотя последние шаги правительства показывают, что позитивный перелом в этом вопросе возможен.

Компании, в основном соблюдающие данный Закон, преодолевают организационные трудности начального этапа строительства за счет переориентирования на проектное финансирование от аффилированных банков (включая варианты покупки банком пакета акций девелопера или доли собственности в проекте), что позволяет в дальнейшем надеяться на смягчение рисков понижения спроса на рынке.

Более высока вероятность разорения у компаний, которые ориентировались на кредиты отечественных неспециализированных банков, в последние полгода резко ужесточивших условия кредитования или вообще прекративших кредитование застройщиков, хотя остается шанс, что принятые осенью меры по финансовой поддержке банковского сектора и фондового рынка предотвратят углубление этого процесса.

Наибольшие финансовые трудности возникают у компаний, осуществивших в последние годы масштабные заимствования на внешних рынках посредством выпуска векселей, облигаций, через проведение IPO. Девелоперы внесли определенный вклад в резкое увеличение размеров задолженности отечественного корпоративного сектора. Мировой финансовый кризис, повышение кредитных ставок ограничило возможности по дальнейшим заимствованиям и затруднили рефинансирование кредитов, что окончательно склонило чашу весов в сторону финансового неблагополучия таких компаний.

При таком сценарии уже с конца 2008 г. в Москве возможно начало падения цен предложения жилья, которые в течение полугодия могут снизиться на 5—10%, а затем снова начать расти. Реализация этого сценария в течение 2009 г. возможна при условии высокой эффективности действий финансовых властей и игроков рынка, поддержанных общенациональным консенсусом элит, медиа-сообщества и населения.

Сценарий № 3 — кризисный: несмотря на объявленные властями решения (еще не перешедшие в стадию действий), финансовый кризис в России переходит в экономический.

Вследствие сокращения заказов и увольнений персонала первоначально в финансовом секторе, торговле, строительстве, а затем во многих отраслях промышленности падает платежеспособность населения и соответственно спрос на жилье. Начинается масштабный процесс слияний-поглощений в строительном секторе. При реализации такого сценария цены на жилье упадут в течение года на 40—50%, а рост начнется за пределами 2010 г.

Сценарий № 4 — катастрофический: несмотря на принятые властями США, Евросоюзом и поддержанные другими странами (в том числе Россией) меры, мировая финансовая система, основанная на долларе, окончательно рухнет и создание какой-то новой системы потребует значительных усилий и времени.

Начнется переход к бартерному товарообмену между странами, дополненному ограниченному использованием региональных валют. Вследствие искажения структуры импорта экономика США, Европы, а также России и иных стран (в том числе и рынок недвижимости) рухнет вслед за финансами, и для ее восстановле-

ния (при оптимистической оценке сдерживания вооруженных конфликтов) потребуются годы, если не десятилетие.

С учетом реального развития событий в осенние месяцы 2008 г. с точки зрения реализации наиболее предпочтительными выглядят шансы сценария № 2 (75%), тогда как осуществление прочих сценариев маловероятно (сценарий № 1 — 0, сценарий № 3 — 20%, сценарий № 4 — 5%).

На основании этих оценок определены средневзвешенные параметры динамики цен на рынке жилья, составившие *сценарий № 5* как наиболее вероятный.

С учетом своевременно принятых и технологично осуществленных российскими властями мер поддержки финансовой системы и строительной отрасли (кредиты для банков, выкуп части жилья для выполнения социальных программ, увеличение финансирования льготных категорий населения) девелоперский кризис возможен, но вероятность его невелика. Это будет не системный кризис, а кризис отдельных (как мелких, так и крупных) компаний. По результатам расчетов, проведенных на основании принятых оценок, снижение цен будет продолжаться около года и относительно сентября 2008 г. составит в среднем 20% (т. е. вернется примерно к уровню декабря 2007 г.).

Темпы роста объемов ввода жилья снизятся с перспективой сокращения их абсолютных значений в 2008—2009 гг. Сокращение величины спроса по причине ухудшения условий ипотечного кредитования станет причиной изменения структуры жилищного строительства (в том числе из-за увеличения доли бюджетного финансирования в регионах) от объектов бизнес-класса в пользу домов эконом-класса с меньшими площадями квартир и более низким уровнем цен.

В то же время ввиду кризиса ликвидности в банковской системе и возможного передела рынка (банкротства, слияния и поглощения среди девелоперских и строительных компаний, вовлечение новых игроков) уменьшится и предложение. Однако его структура, наоборот, изменится в пользу высококачественного жилья, поскольку в сегменте эконом-класса заметно больший удельный вес может занять жилье, реализуемое органам власти всех уровней в рамках программ государственной поддержки строительных компаний, а потому не поступающее на открытый рынок.

В этих условиях стратегия властей должна быть направлена не на содействие отдельным застройщикам, а на поддержку рынка через повышение платежеспособного спроса населения. К 2010 г. в условиях его восстановления при сокращенном объеме строительства и предложения жилья начнется новый цикл восстановления рынка и повышения цен на жилье до уровня, обеспечивающего девелоперам приемлемую рентабельность инвестирования.

Средняя доходность строительного бизнеса снизится на ближайшие год-полтора и в дальнейшем не вернется на прежний запредельный уровень. Крупные игроки, выжившие на рынке, расстанутся с агрессивной стратегией и будут лучше просчитывать варианты бизнеса. В целом рынок сделает новый серьезный шаг в своем становлении и развитии.

Часть IV

Развитие реального сектора экономики

Глава 17

Рост и структурные сдвиги в экономике

17.1. Динамика и структура внутреннего и внешнего спроса

Российская экономика в 2000—2007 гг. характеризовалась динамичным развитием практически всех видов экономической деятельности. Рост носил устойчивый, хотя и неравномерный, характер и протекал на фоне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней социально-политической стабильности. Особенностью функционирования и структурных преобразований в экономике являлось расширение внутреннего рынка на фоне динамичного роста потребительского и инвестиционного спроса.

Таблица 17.1

Индексы основных макроэкономических показателей
в 2000—2007 гг., % к предыдущему году

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Валовой внутренний продукт	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,4	108,1
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	105,9	108,2	107,7	106,7	110,2	110,7	109,8	111,0
Инвестиции в основной капитал	117,4	110	102,8	112,5	113,7	110,9	116,7	121,1
Ввод в действие жилой площади	94,6	104,6	106,7	107,7	112,6	106,1	116,1	120,6
Объем промышленной продукции	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104,0	106,3	106,3
Продукция сельского хозяйства	107,7	107,5	101,5	101,3	103	102,3	103,6	103,3
Объем работ строительства	113,5	110,4	102,9	112,8	110,1	113,2	118,1	118,2
Грузооборот транспорта	105	103,2	105,8	108	106,5	102,7	102,5	102,2
Объем услуг связи	113,8	119,1	115,6	127,5	129	115,7	124,0	120,1
Оборот розничной торговли	109	111	109,3	108,8	113,3	112,8	114,1	115,9
Платные услуги населению	104,7	101,6	103,7	106,6	108,4	106,3	107,6	107,1

Окончание табл. 17.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Внешнеторговый оборот	130,2	103,8	108,1	126	132,4	131,5	127,0	123,4
Реальные располагаемые денежные доходы	112	108,7	111,1	115	110,4	111,1	110,2	110,4
Реальная заработная плата	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,4	116,2
Реальный размер назначенных пенсий	128	121,4	116,3	104,5	105,5	109,6	105,1	103,8
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,3	100,7	100,9	100,6	100,6	100,6	100,3	102,4
Численность официально зарегистрированных безработных	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

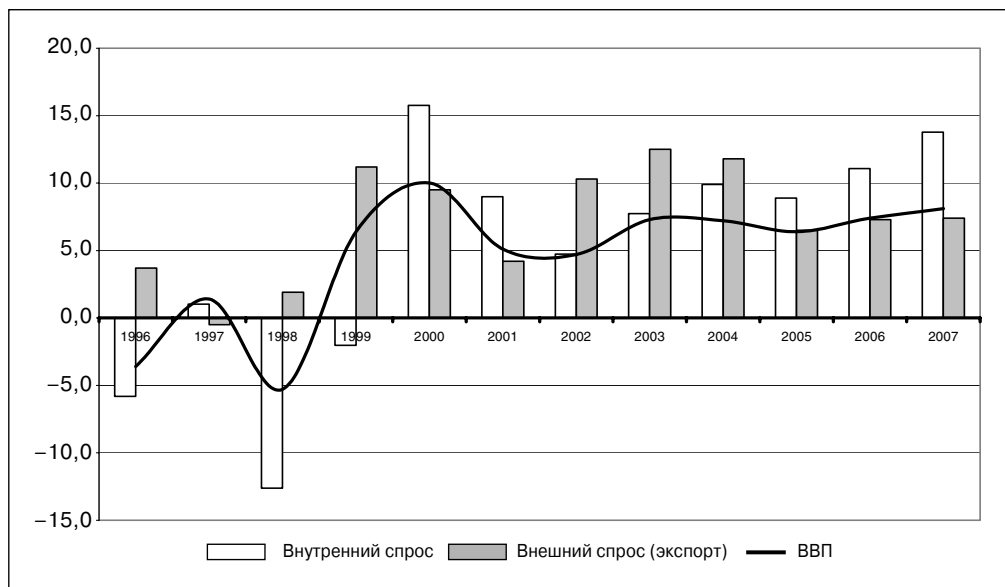
Источник. Росстат.

При увеличении ВВП за последние семь лет на 56,4% фактическое конечное потребление домашних хозяйств выросло в 1,85 раза и инвестиции в основной капитал — в 2,27 раза. На характер развития и трансформационные сдвиги внутреннего рынка существенное влияние оказывала положительная динамика производства и товаров, и услуг. В 2007 г. по сравнению с 2000 г. объемы выпуска промышленной продукции увеличились на 47,0%, сельского хозяйства — на 24,0%. Рост производства товаров поддерживается интенсивно развивающимся рынком услуг. Коммерческий грузооборот транспорта за период 2000—2007 гг. увеличился на 35,1%, объем услуг связи вырос в 3,9 раза и оборот розничной торговли — в 2,2 раза (табл. 17.1).

Позитивным фактором устойчивого экономического роста являлось одновременное расширение внешнего и внутреннего рынков (рис. 17.1). Если динамика внешнего спроса формировалась под влиянием исключительно благоприятной конъюнктуры мировых рынков топливных и сырьевых ресурсов, то расширение внутреннего рынка определялось воздействием факторов повышения деловой активности отечественного бизнеса и роста платежеспособного спроса населения на фоне устойчивого роста денежных доходов населения.

Соотношение внешнего и внутреннего спроса на протяжении 1999—2007 гг. подвергалось довольно существенным трансформациям. Активное импортозамещение в 1999 — первой половине 2001 г. явилось одним из основных факторов успешного преодоления последствий финансового кризиса в августе 1998 г. во многом благодаря повышению ценовой конкурентоспособности отечественных товаров после девальвации рубля. Наиболее существенное влияние на экономическую ситуацию в этот период оказал динамичный рост обрабатывающих производств промышленности, строительства и отраслей инфраструктуры. Высокие темпы экономического роста добывающих производств со II квартала 1999 г. поддерживались расширением спроса на мировом рынке на традиционные товары российского экспорта и ростом цен на углеводороды после их глубокого падения. Но в целом внутренний спрос опережал темпы роста внешнего спроса.

Однако со второй половины 2001 г. и на протяжении всего 2002 г. вновь было отмечено усиление воздействия внешних факторов на характер развития российской экономики. Несмотря на ускорение темпов роста в добыче полезных иско-



Источник. Росстат.

Рис. 17.1. Темпы прироста внутреннего и внешнего спроса за 1992—2007 гг., % к предыдущему году

паемых, расширение производства в экспортно-ориентированном секторе не компенсировало отставания прироста поставок на внутренний рынок под влиянием замедления динамики инвестиционной деятельности и обрабатывающих производств, что в конечном счете привело к снижению среднегодовых темпов роста ВВП в 2001—2002 гг. до 104,9%.

Следует обратить внимание, что при существенных изменениях годовых и квартальных темпов роста по секторам экономики прирост ВВП в 2002 г. более чем на 1/3 объясняется ростом физических объемов экспорта. Но рост поступлений от экспорта вдвое отставал от увеличения его физического объема. Экономика восстановительного роста отреагировала на это замедлением темпов обрабатывающих производств. В результате доля отечественного производства товаров и услуг в структуре прироста ВВП снизилась почти на 20 п. п. по сравнению с двумя предшествующими годами и составила около 45%, что создало предпосылки для повышения доли импорта в формировании ресурсов внутреннего рынка.

В 2003—2004 гг. наблюдалось постепенное улучшение условий торговли России с зарубежными странами за счет как роста цен на вывозимые из страны товары, в том числе энергоносители, так и расширения спроса на основные российские товарные экспортные позиции. Усиление концентрации доходов в экспортно-ориентированном секторе промышленности оказывало давление на внутренний рынок и на структуру и динамику экономического роста. При благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре с IV квартала 2003 г. фиксировалось замедление темпов роста экспорта по физическому объему. Оно определялось исчерпанием наиболее богатых месторождений нефти, а также снижением ее добычи, вызванным началом «дела ЮКОСа». И именно с этого периода наблюдалось нарастание опережающего увеличения внутреннего спроса и постепенное усиление его влияния на динамику

всего экономического развития. В 2004 г. прирост внутреннего спроса достиг 9,9% против 7,7% в 2003 г. и 4,7% в 2002 г.

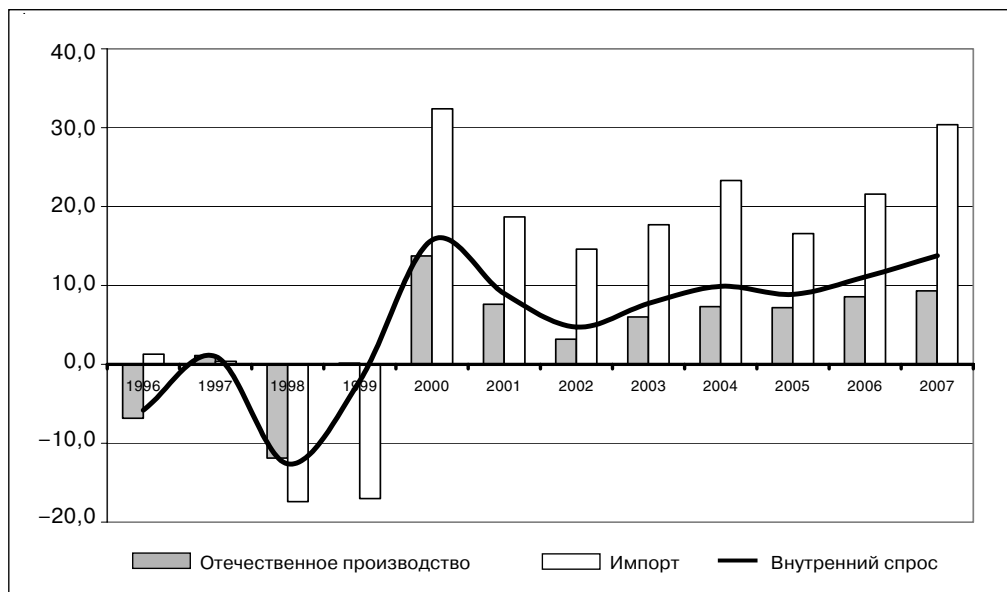
В 2005—2007 гг. замедление темпов роста внешнего спроса протекало в более острой форме и провоцировалось низкой динамикой физических объемов экспорта нефти и нефтепродуктов. Прирост внешнего спроса в 2005—2007 гг. составлял в среднем 7,1% против 12,1% в 2003—2004 гг. В конечном счете это привело к ослаблению воздействия внешнего спроса на динамику валового внутреннего продукта России. Однако совокупное влияние внутренних факторов, регулирующих уровень деловой активности, оказалось вполне достаточным, чтобы компенсировать ослабление воздействия внешнего спроса на темпы экономического роста. В 2006 г. прирост внутреннего спроса составил 11,1% и на 2,2 п. п. превысил показатель 2005 г. В 2007 г. под влиянием беспрецедентно высоких темпов капитального строительства и инвестиций в основной капитал прирост внутреннего спроса достиг 13,8% и вклад поставок на внутренний рынок в прирост ВВП приблизился к 85%.

Положительная динамика внутреннего рынка определялась как ростом объемов внутреннего производства, так и расширением масштабов импорта.

Заметим, что резкий всплеск деловой активности отечественного бизнеса на волне девальвации рубля был довольно быстро исчерпан. С изменением конкурентной среды под воздействием факторов систематического укрепления рубля, отсутствия резервов конкурентоспособных мощностей и ослабления инвестиционной деятельности по модернизации и реконструкции производства в период 2001—2005 гг. в экономике происходило постепенное замедление темпов экономического роста.

В 2002 г. прирост отечественного производства снизился до 3,2% против 10,6% в среднем за период 2000—2001 гг. Насыщение внутреннего рынка в этой ситуации определялось ускорением темпов прироста импорта по физическому объему до 17,6%. В результате доля товаров собственного производства в формировании ресурсов внутреннего рынка в 2002 г. сократилась почти на 6,2 п. п. по сравнению с наиболее благополучным 2000 г. Ведущая роль интенсивно растущего импорта в обеспечении внутреннего рынка на фоне неустойчивой динамики отечественного производства сохранялась с IV квартала 2002 г. по II квартал 2004 г. Среднегодовые темпы роста выпуска товаров собственного производства в этот период составляли примерно 5,5%, а импорта по физическому объему — 18,4%. Если в 2000—2001 гг. расширением отечественного производства объяснялось почти 75% прироста внутреннего рынка, то в 2002—2004 гг. — примерно 60%.

Опережающие темпы роста импорта относительно внутреннего производства являлись характерной чертой всего рассматриваемого периода экономического роста, (хотя по объему вклад отечественного производства в обеспечение прироста внутреннего спроса превосходил в 2005—2007 гг. влияние импорта) (рис. 17.2). Формирование этой тенденции поддерживалось растущими доходами бизнеса от внешнеэкономической деятельности и повышением эффективности импорта на фоне постепенного укрепления рубля. Анализ динамики ВВП по компонентам конечного использования показывает, что прирост импорта в 2007 г. составил 27,3% против 21,9% в 2006 г. (минимальное за период экономического роста значение этого показателя было в 2002 г. — 14,6%). Если разложить прирост внутреннего рынка в 2007 г. по факторам, то 47% приходилось на расширение масштабов импорта и 53% — отечественного производства. Опережающий рост импорта относительно экспорта по физическому объему в 2000—2007 гг. в конечном счете



Источник. Росстат.

Рис. 17.2. Изменение темпов роста импорта, поставок товаров отечественного производства на внутренний рынок и внутреннего спроса в 1996–2007 гг., % к предыдущему году

привел к абсолютному сокращению объемов чистого экспорта в ВВП. Вместе с тем по стоимостному объему импорт по темпам роста уступал динамике экспорта, исключение приходится на 2002, 2003 и 2007 гг., когда наблюдалось обратное соотношение. При этом если в 2002–2003 гг. это было обусловлено вялой динамикой цен экспорта на фоне ослабления конъюнктуры спроса и цен мирового рынка, то в 2007 г. замедление цен импорта определялось усилением тенденции укрепления рубля.

Наиболее существенное влияние на структуру внутреннего рынка оказывало соотношение потребительского и инвестиционного спроса. Поддержание уровня потребления населения на фоне неустойчивой динамики темпов роста промышленности и сельского хозяйства обусловило ускорение темпов импорта потребительских товаров, а при длительной тенденции опережающего роста инвестиций в основной капитал относительно динамики отечественного машиностроения — импорта машин. В 2005–2007 гг. фиксируется изменение структуры источников формирования ресурсов внутреннего рынка и усиление дифференциации товарных рынков по доле спроса на импорт.

Доминирующее влияние на структуру импорта 2002–2007 гг. оказывал интенсивный рост физических объемов ввоза инвестиционных товаров и сдержанные темпы импорта товаров промежуточного спроса. Доля импорта машин и оборудования в общем объеме импорта в 2007 г. повысилась до 51,0% против 47,7% в 2006 г., 44,0% — в 2005 г. и 41,2% — в 2004 г. В структуре оборота розничной торговли доля импорта потребительских товаров возросла с 40% в 2000 г. до 45% в среднем за 2005–2006 гг. и 47% — в 2007 г. При неустойчивых темпах развития потребительского комплекса, инициированных перманентным кризисом текстильного,

швейного, обувного производств, доля отечественных товаров в ресурсах розничной торговли непродовольственного рынка в 2007 г. снизилась до 42,2% против 45,7% в 2005 г. и 51,6% в 2000 г. Доля импорта в ресурсах непродовольственного рынка за 2000—2007 гг. увеличилась на 9,2 п. п. Динамика продовольственного импорта сдерживалась достаточно сильными конкурентными позициями российских производителей, и доля импорта в объеме товарных ресурсов продовольственных товаров в 2002—2006 гг. стабилизировалась на уровне 34%.

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, с одной стороны, и сокращение поставок по импорту социально значимых продовольственных товаров — с другой, стали одним из факторов обострения инфляционных процессов в российской экономике. На изменение 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% в 2006 г., при этом основной их скачок пришелся на 2-е полугодие 2007 г. Традиционное сезонное снижение/замедление темпов роста 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 отдельные группы товаров (в частности, на растительные масла), повышения вывозных пошлин на зерновые, подписания соглашений между производителями продовольственных товаров и торговыми сетевыми компаниями о замораживании цен на отдельные виды социально значимых продуктов, проведения товарных интервенций на рынке зерна имели запоздалый и паллиативный характер и не оказали 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 потребительском рынке предполагает разработку мер, направленных на рост производства и предложения сельскохозяйственной продукции, продовольственных и непродовольственных товаров, сокращение монополизма и развитие конкуренции в сфере производства и реализации продукции.

17.2. Структура использованного ВВП

Сравнительный анализ динамики ВВП по факторам показал, что наиболее остро на изменение объемов и динамики доходов от экспорта реагировала инвестиционная сфера. Так, всплеск инвестиционной активности 1999—2000 гг. и 2003—2007 гг. (осо-

бенно значительным он был в 2006—2007 гг.) совпал с динамичным ростом доходов от экспорта товаров на фоне позитивной, а с 2004 г. — исключительно благоприятной конъюнктуры цен на углеводороды и сырьевые товары. Замедление же темпов инвестиций в 2001—2002 гг. было обусловлено сокращением спроса на внешнем рынке и вялой динамикой мирового рынка нефти и металлов. В результате снижения доходов от экспорта и сдержанности инвестиционного поведения бизнеса в 2001—2002 гг. среднегодовой прирост ВВП составил 4,9% против 10,0% в 2000 г., а инвестиций в основной капитал — соответственно 6,3% против 17,4%.

В 2003—2005 гг. растущие доходы экономики от внешнеэкономической деятельности, безусловно, стимулировали деловую активность. Темп роста внешнеторгового оборота увеличился с 108,3% в 2002 г. до 131,5% в 2005 г. Внешнеторговое сальдо в среднем за месяц в 2005 г. составляло около 10 млрд долл. против 6—7 млрд долл. в среднем в 2003—2004 гг. Темпы прироста ВВП в 2005 г. составили 6,4% и инвестиций в основной капитал — 10,9% против аналогичных показателей в среднем для 1999—2004 гг. соответственно на уровне 7,2 и 10,9%. В 2006 и 2007 гг., несмотря на некоторое снижение темпов внешнеторгового оборота, внешнеэкономические условия развития страны оставались исключительно благоприятными и темпы роста ВВП и инвестиций в основной капитал дополнительно повысились.

Благоприятное сочетание факторов деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры цен мирового рынка сырьевых ресурсов обусловило интенсивное наращивание масштабов валового сбережения в последующие годы. В 2007 г. темпы роста инвестиций в основной капитал достигли максимального уровня после финансового кризиса 1998 г. — 121,1% при 116,7% в 2006 г. и 109,5% в среднем за 2000—2005 гг. Однако отметим, что если в 2007 г. объем ВВП на 10,7% превысил дореформенный уровень 1991 г., то инвестиции в основной капитал оставались почти на 1/3 меньше соответствующего показателя того года.

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 доля валового национального сбережения в ВВП составила 33,9% (табл. 17.2).

Таблица 17.2

**Структура использования ВВП на валовое сбережение
и накопление в 2000—2007 гг., % к итогу**

Показатель	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	33,1	33,8	34,5	33,9
В том числе: валовое накопление	18,7	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	21,3	24,6
валовое накопление основного капитала	16,9	18,9	17,9	18,4	18,4	17,7	18,5	21,1
изменение запасов материальных оборотных средств	1,8	3,1	2,1	2,4	2,5	2,3	2,9	3,5
<i>Справочно:</i> Доля инвестиций в основной капитал в ВВП	15,9	16,8	16,3	16,5	16,8	16,7	17,0	19,4

Источник. Росстат.

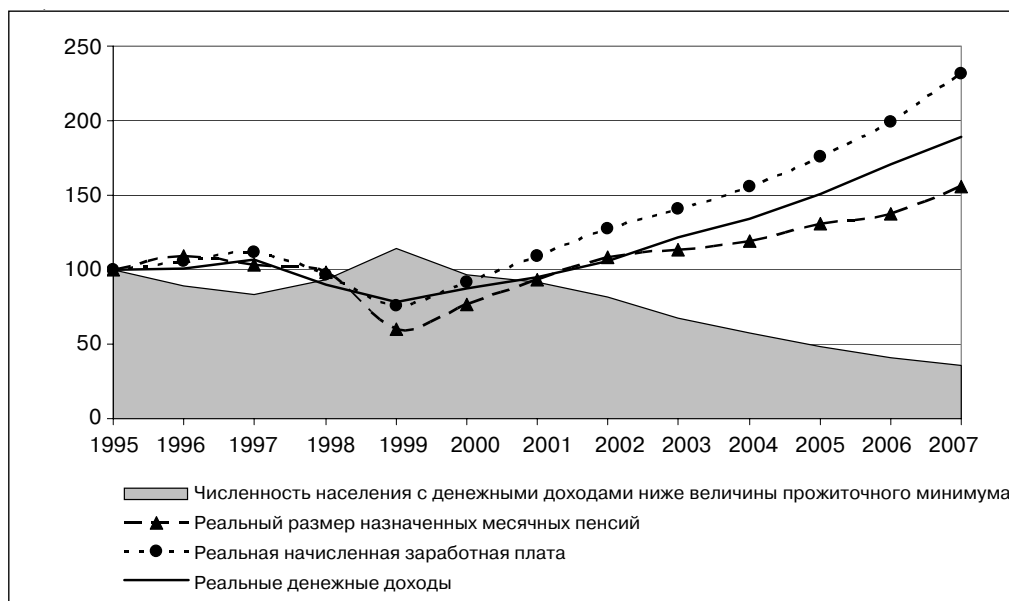
Несмотря на высокий объем валового сбережения, доля валового накопления и валового накопления основного капитала в ВВП оставалась в течение всего периода низкой для страны, перед которой остро стоит задача обеспечения достаточно интенсивного и устойчивого экономического роста, достижимого только на инвестиционной основе. Отношение инвестиций в основной капитал к ВВП в 2006 г. составило 17,0% при среднем уровне за 2001—2005 гг. 16,5%. Только в 2007 г. наметились позитивные сдвиги и доля валового накопления, валового накопления основного капитала и инвестиций в основной капитал в ВВП достигла максимального уровня за весь период реформ и составила соответственно 24,6; 21,1 и 19,4%. 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.

С повышением уровня деловой активности в российской экономике рост инвестиционного спроса обеспечил почти 20% прироста физического объема ВВП в 2000—2001 гг. Однако рост начался в условиях, когда реальные доходы населения еще продолжали падать под влиянием кризиса 1998 г. В итоге при перераспределении ресурсов ВВП в 1999—2000 гг. в пользу инвестиционной составляющей усилилась тенденция к сокращению доли расходов на конечное потребление материальных благ и услуг. Сложившийся уровень платежеспособного спроса на потребительском рынке ограничивал возможности дальнейшего увеличения масштабов производства товаров и услуг. В результате доля совокупных расходов на конечное потребление в ВВП в 2000 г. снизилась на 6,9 п. п. В этой ситуации прекращение спада и переход к росту реальных доходов, в том числе под влиянием курса правительства на повышение заработной платы и пенсий, оказали позитивное воздействие на характер экономического развития. В 2001 г. реальные доходы населения увеличились за год на 8,5%. Доля расходов на конечное потребление по сравнению с 2000 г. повысилась на 3,8 п. п., причем это полностью связано с опережающим ростом расходов домашних хозяйств. Отсюда берет начало тенденция высоких темпов роста конечного потребления домашних хозяйств и других показателей жизненного уровня населения.

В 2000 г. расходы на конечное потребление домашних хозяйств восстановились на докризисном уровне 1997 г., а за последующие 7 лет увеличились 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 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 снижение уровня бедности. Доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2007 г. сократилась до 18,9 млн человек, что составило 13,4% общей численности населения, против 25,2 млн человек (17,7%) в 2005 г. и 42,3 млн человек (29,0%) в 2000 г. (рис. 17.3).

Повышение уровня жизни населения предполагает более быстрое увеличение доходов населения по сравнению со стоимостью жизни и прежде всего величиной прожиточного минимума (табл. 17.3). За 2000—2007 гг. номинальные среднедушевые денежные доходы выросли с 2290 руб. до 12 551 руб., или в 5,5 раза. Прожиточный минимум повысился, в том числе под влиянием инфляции, с 1210 руб. в 2000 г.



Источник. Росстат.

Рис. 17.3. Динамика основных индикаторов уровня жизни населения в период 1995—2007 гг., % к 1995 г.

до 2376 руб. в 2004 г. и 3847 руб. в 2007 г., т. е. в 3,2 раза. Это привело к росту покупательной способности населения и снижению дефицита денежного дохода, т. е. суммы денежных средств, необходимых для доведения доходов ниже прожиточного минимума до величины прожиточного минимума. В результате покупательная способность граждан выросла на 73,1%.

Таблица 17.3

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума:								
млн человек	42,3	40,0	35,6	29,3	25,2	25,2	21,6	18,9
% от общей численности населения	29,0	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,2	13,4
Дефицит денежного дохода:								
млрд руб. (до 1998 г. — трлн руб.)	199,2	238,6	250,5	235,2	225,6	286,9	276,4	273,2
% от общего объема денежных доходов населения	5,0	4,5	3,7	2,6	2,1	2,1	1,6	1,3

Источник. Росстат.

Структурные сдвиги в формировании денежных доходов населения сопровождались изменением распределения населения по величине среднедушевых дохо-

дов. На протяжении всего периода дифференциация жителей по получаемым доходам нарастала. Так, 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 10 тыс. руб. повысилась почти на 9,8 п. п., а с доходами до 6 тыс. руб. сократилась почти на 8,8 п. п. Однако это не ослабило социально-экономическую дифференциацию граждан по доходам. По оценке, коэффициент фондов, характеризующий соотношение средних значений самых высоких и самых низких доходов соответствующих децильных (десятипроцентных) групп населения, в 2007 г. составил 16,8 раза против 16,0 раза в 2006 г. и 13,9 раза в 2000 г., а коэффициент Джини, характеризующий концентрацию доходов, повысился до 0,422 против 0,416 годом ранее и достаточно высокой величины в 0,395 в начале рассматриваемого периода (табл. 17.4).

Таблица 17.4

Основные индикаторы уровня жизни населения в 2000—2007 гг.

Индикатор	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов), разы	13,9	13,9	14,0	14,5	15,2	15,2	16,0	16,8
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,395	0,397	0,397	0,403	0,409	0,409	0,416	0,422

Источник. Росстат.

Рост масштабов конечного потребления протекал на фоне довольно устойчивого сохранения соотношения между потреблением домашних хозяйств и величиной социальных трансфертов. В 2007 г. в структуре использования ВВП доля расходов на конечное потребление составила 66,1%, в том числе домашних хозяйств — 47,9% (табл. 17.5).

Таблица 17.5

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	65,5	66,1
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	17,6
Валовое накопление	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	21,3	24,6
Чистый экспорт товаров и услуг	12,7	10,8	11,3	12,2	13,7	12,7	8,7

Источник. Росстат.

Специфика формирования доходов определила и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережения в секторе домашних хозяйств. Для 2000—2007 гг. использование доходов населения определялось, с одной стороны, разноплано-

вой динамикой склонности к сбережению, а с другой — изменением структуры расходов в пользу повышения доли, направляемой на приобретение недвижимости, а также товаров длительного пользования. Доля сбережения в доходах граждан повысилась с 15,5% в 2000 г. до максимального за посткризисный период уровня 20,6% в 2003 г. Ослабление склонности к сбережению в 2004—2007 гг. с 18,7 до 14,1% протекало на фоне растущих расходов на приобретение недвижимости с 2,0 до 3,6% общей суммы расходов населения (табл. 17.6). Формирование этих тенденций поддерживалось и смещением структуры потребительских расходов в пользу повышения доли расходов на приобретение строительных материалов с 2,0 до 2,2%.

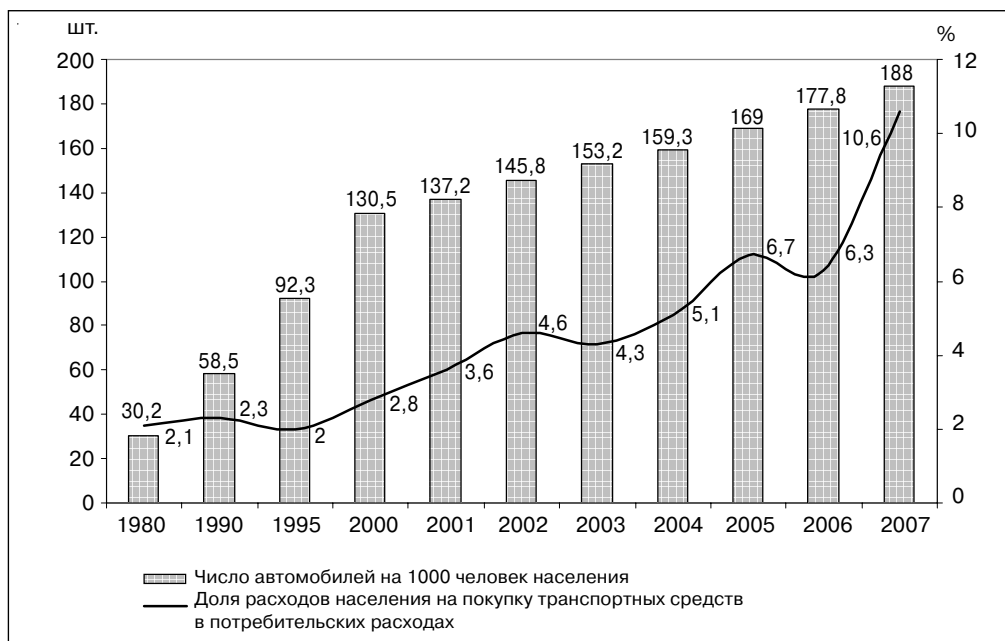
В 2007 г. объем денежных доходов населения сложился в размере 21 223,5 млрд руб. и увеличился на 22,4% за год. На покупку товаров и оплату услуг было израсходовано 14 792,4 млрд руб., что на 23,5% превысило уровень 2006 г., а сбережения составили 3079,6 млрд руб., что на 0,5% больше, чем за предыдущий год. Фактором, сдерживающим использование сбережений на текущее потребление, оставалась высокая инвестиционная активность населения в строительстве жилья. За счет собственных и заемных средств в 2007 г. гражданами было построено почти на 1/3 больше площади жилых домов, чем в предшествующий год (рис. 17.4). Однако влияние этого фактора на характер использования доходов зависит не только от уровня самих доходов и цен на жилье, но и от общеэкономической ситуации и инвестиционной среды.



Источник. Росстат.

Рис. 17.4. Ввод в действие жилых домов за счет собственных и заемных средств населения и доля расходов на приобретение недвижимости в доходах населения в 1980—2007 гг.

Существенное влияние на динамику потребительских расходов в последние десять лет оказывает динамичный рост расходов населения на приобретение транспортных средств (рис. 17.5). В структуре расходов домашних хозяйств доля расходов на приобретение транспортных средств повысилась с 2,8% в 2000 г. до 6,7% в 2005 г. и 10,6% в 2007 г. Если в 1990 г. на 1000 человек приходилось 58,5 собственных легковых автомобилей, а в 2000 г. — 130,5, то в 2006 г. этот показатель достиг 177,8, а в 2007 г. — 188 шт.



Источник. Росстат.

Рис. 17.5. Число собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения и доля расходов на покупку транспортных средств в структуре потребительских расходов

Таблица 17.6

Структура денежных расходов населения в 1999—2007 гг., % к итогу

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Денежные расходы и сбережения, всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
покупка товаров и оплата услуг	75,5	74,6	73,2	69,1	69,9	69,6	69,0	69,7
оплата обязательных платежей и взносов	7,8	8,9	8,6	8,3	9,1	10,1	10,5	12,5
приобретение недвижимости	1,2	1,4	1,8	2,0	2,3	2,5	3,3	3,6
Прирост финансовых активов	15,5	15,1	16,4	20,6	18,7	17,8	17,2	14,1
Из него прирост, уменьшение (–) денег на руках у населения	2,8	2,0	1,7	2,7	1,8	1,5	3,4	3,6

Источник. Росстат.

По мере восстановления доверия к банковской системе наблюдается динамичный рост организованных форм сбережения и заимствований населения в денежно-кредитных учреждениях. При этом по мере укрепления рубля фиксируется тенденция к дедолларизации сбережений, постепенному снижению доли расходов на покупку валюты (табл. 17.7).

Таблица 17.7

**Депозиты и вклады физических лиц в кредитных организациях
в 2000—2008 гг., на начало года, млрд руб.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего	318,9	453,2	690,1	1046,6	1517,8	1977,2	2754,6	3793,5	4806,8
В том числе:									
на рублевых счетах	211,3	304,6	446,4	649,1	1053,7	1459,0	2082,0	3163,5	4175,0
на валютных счетах	107,6	148,5	243,6	397,6	464,1	518,2	672,5	630,0	631,8

Источник. Росстат.

На фоне устойчивого роста доходов населения банковский сектор активизировал деятельность по расширению кредитования физических лиц. Развитию потребительского кредитования в стране способствовал принятый в конце 2004 г. Закон о кредитных историях. На начало 2008 г. объем кредитов, предоставленных физическим лицам, составил 3242,1 млрд руб. против 618,9 млрд руб. в 2005 г. (табл. 17.8). Если на начало 2001 г. на долю кредитов физическим лицам приходилось 4,7% общего объема предоставленных кредитов экономике, а 2005 г. — 14,6%, то в 2008 г. этот показатель достиг 24,4%. Рост сбережений населения и повышение доступности кредитов явились одним из факторов изменения структуры расходов населения в пользу приобретения недвижимости. С 2003 г. замедление темпов прироста вкладов приняло систематический характер на фоне ускоряющихся темпов кредитования населения. Но одновременно с этим формировалась и тенденция роста задолженности физических лиц по кредитам, предоставленным на покупку жилья. На начало 2007 г. она составила 350,2 млрд руб., в том числе по ипотечным кредитам — 152,4 млрд руб. против соответственно 57,4 млрд и 17,5 млрд руб. в 2005 г. В такой ситуации тщательный анализ движения доходов, сбережений и кредитов являлся одним из основных условий предотвращения развития негативных процессов в финансово-кредитной системе.

Таблица 17.8

**Кредиты, выданные физическим лицам в кредитных организациях
в 2000—2008 гг., на начало года, млрд руб.**

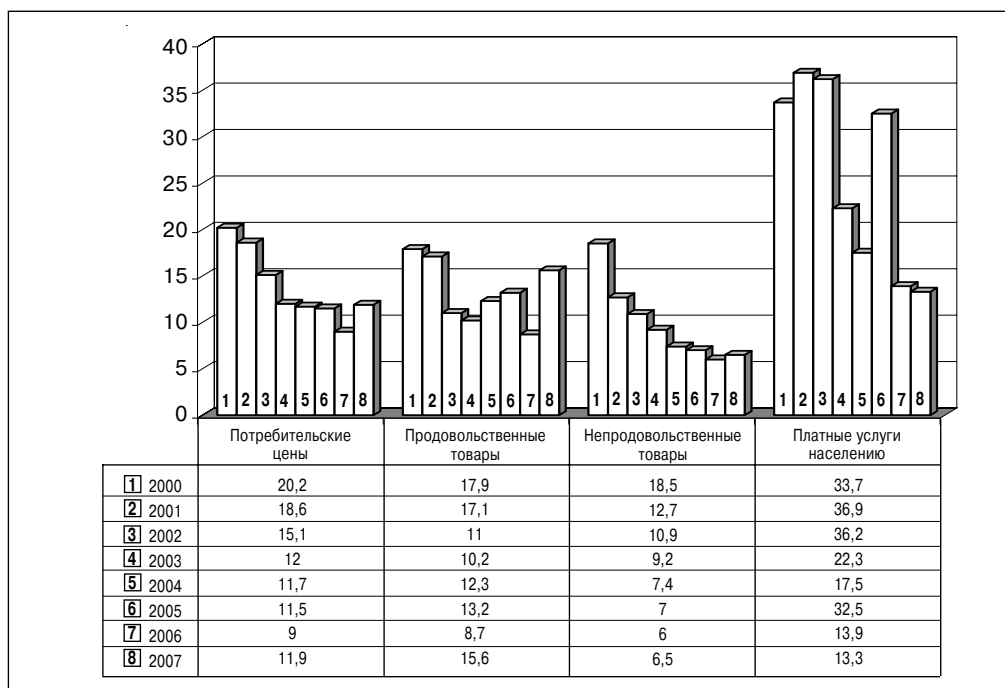
Год	Всего	В рублях	В валюте
2000	27,6	15,9	11,7
2001	44,7	34,6	10,2
2002	94,7	78,4	16,2
2003	142,2	115,9	26,3
2004	299,7	246,2	53,5
2005	618,9	525,4	93,5
2006	1179,3	1001,2	178,2
2007	2065,2	1754,7	310,5
2008	3242,1	2830,1	412,0

Источник. Росстат.

С изменением уровня доходов населения структура потребительского спроса претерпела значительные трансформации. Рост доходов повлек уменьшение доли расходов на питание и увеличение доли расходов на товары длительного пользования, образование, отдых в структуре потребительских расходов домашних хозяйств: в 2000—2007 гг. доля расходов на покупку продуктов питания снизилась на 19,2 п. п. и составила 28,46% при увеличении доли расходов на непродовольственные товары до 41,7% (+7,4 п. п.) и оплату услуг до 25,4% (+11,6 п. п.).

Кроме того, на динамику и структуру потребительских расходов и спроса населения существенное влияние оказывали сдвиги в уровне и структуре цен. На фоне постепенного замедления темпов инфляции после финансового кризиса 1998 г. изменение структуры потребительского спроса определялось факторами ослабления роста цен на непродовольственном рынке, неустойчивой динамикой цен на продовольственные товары и перманентным повышением цен на рынке платных услуг.

Рынок платных услуг населению в 2000—2007 гг. формировался на фоне интенсивного роста цен и тарифов на жилищно-коммунальные и транспортные услуги (рис. 17.6). В результате жилищные и коммунальные услуги вышли на первое место в структуре платных услуг населению и составили более 1/4 общего объема платных услуг. Это явилось одним из факторов систематического увеличения расходов на оплату услуг в структуре денежных доходов.



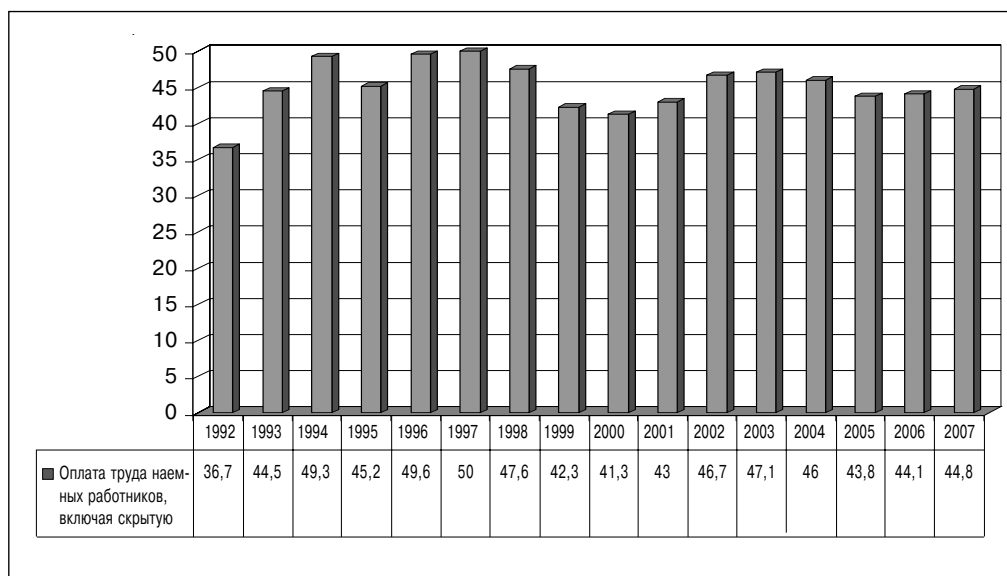
Источник. Росстат.

Рис. 17.6. Изменение индекса потребительских цен в 2000—2007 гг., % к предыдущему году

Всплеск цен на продовольственные товары в 2004 и 2007 гг. приостановил процесс замедления инфляции. В 2007 г. впервые за последние восемь лет цены на продовольственные товары росли быстрее тарифов на платные услуги.

17.3. Особенности формирования ВВП по доходам

Динамичный рост доходов населения является одной из характерных черт экономического роста российской экономики. Анализ изменения доли оплаты труда в ВВП показывает, что после резкого падения уровня заработной платы в посткризисный период 1999—2001 гг., сменившегося ее активным ростом, способствовавшим частичному восстановлению уровня жизни в 2002—2004 г., доля оплаты труда в ВВП в 2005—2007 гг. составляла в среднем 44,3% (рис. 17.7). При этом следует отметить, что в 2007 г. ее доля в ВВП оставалась существенно ниже показателей 1994—1998 гг.



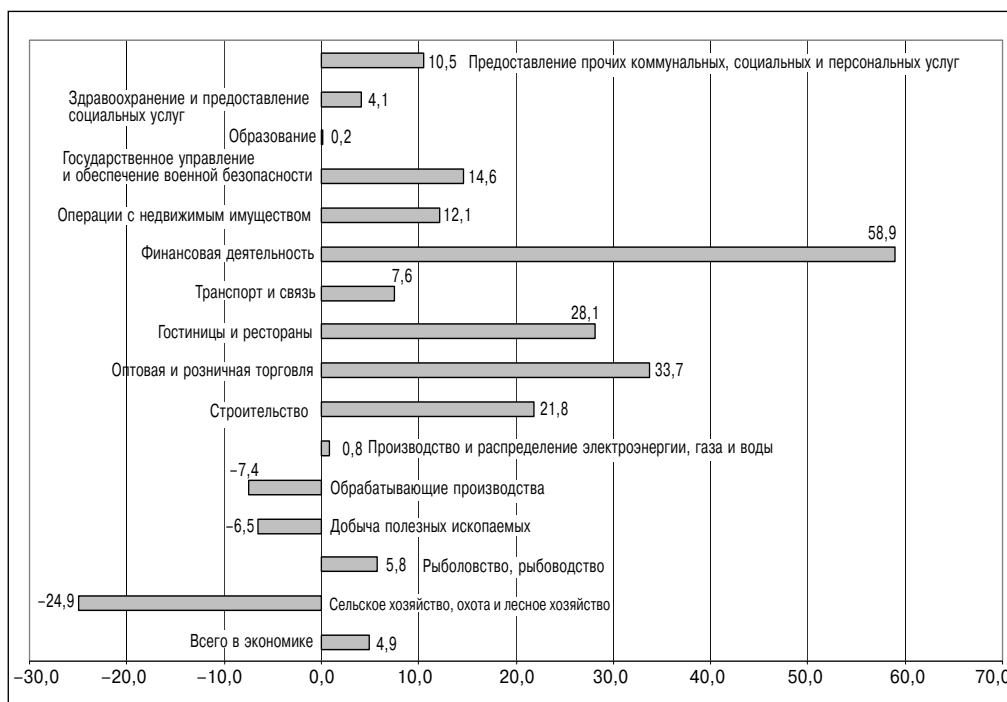
Источник. Росстат.

Рис. 17.7. Доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП в 1992—2007 гг., % к итогу

Сохранялась высокая дифференциация средней заработной платы по видам экономической деятельности. В промышленности степень дифференциации заработной платы определялась 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 видах деятельности, связанных с производством нефтепродуктов и транспортировкой топливно-энергетических полезных ископаемых соответственно. В образовании и здравоохранении средняя заработная плата составила 75—77% среднего по экономике уровня, в государственном управлении и обеспечении военной безопасности — 120 и в финансовой деятельности — 260%. Диспропорции в оплате труда приводят к перераспределению трудовых ресурсов

в высокодоходные сектора экономики, способствуют возникновению дефицита специалистов и квалифицированных рабочих в большинстве обрабатывающих производств, что является сдерживающим фактором развития, диверсификации и повышения эффективности экономики.

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 заметное позитивное воздействие на качество жизни и дало импульс развитию сектора услуг. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2007 г., по предварительным данным, составила 70,5 млн человек против 64,5 млн человек в 2000 г. При общей тенденции повышения спроса на рабочую силу в 2000—2007 гг. структурные сдвиги занятости по видам экономической деятельности определялись повышением доли и темпов роста занятости в секторе предоставления услуг на 13,2% на фоне абсолютного сокращения среднегодовой численности в промышленности и сельском хозяйстве на 11,6%. В связи с расширением масштабов инвестиционной деятельности в производстве товаров фиксировалось расширение спроса на рабочую силу в строительстве (рис. 17.8).



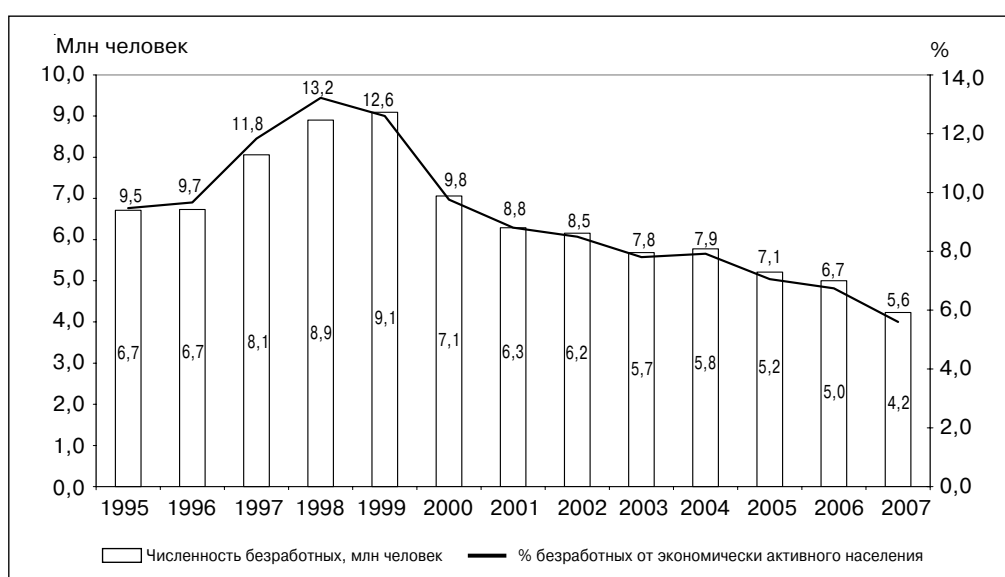
Источник. Росстат.

Рис. 17.8. Изменение среднегодовой численности занятых по видам экономической деятельности в 2007 г., % к 2000 г.

Уровень и доля оплаты труда наемных рабочих в структуре ВВП оказывали существенное влияние на социальные параметры, в том числе на рынок труда.

В связи с тем что преобладающая часть доходов населения формируется за счет оплаты труда, проблемы занятости и трудоустройства сохранили приоритет-

ное значение. Общая численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась с 8,9 млн человек (13,2% экономически активного населения) в 1998 г. до 5,6 млн человек (7,5%) в 2005 г. и 4,6 млн человек (6,1%) в 2007 г. Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, в расчете на одну вакансию) в 2007 г. снизился до 1,5 человека против 2,0 человека в 2006 г. и 2,5 человека в 2005 г. (рис. 17.9). Одновременно отмечалась тенденция к повышению эффективности использования рабочего времени. В 2005—2007 гг. повысилась фактическая продолжительность рабочего дня в целом по экономике и в промышленности за счет сокращения численности работников, занятых в режиме неполного рабочего времени и имеющих вынужденные административные отпуска. Кроме того, наблюдалась тенденция к сокращению продолжительности отпусков по собственному желанию в соответствии с нормами действующего законодательства.



Источник. Росстат.

Рис. 17.9. Численность безработных и уровень безработицы в 1995—2007 гг.

В структуре занятого населения только 8% приходится на лиц, работающих не по найму, — это работодатели, привлекающие для работы на собственных предприятиях наемных работников на постоянной основе, самостоятельно занятые работники. Соответственно это определило особенности формирования структуры доходов населения и ВВП. На долю оплаты труда наемных рабочих в 2007 г. приходилось 70,3% доходов населения, на доходы от собственности и предпринимательской деятельности — 16,7 и на социальные выплаты — 11,0%.

В последние четыре года практически по всем видам экономической деятельности в промышленности наблюдалось 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 этого процесса протекало на фоне тенденции к росту производительности труда в целом по экономике при довольно существенной дифференциации этого показателя по видам деятельности, связанным с производством товаров и предоставлением услуг (табл. 17.9).

Таблица 17.9

Динамика производительности труда, % к предыдущему году

Показатель	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

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. Сближение темпов производительности труда и заработной платы на фоне ускорения темпов производства наблюдалось только в 2003—2005 гг. Однако влияние этого процесса на изменение показателей эффективности деятельности предприятий и организаций было крайне слабым и неустойчивым. Рост заработной платы и доходов населения сопровождался перераспределением доходов от предприятий к населению и привел в конечном счете к увеличению производственных издержек и снижению рентабельности производства. В 2006 г. динамика заработной платы в среднем в 1,07 раза опережала рост производительности труда, в 2007 г. — в 1,1 раза.

Анализ совокупности факторов экономического роста позволил выделить среди них три фактора, определивших его особенности и динамику: 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 добывающей промышленности, а также в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды и, в-третьих, динамичный рост инвестиций в основной капитал. Заметим, что возможности ускорения темпов роста производительности труда ограничиваются не-

удовлетворительным технико-технологическим состоянием основных фондов, низкой фондовооруженностью труда и значительными размерами использования ручного и низкоквалифицированного труда. Соотношение динамики реальной заработной платы и производительности труда остается одним из основных вопросов современной экономики не только в России, но и во всех развитых странах.

Принципиальное значение имеет методология расчета показателей производительности труда и реальных расходов на заработную плату.

В соответствии с практикой статистических служб большинства стран мира анализ соотношения между реальными расходами на оплату труда и производительностью проводится не для всей экономики, а только для определенных секторов, в которых, во-первых, высок удельный вес наемных работников, а во-вторых, выпуск рассчитывается не на основе затрат. Обычно в качестве таких секторов фигурируют частный (предпринимательский) несельскохозяйственный сектор и обрабатывающие производства.

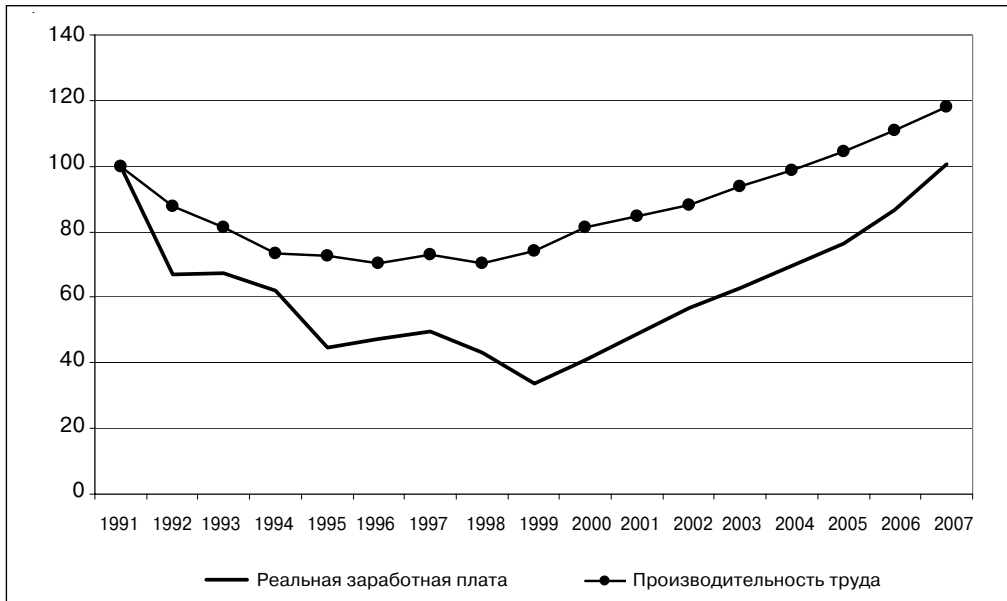
Стандартный анализ производительности труда предполагает оценку величины валовой добавленной стоимости конкретного сектора в постоянных ценах в расчете на человеко-час, т. е. оценку динамики часовой производительности труда. Для определения динамики реальных трудовых затрат в этом случае используется показатель оплаты труда из системы национальных счетов (СНС), включающий как заработную плату, так и отчисления на социальное страхование и рассчитываемый в постоянных ценах с использованием дефлятора валовой добавленной стоимости соответствующего сектора.

При оценке часовой производительности и реальных часовых расходов на оплату труда в промышленности помимо данных СНС можно использовать оцениваемые в рамках баланса трудовых ресурсов данные о среднегодовой численности работников, а также данные о средней продолжительности годового рабочего времени работников.

К сожалению, при построении оценок производительности труда и реальных трудовых издержек используется, как правило, информация, различающаяся по методике расчета, полноте охвата и степени надежности. Это обуславливает существенные расхождения в оценках, но все-таки позволяет определить общие тенденции в динамике трудовых издержек и производительности труда.

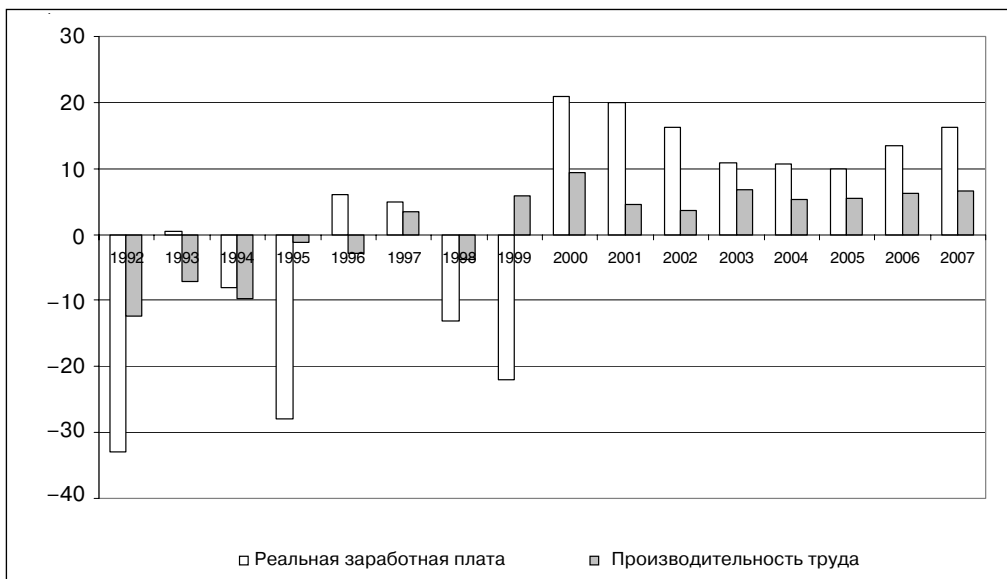
Сопоставление динамики реальной заработной платы и производительности труда в экономике, рассчитанной по данным СНС и баланса трудовых ресурсов, показывает, что в 2007 г. реальная заработная плата восстановилась на дореформенном уровне 1991 г. при росте производительности труда по сравнению с уровнем этого года на 18,2% (рис. 17.10).

Анализ погодовой динамики показывает, что снижение производительности труда наблюдалось только в 1991—1994 гг. и уже с 1995 г. начался рост этого показателя, приостановленный финансовым кризисом 1998 г. В 2000—2001 гг. экономика столкнулась с ограничениями экономического роста, обусловленными низким уровнем потребления. Увеличение номинальной и реальной заработной платы в этот период явилось одним из факторов изменения мотивации трудовой деятельности и повышения производительности труда. Производительность труда в промышленности в 2002 г. вышла на уровень 1991 г., а в 2007 г., по предварительным оценкам, превысила дореформенный показатель почти на 40%. За 2000—2007 гг. прирост производительности труда составил в целом по экономике примерно 59% и в промышленности — 66% (рис. 17.10, 17.11). Следует заметить, что резкое увеличение разрыва в темпах роста производительности труда и заработной платы в 2006—2007 гг. явилось по сути фактором, компенси-



Источник. Росстат.

Рис. 17.10. Изменение динамики производительности труда и реальной начисленной заработной платы в 1992–2007 гг., % к 1991 г.



Источник. Росстат.

Рис. 17.11. Изменение динамики производительности труда, реальной начисленной заработной платы в 1992–2007 гг., % к предыдущему году

рующим снижением реальной заработной платы до 2000 г. В целом одна из основных причин опережающих темпов роста реальной заработной платы относительно производительности труда — динамичный рост оплаты труда в секторе неторгуемых товаров.

Решение проблемы опережающей динамики производительности труда требует, по-видимому, принятия мер в двух основных направлениях. Первое — снижение влияния мировых цен на нефть на экономику России и обеспечение сбалансированного роста обрабатывающих и добывающих производств и сектора услуг (с учетом общей тенденции к опережающему росту сферы услуг в развитых странах мира). Второе — сокращение дефицита квалифицированных кадров рабочих специальностей. Меры в этой области должны предусматривать возможности как подготовки соответствующих кадров и стимулирования их занятости по специальности, так и привлечения рабочей силы необходимой квалификации для занятости в первую очередь на успешных российских производствах в условиях ее дефицита на территории страны.

Вместе с тем 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 структуры образования ВВП по доходам показывает, что доля валовой прибыли экономики на фоне динамичного роста оплаты труда в последние годы постепенно сокращается (табл. 17.10).

Таблица 17.10

**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	45,6
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	35,5

Источник. Росстат.

На динамику экономического роста и изменение результатов финансовой деятельности предприятий и организаций существенное влияние оказывали изменения в структуре цен. Административное регулирование цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий позволило в 2003 г. подавить последствия инфляционной волны 2002 г., инициированной ускорением динамики цен и тарифов естественных монополий. Индекс цен в производстве, передаче и распределении электроэнергии в 2003 г. только на 2 п. п. превысил цены производителей промышленной продукции, в то время как в 2002 г. разрыв составлял 8,3 п. п., а в 2001 г. — 19 п. п. (табл. 17.11). При высоком уровне транспортной составляющей в структуре затрат влияние опережающего роста транспортных тарифов на динамику цен и уровень издержек было существенным.

С 2004 г. наблюдается тенденция более быстрого повышения цен производителей промышленных товаров и строительной продукции относительно потребительских цен.

Таблица 17.11

**Индексы цен производителей по видам экономической деятельности
2000—2007 гг., декабрь к декабрю предыдущего года, %**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Индексы потребительских цен	120,2	118,6	115,1	120,0	111,7	110,9	109,0	111,9
Индекс цен производителей промышленных товаров	131,9	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4	110,4	125,1
Добыча полезных ископаемых	149,1	104,0	125,8	101,8	164,7	131,0	101,6	152,3
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	155,7	101,0	127,3	97,9	169,7	135,3	96,4	158,1
Обрабатывающие производства	124,8	106,3	113,2	115,8	121,5	108,1	113,3	117,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	141,6	127,4	126,0	114,5	112,5	112,6	110,3	113,3
Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции	122,2	117,5	98,1	124,7	117,7	103,0	110,4	130,2
Сводный индекс цен строительной продукции	135,9	114,4	112,6	110,3	114,9	121,1	112,4	117,4
Индекс тарифов на грузовые перевозки	151,5	138,6	118,3	123,5	109,3	116,6	115,8	116,7

Источник. Росстат.

В 2004—2005 гг. изменение ценовых пропорций в промышленности инициировалось интенсивным ростом цен на продукцию добывающих производств, производств по переработке топливно-энергетических ископаемых и металлургического производства. Отсюда вытекала другая специфическая черта этого периода — ускорение роста цен на продукцию производства готовых металлических изделий по сравнению с динамикой цен основных отраслей потребителей. Дополнительный импульс к росту цен был обусловлен исключительно высоким спросом и уровнем цен мирового рынка на черные металлы в 2004 г. Собственно выравнивание внутренних и мировых цен при тенденции к сдерживанию объемов выпуска продукции привело к увеличению цен производителей в металлургическом производстве на 44,5% за 2004—2005 гг. Одним из первых на повышение цен на металлы откликнулся инвестиционный комплекс, являющийся основным потребителем конструкционных материалов. Прирост цен в производстве машин и оборудования за 2004—2005 гг. составил 26,3% и в производстве строительных материалов — 35,1%. Учитывая высокий спрос на капитальные товары и работы строительного характера, повышение цен на инвестиционные товары оказало существенное влияние на инфляционные ожидания производителей продукции других видов экономической деятельности промышленности и экономики в целом.

Ситуация 2006 г. определялась снижением индексов цен в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых на 3,6 п. п. по сравнению с предшествующим годом. Однако это лишь частично компенсировало последствия динамичного роста цен в предшествующий двухлетний период. В 2007 г. восстановилась тенденция опережающего роста цен на топливно-энергетические полезные ископаемые.

Цены производителей обрабатывающих производств в 2001—2005 гг. характеризовались сдержанной динамикой относительно сводного индекса цен промышленности и потребительских цен. Плавная динамика роста цен объяснялась ори-

ентацией отечественного бизнеса на сохранение рынка при изменении конкурентной среды и снижении привлекательности российских товаров на фоне укрепления рубля и повышения эффективности импорта.

Ситуация изменилась в 2006—2007 гг., когда всплеск цен на товары обрабатывающих производств явился естественной реакцией на длительную тенденцию опережающего роста цен добывающих производств, производства электроэнергии и тарифов на грузовые перевозки. Результатом такой коррекции было ускорение темпов роста цен на товары обрабатывающих производств относительно индекса потребительских цен.

Структура цен менялась и под влиянием интенсивного роста спроса на строительные и конструкционные материалы в связи с резким расширением масштабов строительных работ. При ограниченности мощностей цены производителей неметаллических минеральных продуктов за 2007 г. выросли в 1,31 раза, в том числе цемента — в 1,72 раза.

В 2007 г. дополнительным фактором роста цен на товары обрабатывающих производств стало максимальное за посткризисный период повышение цен на сельскохозяйственное сырье в 1,3 раза по сравнению с предыдущим годом.

Благоприятное сочетание факторов спроса и конъюнктуры цен на мировом рынке топливных и природно-сырьевых ресурсов обусловило существенное повышение рентабельности добывающих производств. При сложившемся соотношении внутренних и мировых цен в прибыль переходила и значительная часть дохода, образовавшегося за счет увеличения рублевой стоимости продукции, продаваемой за валюту. Кроме того, на внутреннем рынке действовала и тенденция опережающего роста цен на продукцию сектора по добыче полезных ископаемых по сравнению с динамикой цен на товары обрабатывающих производств. В результате в совокупной прибыли экономики существенно повысилась доля экспортно-ориентированных производств.

Рост доходов экспортного сектора оказал существенное влияние на сопряженные производства, ориентированные преимущественно на внутренний рынок.

Промышленность сохранила лидирующие позиции и в динамике результатов финансовой деятельности, и в структуре формирования доходов экономики по видам деятельности (табл. 17.12). Благоприятная ситуация складывалась и в обрабатывающих производствах. При высоком уровне спроса и сдержанном росте материальных затрат в целом фиксировалось повышение рентабельности продукции обрабатывающих производств, хотя сохранялись разнонаправленные тенденции по видам деятельности.

Таблица 17.12

**Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг)
по видам экономической деятельности, %**

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6
Экономика, всего	10,2	13,2	13,5	13,2	14,3
В том числе по видам экономической деятельности:					
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	2,6	5,8	6,7	8,2	14,5
добыча полезных ископаемых	19,2	32,5	35,6	30,6	31,5

Окончание табл. 17.12

1	2	3	4	5	6
В том числе:					
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	18,4	31,8	34,7	29,2	31,1
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	23,8	37,3	42,8	42,4	33,6
Обрабатывающие производства	12,4	14,9	15,3	16,6	18,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	6,4	5,4	5,3	3,2	5,3
Строительство	5,7	4,2	3,9	5,1	6,3
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	8,9	11,3	9,7	10,5	9,5
Транспорт и связь	15,3	13,4	14,4	15,1	16,3
Из него связь	35,8	32,7	33,6	33,0	39,2

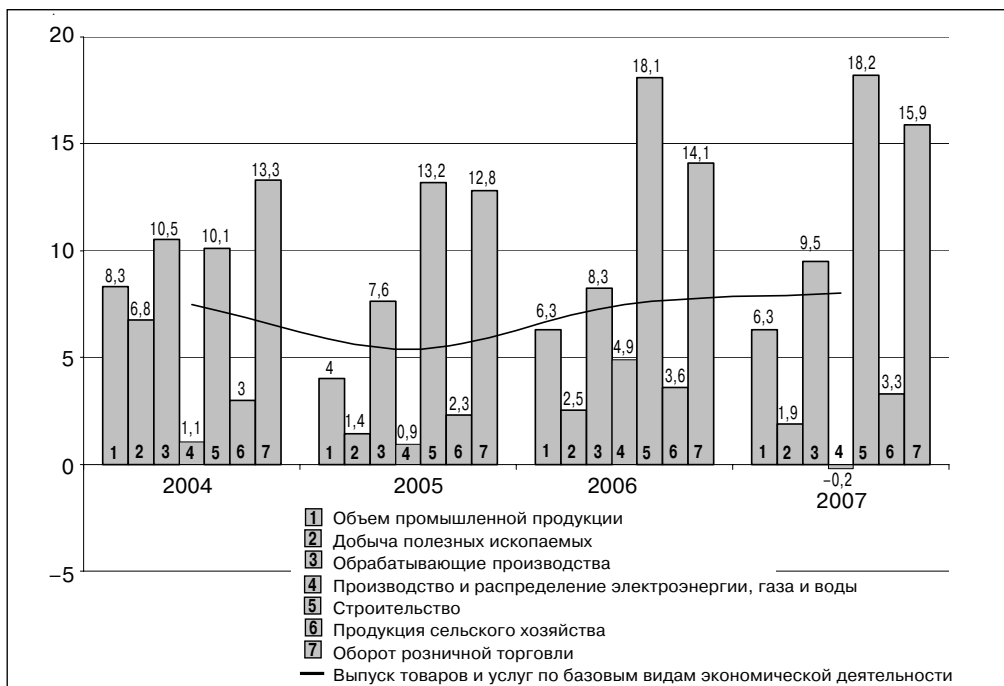
Источник. Росстат.

В 2007 г. средняя рентабельность российской экономики повысилась до 14,3% против 13,3% в период 2004—2006 гг. Анализ образования прибыли по видам деятельности показывает, что сальдированный финансовый результат примерно на $\frac{3}{5}$ формировался за счет производства товаров и на $\frac{2}{5}$ — за счет предоставления услуг.

17.4. Структурные сдвиги в экономике в 2000—2007 гг.

Сравнительный анализ динамики российской экономики по основным видам деятельности показывает, что наиболее существенное влияние на характер и структуру развития оказывало соотношение темпов роста строительства и торговли (рис. 17.12). В 2003—2004 гг. ускорение темпов выпуска продукции и услуг по базовым видам экономической деятельности до 7,2% против 3,5% в среднем за период 2001—2002 гг. инициировалось восстановлением инвестиционного спроса. Динамичное увеличение объемов работ в строительстве поддерживалось ускорением выпуска промышленности за счет опережающего роста производства капитальных товаров и конструкционных материалов.

Лидирующие позиции в формировании структуры и динамики экономического роста со второй половины 2004 г. заняли отрасли инфраструктуры рынка: торговля, транспорт, связь, информационное обслуживание, финансово-кредитные организации. Развитие торговли сопровождалось интенсивным развитием материально-технической базы и изменением структуры предоставляемых услуг. Повышение роли организованных форм торговли в структуре товарооборота инициировало интенсивный рост торговых площадей, складских помещений, сервисных услуг. Со 2-го полугодия 2004 г. до середины 2005 г. в экономике фиксировалось ослабление инвестиционной активности, замедление темпов промышленного роста и строительных работ на фоне динамичного расширения масштабов внешнеэкономической деятельности. Со второй половины 2005 г. с повышением инвестиционной активности в национальной экономике торговля уступила лидирующие позиции строительству.



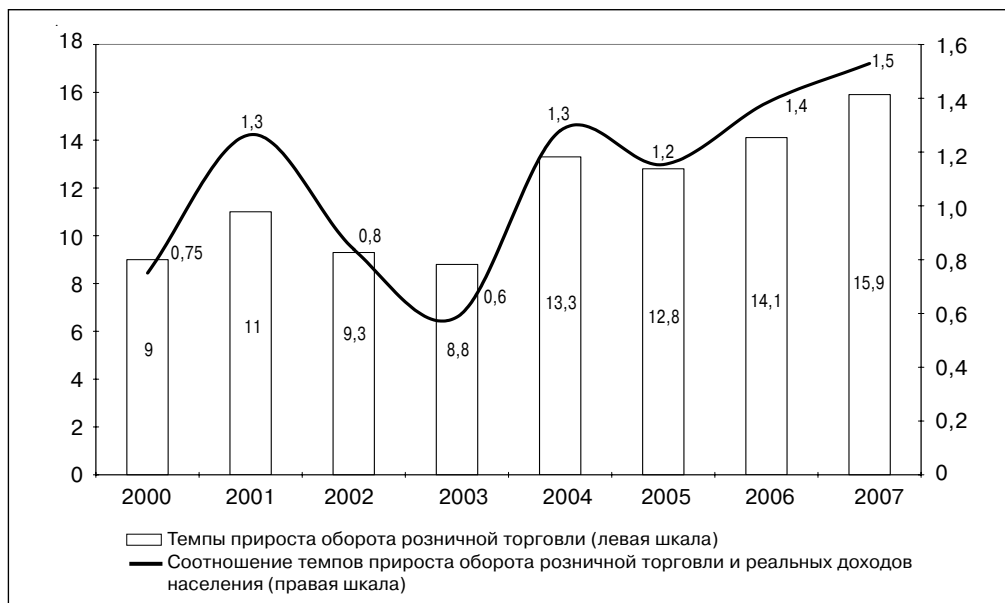
Источник. Росстат.

Рис. 17.12. Темпы прироста по видам экономической деятельности в 2004—2007 гг., % к предыдущему году

Доля оптовой и розничной торговли в произведенном ВВП в 2007 г. составила 20,6% и была на 2,4 п. п. ниже максимального значения 2003 г. Высокая доля торговли в значительной мере определяется тем, что в ней под влиянием трансфертного ценообразования реализуется часть добавленной стоимости, созданной в топливно-энергетическом секторе: крупные добывающие фирмы поставляют продукцию своим сбытовым подразделениям, находящимся на самостоятельном балансе, по низким ценам, а те продают по рыночным. 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. Объемы оптовой торговли более чем вдвое превышали оборот розничной торговли.

Высокие темпы наращивания оборота розничной торговли подталкивались динамичным повышением доходов населения (рис. 17.13). Следует обратить внимание, что с 2004 г. опережение темпов прироста оборота розничной торговли по сравнению с реальными доходами населения устойчиво росло и в 2007 г. составило 1,5 раза. Это свидетельствует об усилении воздействия таких факторов, как повышение склонности к потреблению и увеличение объемов потребительского кредитования. Объем торговли непродовольственными товарами в 2007 г. в 2,4 раза превысил показатель 1990 г., продовольственными товарами — в 1,77 раза.

Расширение объемов торговли внутри страны и на международном уровне в значительной степени определило рост масштабов деятельности транспорта.



Источник. Росстат.

Рис. 17.13. Изменение темпов роста потребительского рынка в 2000—2007 гг., % к предыдущему году

Коммерческий грузооборот транспорта за 2001—2007 гг. увеличился в среднем в год на 4,4% при темпе промышленного выпуска 5,3%. Наибольший вклад в рост спроса на услуги транспорта внесли экспортно-ориентированные производства. Прирост транспортировки продуктов по трубопроводным магистралям в среднем в год достиг 3,8%, а грузооборот — 4,1%.

За 2001—2007 гг. грузооборот железнодорожного транспорта вырос в 1,52 раза, а протяженность путей сообщения практически осталась на прежнем уровне. В результате интенсивность перевозок грузов на 1 км железнодорожных путей увеличилась с 16 млн т грузов в 2000 г. до 22,9 млн т в 2006 г. По темпам объемов перевозки основных видов грузов железнодорожным транспортом лидирующие позиции сохранялись за нефтью и нефтепродуктами, черными и цветными металлами, рудами, химическими и минеральными удобрениями и продукцией лесопромышленных производств. Состояние транспортной системы России является прямым барьером экономического роста, а ее неэффективность ведет к повышенным транспортным издержкам и потере доходов от транзитных перевозок. Одним из важных элементов формирования новых товаропроводящих и товарораспределительных систем в последние годы стала транспортно-экспедиционная деятельность, позволяющая ускорить и удешевить продвижение товаров от производителя к потребителю за счет выбора рациональных маршрутов и схемы их доставки. Активное изменение в современной российской экономике пространственно-территориальных взаимосвязей субъектов хозяйственной деятельности определяет новые требования к транспортному комплексу страны. К числу основных условий успешного развития транспортных коммуникаций относятся в первую очередь повышение координации сети автомобильных дорог и железнодорожных путей,

создание подходов к портам, налаживание припортовых коммуникаций, трубопроводов и морских терминалов, аэропортов и инфраструктуры.

Выводы

Рассматриваемый период характеризуется неравномерным, но устойчивым и достаточно высоким экономическим ростом, пришедшим на смену глубокому спаду в условиях трансформационного кризиса. Формирование основ рыночной экономики и сам по себе спад, приведший к огромному недоиспользованию производственных мощностей и рабочей силы, способствовали запуску механизмов восстановительного роста, основанного на более полной загрузке имеющихся ресурсов, но в новой структуре, отвечающей реальному рыночному спросу. Дополнительным и мощным фактором послужила резкая девальвация рубля в результате кризиса 1998 г., существенно повысившая конкурентоспособность отечественных товаров по сравнению с импортом.

Важным обстоятельством, способствовавшим устойчивости экономики и ее росту, стало систематическое увеличение мировых цен на нефть и другие предметы российского сырьевого экспорта. Первый виток сопровождался ростом нефтяных цен с крайне низкого уровня 8–10 долл. за баррель в кризисном 1998 г. до порядка 25 долл. в 2000–2002 гг., что соответствовало примерно среднему уровню за предшествующее столетие. Следующий виток начался в 2003 г. и привел к многократному превышению этого уровня. В итоге в России удалось создать резервы на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и для поддержки будущих поколений. Вместе с тем происходило закрепление сырьевой ориентации экономики, а тем самым и отсталости ее структуры.

В первые годы роста определяющим его фактором было увеличение внутреннего спроса, в 2002–2004 гг. — внешнего спроса, затем пальма первенства снова перешла к внутреннему спросу, в рамках которого наряду с потребительским все большее влияние приобретал инвестиционный спрос.

Основные изменения в структуре валового внутреннего продукта за эти годы были связаны как с повышением доли услуг, так и наметившимся преодолением отставания доли накопления основного капитала, отражающим общемировые тенденции. При этом инвестиции в основной капитал устойчиво росли опережающими темпами (кроме 2002 г.).

Устойчивый опережающий рост характерен также для основных показателей уровня жизни населения: конечного потребления домашних хозяйств, розничного товарооборота, реальных располагаемых доходов и средних зарплат. Существенно уменьшилась доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Однако дифференциация населения по доходам продолжает оставаться высокой и даже несколько возросла. В течение всего периода относительно высокие темпы роста производительности труда все же существенно отставали от динамики средней заработной платы. Характерной особенностью промышленного роста в 1999–2007 гг. являлись опережающие темпы обрабатывающих производств по сравнению с добывающими. Анализ изменения структуры промышленности показывал, что рост производства практически полностью поддерживался за счет динамичного развития отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Структурные изменения в экономике в этот период сопровождались достаточно высокими темпами роста инвестиционного комплекса. Повышение инвестиционной активности иници-

ровало ускорение темпов роста машиностроительных производств, производства строительных материалов и спроса на услуги строительства. Рост инвестиционного спроса дал дополнительный импульс развитию производства промежуточных товаров.

Вместе с тем в экономике усилилось воздействие факторов, вызывающих замедление темпов роста обрабатывающих производств. Опережающее повышение цен на первичные энергоносители, рост реального валютного курса рубля, интенсивное увеличение заработной платы по сравнению с производительностью труда определили изменения конкурентной среды на внутреннем рынке. В результате происходит замедление темпов роста прибыли и инвестиций в отраслях конечного спроса.

Наряду с отмеченными конъюнктурными процессами проявились и более глубокие ограничения роста. Возможности дальнейшего наращивания производства стали жестко лимитироваться технико-экономическими характеристиками состояния основного капитала предприятий и недостатком оборудования.

Рост доходов экономики и формирование Стабилизационного фонда создали предпосылки для активизации инвестиционной деятельности и выбора гибкой политики диверсификации экономики.

В настоящее время в российской экономике правительством выделяются приоритетные производства, которые в большей степени подвержены контролю государства, имеют лучший доступ к финансированию, технологиям и кадрам. В данную группу попадают, в частности, добывающие производства, прежде всего нефтегазовое, а также производство металлов и авиастроение, судостроение, электроника, отрасли ВПК. Вместе с тем развитию отраслей потребительского комплекса, обладающих большим потенциалом по увеличению занятости и благосостояния населения, уделяется несколько меньшее внимание. Очевидно, основной вопрос здесь состоит в том, каким образом отобрать производства, которые действительно можно в сжатые сроки и с наименьшими издержками вывести на конкурентоспособный уровень.

В условиях слабости государственных институтов решения об отборе приоритетных производств и видов экономической деятельности могут быть подвержены влиянию интересов различных лоббистских групп, что приводит к доминированию неэкономических критериев в процессе принятия решений. Стимулирование производств, которые реально обладают не лучшими возможностями в плане увеличения конкурентоспособности, может привести к растрате ресурсов. Кроме того, целевая поддержка неэффективных и медленно развивающихся отраслей способна вызывать искажения в системе стимулов экономических агентов, диспропорции в распределении ресурсов и появление внешних эффектов негативного характера.

Даже если при отборе перспективных производств исходят исключительно из соображений экономической эффективности, это не гарантирует принятия правильных решений. В условиях отсутствия четких критериев отбора будущих лидеров и быстро меняющейся мировой конъюнктуры предсказать, какие товары будут пользоваться спросом в будущем, достаточно сложно.

Конкурентоспособность производимых в стране товаров определяется рядом факторов, которые условно можно разбить на ценовые и неценовые. Говоря о государственной политике, направленной на повышение конкурентоспособности промышленного производства, важно учитывать, какие возможности она имеет по воздействию на эти факторы.

Из теории известно, что в краткосрочном плане мерами государственной политики существенным образом можно повлиять только на ценовую конкурентоспособность путем масштабной девальвации. В среднесрочной перспективе государственная политика имеет более широкий спектр воздействия на различные элементы конкурентоспособности. Прежде всего она может повлиять на ожидания экономических агентов. Осуществление последовательной политики по понятным и прозрачным правилам способно побуждать и изменять систему инициатив предпринимателей и менеджеров, увеличивать горизонт принятия решений и запускать механизм повышения конкурентоспособности на микроуровне. Интенсивность усилий предприятий по снижению производственных издержек и улучшению неценовых характеристик товаров напрямую зависит от данных факторов. Например, причины успеха азиатских стран во многом кроются в том, что проводимая государством политика была последовательной и пользовалась доверием бизнеса.

При наблюдающейся в России слабости институциональной среды лучший результат может дать политика, направленная на улучшение инвестиционного климата. В среднесрочной перспективе государство может существенно повлиять на конкурентоспособность, воздействуя на транспортную и бюрократическо-административную компоненты издержек.

Меры, направленные на решение таких проблем, как упрощение процедуры регистрации и противодействие коррупции, могут позитивно сказаться на конкурентоспособности предприятий.

Фактором повышения конкурентоспособности в среднесрочной и долгосрочной перспективах может стать стимулирование внедрения предприятиями производственных и продуктовых инноваций. Очевидно, для того чтобы страна становилась конкурентоспособной в долгосрочной перспективе, необходимо не просто стимулировать конкурентоспособность существующих производств, но создать гибкую экономическую систему, способную быстро и адекватно отвечать меняющемуся мировому спросу и появлению новых товаров. Известно, что основой такой системы должен быть сектор исследований и разработок, гибко взаимодействующий со всей экономикой. Поэтому меры долгосрочного характера, направленные на повышение конкурентоспособности, должны концентрироваться именно в этой области.

Глава 18

Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

18.1. Промышленность: темпы и структура производства

Динамичный экономический рост, изменение конъюнктуры внутреннего рынка, повышение доходов экономики, выросший кредитный рейтинг страны и ее крупнейших компаний привели к пересмотру представлений о перспективах развития российской экономики. С переходом к трехлетнему бюджетному планированию актуализировались исследования, разработка стратегий развития отдельных производственных и инфраструктурных секторов, а также повысились требования к информационно-статистической базе прогнозирования основных социально-экономических показателей.

Анализ динамики промышленности в классификации видов экономической деятельности (ОКВЭД) позволяет оценить влияние добывающих и обрабатывающих производств на характер роста российской экономики. При изучении тенденций восстановления промышленного роста можно выделить несколько этапов:

- активное импортозамещение в конце 1998 г. — первой половине 1999 г., обусловленное девальвацией рубля и при относительно низких ценах на продукцию естественных монополий, резком сужении импорта и сдержанном росте заработной платы;
- расширение внешнего спроса со второй половины 1999 г., связанное с благоприятными изменениями конъюнктуры мирового рынка топливно-энергетических и сырьевых ресурсов;
- расширение внутреннего спроса на инвестиционные ресурсы с III квартала 1999 г., обусловленное ростом доходов предприятий;
- расширение внутреннего потребительского спроса со второй половины 2000 г., после того как прекратилось падение доходов населения, вызванное кризисом 1998 г.;
- замедление темпов промышленного развития с IV квартала 2000 г. под влиянием опережающего роста издержек производства в результате повышения цен и тарифов на услуги естественных монополий и постепенного восстановления опережающих темпов импорта;
- снижение уровня инвестиционной активности с начала 2001 г., обусловленное сокращением рентабельности производства вследствие изменения относительных цен внутреннего и внешнего рынков;

- замедление темпов промышленного развития с начала 2002 г. под влиянием опережающего роста заработной платы по сравнению с производительностью труда;
- изменение структуры производства, обусловленное опережающими темпами роста спроса на услуги по сравнению с динамикой производства товаров, во второй половине 2002 г.;
- повышение влияния внутреннего спроса со второй половины 2002 г. и ускорение импорта товаров конечного потребления относительно внутреннего производства;
- ускорение темпов роста цен производителей промышленной продукции по сравнению с динамикой потребительских цен с 2002 г.;
- восстановление опережающего роста обрабатывающих производств по сравнению с добывающими производствами с 2003 г.;
- повышение инвестиционной активности с 2003 г. под влиянием расширения внутреннего спроса;
- ослабление воздействия внешнего спроса на динамику ВВП под влиянием постепенного замедления со II квартала 2004 г. темпов роста экспорта по физическому объему;
- восстановление тенденции опережающего роста внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом в I квартале 2005 г. на фоне ослабления темпов промышленного роста;
- интенсивный рост инвестиционного спроса со II квартала 2006 г., поддержанный ускорением темпов роста конструкционных материалов, машин и оборудования;
- ускорение темпов роста добывающих производств с начала 2006 г.;
- динамичный рост обрабатывающих производств с начала 2007 г.

Анализ динамики выпуска продукции промышленности показывает, что наиболее острые формы кризиса 1992—1998 гг. принял в машиностроительном, текстильном и швейном производствах. В условиях либерализации цен и внешней торговли они первыми столкнулись не только с падением внутреннего спроса, но и с ограничениями цен мирового рынка. Учитывая высокие издержки и низкое качество продукции, российские товаропроизводители начали вытесняться с товарных рынков автомобилей, бытовой техники и товаров длительного пользования, продуктов питания, текстиля одежды и обуви. Низшая точка кризиса в этих производствах пришлась на 1994 г., когда за год объем продукции в легкой промышленности сократился почти наполовину, в машиностроении — на 30%, а в пищевой промышленности — на 17%. В более выгодном положении оказались металлургическое, химическое, целлюлозно-бумажное и ряд других производств, которые смогли компенсировать сокращение внутреннего спроса путем выхода на мировой рынок. В результате постепенной адаптации к новым условиям хозяйствования и межотраслевых связей с 1995 г. происходит ослабление темпов спада. С утратой надежд на сохранение пропорций, сложившихся в условиях планово-административной экономики, начался процесс становления новой структуры предложения, соответствующей объему и структуре платежеспособного спроса. В экономике формировались необходимые предпосылки, с одной стороны, обеспечивающие стабилизацию и последующее восстановление промышленного роста, а с другой стороны, инициирующие движение к эффективной структуре производства.

Впервые с начала реформ положительная динамика промышленности была достигнута в 1997 г. Следует обратить внимание, что промышленный рост под-

держивался за счет ускорения темпов обрабатывающих производств: машиностроения, а также текстильного и швейного, что позволяло сделать вывод о формировании определенного потенциала развития. Особенностью 1995—1997 гг. явилось действие разнонаправленных тенденций, которые отражали неготовность бизнеса к реструктуризации при недостатке средств для инвестиций. С одной стороны, фиксировалось снижение загрузки даже конкурентоспособных производственных мощностей на фоне крайне сдержанной инвестиционной политики российского бизнеса, а с другой стороны, стала наблюдаться активизация деятельности предприятий, ориентированных на развитие импортозамещающих производств. В этот период наиболее ярко проявилось негативное влияние низкого уровня производственного аппарата, который стал одним из факторов, сдерживающих процессы реструктуризации и диверсификации производства. Кроме того, при сложившемся соотношении российской и иностранной валют отечественные производители не имели достаточных конкурентных преимуществ на внутреннем рынке. После финансового кризиса 1998 г. отечественные производители успешно воспользовались изменениями конкурентной среды в результате девальвации рубля, обеспечившей ценовые преимущества отечественных товаров по сравнению с импортными. Это ускорило выход промышленности на траекторию роста.

Активное импортозамещение с конца 1999 — первой половины 2001 г. явилось одним из основных факторов успешного преодоления последствий финансового кризиса августа 1998 г. На фоне усиления ориентации отечественного бизнеса на заполнение ниш на внутреннем рынке доминирующее влияние на экономическую ситуацию оказывал динамичный рост обрабатывающих производств промышленности, строительства и отраслей инфраструктуры. Мобилизация внутренних резервов и активная политика производителей, ориентированная на восстановление утраченных в предыдущие годы позиций на отечественном рынке, обусловили в 1999—2000 гг. расширение масштабов выпуска практически по всем видам обрабатывающих производств.

В 2001—2002 гг. по мере изменения внешнеэкономической конъюнктуры приоритеты экономической политики постепенно смещались в сторону расширения внутреннего конечного спроса. С выходом российской экономики на траекторию экономического роста сформировались необходимые условия для последовательной реализации активной социальной политики. Вместе с тем расширение спроса на потребительском и инвестиционном рынках в 2001—2002 гг. протекало на фоне замедления темпов промышленного развития и инициировало опережающий рост импорта товаров конечного спроса по сравнению с динамикой отечественного производства. Если замедление темпов физического объема экспорта в 2001—2002 гг. можно объяснить конъюнктурными факторами мировых рынков сырья, то интенсивный рост импорта на протяжении последних лет связан с чисто внутренними проблемами.

Инерционность промышленного роста, с одной стороны, свидетельствовала об использовании остаточного потенциала импортозамещения и сохраняющегося эффекта девальвации рубля, а с другой стороны, об отсутствии процессов реструктуризации отечественного бизнеса, направленных на формирование новых конкурентоспособных рынков отечественной продукции. Как только защита внутренних рынков со стороны заниженного обменного курса стала ослабевать, выяснилось, что позитивных изменений конкурентной среды не произошло. По сути, в российской экономике вновь стали воспроизводиться пропорции производства и импорта, характерные до финансового кризиса 1998 г. Ориентация на традици-

онные позиции на мировых рынках сырья и топлива и отсутствие перспективной стратегии развития обрабатывающих отраслей экономики определили сдержанное участие финансово-кредитных институтов в финансировании реального сектора экономики.

Экспортно-сырьевая модель обусловила усиление влияния в 2001—2002 гг. динамики внешнеторгового оборота на темпы экономического роста. В эти годы производство в экспортоориентированном секторе росло темпами, превышающими общепромышленную динамику. При увеличении промышленного производства за 2001—2002 гг. на 6,1%, экспортная продукция выросла на 13,6%. Если в 2001 г. примерно 1/3 прироста выпуска в промышленности была связана с расширением добывающих производств, то в 2002 г. — почти половина. Соответственно влияние отраслей обрабатывающей промышленности на общую динамику уменьшилось. В 2002 г. при сохранении влияния потребительского комплекса на уровне 2001 г. и снижении вклада инвестиционных отраслей почти вдвое по сравнению с предыдущим годом характер развития обрабатывающих производств формировался при нарастающем влиянии конкурирующего импорта. В структуре ресурсов розничного рынка, рынка материально-технических ресурсов и инвестиционных товаров в 2002 г. восстановилась тенденция к повышению доли импортных товаров.

Снижение конкурентоспособности российских товаров протекало на фоне постепенного укрепления рубля. Кроме того, на динамику экономического роста существенное влияние в 2001—2002 гг. стали оказывать и изменения в ценовых пропорциях. Если для 1999 — середины 2000 г. характерной являлась сдержанная динамика цен и тарифов на услуги естественных монополий, то со второй половины 2000 г. ситуация меняется. При повышении цен на газ в 2000 г. по сравнению с 1999 г. в 1,6 раза, тарифов на грузовые перевозки — в 1,5 раза, цены производителей промышленной продукции увеличились на 31,6%. В этот период электроэнергетика отреагировала сохранением сдержанной тарифной политики. Прирост цен здесь лишь на 8,3 п. п. превысил темп прироста цен производителей промышленности.

В 2001 г. наблюдалось усиление разрыва в темпах роста цен производителей промышленной продукции и цен и тарифов на продукцию естественных монополий. Инфляционная волна 2002 г., инициированная ускорением динамики цен и тарифов естественных монополий, оказывала существенное воздействие на дальнейшую трансформацию ценовых пропорций. В 2002 г. зафиксирован опережающий прирост цен производителей промышленной продукции (17,1%) по сравнению с динамикой потребительских цен (15,1%). Следует отметить, что, несмотря на ускорение роста цен производителей в промышленном секторе, в 2002 г. продолжались процессы нормализации структуры платежей, увеличения доли денежных средств в расчетах за продукцию предприятий, а также сокращения объемов просроченной задолженности предприятий и организаций.

Усиление влияния внешних факторов на характер развития российской экономики наблюдалось со второй половины 2001 — до IV квартала 2002 г. и протекало на фоне невысокой динамики спроса и относительно неблагоприятных сдвигов цен на мировых товарных и сырьевых рынках. Кроме того, именно на этот период пришлось затухающая волна эффекта девальвации рубля. В результате в целом за период второй половины 2001—2002 гг. расширение внешнего спроса и производства в экспортоориентированном секторе не компенсировало сужение спроса на внутреннем рынке и, в конечном счете, это привело к замедлению темпов роста.

Темпы роста обрабатывающих производств снизились до минимального уровня за весь восстановительный период и составили 101,1%.

Динамичное расширение внутреннего спроса стало оказывать доминирующее влияние на структуру и динамику экономического роста с IV квартала 2002 г. В 2004 г. прирост внутреннего спроса достиг 9,9% против 4,7% в 2002 г. В 2005 г. восстановилась тенденция опережающего роста внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом. Прирост внутреннего спроса составил 8,9% в 2005 г. и 11,1% в 2006 г.

Наряду с отмеченными конъюнктурными процессами проявились и более глубокие ограничения. Возможности дальнейшего наращивания производства стали жестко лимитироваться технико-экономическими характеристиками состояния основного капитала предприятий и недостатком оборудования (табл. 18.1).

Таблица 18.1

**Оценка факторов, ограничивающих деловую активность организаций,
% от общего числа базовых организаций**

Факторы	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Недостаток денежных средств	78	74	69	65	61	56	42	41	35
Недостаточный спрос на продукцию внутри страны	51	36	37	44	44	43	51	48	42
Неопределенность экономической обстановки	41	36	29	24	23	20	21	20	16
Отсутствие надлежащего оборудования	14	19	20	19	19	18	30	30	30
Высокая конкуренция со стороны зарубежных производителей	15	11	12	15	16	17	22	25	25
Недостаточный спрос на продукцию организации за рубежом	12	11	12	14	13	13	19	19	18

Источник. Росстат.

Анализ использования производственных мощностей показывает, что значительная часть оборудования ввиду его физического и морального износа не могла быть задействована. Загрузка производственных мощностей довольно существенно дифференцировалась. В сырьевых производствах, характеризующихся низкой долей добавленной стоимости, загрузка оборудования была значительно выше, чем в обрабатывающих отраслях. Даже в пределах одного вида экономической деятельности, но в различных производствах и на различных предприятиях, степень использования оборудования отличалась. Хотя активное вовлечение резервных производственных мощностей и обусловило восстановление экономической активности, однако существовал и определенный предел загрузки оборудования.

В сырьевых отраслях в общем случае увеличение спроса можно удовлетворить, задействовав имеющиеся мощности, поскольку качество сырья зависит от его месторождения, а не способа его добычи. Новые технологии здесь, как правило, способствуют снижению затрат, повышению производительности труда, увеличению производства попутной продукции и т. д. Однако в добывающей промышленности сочетание высокой степени износа и загрузки мощностей свидетельствовало о критических нагрузках на оборудование.

В обрабатывающей промышленности, особенно в высокотехнологичных производствах, резервы увеличения выпуска продукции определяются качеством обо-

рудования и используемых технологий. Значительный износ основного капитала в этих отраслях является причиной наиболее низкой загрузки оборудования, а также и фактором, ограничивающим возможности дальнейшего роста производства.

Машиностроение по уровню использования производственных мощностей осталось на одном из последних мест среди отраслей промышленности. Длительная инвестиционная пауза привела к консервации структуры машиностроения, и в условиях перехода к модели экономического роста, основанной на инвестициях, недостаток современного оборудования и машин стал фактором, ограничивающим расширение производства. Ситуация усугубляется и тем обстоятельством, что при несоответствии рыночным критериям качества, машиностроение не в состоянии было достичь необходимого уровня продаж, который бы обеспечил средства для осуществления массивных инвестиций в обновление собственных производственных мощностей. Состояние машиностроительного комплекса явилось технологическим фактором, ограничивающим возможности решения насущных проблем реконструкции и модернизации производства на новой технической основе. Соотношение показателей износа и возрастной структуры основного капитала служит яркой иллюстрацией настоятельной необходимости активизации процессов обновления (табл. 18.2).

Таблица 18.2

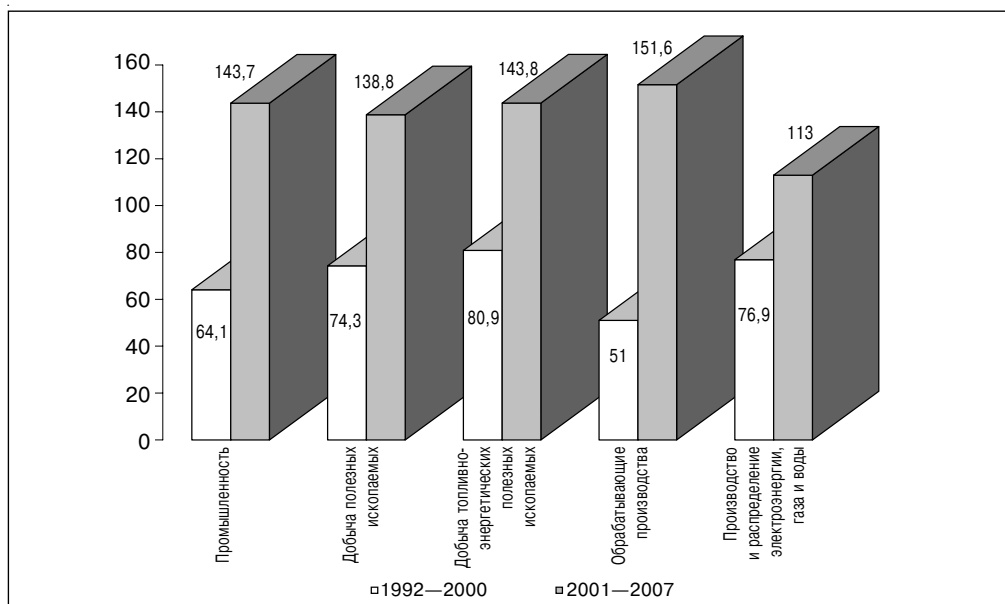
Состояние основных фондов в промышленности

Показатели	2000	2003	2004	2005	2006
Индекс физического объема основных фондов, в % к предыдущему году	100,5	101,3	101,6	101,9	102,3
Коэффициент обновления, в % к основным фондам	1,8	2,5	2,7	3,0	3,3
Коэффициент ликвидации, в % к основным фондам	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
Степень износа основных фондов, в % к основным фондам	39,3	43,0	43,6	45,2	46,2
Удельный вес полностью изношенных машин и оборудования, в %	30,6	28,2	26,0	24,5	22,8
Средний возраст машин и оборудования в промышленности, лет	15,7	20,7	20,0	19,3	14,4
В том числе в возрасте: в % к оборудованию					
До 10	15,3	12,7	13,7	—	—
10—19	46,5	39,2	34,8	—	—
Более 20	38,2	48,2	51,5	—	—

Источник. Росстат.

Сопоставление динамики показателей показывает, что если кризис российской промышленности характеризовался более глубоким спадом обрабатывающих производств при относительно сдержанном сокращении добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, то экономический рост опирался на увеличение выпуска в обрабатывающей сфере и восстановление объемов добычи топливно-энергетических ископаемых в 2003 г. на дореформенном уровне (рис. 18.1). С этого момента структурные сдвиги в промышленности определялись опережающим развитием обрабатывающих производств при сдержанной динамике добычи полезных ископаемых. Изменение структуры промышленного производства сопровождалось трансформа-

ционными сдвигами в основных факторах производства. Во-первых, при общей тенденции к повышению инвестиционной активности в экономике доля инвестиций в добычу полезных ископаемых в общем объеме инвестиций в основной капитал в целом по экономике снизилась с 19,0% в 2001 г. до 17,1% в 2007 г. при повышении их удельного веса в обрабатывающих производствах с 15,9 до 16,4%. Во-вторых, и для обрабатывающих, и для добывающих производств характерным в 2001—2007 гг. явилось сокращение спроса на рабочую силу на фоне повышения требований к квалификации труда.



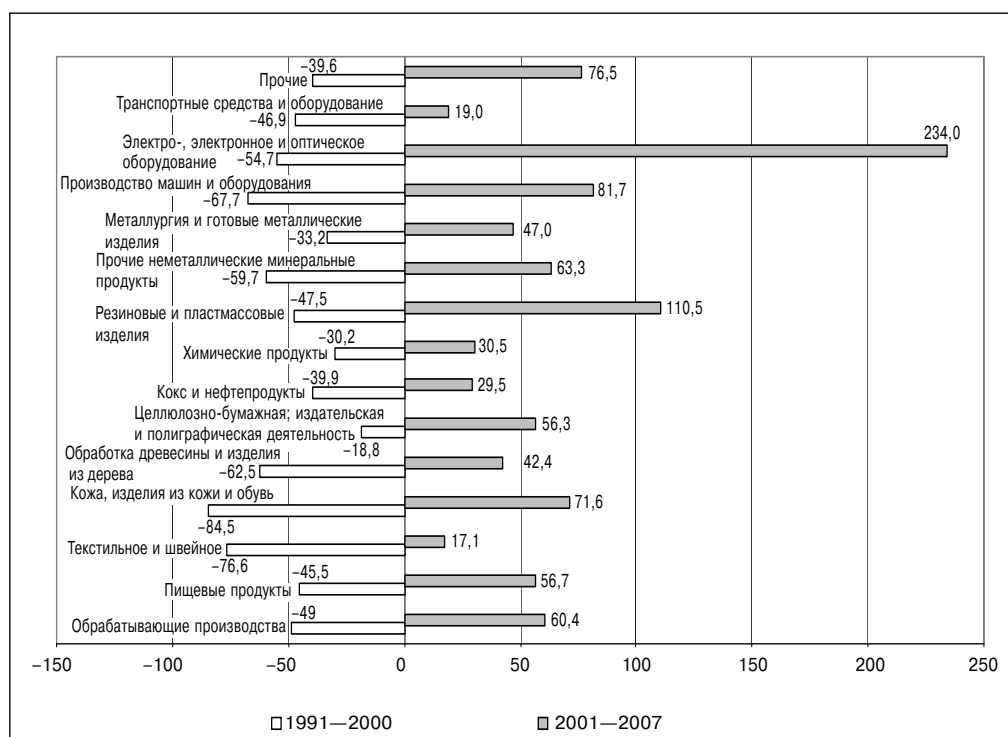
Источник. Росстат.

Рис. 18.1. Индексы производства по видам экономической деятельности, %

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 увеличением капиталоемкости производства и снижением эффективности использования трудовых и финансовых ресурсов. Это обуславливало существенное влияние динамики объемов выпуска экспортноориентированных производств на структуру промышленного производства и спроса на внутреннем рынке.

Выход из кризиса 1998 г. сопровождался поначалу фронтальным ростом обрабатывающих производств. На первой стадии опережающими темпами развивались обрабатывающие производства, традиционно ориентированные на внешний рынок, — обработка древесины, целлюлозно-бумажное, металлургическое химическое производства. Рост платежеспособного спроса дал дополнительный им-

пульс к развитию смежных производств. Первыми на изменение конкурентной среды высокими темпами роста откликнулись конечные производства потребительских и инвестиционных товаров. Характерной особенностью восстановительного роста в 2003—2007 гг. явились опережающие темпы роста обрабатывающих производств по сравнению с добывающими производствами (рис. 18.2). Однако при неустойчивости динамики развития в целом за 1999—2007 гг. текстильное и швейное производства, производство пищевых продуктов, а также машин, оборудования и транспортных средств характеризуются более сдержанной динамикой относительно обобщающего показателя по обрабатывающим производствам.



Источник. Росстат.

Рис. 18.2. Индексы производства по обрабатывающим производствам в 1992—2007 гг., %

18.2. Добывающие производства

Структурные характеристики российской экономики, сформировавшиеся в ретроспективе, обладают высокой инерционностью и накладывают определенный отпечаток на формирование взаимосвязей топливно-энергетических производств с системой производств современного национального хозяйства. Производственные структуры ТЭК в результате проведенных структурных преобразований достаточно быстро адаптировались к рыночным методам хозяйствования. В результате реструктуризации повысилась экономическая эффективность, ликвидировались убыточные неперспективные предприятия, начались реформы элект-

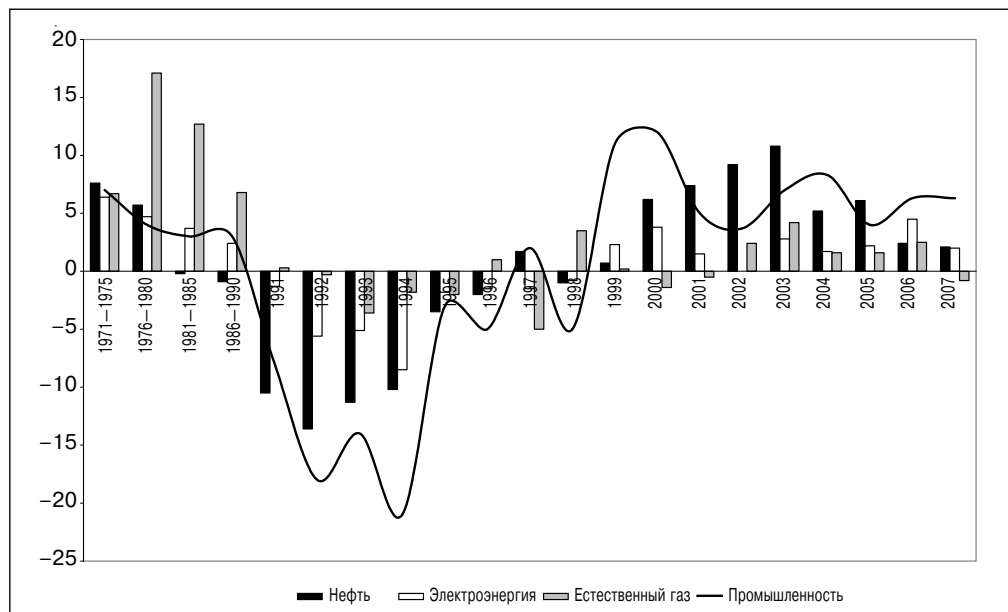
роэнергетики, сформировались основы регулирования хозяйственных отношений в энергетическом секторе экономики, включая вопросы недропользования, налогообложения и ценообразования.

Спад производства в топливной промышленности и электроэнергетике был менее глубоким по сравнению с другими отраслями промышленности и экономики. Уровень потребления энергии на единицу ВВП в России существенно выше других стран, приближаясь к 500 г нефтяного эквивалента на доллар ВВП по паритету покупательной способности, в то время как для большинства развитых стран и развивающихся рынков этот показатель находится в диапазоне 100—200 г нефтяного эквивалента на доллар ВВП (включая даже «северные» экономики с довольно холодным климатом, такие как страны Скандинавии и Канаду). Энергоемкость российской экономики в 2—3 раза превышает аналогичные показатели развитых стран. Причинами такого положения, кроме суровых климатических условий и территориального фактора, являются сформировавшаяся в течение длительного времени структура промышленного производства и нарастающая технологическая отсталость энергоемких отраслей промышленности и жилищно-коммунального хозяйства. Хотя в 1992—2007 гг. российские потребители энергии имели достаточно времени и ресурсов для проведения мероприятий по техническому перевооружению энергопотребляющих установок и технологий с целью повышения эффективности ее использования, этого не произошло. Не были созданы и соответствующие ценовые стимулы к экономии энергии.

Низкая эффективность использования ресурсов, реструктуризации производства и энергосбережения, обусловлена также недооценкой стоимости энергоресурсов и, прежде всего, газа. В последние 20 лет в развитых странах экономический рост протекал по энергосберегающему типу: на 1% прироста ВВП приходилось в среднем лишь 0,4% прироста потребления энергоносителей. В результате энергоемкость ВВП в среднем в мире уменьшилась за этот период на 19%, а в развитых странах — на 21—27%. В России же из-за глубокого экономического кризиса энергоемкость ВВП 1990—1998 гг. увеличилась на 18% и только в последние семь лет по мере восстановления экономики она начала снижаться на 2—3% ежегодно. По оценкам специалистов, потенциал энергосбережения составляет 360—430 млн т у.т. Почти третья часть его сосредоточена в топливно-энергетических отраслях, примерно 35% в других отраслях промышленности и более 1/4 в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Динамика спроса на ископаемое топливо и электроэнергию тесно коррелирует с изменениями уровня деловой активности, интенсивностью внешнеэкономической деятельности и трансформационными сдвигами в национальной экономике. Сравнительный анализ динамики развития российской экономики показывает, что при сокращении производства ВВП за 1992—1998 гг. на 45,9% и продукции промышленности почти на 50%, объем производства первичных энергоресурсов снизился примерно на 28%. Добыча топливно-энергетических ископаемых прошла нижнюю точку спада в 1996—1998 гг. и в последующие годы характеризовалась позитивной динамикой (рис. 18.3). Благоприятные для российской экономики изменения конъюнктуры спроса и цен на мировом рынке углеводородов, а также восстановление спроса внутреннего рынка дали дополнительный стимул роста добычи углеводородного сырья. За 1999—2007 гг. добыча нефти увеличилась на 61,0%, газа — на 10,8% и угля — на 24,6%. В 2007 г. добыча нефти достигла 491 млн т и на 3,9% превысила показатель 1991 г., соответственно, газа — 651 млрд м³

и 2,0%. Рост добычи угля фиксируется с 1999 г. однако при затыжном и более глубоком кризисе производства, а также с учетом проведенной в отрасли реструктуризации и складывавшейся динамике спроса добыча угля составила 82,5% от докризисного уровня, или 315 млн т. В целом производство первичных топливно-энергетических ресурсов к 2006 г. вышло на дореформенный уровень 1991 г.



Источник. Росстат.

Рис. 18.3. Изменение темпов роста промышленности, добычи топливных ископаемых за 1970–2007 гг., % к предыдущему периоду

Топливо-энергетические производства оказывали положительное влияние на экономическую динамику не только путем непосредственного вклада в агрегированные показатели роста. Не менее важным являлось обеспечение устойчивости энергоснабжения, рациональных и предсказуемых уровней цен, воздействие ценовых факторов на характер технологических процессов в экономике. От процессов энергосбережения, тарифной политики в отраслях естественных монополий зависит технологическая структура инвестиций в российской экономике и их распределение по видам экономической деятельности. Тем самым развитие топливно-энергетических производств влияет не только на количественные показатели экономического роста, но и на качественные его характеристики.

Заметим, что на динамику добывающих производств в 2005–2007 гг. существенное влияние оказало замедление темпов добычи топливно-энергетических ископаемых. В 2007 г. увеличение добычи топливно-энергетических ископаемых замедлилось до 101,9% против 110,3% в 2003 г., а металлических руд — до 101,6% против 108,5% в 2004 г. (табл. 18.3).

Таблица 18.3

**Индексы промышленного производства по видам экономической деятельности
в 2000—2006 гг., % к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Промышленность	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104	106,3	106,3
Добыча полезных ископаемых	106,4	106	106,8	108,7	106,8	101,4	102,9	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	107,6	108,3	109,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	104	101,4	104,8	103,3	101,1	100,9	104,9	99,8

Источник. Росстат.

18.2.1. Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс является базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. В данном разделе рассматриваются основные факторы и тенденции развития нефтегазового сектора экономики в 2000—2008 гг.

Наиболее значимое влияние на развитие нефтегазового сектора российской экономики в 2000—2008 гг. оказывали ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке, расширение транспортных возможностей экспорта российской нефти, интенсификация разработки эксплуатируемых нефтяных месторождений, реформа налогообложения, расширение государственного участия в секторе, а также объективное ухудшение условий добычи нефти и газа, снижение их производства на «старых» месторождениях и существенно более высокие затраты на разработку новых, особенно в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой.

Мировые цены. Мировые цены на нефть в начале 2000-х гг. превышали средний уровень цен предыдущего десятилетия, а в последние годы быстро росли и вышли на чрезвычайно высокий уровень, превышающий 100 долл./барр. (табл. 18.4). В июле 2008 г. среднемесячные цены на нефть превысили 130 долл./барр. и достигли исторического максимума не только в номинальном, но и реальном выражении. Основными факторами ценового роста явились повышенный спрос на нефть, обусловленный высокими темпами роста мировой экономики, в частности, экономики Китая, Индии и других азиатских стран, консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами — членами организации, а также низкий рост производства нефти за пределами ОПЕК. Существенное влияние на динамику производства нефти в последние годы оказало снижение темпов роста добычи нефти в России и сокращение добычи на месторождениях Северного моря. В качестве факторов, способствовавших повышению мировых цен на нефть, следует также отметить значительный приток капиталов на товарные биржевые рынки и достаточно существенные геополитические риски.

Как результат, в 2006—2008 гг. мировые цены на нефть вышли на качественно новый уровень, который является чрезвычайно высоким не только для периода

пореформенного развития российской экономики, но и с точки зрения всей исторической ретроспективы. По сравнению с 2007 г. более высокий уровень мировых цен на нефть в реальном выражении с 1900 г. наблюдался лишь в 1979—1981 гг. Например, в 1980 г. среднегодовая мировая цена на нефть в реальном выражении (в 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 Брент в реальном выражении (в 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.

Таблица 18.4

**Мировые цены на нефть в номинальном выражении
в 2000—2008 гг., долл./барр.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 I кв.	2008 II кв.
Цена нефти Брент, Великобритания	28,5	24,4	25,0	28,8	38,2	54,4	65,2	72,5	96,9	121,4
Цена нефти Юралс, Россия	26,6	23,0	23,7	27,0	34,5	50,8	61,2	69,4	93,3	117,5
Цена корзины нефти стран — членов ОПЕК	27,6	23,1	24,3	28,1	36,1	50,6	61,1	69,1	92,7	117,6

Источники: OECD International Energy Agency; ОПЕК.

Производство в нефтегазовом секторе. Развитие нефтегазового сектора экономики России в 2000—2007 гг. характеризовалось значительным ростом производства нефти и нефтепродуктов. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 2007 г. достигла 491,3 млн т (табл. 18.5). Данный показатель на 13,8% ниже предреформенного 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. Основными факторами значительного роста добычи нефти в последние годы стали расширение возможностей экспорта, в частности, благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы и использованию железнодорожного транспорта, интенсификация разработки действующих месторождений и расширение инвестиционных возможностей нефтяных компаний в результате роста мировых цен на нефть.

В то же время в 2005—2007 гг. темпы роста добычи нефти существенно снизились. Если в 2002—2004 гг. прирост добычи нефти, включая газовый конденсат, достигал 8,9—11% в год, то в 2006—2007 гг. годовой прирост добычи составил лишь 2,1%, а в 2008 г. впервые за последние годы наблюдалось снижение добычи нефти (табл. 18.6). Это является явным признаком истощения резервов увеличения добычи нефти в стране за счет интенсификации разработки действующих месторождений и свидетельствует о необходимости более активных действий по освоению новых нефтяных месторождений.

Переработка нефти в течение последних нескольких лет росла более быстрыми темпами по сравнению с ее добычей, что было обусловлено главным образом более быстрым ростом экспорта нефтепродуктов. В 2005—2007 гг. темпы прироста первичной переработки нефти составляли 3,8—6,2% в год при темпах прироста добычи нефти 2,1—2,2%. В результате доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 46,6% в 2007 г., что, однако, ниже уровня 2000—2001 гг., когда на переработку направлялось более половины добытой нефти.

В то же время глубина переработки нефти повысилась незначительно и в настоящее время составляет лишь 71,7%, тогда как в ведущих промышленно развитых странах она достигает 90—95%. Эффективность нефтепереработки и качество производимых нефтепродуктов в России остаются существенно ниже мирового уровня.

Таблица 18.5

Производство и переработка нефти и добыча природного газа в Российской Федерации в 2000—2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470,0	480,5	491,3
Первичная переработка нефти, млн т	173	179	185	190	195	208	220	229,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	51,4	48,7	45,1	42,5	44,3	45,8	46,6
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71	71	70	70	71	71,6	71,9	71,7
Добыча природного газа, млрд м ³	584,2	581,5	594,5	620,3	634,0	636,0	656,2	651,0

Источники: Федеральная служба государственной статистики; Минэнерго России.

Добыча природного газа в 2002—2006 гг. характеризовалась медленным ростом, однако в 2007 г. наблюдалось ее снижение (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 18.6

Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000—2008 гг., в % к предыдущему году

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 январь—август
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9	102,2	102,1	102,1	99,3
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6	106,2	105,7	103,8	103,7
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8	104,8	107,4	102,1	100,0
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7	108,5	107,0	103,4	103,8
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8	105,8	104,5	105,2	102,7
Газ естественный	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6	100,5	102,4	99,2	101,2

Источник. Федеральная служба государственной статистики.

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. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Славнефть», «РуссНефть» и «Башнефть») пришлось 14,8% общей добычи нефти. Операторами соглашений о разделе продукции в 2007 г. было добыто 2,8% российской нефти. Доля прочих производителей, к которым относятся более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила лишь 4,2% (табл. 18.7).

Таблица 18.7

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.

Источники: Минэнерго России; расчеты автора.

Характерной тенденцией последних лет явилось значительное повышение роли государственных компаний в нефтяном секторе. Существенное усиление позиций госкомпаний произошло за счет приобретения ими активов частных компаний. В 2004 г. компанией «Роснефть» было приобретено основное нефтедобывающее предприятие компании «ЮКОС» — «Юганскнефтегаз», а в 2005 г. «Газпром» приобрел нефтяную компанию «Сибнефть». В 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 (находящихся в федеральной собственности) компаний в общероссийской добыче нефти в 2007 г. достигла 31,9%. С учетом компаний, контролируемых государственными органами субъектов Федерации («Татнефть», «Башнефть»), доля госкомпаний в добыче нефти достигла 39,5%.

Для сравнения можно отметить, что в 2003 г. доля «Роснефти» и «Газпрома» в общероссийской добыче нефти составляла лишь 7,3%, а суммарная доля государственных компаний (с учетом «Татнефти» и «Башнефти») — 16,1% (табл. 18.8).

Таблица 18.8

Структура производства нефти в 2003 г.

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче, %
ЮКОС	80,8	19,2
ЛУКОЙЛ	78,9	18,7
Сургутнефтегаз	54,0	12,8
Тюменская нефтяная компания	43,0	10,2
Сибнефть	31,4	7,5
Татнефть	24,7	5,9
Роснефть	19,6	4,7
СИДАНКО	18,6	4,4
Славнефть	18,1	4,3
Башнефть	12,1	2,9
Газпром	11,0	2,6

Источник. Минэнерго России.

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром», доля которого в общероссийской добыче в 2007 г. составила 84,4% (табл. 18.9). 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 18.9

Структура производства газа в 2007 г.

	Добыча газа, млрд м ³	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

Источники: Минэнерго России; расчеты автора.

Данные о добыче нефти по нефтяным компаниям свидетельствуют о том, что прирост добычи нефти в России в 2007 г. был обеспечен в основном значительным увеличением добычи нефти по проектам, реализуемым на условиях соглашений о разделе продукции («Сахалин-1», «Сахалин-2», Харьятинское месторожде-

ние). 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 же нефти в России без учета добычи по проектам СРП увеличилась в 2007 г. лишь на 0,4% (табл. 18.10).

В 2008 г. наблюдалась отрицательная динамика производства нефти. В январе-августе 2008 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года добыча нефти сократилась на 0,7%.

Таблица 18.10

Структура прироста добычи нефти в России в 2007 г.

	2006 г. млн т	2007 г. 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

Источники: Минэнерго России; расчеты автора.

Снижение темпов роста добычи нефти объясняется, прежде всего, объективным ухудшением условий ее добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. 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. В результате осуществляемые инвестиции (табл. 18.11) не обеспечивают тот прирост производства нефти, который компенсировал бы падение ее добычи на «старых» месторождениях.

Определенное влияние на динамику инвестиций, по-видимому, оказала и государственная экспансия в нефтяном секторе, породившая опасения по поводу дальнейшего поглощения частного бизнеса и, как следствие, снижение стимулов к долгосрочным инвестициям у частных нефтяных компаний. В то же время в государственных компаниях возможности увеличения инвестиций существенно ограничивались необходимостью осуществления значительных выплат по кредитам, привлеченным ими на приобретение новых активов.

Таблица 18.11

Ввод в действие новых нефтяных и газовых скважин в 2000—2007 гг., ед.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ввод нефтяных скважин	2833	3813	3145	3004	3123	3072	3464	3711
Ввод газовых скважин	115	245	79	206	230	160	250	180

Источник. Федеральная служба государственной статистики.

Экспорт и потребление. В 2000—2007 гг. наблюдался устойчивый рост экспорта нефти и нефтепродуктов (табл. 18.12). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов

в 2007 г. достиг 367,2 млн т, в результате чего удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 74,7%. Чистый экспорт нефти в 2007 г. составил 52,0% ее производства. Доля экспорта в производстве мазута в 2007 г. составила 82,5%, дизельного топлива — 55,0%, автомобильного бензина — 17,1% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%, в 2005 г. — 18,5%, в 2006 г. — 18,3%). В 2007 г. наблюдалось увеличение импорта светлых нефтепродуктов. Импорт автомобильного бензина в 2007 г. увеличился 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., т. е. до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2005 г. — 0,03%, в 2006 г. — 0,02%).

Таблица 18.12

**Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России
в 2002—2007 гг., в % к предыдущему году**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нефть, всего	113,9	117,8	115,0	98,4	98,0	104,0
в том числе:						
в страны — не члены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0	104,8
в страны СНГ	137,3	112,4	108,3	94,9	98,0	99,4
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	107,6
в страны СНГ	102,8	132,3	117,9	94,6	148,8	115,3
Газ, всего	102,4	102,0	105,5	103,7	97,6	94,6

Источник. Федеральная служба государственной статистики.

Производство в газовом секторе преимущественно ориентировано на внутренний рынок. Удельный вес чистого экспорта в производстве газа в 2007 г. составил 28,3% (табл. 18.13). В 2006—2007 гг. наблюдался рост внутреннего потребления газа и сокращение его экспорта (в 2007 г. экспорт газа снизился на 5,4% по сравнению с предыдущим годом).

Таблица 18.13

**Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и газа
в 2000—2007 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
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	258,4
Экспорт в страны — не члены СНГ	127,6	137,1	154,8	186,4	217,3	214,4	211,2	221,3
Экспорт в страны СНГ	16,9	22,7	32,7	37,1	40,1	38,0	37,3	37,1
Чистый экспорт	138,7	154,7	181,3	213,4	253,2	250,1	246,1	255,7

Окончание табл. 18.13

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Внутреннее потребление	123,0	122,9	123,5	129,8	124,2	123,1	131,2	124,1
Чистый экспорт в % к производству	42,9	44,4	47,8	50,6	55,2	53,2	51,2	52,0
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	105,1
Экспорт в страны СНГ	3,5	2,5	2,6	3,5	4,1	3,9	5,8	6,7
Чистый экспорт	61,5	70,5	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5
Нефть и нефтепродукты, млн т								
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	225,2	256,1	291,6	334,6	346,9	349,3	367,2
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	61,9	64,7	67,5	69,2	72,9	73,8	72,7	74,7
Природный газ, млрд м³								
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	191,9
Экспорт в страны — не члены СНГ	133,8	131,9	134,2	142,0	145,3	159,8	161,8	154,4
Экспорт в страны СНГ	60,0	48,9	51,3	47,3	55,1	47,5	41,0	37,5
Чистый экспорт	189,7	176,8	178,3	180,5	193,5	199,6	195,3	184,5
Внутреннее потребление	394,5	404,7	416,2	439,8	440,5	436,4	460,9	466,5
Чистый экспорт в % к производству	32,5	30,4	30,0	29,1	30,5	31,4	29,8	28,3

Источники: Федеральная служба государственной статистики; Минэнерго России; Федеральная таможенная служба; расчеты автора.

При некотором повышении доли нефтепродуктов, в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составлявший 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 (в 2007 г. — 85,6% нефти, 94% нефтепродуктов и 80,5% газа) экспортировалась за пределы СНГ.

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2007 г. (367,2 млн т) достиг исторического максимума и на 75,6 млн т (на 25,9%) 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 30,4% в 2007 г. (табл. 18.14). В условиях резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 124,1 млн т в 2007 г., т. е. более чем в два раза) удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 74,7%.

Таблица 18.14

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002—2007 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,3	111,5
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,6	30,4

Источники: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; расчеты автора.

Приведенные данные свидетельствуют о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом, однако следует иметь в виду, что оно связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики. В последние годы, в условиях быстрого экономического роста, объемы внутреннего потребления нефти в стране достаточно стабильны, что свидетельствует о снижении нефтеемкости российского ВВП.

В отличие от экспорта нефти и нефтепродуктов, чистый экспорт газа и его доля в производстве в последние годы не превышают уровня конца 1990-х годов, а удельный вес чистого экспорта газа в его производстве близок к предреформенному уровню (28,3% в 2007 г., 28% в 1990 г.).

Повышение мировых цен на нефть обусловило значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики (рис. 18.4 и 18.5). Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в 2007 г. достигли 164,9 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь пореформенный период (табл. 18.15). 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 18.15

Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2000—2007 гг., млрд долл.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	33,4	38,7	51,1	74,6	112,4	140,0	164,9

Источник. Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2007 г. составила 64%, в том числе сырой нефти — 34,4%, природного газа — 12,7% (табл. 18.16). В январе-июле 2008 г. под влиянием повышения мировых цен на нефть и газ доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте достигла 69,7%, сырой нефти — 36,7%, газа — 14,4%.

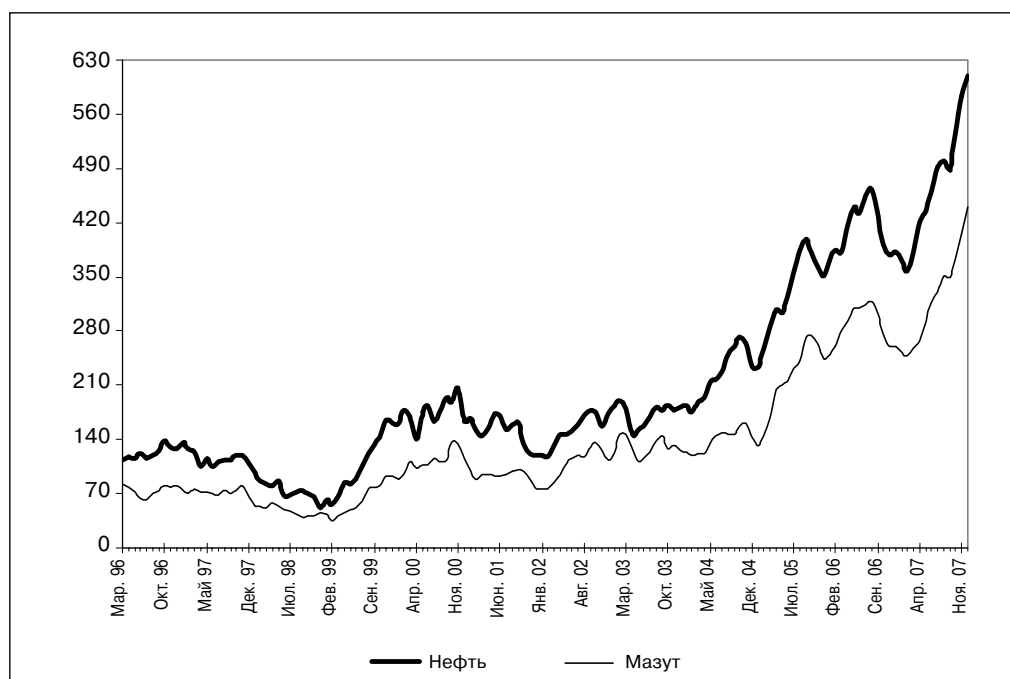
Таблица 18.16

**Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров
в 2005—2007 гг.**

	2005		2006		2007	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические товары, всего	154,7	64,1	196,9	65,4	225,6	64,0
в том числе: нефть	83,8	34,7	102,3	34,0	121,4	34,4
газ природный	31,4	13,0	43,9	14,6	44,8	12,7

* В % к общему объему российского экспорта.

Источник. Федеральная служба государственной статистики.

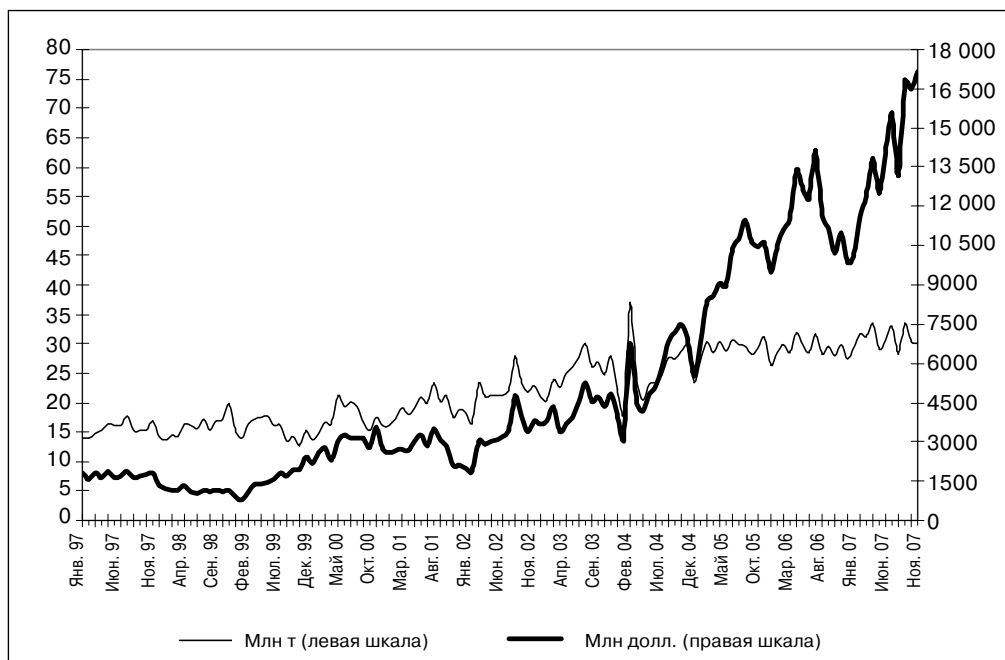


Источник. Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 18.4. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута
в 1996—2007 гг., долл./т

Внутренние цены. Под влиянием роста мировых цен на нефть наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты и на внутреннем рынке (табл. 18.17, рис. 18.6, 18.7). В 2008 г. цены производителей на нефть, автобензин, дизельное топливо и топочный мазут достигли максимальных значений за весь пореформенный период. В июне 2008 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 360,4 долл. за тонну, а средняя цена на автомобильный бензин — 763,6 долл. за тонну. Возросли также внутренние цены на природный газ. В июне 2008 г. цены производителей на газ достигли 20,0 долл.

за 1 тыс. м³, а средняя цена приобретения газа в промышленности, включающая в себя как стоимость производства газа, так и затраты на его транспортировку и торгово-сбытовую надбавку, достигла 97,4 долл. за 1 тыс. м³.



Источник. Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 18.5. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 1997—2007 гг., млн т, млн долл.

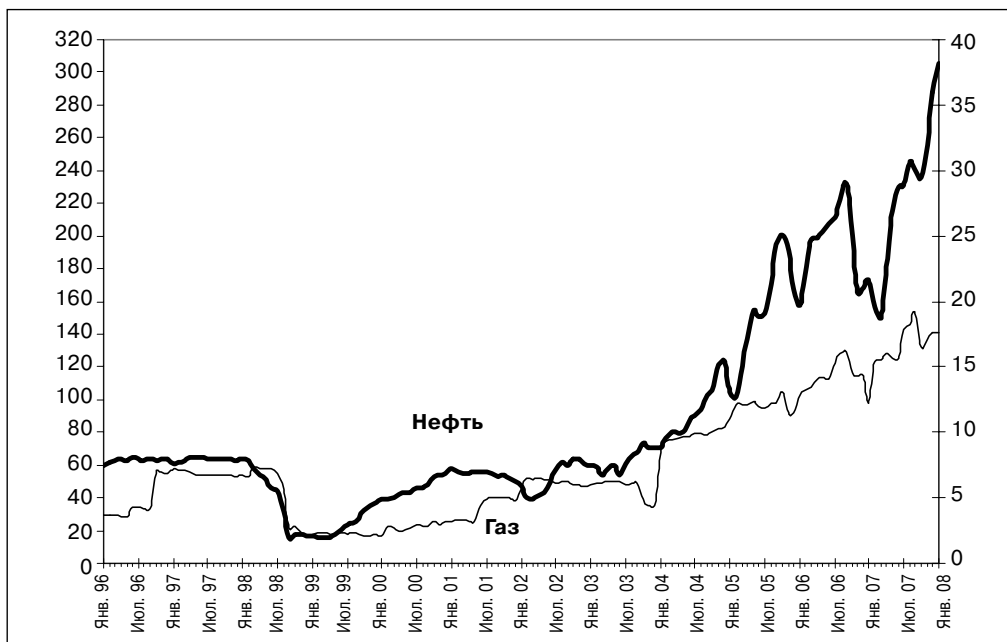
Таблица 18.17

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 2000—2008 гг. (средние цены производителей, долл./т)**

	2000, декабрь	2001, декабрь	2002, декабрь	2003, декабрь	2004, декабрь	2005, декабрь	2006, декабрь	2007, июнь	2007, декабрь	2008, июнь
Нефть	54,9	49,9	60,7	70,1	123,5	167,2	168,4	230,3	288,2	360,4
Автомобильный бензин	199,3	151,5	168,8	236,9	333,1	318,2	416,5	491,7	581,2	763,6
Дизельное топливо	185,0	158,5	153,8	214,3	364,3	417,0	426,1	442,0	692,5	850,7
Топочный мазут	79,7	47,1	66,1	66,0	69,4	142,7	148,8	181,6	276,5	337,2
Газ, долл./тыс. м ³	3,1	4,8	5,9	4,4	10,5	11,5	14,4	15,6	17,6	20,0

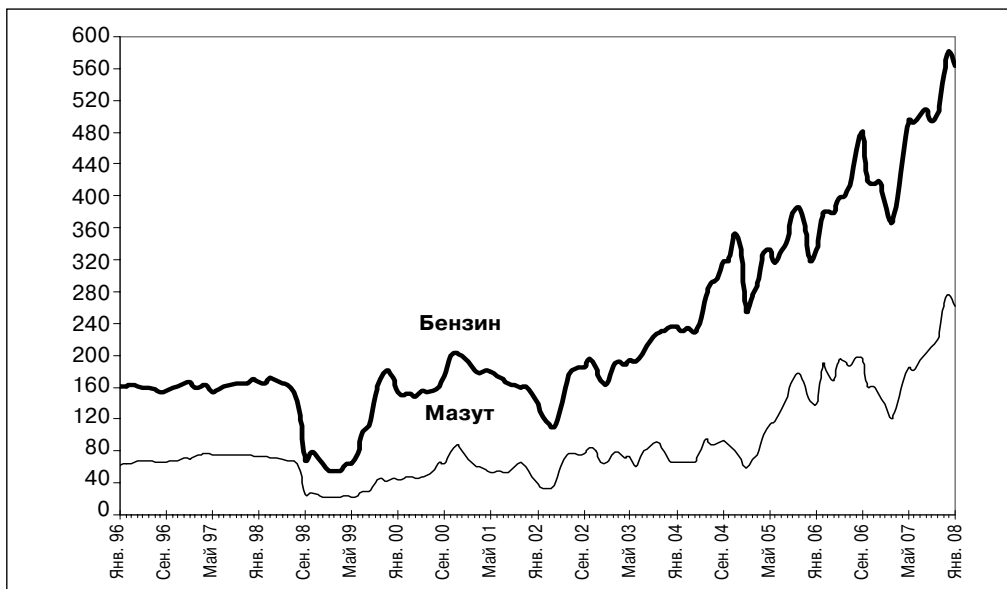
Источник. Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Несмотря на значительный рост, внутренние цены на нефть и газ в России остаются существенно ниже мировых. Так, в декабре 2007 г. средняя цена реализации нефти на внутреннем рынке составила 65,5% по отношению к цене ее реализации на европейском рынке, по газу данное соотношение составило 28,1%.



Источник. Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 18.6. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 1996—2007 гг.: нефть — долл./т, левая шкала; газ — долл./тыс. м³, правая шкала



Источник. Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 18.7. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 1996—2007 гг., долл./т

Разрыв в уровне мировых и внутренних цен на нефть обусловлен наличием вывозной таможенной пошлины и дополнительными транспортными затратами на экспорт. Цена на нефть на свободном внутреннем рынке (сегмент рынка, на котором нефть реализуется не по трансфертным ценам) в последние годы фактически формируется на основе ее мировой цены за вычетом экспортной пошлины и расходов на экспорт. Внутренние же цены на газ остаются в сфере государственного регулирования и устанавливаются государством.

В ближайшие годы предполагается поэтапное повышение внутренних цен на газ до уровня, обеспечивающего равную доходность его реализации на внутреннем и на внешнем рынке. Разрыв между мировыми и внутренними ценами на газ в этом случае сократится, однако внутренние цены на газ будут оставаться ниже мировых (на величину экспортной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт).

Реформа налогообложения. В условиях резкого роста доходов нефтяного сектора значительно увеличился его вклад в государственный бюджет. Весьма существенную роль здесь сыграла проведенная реформа системы налогообложения нефтяного сектора, которая позволила значительно повысить бюджетную эффективность налоговой системы и приблизить российскую систему налогообложения к мировым стандартам.

Можно выделить три основных элемента налоговой реформы, проведенной в нефтяном секторе российской экономики: введение налога на добычу полезных ископаемых, установление прогрессивной шкалы ставки экспортной пошлины на нефть и повышение акцизов на нефтепродукты.

Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) был введен с начала 2002 г. вместо трех действовавших до этого платежей: платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть. Применительно к нефти установлена специфическая ставка данного налога, призванная нейтрализовать негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования. При этом базовая ставка НДПИ, составляющая в настоящее время 419 руб. за 1 тонну, применяется со специальным коэффициентом Кц, характеризующим динамику мировых цен на нефть и курс доллара (табл. 18.18). В результате фактическая ставка налога существенным образом зависит от уровня мировых цен на нефть. Так, в 2006 г. при средней цене российской нефти Юралс на мировом рынке 61,3 долл./барр. значение данного коэффициента составило в среднем 5,43, а средняя фактическая ставка налога — 2274 руб. за 1 тонну.

Таблица 18.18

Ставка НДПИ при добыче нефти в 2002—2007 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Базовая ставка НДПИ при добыче нефти, руб./т	340	340	347	419	419	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)	$(Ц - 8) \times P/252$			$(Ц - 9) \times P/261$		

Обозначения: Ц — средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Юралс в долларах США за баррель; P — среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации.

Источники: Налоговый кодекс РФ; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ; Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

С 2002 г. были законодательно установлены предельные размеры ставки экспортной пошлины на нефть, изменяющиеся в зависимости от уровня мировой цены на нефть. В 2004 г. была введена в действие новая, более прогрессивная шкала для расчета ставки экспортной пошлины на нефть. Данная шкала ориентирована на изъятие дополнительной прибыли, получаемой от экспорта нефти при высоких мировых ценах на нефть (табл. 18.19). Кроме этого, в ходе налоговой реформы были существенно повышены акцизы на нефтепродукты.

Таблица 18.19

Ставка экспортной пошлины на нефть в 2002–2007 гг.

Мировая цена на нефть марки Юралс	Ставка пошлины, долл./т	
	2002 г. — 31 июля 2004 г.	1 августа 2004 г. — 2007 г.
От 15 до 20 долл./барр.	$0,35 \times (\text{Ц} - 15) \times 7,3$	$0,35 \times (\text{Ц} - 15) \times 7,3$
От 20 до 25 долл./барр.		$12,78 + 0,45 \times (\text{Ц} - 20) \times 7,3$
Свыше 25 долл./барр.	$25,53 + 0,4 \times (\text{Ц} - 25) \times 7,3$	$29,2 + 0,65 \times (\text{Ц} - 25) \times 7,3$

Источники: Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

Результатом налоговой реформы стало радикальное перераспределение доходов нефтяного сектора в пользу государства. Налоговая нагрузка на сектор значительно возросла. Обобщенные результаты расчета налоговой нагрузки на нефтяной сектор в 2000–2007 гг., проведенные с использованием разработанной в ИЭПП имитационной модели нефтяного сектора, приведены в табл. 18.20. В нефтяной сектор включены нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая отрасли промышленности и часть торговли и сбыта, которая занимается экспортом нефти и нефтепродуктов и сбытом нефтепродуктов на внутреннем рынке Российской Федерации.

По расчетам, доля налогов в валовом доходе нефтяного сектора возросла с 27,9% в 2000 г. до 58,6% в 2007 г. При этом доля налогов в чистом доходе, равном валовому доходу за вычетом капитальных и операционных затрат, увеличилась с 54 до 81,1%. В структуре налоговых платежей нефтяного сектора резко повысилась роль НДС и экспортных пошлин. Удельный вес НДС (до 2002 г. — платежей за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть) в налоговой структуре повысился с 16,8% в 2000 г. до 32,5% в 2007 г., удельный вес экспортных пошлин в 2007 г. составил 44,8%. В целом удельный вес специальных налогов (налогов, уплачиваемых только предприятиями нефтяного сектора) повысился с 46,6% в 2000 г. до 81,6% в 2007 г. Соответственно, произошло резкое сокращение доли предприятий в валовой выручке и чистом доходе. Доля чистого дохода, остающегося в распоряжении предприятий, сократилась с 46 до 18,9%.

Таблица 18.20

Основные показатели распределения доходов нефтяного сектора в 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Выручка, млрд долл.	53,1	54,2	60,0	77,6	106,8	158,4	200,3	232,7
Капитальные и операционные затраты, млрд долл.	25,7	30,0	33,1	39,8	44,3	49,7	54,8	64,6

Окончание табл. 18.20

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Чистый доход, млрд долл.	27,4	24,2	26,9	37,8	62,5	108,7	145,6	168,1
Налоги, всего, млрд долл.	14,8	16,9	21,3	28,4	47,1	86,5	118,2	136,3
Специальные налоги, млрд долл.	6,9	11,1	15,6	21,4	37,6	72,3	98,9	111,2
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, млрд долл.	12,6	7,3	5,6	9,4	15,4	22,2	27,4	31,8
Налоги, % к чистому доходу	54,0	69,9	79,1	75,1	75,3	79,6	81,2	81,1
Налоги, % к выручке	27,9	31,2	35,4	36,6	44,0	54,6	59,0	58,6
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к чистому доходу	46,0	30,1	20,9	24,9	24,7	20,4	18,8	18,9
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к выручке	23,7	13,4	9,4	12,1	14,5	14,0	13,7	13,7

Источник. Расчеты ИЭПП.

В результате значительно повысилась доля налоговых платежей нефтяного сектора в доходах государственного бюджета и в ВВП. Доля налоговых платежей нефтяной отрасли в доходах консолидированного бюджета увеличилась с 18,6% в 2001 г. до 29,6% в 2007 г., а по отношению к ВВП — с 5,5 до 10,6%.

В то же время ряд проблем налогообложения оставался нерешенным. Введенная в 2002 г. налоговая система, основанная на единой специфической ставке НДС, не учитывала объективных различий в условиях добычи нефти, обусловленных горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки. В результате ухудшалась экономика добычи нефти на месторождениях с повышенными затратами, стимулировался выборочный отбор наиболее эффективных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений. Одновременно усложнялся ввод в разработку новых месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой.

Недостатки единой ставки НДС обусловили поиск вариантов дифференциации ставки налога в зависимости от горно-геологических и географических факторов, характеризующих реальные условия добычи нефти. С 2007 г. система налогообложения добычи нефти была дополнена новыми элементами.

1. Введен понижающий коэффициент K_v к ставке НДС для месторождений с выработанностью запасов более 80%. Коэффициент рассчитывается по определенной формуле и изменяется от 1 (при степени выработанности 0,8) до 0,3 (при степени выработанности 1 и более).

2. При разработке нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края введены «налоговые каникулы» по НДС. Для данных месторождений установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при непревышении срока разработки запасов 10 лет, либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

Нулевая налоговая ставка до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при непревышении срока разработки запасов 10 лет или срок 10 лет, исчисляемый с 1 января 2007 г., применяется и к уже разрабатываемым месторождениям данного региона, если степень выработанности запасов на лицензионном участке не превышает 0,05.

3. Установлена нулевая ставка НДС для месторождений сверхвязкой нефти.

Принятые изменения направлены на стимулирование разработки истощенных и новых нефтяных месторождений. Дифференциация НДС с учетом выработанности запасов позволяет продлить сроки разработки истощенных месторождений и повысить уровень нефтеизвлечения. Продление эксплуатации истощенных месторождений обеспечивает дополнительные поступления как НДС (взимаемого по пониженной ставке), так и других налогов (налог на прибыль, экспортные пошлины и т. д.). Снижение же ставки НДС для новых нефтяных месторождений позволяет стимулировать освоение Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, создать базу для будущих доходов государственного бюджета.

В то же время принятые поправки предусматривали, что льготы по НДС на новых и выработанных месторождениях могут быть получены лишь при применении прямого метода определения (учета) количества добытой нефти на участке недр. Для выработанных месторождений данное положение существенно ограничивало область применения налоговых льгот, поскольку на большинстве таких месторождений (лицензионных участков) не существует прямого учета добычи нефти. В результате применение данной льготы носило крайне ограниченный характер, т. е. задача стимулирования и продления разработки истощенных месторождений была решена в крайне ограниченном размере.

Произведенные изменения не решили в полном объеме и задачи налогового стимулирования освоения новых месторождений с повышенными затратами, не относящихся к Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, т. е. расположенных в других регионах и на континентальном шельфе. Более высокая стоимость разработки таких месторождений приводит к тому, что реализация проектов их освоения в условиях общего налогового режима не обеспечивает необходимой доходности инвестиций.

Новые российские нефтяные 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 таких месторождений, что сдерживает инвестиции в новые проекты. Вовлечение в разработку нефтяных месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, требует совершенствования действующей системы налогообложения, проведения специальной налоговой политики, обеспечивающей необходимые стимулы для инвестиций в добычу нефти.

В 2008 г. в целях стабилизации и увеличения добычи нефти были разработаны и приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор экономики, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых нефтяных месторождений в неосвоенных регионах и на континентальном шельфе. Данные поправки вступят в действие с 1 января 2009 г. С точки зрения влияния на экономику нефтедобычи наиболее важными из них являются следующие:

1. В формуле расчета коэффициента Кц, отражающего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке НДС при добыче нефти, необлагае-

мый налогом ценовой минимум повышен с 9 долл./барр. до 15 долл./барр., т. е. формула расчета данного коэффициента принимает вид:

$$K_{ц} = (Ц - 15) \times P / 261,$$

где Ц — средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Юралс в долларах США за баррель; P — среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации.

Как показывают расчеты, изменение формулы расчета коэффициента $K_{ц}$, а также инфляция и снижение курса доллара, ведут к существенному снижению применяемой ставки НДС при добыче нефти. За счет действия данных факторов ставка НДС в реальном выражении в прогнозных условиях 2009 г. снижается более чем на 25% по отношению к 2007 г. (табл. 18.21).

Таблица 18.21

Влияние изменения формулы расчета коэффициента $K_{ц}$ и других факторов на ставку НДС при добыче нефти

	Цена нефти Юралс, долл./барр.					
	50	60	70	80	90	100
Ставка НДС при действующей формуле расчета $K_{ц}$ в условиях 2007 г., руб./т	1683	2094	2504	2914	3325	3735
Ставка НДС при новой формуле расчета $K_{ц}$ в условиях 2009 г., руб./т	1399	1799	2199	2598	2998	3398
Ставка НДС при новой формуле расчета $K_{ц}$ в условиях 2009 г. в ценах 2007 г., руб./т	1143	1470	1796	2123	2450	2776
Снижение ставки НДС в 2009 г. (в ценах 2007 г.) по сравнению с 2007 г., %	32,1	29,8	28,3	27,2	26,3	25,7

Источник. Расчеты ИЭПП.

Такое снижение общей ставки НДС уменьшит налоговую нагрузку на нефтяной сектор, позволит нефтяным компаниям получить в свое распоряжение дополнительные финансовые ресурсы, повысит доходность инвестиций в освоение новых месторождений, будет стимулировать более углубленную разработку истощенных месторождений.

Вместе с тем, как показывают микроэкономические расчеты, в ряде случаев необходимо дополнительное снижение ставки НДС. Такое снижение, однако, должно быть дифференцированным, т. е. распространяться лишь на отдельные регионы и отдельные категории месторождений, характеризующиеся повышенными затратами на разработку.

2. Исключено требование использования прямого метода учета количества добытой нефти на конкретных участках недр для применения уже установленных льгот по НДС на месторождениях с высокой степенью выработанности и на месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции (в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края).

Возможности применения установленных льгот по НДС, прежде всего понижающих коэффициентов к ставке НДС на выработанных месторождениях, были существенно ограничены требованием применения прямого метода учета количества добытой нефти в его действующей трактовке. Поскольку реализация техниче-

ских мероприятий по обеспечению прямого учета добычи нефти на выработанных месторождениях в большинстве случаев экономически неэффективна, это не позволяло применять на них установленную льготу по НДС, вело к преждевременному прекращению эксплуатации месторождений и потере нефти в недрах.

Применение льгот по НДС на основе использования действующей системы учета количества добытой нефти по отдельным участкам недр позволит распространить данные льготы на все выработанные месторождения, что обеспечит продление сроков их эксплуатации, дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

Это позволит также обеспечить применение льготы по НДС («налоговые каникулы») на новых мелких месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и других льготуемых регионов. Организация прямого учета добычи нефти на таких месторождениях экономически неэффективна, а при отсутствии льготы по НДС они останутся неразработанными.

3. Для нефтяных месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации, расположенных севернее Северного полярного круга, установлена нулевая ставка НДС на период до достижения накопленного объема добычи нефти 35 млн т на участке недр либо период 10 лет для лицензий на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензий на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи полезных ископаемых с даты государственной регистрации соответствующей лицензии. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 35 млн т либо в течение 10 лет, начиная с 1 января 2009 г.

4. Для нефтяных месторождений, расположенных в Азовском и Каспийском морях, нулевая ставка НДС установлена на период до достижения накопленного объема добычи нефти 10 млн т на участке недр либо срок 7 лет или 12 лет с даты государственной регистрации лицензии в зависимости от вида лицензии на право пользования недрами. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 10 млн т либо в течение 7 лет, начиная с 1 января 2009 г.

5. Для нефтяных месторождений, расположенных на территории Ненецкого автономного округа (север Тимано-Печорской нефтегазовой провинции) и полуострове Ямал в Ямало-Ненецком автономном округе, нулевая ставка НДС установлена на период до достижения накопленного объема добычи нефти 15 млн т на участке недр либо срок 7 лет или 12 лет с даты государственной регистрации лицензии в зависимости от вида лицензии на право пользования недрами. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 15 млн т либо в течение 7 лет, начиная с 1 января 2009 г.

Снижение общей ставки НДС при добыче нефти за счет изменения расчетной формулы, расширение применения уже установленных льгот по НДС, прежде всего понижающего коэффициента к ставке НДС для выработанных месторождений, и предусмотренное расширение практики применения «налоговых каникул» позволят снизить налоговую нагрузку на нефтяной сектор, стимулировать углубленную разработку действующих нефтяных месторождений и вовлечение в разработку новых месторождений.

Перспективы. Ряд факторов создают для России благоприятные спросовые и ценовые предпосылки для дальнейшего развития нефтегазового 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.

Россия относится к числу стран с наиболее крупными запасами нефти и природного газа. Доказанные запасы нефти в стране, по зарубежным данным, составляют 10,9 млрд т, что составляет 62% запасов нефти стран на территории бывшего СССР и 6,4% мировых запасов. Обеспеченность добычи нефти доказанными запасами (отношение объема запасов к объему текущей добычи) в России составляет 22 года. Данный показатель заметно уступает показателям ведущих стран ОПЕК. Например, в Саудовской Аравии, обладающей крупнейшими в мире запасами нефти (21,3% мировых запасов), обеспеченность запасами составляет 70 лет, в Иране — 86 лет. В то же время по сравнению с развитыми нефтедобывающими странами российский уровень обеспеченности запасами нефти является достаточно высоким и, в принципе, может рассматриваться как нормальный для рыночной экономики. Например, в США, которые занимают третье место в мире по объему добычи нефти, на протяжении последних десятилетий обеспеченность запасами нефти поддерживается на уровне 10—12 лет. В Канаде данный показатель в настоящее время составляет 23 года, в Великобритании и Норвегии — 6—9 лет (табл. 18.22).

Таблица 18.22

Доказанные запасы нефти в России и других странах мира на конец 2007 г.

	Доказанные запасы, млрд т	Доказанные запасы, млрд барр.	Доля в мировых запасах, %	Обеспеченность запасами, лет
Российская Федерация	10,9	79,4	6,4	21,8
Страны ОПЕК:				
Саудовская Аравия	36,3	264,2	21,3	69,5
Иран	19,0	138,4	11,2	86,2
Венесуэла	12,5	87,0	7,0	91,3
Нигерия	4,9	36,2	2,9	42,1
Алжир	1,5	12,3	1,0	16,8
Ангола	1,2	9,0	0,7	14,4
Развитые страны:				
США	3,6	29,4	2,4	11,7
Канада	4,2	27,7	2,2	22,9
Норвегия	1,0	8,2	0,7	8,8
Великобритания	0,5	3,6	0,3	6,0

Примечание. Данные по запасам нефти включают газовый конденсат.

Источники: BP p.l.c.; Oil & Gas Journal.

В то же время современная структура российских запасов нефти характеризуется выработанностью крупных и уникальных нефтяных месторождений, открытых в 1950—1970-х годах. Например, среди основных месторождений Западной Сибири выработанность Самотлорского месторождения составляет 67,8%, Федоровского — 66,9%, Мамонтовского — 78,7%, Муравленковского — 87,1%. Восполнение минерально-сырьевой базы в основных нефтегазовых провинциях осуществляется в настоящее время за счет мелких и средних месторождений. Большая часть разведанных запасов расположена в северных и удаленных районах страны, а также на континентальном шельфе.

По запасам природного газа Россия занимает первое место в мире. Доказанные запасы газа в России, по зарубежным данным, составляют 44,65 трлн. м³, что составляет 83% запасов газа стран на территории бывшего СССР и 25,2% мировых запасов. Уровень обеспеченности запасами газа в России один из самых высоких в мире и составляет 74 года. По располагаемой сырьевой базе Россия значительно превосходит другие страны, осуществляющие поставки природного газа в Европу (табл. 18.23).

Таблица 18.23

**Доказанные запасы природного газа в России и других странах мира
на конец 2007 г.**

	Доказанные запасы, трлн м ³	Доля в мировых запасах, %	Обеспеченность запасами, лет
Российская Федерация	44,65	25,2	73,5
США	5,98	3,4	10,9
Канада	1,63	0,9	8,9
Норвегия	2,96	1,7	33,0
Великобритания	0,41	0,2	5,7
Алжир	4,52	2,5	54,4
Казахстан	1,90	1,1	69,8
Туркменистан	2,67	1,5	39,6
Узбекистан	1,74	1,0	29,8
Иран	27,80	15,7	более 100
Катар	25,60	14,4	более 100
Саудовская Аравия	7,17	4,0	94,4

Источник. ВР р.л.с.

В то же время базовые месторождения Западной Сибири, обеспечивающие основную часть добычи газа, в значительной степени уже выработаны. Так, выработанность месторождения Медвежье составляет 86,0%, Уренгойского (Уренгойская площадь) — 79,7%, Ямбургского (Ямбургская площадь) — 65,5%. Основную часть российских запасов газа контролирует ОАО «Газпром».

Следует, однако, отметить, что даже при имеющей место в последние годы количественной компенсации добычи нефти и газа приростом запасов их структура имеет тенденцию к ухудшению, поскольку происходит отбор высокоэффективных запасов, а прирост — трудноизвлекаемых. Новые месторождения часто расположены в неосвоенных регионах, характеризуются более сложными горно-

геологическими условиями разработки и невысокой продуктивностью (дебитом скважин).

Особую актуальность в настоящее время приобретает проблема освоения разведанных запасов нефти и газа. Для обеспечения дальнейшего увеличения их добычи необходимо ускоренное вовлечение в разработку запасов Восточно-Сибирской и Тимано-Печорской нефтегазовых провинций, запасов газа на полуострове Ямал, Штокмановского, Ковыктинского и других месторождений.

Осуществляемые в настоящее время и планируемые к осуществлению новые нефтепроводные проекты, в частности, строительство нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан», 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 углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и 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 обуславливает 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.

Принятие определенных решений по налоговому стимулированию инвестиций в освоение новых месторождений ограничивается реальными возможностями правительства по администрированию вводимых налоговых режимов. В связи с этим следует ожидать, что в ближайшей перспективе адаптация налоговой системы к изменяющимся условиям развития будет осуществляться на основе применения относительно более простых неиндивидуализированных налоговых режимов, например, «налоговых каникул» по НДС для определенных регионов и определенных категорий месторождений.

В перспективе, после создания необходимых предпосылок, возможен переход к более совершенным формам налогообложения добычи углеводородов, основанном на показателях получаемого дохода и учитывающим реальные затраты на разработку конкретных месторождений.

18.2.2. Добыча угля

Руководители крупных энергетических компаний мира, опрос которых проводила компания PricewaterhouseCoopers, уверены, что первое место по объему поставок топлива в ближайшие пять лет займет уголь. По запасам угля международные эксперты ставят Россию на второе место в мире после США. Разведанные запасы угля в нашей стране составляют 201,1 млрд т, прогнозные ресурсы — 4450,7 млрд т. Основные запасы находятся в Сибири, где сконцентрировано 66% прогнозных ресурсов. В настоящее время разведанных и экономически доступных запасов си-

бирского угля хватит не менее чем на 300 лет интенсивной добычи. Тем не менее в России, несмотря на богатые запасы угля, этот вид топлива занимает небольшую нишу, а доля нашей страны в мировой угледобыче составляет чуть более 5%. По данным Росстата, в 2006 г. в России было добыто 309 млн т угля, причем только в Кузбассе объем добычи превысил 174 млн т (табл. 18.24).

Таблица 18.24

Добыча угля по видам в период 1970–2007 гг., в млн т

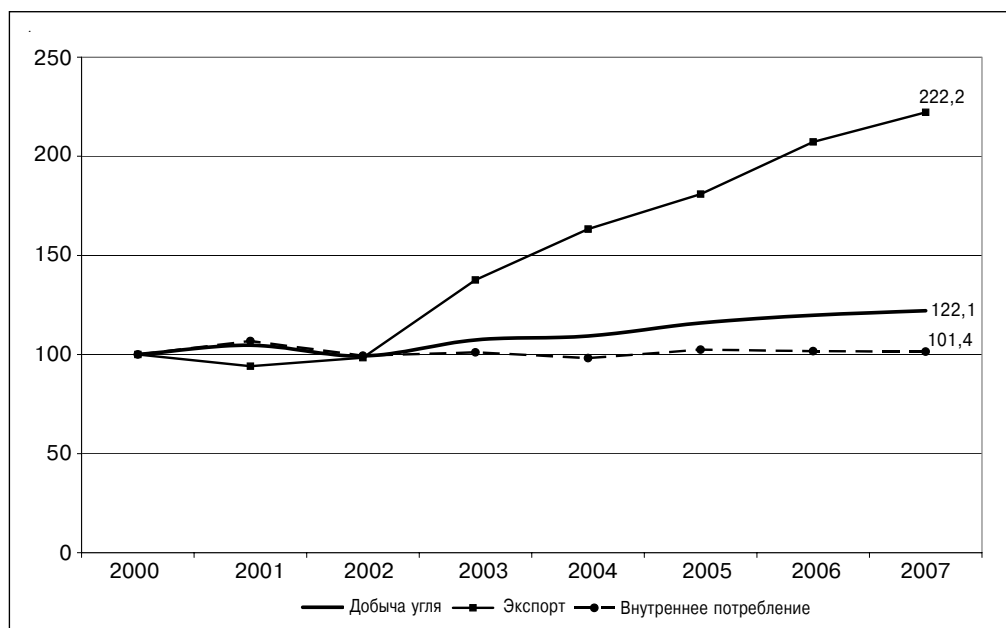
Год	Всего	В том числе				Удельный вес объема добычи каменного угля в общем объеме добычи угля, %
		каменный уголь	из него		бурый уголь	
			уголь для коксования	антрацит		
1970	345	215	65,4	28,3	130	62,4
1980	391	246	82,7	28,1	145	62,8
1990	395	257	93,1	26,7	138	65,0
1995	263	177	60,6	18,3	85,9	67,3
2000	258	172	62,3	9,7	86,2	66,6
2001	270	187	66,0	9,7	83,0	69,2
2002	256	182	63,6	9,0	74,2	71,0
2003	277	197	69,7	7,9	79,4	71,3
2004	282	211	75,9	7,8	70,4	75,0
2005	299	223	68,7	8,6	75,3	74,8
2006	309	241	68,1	н/д	76,5	78,0
2007	315	242	70,1	—	72,2	76,8

Источник. Росстат.

Позитивная динамика добычи угля поддерживалась опережающими темпами роста поставок на экспорт по сравнению с внутренним спросом (рис. 18.8). За период 2001–2007 г. экспорт каменного угля увеличился в 2,1 раза при расширении внутреннего спроса на 17%. Если в 2000 г. экспортировалось примерно 1/4 от добываемого в стране каменного угля, то в 2007 г. — почти 2/5.

Проблема увеличения доли угля в топливно-энергетическом балансе страны была продекларирована правительством еще в 2003 г. в Энергетической стратегии. Но на протяжении последних лет внутреннее потребление энергетического угля в России практически не меняется и главным препятствием роста является «межтопливная» конкуренция с природным газом. Кроме того, и РАО «ЕЭС России» не имело перспективных проектов строительства станций, работающих на угле. В качестве альтернативы, предложенной угледобывающими регионами, можно рассматривать возможность перевода на уголь 27 газозольных станций, потребляющих газ, но сохранивших инфраструктуру для приемки и сжигания угля. По расчетам специалистов, переход станций на твердое топливо обеспечит высвобождение свыше 27 млрд м³ газа.

Энергетики в принципе не возражали против таких планов угольных регионов. Энергетический кризис, с которым страна столкнулась зимой 2005 г., когда система «Газпрома» работала на пределе и большинству электростанций РАО «ЕЭС



Источник. Росстат.

Рис. 18.8. Динамики добычи, внутреннего потребления и экспорта каменного угля в 2001—2007 гг., % к 2000 г.

России» были направлены уведомления об ограничении поставок газа до 50%, а резервное топливо подскочило в цене в 4 раза, вполне может повториться. Риски можно существенно уменьшить, если доля угля в производстве российской электроэнергии будет значительно выше нынешних 17%.

Однако из 27 электростанций, которые реально можно перевести на уголь, только одна — Томская ГРЭС-2 — находится в непосредственной близости к добыче, 14 расположены в европейской части, некоторые (ТЭЦ-22, ТЭЦ-17 «Мосэнерго», Рязанская ГРЭС, Тверские ТЭЦ-3 и ТЭЦ-4) — в непосредственной близости к столичному региону, что может создать опасность возникновения экологических проблем. Хотя инновационные технологии, основанные, в частности, на газификации угля, демонстрируют улучшенные показатели эффективности и сокращения выбросов в атмосферу, делая угольные мощности экологически чистыми, а киловатт энергии, который вырабатывается на угле, таким же конкурентоспособным, как тот, который получают на нефтегазовом топливе даже с учетом всех дополнительных экологических затрат. Экологические издержки при применении современных технологий обогащения и сжигания угля, так называемых чистых угольных технологий, крайне низки и сопоставимы с издержками для других видов углеводородного топлива. По мнению экспертов, в кратчайшие сроки должна быть выработана и запущена новая инвестиционная программа в энергетике, которая будет учитывать и экспортную стратегию «Газпрома», и возможности угольщиков, и потребности РАО «ЕЭС».

Перевод станций на твердое топливо позволит более эффективно использовать газ, востребованный сегодня в Европе и Азии. Перекоп в сторону газа в отечественной генерации объясняется последствиями традиционной плановой системы управления и экономически нерационален, так как во всем мире газ дороже

угля. Реконструкция станций поможет не только более эффективно использовать «национальное достояние», но и реализовать масштабный государственный национальный проект «Газификация регионов».

Хотя очевидно, что для этого угольщикам необходимо существенно обновить собственные существующие мощности, степень изношенности которых в целом по отрасли достигает 70—80%, а также внедрять новые технологии, например по обогащению угля.

Потребители российских энергоресурсов в условиях роста мирового спроса на природное топливо как никогда заинтересованы в стабильности поставок российских нефти и газа. Для этого необходим крепкий энергетический фундамент, основанный на эффективном и сбалансированном использовании и перспективном развитии всех основных видов топлива: нефти, газа и угля.

18.2.3. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды

Динамика развития электроэнергетики является одним из основных показателей экономического развития страны. Российская электроэнергетика уступает развитым странам по уровню производства на душу населения, по показателям электровооруженности труда и уровню электропотребления домашних хозяйств.

Электроэнергетика, как естественная монополия, имеет существенные особенности по сравнению с другими отраслями. В числе основных можно выделить следующие моменты: ограниченное число участников отрасли, государственное регулирование, высокая капиталоемкость, географическое размещение, транспортная инфраструктура, ориентация на внутренний рынок. Как базовой отрасли российской экономики электроэнергетике присущи национальные особенности функционирования.

Серьезной проблемой функционирования электроэнергетики является сложившееся территориальное размещение предприятий, которое приводит к сбоям в снабжении топливом, сырьем и материалами, что сопряжено с дополнительными транспортными расходами.

С 1999 г. по мере преодоления кризисных явлений и оживления хозяйственной деятельности восстанавливалась тенденция к росту производства и расширению спроса на электроэнергию. За 2000—2007 гг. прирост выработки электроэнергии составил 15,0% при увеличении объемов ВВП на 56,4%, промышленного производства на 47,0% и росте инвестиций в основной капитал в 2,3 раза (табл. 18.25).

Таблица 18.25

Динамика производства электроэнергии, промышленности, ВВП и инвестиций в основной капитал в 1991—2007 гг., в % к предыдущему году

Год	Производство электроэнергии	ВВП	Промышленное производство	Инвестиции в основной капитал
1	2	3	4	5
1991	98,7	95	92	85
1992	94,4	85,5	82	60
1993	94,9	91,3	86	88
1994	91,6	87,3	79	76

Окончание табл. 18.25

1	2	3	4	5
1995	98,2	95,9	96,7	89,9
1996	98,5	96,4	95,5	81,9
1997	98,5	101,4	102	95,0
1998	99,2	94,7	94,8	88,0
1999	102,3	106,4	111	105,3
2000	103,7	110	111,9	117,4
2001	101,5	105,1	104,9	110,0
2002	100,0	104,7	103,7	102,8
2003	102,8	107,3	107	112,5
2004	101,7	107,2	106,1	110,9
2005	102,1	106,4	104	110,7
2006	104,0	107,4	106,3	116,7
2007	102,0	108,1	106,3	121,1

Источник. Росстат.

Изменение уровня потребления электроэнергии в национальной экономике в послекризисный период обусловлено динамичным расширением спроса внутреннего рынка под влиянием одновременного роста производства товаров и услуг. Кроме того, существенное влияние на динамику электроемкости оказал и растущий потребительский спрос на электроэнергию, обусловленный повышением спроса на бытовую электротехнику, а также интенсивное строительство нового современного жилья.

Формирование новых сегментов рынка услуг — в частности, динамичное развитие современных систем связи, информационно-вычислительного обслуживания, финансово-кредитных и страховых учреждений, — сопровождалось кардинальными изменениями материально-технической базы, созданием новых рабочих мест и повышением уровня производительности труда. Изменение объемов и технологий предоставления услуг явилось фактором, определившим повышение эффективности использования потенциала электроэнергетики и снижения электроемкости ВВП.

Прирост потребления электроэнергии в 2006 г. в России (с учетом собственных нужд электростанций и потерь в сетях) составил 4,2%, что в 2,5 раза выше темпа прироста в 2005 г. (1,8%). Общий объем энергопотребления в России в 2006 г. достиг 980,0 млрд кВт·ч (табл. 18.26).

Таблица 18.26

Электробаланс Российской Федерации, млрд кВт·ч

Год	Производство — всего	Получено из-за пределов РФ	Потреблено — всего	В том числе						Отпущено за пределы РФ
				промышленность	строительство	сельское хозяйство	транспорт	другие отрасли	потери в сетях	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1990	1082,2	35,0	1073,8	625,9	18,8	96,4	103,8	144,7	84,2	43,4
1991	1068,2	35,1	1056,1	605,2	16,8	103,4	96,7	150,1	83,9	47,2

Окончание табл. 18.26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	1008,5	27,7	992,2	554,6	16,3	102,9	86,7	147,5	84,1	44,0
1993	956,6	24,7	937,9	512,8	15,1	103,8	76,7	148,9	80,8	43,4
1994	875,9	22,2	856,4	447,0	13,4	97,7	68,4	150,9	79,0	41,7
1995	860,0	18,4	840,4	440,2	12,4	88,6	65,2	150,5	83,5	38,0
1996	847,2	12,3	827,7	424,9	11,2	85,9	64,9	156,3	84,5	31,8
1997	834,1	7,1	814,4	421,4	10,3	78,1	63,5	156,7	84,4	26,8
1998	827,2	8,3	809,1	412,0	9,1	75,0	60,0	159,8	93,2	26,4
1999	846,2	8,4	832,1	430,3	9,0	72,0	60,6	164,0	96,2	22,5
2000	877,8	8,8	863,7	455,9	10,0	68,1	60,9	167,2	101,6	22,9
2001	891,3	9,8	875,3	462,8	9,9	63,0	63,1	171,1	105,5	25,7
2002	891,3	5,2	878,4	462,5	9,4	60,1	76,8	171,0	107,6	18,1
2003	916,4	8,2	902,9	479,0	9,3	57,8	75,2	171,1	110,5	21,6
2004	932,0	12,2	924,3	490,7	9,5	56,4	80,3	174,8	112,6	19,8
2005*	953,0	10,1	940,7	497,4	9,5	55,1	83,2	182,9	112,6	22,5
2006	995,8	5,1	980,0	534,1	10,5	57,2	85,9	184,7	107,6	20,9

* С переходом к классификатору ОКВЭД электробаланс за прошлый период не пересчитывался и ключи перехода от ОКОНХ к ОКВЭД не разработаны.

Источник. Росстат.

В 2006 г. по данным статистической формы № 11-ТЭР по учетному кругу предприятий и организаций ускорение темпов потребления электроэнергии по сравнению с предыдущим годом поддерживалось расширением спроса промышленности и видов деятельности, предоставляющих услуги (табл. 18.27).

Таблица 18.27

Потребление электроэнергии (на основе статистической формы № 11-ТЭР по учетному кругу предприятий и организаций), в млрд кВт·ч

Наименование вида экономической деятельности	Код по ОКВЭД	2005	2006	2006/2005, %
1	2	3	4	5
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	A	13,9	13,5	97,2
Рыболовство и рыбоводство	B	0,2	0,2	110,7
Промышленность	C + D + E	377	394,8	104,7
Добыча полезных ископаемых	C	97,6	105,9	108,5
Обрабатывающие производства	D	274,0	284,5	103,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	E	56,3	77,6	137,8
Строительство	F	5,4	4,4	81,5
Оптовая и розничная торговля	G	3,1	3,0	98,7
Транспорт и связь	I	77,0	81,5	105,8

Окончание табл. 18.27

1	2	3	4	5
Остальные виды деятельности		17,7	16,7	94,4
Производственное потребление, всего		545,1	587,2	107,7
Коммунально-бытовое потребление		25,3	25,3	100,0
Отпущено населению, своим рабочим и служащим		97,8	98,5	100,7
Всего потреблено (по ф. 11-ТЭР)		668,2	711,0	106,4
Потери электроэнергии в электросетях		92,7	87,0	93,8
Итого		760,9	798,0	104,9

Источник. Росстат.

Объем электроэнергии, отпущенной энергосбытовыми компаниями ПАО «ЕЭС России» собственным потребителям (без учета расхода электроэнергии на транспорт в сетях) в 2007 г., составил 523,9 млрд кВт·ч. Наибольший объем в структуре потребления занимает промышленный сектор: в 2007 г. его доля в физическом объеме отпуска электрической энергии составила 54,1%. Удельный вес населения в структуре полезного отпуска электрической энергии за год увеличился на 2,3 п. п. и составил 11,0% (табл. 18.28).

Таблица 18.28

Структура полезного отпуска электроэнергии энергосбытовых компаний холдинга ПАО «ЕЭС России»

	Млрд кВт·ч			В % к итогу		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Отпущено — всего	606,2	607,1	523,9	100	100,0	100
Промышленные и приравненные к ним потребители	327,9	322,5	283,1	54,0	53,1	54,0
Электрифицированный транспорт	36,4	36,6	21,7	6,0	6,0	4,1
Непромышленные потребители	59,9	62,9	63,1	10,0	10,4	12,0
Производственные сельскохозяйственные потребители	13,9	13,3	10,7	2,3	2,2	2,0
Население	53,1	57,4	57,7	8,7	9,5	11,0
Населенные пункты	9,6	9,4	7,9	1,6	1,5	1,5
Другие энергоснабжающие организации	105,4	104,9	79,7	17,4	17,3	15,2

Источник. ПАО «ЕЭС России».

В структуре потребления электроэнергии по отраслям промышленности 36,6% приходится на долю металлургических производств и 34,0% — на топливно-энергетический комплекс (табл. 18.29). Соответственно, динамика и эффективность использования электроэнергии в этих двух комплексах оказывает доминирующее воздействие на уровень электроемкости промышленности в целом. Изменения структуры потребления электроэнергии по отраслям промышленности, с одной стороны, обусловлены повышением доли электро-, энергоемких производств, а с другой стороны, отражают низкую эффективность использования ресурсов и технико-технологического обновления производства.

Таблица 18.29

**Потребление электроэнергии в отраслях промышленности
(по крупным и средним организациям)**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
	Млрд кВт·ч					
Промышленность — всего	413	419	425	424	435	450
Электроэнергетика	70,2	71,9	72,4	72,2	74,1	76,3
Топливная промышленность	62,2	63	66,5	67,4	71,5	76,1
Нефтедобывающая	32,1	36,2	38,9	41,1	44	48,3
Нефтеперерабатывающая	11,1	11,1	11,5	11,9	12,3	12,7
Газовая	7,9	7,3	7,7	6,4	7,4	7,4
Угольная	10,8	8,2	8,2	7,8	7,7	7,5
Черная металлургия	54,6	59,3	58,5	59	61	64,6
Цветная металлургия	84,6	93,6	95,4	95,6	97,3	100
Химическая и нефтехимическая	43,2	39,9	39,9	38,5	39,1	40,5
Машиностроение и металлообработка	45,9	41,5	41,6	39,9	39,7	39,9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	19,3	19	19,2	19,3	20	20
Промышленность строительных материалов	12,5	10,7	11,1	11,4	11,8	12,6
Легкая промышленность	4,9	4,5	4,9	4,3	4	3,5
Пищевая промышленность	10	9,9	10,3	10,7	11,3	11,4
В % к итогу						
Промышленность — всего	100	100	100	100	100	100
Электроэнергетика	17,0	17,2	17,0	17,0	17,0	17,0
Топливная промышленность	15,1	15,0	15,6	15,9	16,4	16,9
Нефтедобывающая	7,8	8,6	9,2	9,7	10,1	10,7
Нефтеперерабатывающая	2,7	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8
Газовая	1,9	1,7	1,8	1,5	1,7	1,6
Угольная	2,6	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7
Черная металлургия	13,2	14,2	13,8	13,9	14,0	14,4
Цветная металлургия	20,5	22,3	22,4	22,5	22,4	22,2
Химическая и нефтехимическая	10,5	9,5	9,4	9,1	9,0	9,0
Машиностроение и металлообработка	11,1	9,9	9,8	9,4	9,1	8,9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	4,7	4,5	4,5	4,6	4,6	4,4
Промышленность строительных материалов	3,0	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8
Легкая промышленность	1,2	1,1	1,2	1,0	0,9	0,8
Пищевая промышленность	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6	2,5

Источник. Росстат.

На динамику спроса на электроэнергию существенное влияние оказывает изменение конъюнктуры рынка. За 2002—2004 гг. вклад нефтегазового комплекса в повышение спроса на электроэнергию в промышленности составил примерно 45%, цветной металлургии — 21%, черной металлургии 17%, химико-лесного комплекса и пищевой промышленности примерно по 5% и промышленности строительных материалов — около 6%. Заметим, что в машиностроении и металлообработке при сложившемся уровне использования производственных мощностей спрос на электроэнергию за 2000—2004 гг. снизился на 3,9% (табл. 18.30).

Таблица 18.30

Индексы потребления электроэнергии и выпуска продукции по отраслям промышленности в 2002—2004 гг., в % к соответствующему периоду

	Индексы потребления электроэнергии		Индексы промышленного производства	
	2002	2004	2002	2004
	в % к 2000	в % к 2002	в % к 2000	в % к 2002
Вся промышленность	101,2	106,1	108,8	113,5
Электроэнергетика	100,4	105,7	100,9	101,3
Нефтедобывающая	113,5	117,5	117,3	120,8
Нефтеперерабатывающая	107,2	106,7	107,5	104,3
Газовая	87,7	115,6	103,6	108,1
Угольная	95,1	96,2	101,6	114,0
Черная металлургия	99,5	109,5	102,8	114,3
Цветная металлургия	102,1	104,6	111,2	110,0
Химическая и нефтехимическая	96,5	105,2	105,6	110,8
Машиностроение и металлообработка	96,1	100	109,1	120,3
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	101,6	103,6	105,1	104,5
Промышленность строительных материалов	106,5	110,5	108,7	112,0
Легкая промышленность	95,6	81,4	101,4	90,4
Пищевая промышленность	108,1	106,5	115,4	109,3

Источник. Росстат.

Сопоставление динамики производства и потребления электроэнергии по отраслям промышленности в 2002—2004 гг. показывает, что опережающий рост спроса на электроэнергию в этот период наблюдался в нефтеперерабатывающей, газовой промышленности и собственно в самой электроэнергетике. Например, коэффициент использования мощностей в первичной переработке нефти в 2004 г. повысился до 76% против 68% в 2000 г. Позитивное влияние на динамику промышленного роста оказали благоприятные изменения внешнеэкономической конъюнктуры 2003 г. Учитывая, что на долю экспорта топливно-энергетических ресурсов и металлов приходится почти 80% российского экспорта, можно предположить, что именно конъюнктура внешнего рынка и расширение спроса на традиционные энерго- и электроемкие товары российского экспорта оказывает решающее влияние на динамику спроса на электроэнергию (табл. 18.31).

Таблица 18.31

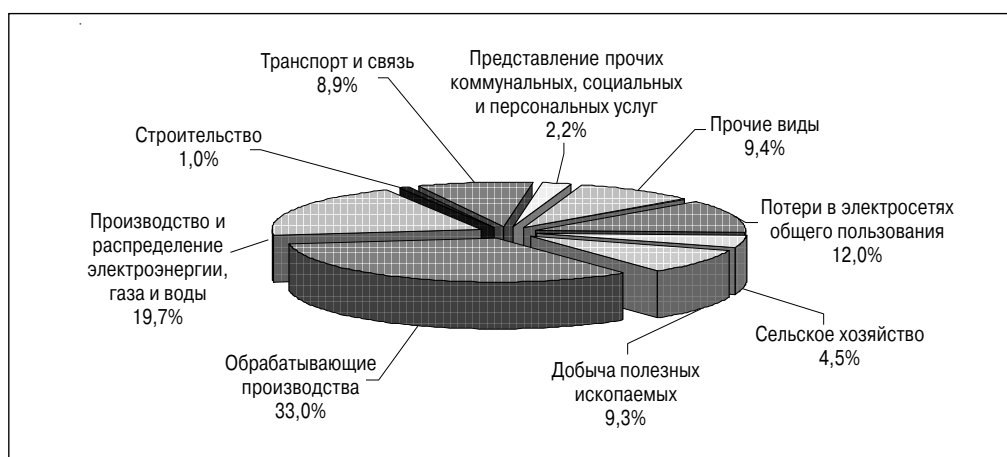
Доля экспорта в производстве важнейших товаров, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Минеральные удобрения	82,9	81,8	78,1	76,1	78,5	74,5	62,7	63,7
Прокат плоский из железа и стали	55,3	43,0	50,5	47,1	46,1	48,4	38,2	41,2
Целлюлоза древесная	82,4	83,7	85,1	82,9	77,5	79,7	80,1	79,3
Бумага газетная	69,0	67,4	68,6	66,0	65,6	61,2	54,5	60,9

Источники: Росстат; ФТС.

В 2005—2007 гг. сохранение тенденции к росту спроса на электроэнергию в промышленности поддерживалось опережающими темпами роста производства кокса и нефтепродуктов, металлургического производства и производства готовых металлических изделий, а также ряда других производств, связанных с переработкой минерально-сырьевых продуктов.

Анализ структуры потребления электроэнергии по видам экономической деятельности в 2005 г. показывает, что совокупное потребление электроэнергии в добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производствах и в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды составило 53,0%, в транспорте и связи — 8,9%, в бытовом потреблении населения — 11,5% (рис. 18.9)¹. В 2005 г. более 2/5 общего объема потребленной электроэнергии в промышленности приходилось на долю добычи топливно-энергетических полезных ископаемых (14,1%), и металлургическое производство и производство готовых металлических изделий (29,7%).



Источник. Росстат.

Рис. 18.9. Структура потребления электроэнергии в 2005 г., % к итогу

¹ Расчет потребления электроэнергии населения в соответствии с рекомендациями Росстата проводился на основании вычета использования электроэнергии на освещение и бытовое потребление сельского населения (из общего потребления по ОКВЭД раздел А — Сельское хозяйство) и на освещение и бытовое потребление городского населения (из общего потребления по ОКВЭД раздел Е — Производство и распределение электроэнергии, газа и воды).

Анализ динамики удельных расходов электроэнергии в черной металлургии показывает, что они изменялись, в основном, под воздействием изменения масштабов производства по мере повышения загрузки имеющихся производственных мощностей по выплавке стали и выпуску готового проката до 86% против 79% в 2002 г., а также расширения масштабов перехода к новым технологиям, в частности, повышения доли выплавки электростали.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в 2005 г. существенно замедлились темпы снижения электроемкости производства. В нефтедобыче удельный расход электроэнергии на 1 тонну добытой нефти увеличился на 7,2% по сравнению с 2004 г., замедлились темпы снижения расходов электроэнергии в производстве и электростали и готового проката.

В 2006 г. под влиянием ускорения темпов роста добывающих и перерабатывающих производств, в том числе комплекса металлургических производств, а также производств по выпуску конструкционных материалов для строительства, процесс опережающего роста производства и потребления электроэнергии усилился (табл. 18.32).

Таблица 18.32

Удельный расход электроэнергии на производство отдельных видов продукции и работ, кВт·ч на тонну

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Добыча нефти, включая газовый конденсат	102,9	98,6	102,1	96,0	94,8	97,4	104,3	107,9
Переработка нефти, включая газовый конденсат	51,8	49,9	50,2	48,4	47,4	46,8	46,6	46,4
Добыча угля	36,1	26,8	25,4	26,4	22,7	22,7	22,9	22,7
Электросталь	781,5	714,1	711,3	690,3	671,9	640,8	631,7	564,7
Готовый прокат черных металлов	168,6	151,7	150,4	148,9	150,1	144,6	139,0	137,5
Синтетический каучук	2945	2971	3193	3118	2865	2749	2700	2531

Источник. Росстат.

При анализе динамики потребления электроэнергии следует принимать во внимание, что динамичное развитие собственно самой электроэнергетики сформировало условия для расширения рынка продукции и услуг. В 2005 г. ввод в действие турбинных электростанций составил 2,2 млн кВт, а в целом за 2000—2005 гг. — 8,5 млн кВт. Безусловно это повлияло на рынок сбыта и стимулировало потребителей на подключение к централизованным источникам электроснабжения (табл. 18.33).

Таблица 18.33

Ввод в действие производственных мощностей в электроэнергетике за счет нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6	7	8
Электростанции турбинные, тыс. кВт	370,2	562,6	1947,3	912,7	1990,8	933,8	2200
Линии электропередачи напряжением 35 кВ и выше, км	4902,1	2680,2	2206,1	2488,3	2820,1	2916,2	н/д

Окончание табл. 18.33

1	2	3	4	5	6	7	8
Линии электропередачи для электрификации сельского хозяйства напряжением 6–20 кВ, км	6943,0	3122,9	3267,0	3290,7	3808,9	3596,1	н/д
Линии электропередачи для электрификации сельского хозяйства напряжением 0,4 кВ, км	5812,0	2776,9	3207,2	3534,7	4268,2	4439,0	н/д
Трансформаторные понизительные подстанции напряжением 35 кВ и выше, тыс. кВА	4320,8	3356,7	2832,9	2403,3	2095,9	3858,1	2800
Котлы паровые на теплоэлектроцентралях, т/час	850,0	1494,8	935,0	1351,0	904,0	605,5	620,3
Сети тепловые магистральные, км	80,6	61,9	61,8	88,7	106,2	79,6	н/д
Котлы водогрейные на теплоэлектроцентралях, Гкал/час	860,0	1372,7	210,0	581,5	440,8	629,8	н/д

Источник. Росстат.

Собственно расширенный потенциал электроэнергетики в 2006 г. определил изменение соотношения темпов развития основных видов деятельности промышленности и место электроэнергетики в российской экономике. Электроемкость ВВП с 118,2 кВт·ч в 2000 г. снизилась до 93,4 кВт·ч в 2006 г., или на 21%. Снижение электроемкости определяется в основном структурными факторами, связанными с увеличением в ВВП удельного веса сферы услуг и ростом загрузки производственных мощностей, имеющих значительную базовую составляющую расходов электроэнергии. Вклад мероприятий по энергосбережению в снижение электроемкости со стороны потребителей электроэнергии пока относительно невелик. Характерной особенностью 2006 и 2007 гг. стало замедление темпов снижения электроемкости экономики России в целом и прекращение снижения в промышленности. В расчете на душу населения потребление электроэнергии за 2000–2006 гг. выросло на 16,7% и составило в 2006 г. 6864 кВт·ч по сравнению с 5880 кВт·ч в 2000 г.

Анализ показывает, что постепенное сокращение дефицита электроэнергии, особенно в территориальном аспекте, требует как увеличения масштабов инвестиций в генерацию, так и системного решения проблем внедрения энергосберегающих технологий.

При высокой степени износа оборудования и действующих технологиях происходит увеличение удельных норм расхода топлива на производство электроэнергии и расхода электроэнергии на собственные нужды. Длительная тенденция к сокращению объемов инвестиций в электроэнергетику привела к изменению качественных и количественных характеристик основного капитала в отрасли. По сравнению с дореформенным уровнем объем инвестиций в электроэнергетику сократился почти в 3 раза, объемы ввода нового и замещающего оборудования, в частности, по генерирующим мощностям — в 3 раза, по электросетевым объектам — почти в 5 раз. Коэффициент обновления основных фондов в электроэнергетике снизился с 4,0% в 1990 г. до 1,3% в 2004 г. Нарастает процесс физического старения генерирующего оборудования. К 2004 г. выработан ресурс мощности почти на 17% электростанций России. В эксплуатации находится значительное количество устаревшего оборудования, имеющего КПД менее 30%. Примерно 1/4 установленного оборудования электрических подстанций достигла предельного срока службы. При сло-

жившихся технико-экономических характеристиках основного капитала наблюдается систематическое снижение интенсивности использования генерирующих мощностей. Значительная часть оборудования в электроэнергетике не может быть задействована в производстве ввиду его физического и морального износа. Высокий уровень износа основного капитала в электроэнергетике является одной из причин низкой загрузки оборудования, а также и фактором, ограничивающим возможности дальнейшего роста производства. Отсутствие возможности своевременной замены элементов основного капитала сопровождалось продлением сроков использования неэффективных машин и оборудования. Во многих случаях основные фонды ликвидируются только при практически полной невозможности их дальнейшей эксплуатации вследствие физической изношенности. В связи с устареванием основных фондов возрастает вероятность их разрушения вследствие техногенных катастроф и стихийных бедствий. Износ основного капитала в отрасли в 2004 г. повысился до 57,8% против 40,6% — в 1990 г. Особенно заметно ухудшение характеристик воспроизводства основного капитала в электроэнергетике, если сопоставить их с аналогичными показателями отраслей топливной промышленности и цветной металлургии, потребляющих 2/5 электроэнергии в промышленности. Сочетание высокой степени износа и загрузки мощностей свидетельствует о критических нагрузках на оборудования, а также растущих потерях при производстве и передаче электроэнергии по сетям общего пользования.

В условиях, когда отчетливо наметилась тенденция роста спроса на электроэнергию, низкие нормы обновления основного капитала и сложившаяся динамика ежегодного ввода мощностей создают опасность возникновения дефицита и стали прямым ограничением темпов развития экономики страны.

Динамика воспроизводства основного капитала в отрасли зависит от состояния энергетического машиностроения, электротехнической промышленности и энергостроительного комплекса. Однако недостаточные объемы и нерациональная структура выпуска машин и оборудования не позволяют решить проблемы нормализации процесса воспроизводства основного капитала. Устаревшая материально-техническая база энергетического и электротехнического машиностроения и низкая инвестиционная активность собственно в самом машиностроении выступили факторами, сдерживающими восстановление устойчивой тенденции экономического роста и поддержания высокого инвестиционного спроса. Уровень и динамика инвестиций в основной капитал тесно сопряжена со стимулированием энергосбережения и управлением спросом на энергию. Для этого необходимо проведение целенаправленной энергосберегающей политики, основанной на целостной системе экономических, правовых и административных мер.

18.3. Обрабатывающие производства

18.3.1. Динамика производства товаров инвестиционного спроса

Устойчивый рост экономики, обусловленный увеличением емкости внутреннего рынка, придал дополнительный импульс развитию обрабатывающих производств. 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 (табл. 18.34).

Таблица 18.34

**Изменение темпов производства по видам деятельности обрабатывающих
производства в 2000—2007 гг., % к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Обрабатывающие производства	10,9	2,0	1,1	10,3	10,5	7,6	8,3	9,5
Производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	5,3	8,0	7,2	6,9	4,4	6,7	7,0	6,1
Текстильное и швейное производство	24,9	7,8	-2,5	1,2	-4,0	13,8	12,1	-1,3
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	7,6	13,7	11,4	11,7	-0,6	0	12,1,7	0
Обработка древесины и производство изделий из дерева	14,1	-2,5	4,2	9,7	8,7	7,0	3,5	6,2
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	18,0	9,6	4,1	7,8	5,1	3,6	7,0	9,1
Производство кокса и нефтепродуктов	2,4	2,8	4,6	2,2	2,4	4,4	7,1	2,9
Химическое производство	15,2	0,3	0,2	5,4	6,6	4,1	4,8	6,0
Производство резиновых и пластмассовых изделий	26,1	1,6	0,2	5,5	13,5	16,4	21,6	22,1
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	10,6	3,8	1,2	7,3	8,4	4,9	10,9	10,3
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	15,3	4,6	5,1	7,2	3,9	7,0	9,8	2,1
Производство машин и оборудования	5,7	6,4	-8,8	19,0	21,1	-0,1	9,3	19,1
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	25,0	8,4	-7,7	43,2	34,5	33,2	16,3	11,8
Производство транспортных средств и оборудования	10,7	-26,4	-1,0	14,0	11,5	7,1	4,0	15,3
Прочие производства	11,5	8,5	3,9	10,8	10,2	8,7	12,2	5,1

Источник. Росстат.

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 повышается спрос на отечественное и импортное оборудование.

Анализ динамики рынка капитальных товаров в последние годы указывает на существенную зависимость уровня деловой активности от доходов экономики, получаемых 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 с введением режима промышленной сборки в автомобилестроении. Вместе с тем следует отметить, что выпуск продукции по отдельным отраслям машиностроения подвержен довольно существенным колебаниям.

Сопоставление уровня использования среднегодовой мощности по отдельным видам экономической деятельности в машиностроительном комплексе показывает, что значительная часть оборудования ввиду его физического и морального износа не может быть задействована в производстве (табл. 18.35). Загрузка производственных мощностей довольно существенно дифференцируется и наиболее высокая ее степень характерна для автомобилестроения. В производствах, ориентированных на обслуживание промышленности, например, в станкостроении мощности загружены на 13—39%. В производстве продукции военного назначения за 2002—2006 гг. загрузка мощностей увеличилась на 35—40%, создано дополнительно 75 тыс. рабочих мест, а доля экспорта вооружения и военной техники на мировом рынке вооружений увеличилась до 15%.

Таблица 18.35

Уровень использования производственных мощностей по выпуску отдельных видов продукции производства машин, оборудования и транспортных средств, %

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Турбины паровые	36	23	14	5,5	34	22	23	26	22	19
Турбины газовые	41	32	21	32	31	46	50	40	57	70
Генераторы к паровым, газовым и гидравлическим турбинам	32	17	25	56	54	65	60	72	69	66
Электромашинные крупные	66	26	41	44	40	33	37	41	45	39
Электродвигатели переменного тока с высотой оси вращения 63—355 мм	48	20	37	39	40	44	44	41	52	53
Краны мостовые электрические	32	6,9	2,9	3,3	3,8	3,7	3,0	3,9	2,8	11
Краны на автомобильном ходу	81	37	27	43	44	42	51	57	76	84
Экскаваторы одноковшовые с ковшом емкостью от 0,25 до 3,2 м ³	72	36	28	32	33	30	36	45	48	57
Бульдозеры	35	22	31	32	20	20	26	61	72	89
Тракторы	92	82	11	19	14	9,5	8,4	9,3	10	н/д
Зерноуборочные комбайны	52	11	17	29	24	18	27	35	39	н/д
Металлорежущие станки	64	24	17	18	14	12	13	13	13	14
Кузнечно-прессовые машины	66	13	13	18	19	24	23	30	39	42
Подшипники качения	67	39	55	55	51	51	51	45	43	н/д
Холодильники и морозильники бытовые	83	37	39	52	55	61	66	78	80,0	72
Грузовые автомобили	64	16	39	50	38	43	45	48	55	69
Легковые автомобили	82	68	74	71	70	68	75	68	76	77
Автобусы	91	58	56	63	51	62	57	73	70	41

Источник. Росстат.

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 устойчи-

вое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса.

Существенное влияние на динамику и 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 отмечаются слабые позиции в конкуренции с импортом, в частности, в таких машиностроительных производствах, как станкостроение, сельскохозяйственное машиностроение, производство строительной-дорожной техники, автомобилестроение. Здесь оставались характерными низкая инвестиционная активность, высокий износ основных фондов, отсталые технологии. Для этих сфер деятельности одним из перспективных направлений развития является активное внедрение механизма промышленной сборки и перенос деятельности иностранных компаний на российскую территорию. Опережающий рост выпуска продукции на предприятиях с участием иностранного капитала изменяет условия конкуренции и стимулирует деятельность традиционных структур.

Динамика выпуска машин и оборудования определялась главным образом изменениями спроса на продукцию подъемно-транспортного, железнодорожного, энергетического, сельскохозяйственного машиностроения, приборостроения, средств связи (табл. 18.36). Кроме того, на протяжении последних лет сохранялось устойчивое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса.

Таблица 18.36

**Динамика производства машин и оборудования по видам деятельности
в 2000—2007 гг., % к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Производство машин и оборудования:	105,7	106,4	91,2	119,0	121,1	99,9	109,3	119,1
В том числе:								
производство механического оборудования	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	107,3	90,1	143,3
производство машин и оборудования для сельского и лесного хозяйства	148,4	129,1	77,6	76,4	130,5	102,0	107,5	112,7
производство станков	111,5	99,4	81,7	100,5	95,1	99,1	114,4	114,0
производство бытовых приборов, не включенных в другие группировки	109,5	107,1	115,9	106,6	119,0	103,7	106,8	115,9

Источник. Росстат.

Отечественное производство машин и оборудования выросло в 2007 г. на 19,1%. Основной вклад внесло увеличение производства механического оборудования (на 43,3%), в том числе производство турбин гидравлических — на 89,1%, турбин газовых — на 19,7%, турбин паровых — на 7,1%. Динамика производства характеризуется сильными колебаниями, что связано со спецификой производственного цикла по данной товарной группе.

Сохранилась тенденция расширения производства машин и оборудования, используемых в строительстве, в частности, бульдозеров (на 50,6%), кранов (башенных — на 31,0%, на автомобильном ходу — на 31,9%), экскаваторов (на 28,8%), лифтов (на 23,1%).

Увеличилось производство тракторов (на колесном ходу — на 34,7%, на гусеничном ходу — на 12,6%), что обусловлено ростом спроса (в том числе со стороны строительных организаций), развитием государственной системы лизинга, реализацией национальных проектов, проведением структурных преобразований в отрасли, в частности, консолидацией производителей сельхозтехники на базе концерна «Тракторные заводы». Однако это не остановило рецессию основного капитала в сельском хозяйстве. При норме обновления основного капитала на уровне 1,0% коэффициент выбытия в 2002—2006 гг. достиг 3,1%, а износ машин и оборудования составил 53,7%.

Станкостроение характеризуется неустойчивой динамикой выпуска и сохранением кризисных явлений (табл. 18.37). Относительно 1999 г. производство станков сократилось в 2006 г. на 1,9%, однако в последние два года этот вид деятельности демонстрирует высокие темпы развития.

Таблица 18.37

Производство продукции в станкостроении

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006	2007
Металлорежущие станки, тыс. шт.	8,9	8,3	6,5	5,7	5,4	4,9	5,1	5,0
Из них станки с числовым программным управлением, тыс. шт.	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
Кузнечно-прессовые машины (без машин с ручным и ножным приводом), тыс. шт.	1,2	1,3	1,2	1,6	1,7	1,5	2,1	2,6
Линии автоматические и полуавтоматические для машиностроения и металлообработки, комплект	11	5	2	1	2	1	5	н/д
Деревообрабатывающие станки	10,2	9,7	8,6	8,1	6,7	4,3	4,4	4,9

* С 2005 г. «Производство станков».

Источник. Росстат.

В 2007 г. производство станков увеличилось на 14,0% в основном за счет роста производства электросварочного оборудования (на 20,3%) и кузнечно-прессовых машин (на 23,1%), а также освоения производства новых моделей с использованием импортных комплектующих.

При крайне неблагоприятных характеристиках станочного парка по среднему возрасту, степени износа и технологическому уровню, малой доле станков новых поколений с высокими показателями производительности, точности и чистоты обработки российские предприятия в условиях нынешних резко растущих затрат на сырье и энергию не в состоянии выпускать конкурентоспособную продукцию. В парке эксплуатируемого оборудования доля обрабатывающих центров с числовым программным управлением (ЧПУ) не превышает 5%. Для сравнения: за рубежом количество используемого оборудования с ЧПУ приближается к 50%, а у пред-

приятый, производящих технологическую оснастку (пресс-формы, штампы, литейные формы), достигает 85%. В нашей же стране практически не развито производство сложных станков.

При сложившейся структуре производства в станкостроении и темпах обновления производственного аппарата собственные средства станкостроительных предприятий составляют, по данным за 2005 г., 78% объема инвестиций, тогда как в развитых странах, напротив, 70—80% их приходится на заемные средства.

Кроме того, все страны с развитым станкостроением ведут активную взаимную торговлю этой продукцией. Россия же фактически исключена из этого процесса. По данным ООН, по 40 из 45 позиций машинотехнической продукции, которые учитывает внешнеторговая статистика, Россия выступает как нетто-импортер.

В производстве бытовых приборов продолжился рост производства стиральных машин, а также холодильников и морозильников (на 34,3 и 19,3% соответственно), что вызвано расширением производства продукции на сборочных предприятиях (в том числе в рамках особой экономической зоны в Липецкой области), спрос на которую обусловлен ростом доходов населения и развитием потребительского кредитования.

Индекс производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования в 2007 г. составил 111,8%. Рост был обусловлен увеличением объемов офисного оборудования и вычислительной техники на 43,2%, в том числе за счет развития сборочных производств средств вычислительной техники. Выпуск аппаратуры для радио, телевидения и связи увеличился на 31,4% за счет развития электронной компонентной базы и телевизоров: рост производства приборов электровакуумных — 16,9%, микросхем интегральных — 4,5%.

Преодоление кризиса в электронной отрасли зависит от проблемы объединения усилий государства и частного отечественного и зарубежного бизнеса. Партнерство с зарубежным бизнесом играет в данном случае определяющую роль, так как именно зарубежные фирмы являются лидерами данного направления в мире и обладают необходимыми технологиями и опытом организации производства. При высокой капиталоемкости электронной промышленности такая модель реструктуризации управления позволяет существенно снизить удельные затраты на производство.

Таблица 18.38

Производство основных видов транспортных средств и оборудования

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006	2007
Грузовые автомобили, тыс. шт.	184	173	173	193	200	205	245	286
в том числе с дизельными двигателями	45,3	44,3	37,0	39,7	51,9	66,2	87,5	112
Легковые автомобили, тыс. шт.	969	1022	981	1012	1110	1069	1178	1290
Автобусы, тыс. шт.	54,0	56,5	66,7	76,2	75,7	78,2	88,7	87,9
Прицепы и полуприцепы тракторные, тыс. шт.	5,2	5,2	3,7	3,4	3,9	5,0	18,6	25,9
Тепловозы магистральные, секции	21	22	23	23	32	45	45	61
Грузовые магистральные вагоны, тыс. шт.	4,0	6,5	10,7	27,0	35,3	35,2	33,7	37,8
Пассажирские магистральные вагоны, шт.	802	859	867	1025	1211	1221	1557	1824

Источник. Росстат.

Индекс производства транспортных средств и оборудования в 2007 г. составил 115,3%. Сохраняется тенденция увеличения объемов производства железнодорож-

ной техники, в частности, магистральных тепловозов (135,6%), пассажирских (117,1%) и грузовых (112,2%) вагонов, что связано с ростом спроса со стороны ОАО «Российские железные дороги» и независимых перевозчиков на подвижной состав вследствие роста объемов инвестиций на закупки техники, обусловленного необходимостью модернизации существующего парка (табл. 18.38).

Производство легковых автомобилей по сравнению с 2006 г. увеличилось на 9,5%. Рост производства автомобилей обусловлен, в основном, увеличением производства на сборочных предприятиях. К 2010 г. совокупные производственные мощности по промышленной сборке в России превысят 1 млн автомобилей в год. Динамичное расширение спроса на фоне увеличения реальных доходов населения, развитие системы кредитования является мощным фактором ускорения темпов выпуска иностранных автомобилей на российских сборочных предприятиях и роста объемов импортируемых комплектующих. При этом необходимо отметить продолжающееся сокращение уровня ценовой конкурентоспособности отечественных автомобилей, что приводит к опережающему росту продаж автомобилей, произведенных на сборочных предприятиях, и импортной автомобильной техники.

Приход на российский автомобильный рынок таких крупных компаний, как Ford, Volkswagen, General Motors, Renault, Toyota, Nissan, Peugeot-Citroen, Suzuki и др., открывает возможности для развития высоких технологий, создания новых моделей на базе новейших конструкторских решений и разработок. Существенное влияние на динамику и 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.

Экономический рост в настоящее время остается преимущественно количественным и может быть определен как этап накопления потенциала развития. Изменение модели развития 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.

18.3.2. Производство потребительских товаров

Комплекс производств по выпуску потребительских товаров оказался не в состоянии поддерживать высокие темпы роста в течение длительного времени, что в значительной степени связано с отсутствием серьезных качественных изменений в технологии и структуре производства. В 2001—2007 гг. влияние производств потребительского комплекса на темпы промышленного роста постепенно уменьшалось, уступая место производствам сырьевого и инвестиционного комплексов. Инерционность роста выпуска пищевых продуктов, текстильного и швейного производства свидетельствовала об исчерпании остаточного потенциала импортозамещения.

По мере укрепления рубля и смещения потребительских предпочтений в средние ценовые сегменты по соотношению «цена—качество» российские производители не выдерживают конкуренции с импортом. Исключением являются компании, которые через модернизацию и реконструкцию производства, выстраивания принципиально новой системы маркетинга и логистики, заняли важные ниши после

девальвации 1998 г. Конкурентоспособность отечественных производителей продуктов питания поддерживалась активной инвестиционной политикой и действующим механизмом квот на импорт по некоторым видам продуктов.

С изменением конъюнктуры внутреннего рынка, интенсивным ростом импортозамещающих производств и переносом производства иностранных компаний на российскую территорию повысилась степень использования производственных мощностей. Яркой иллюстрацией этого явилось повышение коэффициента использования среднегодовой мощности в производстве кондитерских изделий, пива, безалкогольных напитков, плодоовощных консервов (табл. 18.39).

Таблица 18.39

Использование среднегодовой мощности по выпуску отдельных видов пищевых продуктов, %

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Сахар-песок из сахарной свеклы	86	86	76	81	80	81	85	86	87	85
Хлеб и хлебобулочные изделия	61	44	40	40	40	39	40	39	39	39
Кондитерские изделия	61	46	50	54	55	59	59	62	64	64
Макаронные изделия	89	44	46	48	52	56	61	63	61	60
Масла растительные	71	35	61	56	49	62	66	70	69	66
Маргаиновая продукция	61	20	42	45	43	44	50	56	60	64
Пиво	66	51	79	80	76	67	74	74	77	81
Безалкогольные напитки	19	17	37	44	51	52	57	59	63	59
Воды минеральные	35	30	52	56	60	58	51	55	55	56
Флодоовощные консервы	51	21	32	45	57	62	63	66	64	65
Мясо (в парном весе)	57	32	18	18	28	34	35	45	52	57
Колбасные изделия	66	54	52	55	65	67	68	66	69	65
Консервы мясные	61	39	40	44	43	40	35	45	45	52
Масло животное	67	35	25	24	27	26	26	27	28	31
Цельномолочная продукция (в пересчете на молоко)	41	24	32	35	37	42	45	48	51	55
Сыры сычужные	72	51	49	55	59	56	54	61	66	66
Консервы молочные	55	48	55	55	53	56	60	61	58	50
Мука	79	53	45	45	40	41	43	44	44	44
Крупа	62	39	24	27	23	24	28	30	32	38

Источник. Росстат.

Динамика пищевых производств 1999—2007 гг. характеризовалась постепенным замедлением темпов роста и увеличением отставания темпов выпуска пищевых товаров относительно динамики розничного товарооборота продовольственных товаров. Хотя в 2005—2007 гг. на фоне усиления инвестиционной деятельности отмечалось некоторое повышение темпов роста отрасли. Если за 2000—2004 гг. инвестиции в основной капитал в производство пищевых продуктов были ниже на 5,5% по сравнению с 1999 г., то в 2005—2007 гг. отмечался их рост на 23,0%.

Созданный потенциал оказался достаточным для поддержания тенденции роста продукции, производительности труда и эффективности. Рентабельность пищевых продуктов в 2007 г. повысилась до 10,5% против 7,3% — в 2006 г. и 8,2% — в 2003 г.

Индекс роста производства пищевых продуктов в 2007 г. составил 106,1% против минимального уровня за последние восемь лет 104,4% в 2004 г.

На структуру производства потребительских товаров наиболее существенное влияние оказала фиксируемая с 2002 г. тенденция к спаду в текстильном и швейном производствах примерно на 3% ежегодно. В области непродовольственных товаров российские производители, как правило, не компенсировали снижение ценовой конкурентоспособности через модернизацию производства, что, в конечном счете, привело к замедлению темпов выпуска товаров потребительского спроса и перманентному кризису в текстильном, швейном и кожевенно-обувном производствах.

Текстильное и швейное производства входят в группу обрабатывающих производств, характеризующихся критическими показателями износа основных фондов. Здесь происходит абсолютное уменьшение объема основного капитала. Коэффициент выбытия основных фондов за ветхостью и износом более чем в 4 раза превышает показатель обновления фондов. Состояние основных фондов определяет и низкий уровень использования мощностей (табл. 18.40, 18.41). Кризис производства привел к резкому сокращению спроса на рабочую силу. За последние три года среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в легкой промышленности сократилась более чем на 23%. Низкую привлекательность отрасли определил и сложившийся уровень вознаграждения за труд. Заработная плата составила примерно 40—45% от среднего в целом по промышленности уровня. Несоответствие материально-технической базы и квалификации труда рыночным критериям определили снижение конкурентоспособности отечественных товаров легкой промышленности относительно импорта и расширение ниш для иностранных товаров.

Таблица 18.40

Использование среднегодовой производственной мощности по видам экономической деятельности «текстильное и швейное производство» и «производство кожи, изделий из кожи и производство обуви», %

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Текстильное и швейное производство									
Ткани хлопчатобумажные суровые	28	55	58	59	64	66	70	71	68
Ткани льняные и пенькоджутковые готовые	30	24	27	31	39	37	34	50	32
Ткани шерстяные готовые	16	17	18	18	20	21	23	34	32
Чулочно-носочные изделия	36	49	51	52	50	54	57	63	68
Трикотажные изделия	21	28	33	37	50	49	51	53	54
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви									
Обувь	23	29	32	37	47	50	54	68	66

Источник. Росстат.

Таблица 18.41

Основные показатели инвестиционной деятельности и воспроизводства основных фондов в текстильном и швейном производстве, производстве кожи, изделий из кожи и производстве обуви, в производстве пищевых продуктов

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Темпы инвестиций в основной капитал										
Текстильное и швейное производство	86,0	115,2	69,9	109,9	107,8	120,7	116,5	82,5	86,4	138,3
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	—	—	—	—	—	—	—	109,2	157,3	51,7
Производство пищевых продуктов	113,7	124,8	72,1	102,0	123,8	109,7	94,6	107,5	103,6	110,4
Доля в общем объеме инвестиций в основной капитал в целом по экономике										
Текстильное и швейное производство	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	—	—	0,02	0,02	0,03	0,3	0,04	0,04	0,03	0,01
Производство пищевых продуктов	4,1	5,9	3,8	3,4	3,8	3,8	3,3	3,3	3,0	2,8
Степень износа основных фондов										
Легкая промышленность	54,9	55,7	54,2	50,9	48,8	46,4	47,8	н/д	н/д	н/д
Пищевая промышленность	44,5	39,9	38,3	35,9	35,7	33,5	34,8	н/д	н/д	н/д
Коэффициенты обновления										
Легкая промышленность	0,3	0,3	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	н/д	н/д	н/д
Пищевая промышленность	2,1	3,1	2,7	3,1	2,9	4,2	3,3	н/д	н/д	н/д
Коэффициенты выбытия										
Легкая промышленность	1,7	1,7	2,1	1,8	2,8	2,2	1,6	н/д	н/д	н/д
Пищевая промышленность	2,1	1,4	1,7	1,6	1,9	2,1	1,2	н/д	н/д	н/д

Источник. Росстат.

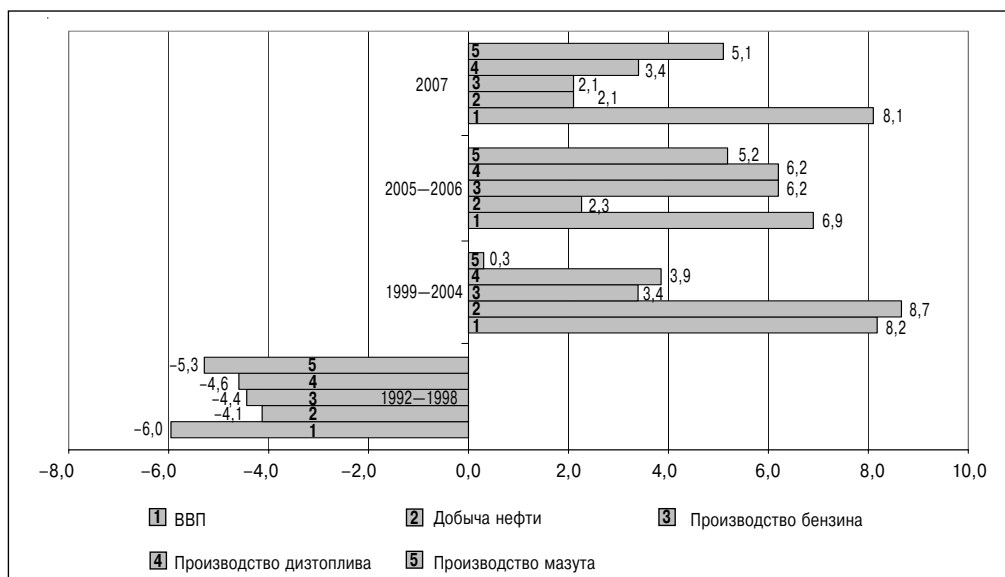
Важным рычагом для ускорения модернизации легкой промышленности и расширения производства явилась ликвидация таможенных пошлин на импортное технологическое оборудование. В октябре 2005 г. правительство предоставило отечественным компаниям легкой промышленности на девять месяцев право беспошлинного ввоза 45 видов оборудования. По данным Минпромэнерго России, это позволило предприятиям закупить 160,9 тыс. единиц современного оборудования и сэкономить 122 млн руб. В 2006 г. (январь-сентябрь) в текстильное и швейное производство было вложено 2,1 млрд руб. (122,3% к уровню предыдущего года), а в кожевенно-обувную промышленность — 0,8 млрд руб. (230,0%). Позитивное влияние процессов модернизации поддерживалось и изменением норм беспошлинного ввоза товаров частными лицами и усилением контроля за таможенными органами. В результате в 2006 г., впервые после 2002 г., была зафиксирована положительная динамика текстильного и швейного производства (107,3%) и производства кожи, изделий из кожи и обуви (116,7%). Повысилась степень использования производственных мощностей по основным видам продукции наблюдаемых статистикой. Однако эти меры оказались явно недостаточны и в 2007 г. вновь фиксировался спад текстильного и швейного производства на 0,3% и производства кожаных изделий и обуви — на 0,1%.

18.3.3. Динамика и структура производства товаров промежуточного спроса

Производство кокса и нефтепродуктов

Замедление темпов роста добычи нефти сопровождалось изменением структуры ее использования. Отличительными особенностями 2005—2007 гг. стал, во-первых, опережающий рост реализации нефти на внутреннем рынке для переработки на отечественных предприятиях относительно экспорта сырой нефти и динамики добычи, и, во-вторых, ускорение темпов роста экспорта нефтепродуктов на фоне замедления темпов вывоза сырой нефти. В 2007 г. на российских НПЗ переработано нефтяного сырья в количестве 229 млн т, или 103,8% к 2006 г. Доля переработки нефти в объеме ее добычи увеличилась до 46,6% против 45,8% в предыдущем году и 55,2% в 2000 г.

Индекс производства нефтепродуктов в 2007 г. составил 102,6% при глубине переработки нефтяного сырья на уровне 71,7% против 72,0% в 2006 г. и 71,0% в 2000 г. Относительно низкая глубина переработки обусловлена недостаточным использованием углубляющих схем переработки мазута. В 2007 г. произведено автомобильного бензина 35,1 млн т, или 102,1% к 2006 г., дизельного топлива — 66,4 млн т (103,4%), топочного мазута — 62,4 млн т (105,2%). В результате изменилось соотношение темпов роста ВВП и динамики производства нефтепродуктов (рис. 18.10).



Источник. Росстат.

Рис. 18.10. Среднегодовые темпы ВВП и производства нефтепродуктов 1992—2007 гг., %

В структуре выпуска наблюдается высокая доля мазута и дизельного топлива, предложение которых превышает спрос внутреннего рынка. В результате эти нефтепродукты экспортируются как топливо и сырье для дальнейшей переработки. По итогам 2007 г. экспорт мазута увеличился на 16,2% при снижении объемов экспорта бензина на 4,8%.

Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий

Рынок продукции металлургии является высококонкурентным и отличается циклической динамикой спроса и более динамичной изменчивостью цен и доходов по сравнению с другими видами экономической деятельности. Высокая цикличность производства в известной степени объясняется тем обстоятельством, что спрос на металлопродукцию зависит не только от общеэкономической ситуации, но и от состояния, развития и спроса со стороны основных отраслей — потребителей конструкционных материалов, в частности, машиностроения и строительства. Ускорение темпов обновления производства и активизация вывода из эксплуатации устаревшего оборудования, хотя и привела к некоторому замедлению темпов производства относительно 2003 г., однако предопределила предпосылки будущего развития отрасли и диверсификации производства. На протяжении последних лет отношение внутреннего потребления к общему объему производства демонстрирует тенденцию к увеличению, что обусловлено ростом производства в основных потребляющих отраслях. Наибольший прирост производства зафиксирован у трубных заводов, что обусловлено ростом заказов со стороны нефтегазового сектора, связанных с разработкой новых месторождений и обновлением производственных фондов. Анализ использования ресурсов готового проката черных металлов показывает, что доля его потребления на внутреннем рынке повысилась на 8,4 п. п. по сравнению с 1998 г.

По сравнению с кризисным 1998 г. объем производства в черной металлургии увеличился по оценке за 1999—2006 гг. более чем на 62%, в цветной — на 60%.

На долю металлургического производства и производства готовых металлических изделий в 2007 г. приходилось 20,7% от объема отгруженных товаров в целом от объема продукции обрабатывающего производства. По объемам инвестиций в основной капитал металлургическое производство занимает лидирующие позиции и на его долю в 2007 г. приходилось 23,0% от инвестиций в обрабатывающие производства и 3,6% от общего объема инвестиций в основной капитал в целом по экономике. При высокой трудоемкости производства в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий среднегодовая численность работников составляла 1162 тыс. человек, или 10,8% занятых в обрабатывающем производстве (табл. 18.42).

Таблица 18.42

Основные показатели деятельности металлургического производства и производства готовых металлических изделий

	2005	2006	2007
Число действующих организаций (на конец года)	16 565	17 754	н/д
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, млрд руб.	1 903	2 416	2 956,4
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	137,2	174,8	175,0*
Среднегодовая численность работников организаций, тыс. человек	1 220	1 172	1 162
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток)*, млрд руб.	337,8	561,7	636,2
Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг)*, процентов	26,7	34,5	32,4

* По крупным и средним предприятиям.

Источник. Росстат.

В 2007 г. прирост выпуска металлургического производства и готовых металлических изделий составил 2,0% против 8,8% в 2006 г. и 5,7% в 2005 г. Особенностью развития 2005—2007 гг. стал опережающий рост готовых металлических изделий (103,2%) по сравнению с металлургическим производством (101,8%). На динамику развития металлургии существенное влияние оказало расширение внутреннего спроса на металлопродукцию со стороны машиностроения и строительства.

Спрос внутреннего рынка на металл обеспечен высокими темпами развития металлопотребляющих секторов и отраслей экономики, — машиностроительного и топливно-энергетического комплексов, строительного комплекса, оборонно-промышленного комплекса, что и способствовало росту объемов металлургического производства в 2007 г., прежде всего продукции высоких переделов: проката из низколегированной стали — 121,9%, листа и жести с покрытиями — 107,6% стальных труб — 110,2%.

В 2007 г. значительно возросло производство конкурентных видов продукции — листа и жести с покрытием до 107,6% (3276 тыс. т) к 2006 г. Рост произошел в основном за счет освоения мощностей: агрегата непрерывного горячего оцинкования на Магнитогорском металлургическом комбинате, агрегата полимерных покрытий на Новолипецком металлургическом и Череповецком металлургическом комбинатах; также вырос в рассматриваемом периоде прокат с упрочняющей термической обработкой — 105,9% (3260 тыс. т) и прокат из низколегированной стали — 121,9% (8876 тыс. т) соответственно.

Существенный рост производства стальных труб обусловлен внутренним спросом на трубы большого диаметра для ремонта действующих и строительства новых магистральных газо- и нефтепроводов, а также труб для машиностроения и строительства (тонкостенных электросварных и водогазопроводных). В результате производство российских труб за 2007 г. составило 8706 тыс. т и увеличилось на 10,2% при росте импорта труб на 12,5%.

Рост выпуска проката цветных металлов обусловлен увеличением спроса со стороны высокотехнологичных отраслей машиностроения: авиастроения, судостроения и транспортного машиностроения. Выпуск продукции по титановому прокату составил в 2007 г. 115,8%, алюминию первичному, включая силумин, — 106,0%.

Продукция российской металлургии составляет значительную долю в мировой торговле металлами. С 2001 г. из общего объема произведенного в России проката черных металлов ежегодно экспортируется около 55%, что составляет около 10% мировой торговли (по этому показателю Россия занимает 1-е место в мире). Доля России в мировом производстве шести основных видов цветных металлов (алюминий, никель, медь, цинк, свинец, олово) составляет около 8,5%. На экспорт поставляется около 80% от общего производства основных цветных металлов и 70% редких металлов.

В течение 1999—2007 гг. доля металлов и изделий из них в общем объеме экспорта страны сократилась с 20,5 до 14,1%, а в импорте держалась приблизительно на одном уровне в 7%. В целом же в последние годы внешняя торговля металлургической продукцией росла в среднем на 10,8% в год. При этом стоимостные объемы экспорта металлов и изделий из них увеличились в 2,8 раза с 14,1 млрд долл. в 1999 г. до 39,8 млрд долл. в 2006 г., а импорта — в 4,8 раза. Следует отметить, что в 2001 г. наблюдалось сокращение объемов экспорта металлургической продукции на 16,5%, и только лишь после 2003 г. Россия вновь смогла достичь уровня 2000 г. В среднем темпы прироста экспорта с 2002 по 2007 г. составили 13% в год, при этом наиболее высокий прирост был зафиксирован в 2004 г. и равнялся 75%.

В металлургической промышленности России основной экспортируемой продукцией является сырье и полуфабрикаты. В черной металлургии на данную группу товаров (руда, лом, кокс, чугун, слитки, заготовки, слябы) приходится более 60% экспорта. В экспорте цветной металлургии 80% приходится на основные первичные металлы, и только 10% на продукцию более высоких переделов (прокат и другие металлоизделия). В результате действия этого фактора уровень загрузки мощностей по производству конечной металлопродукции (труб, проката) существенно ниже по сравнению с уровнем для металлопродукции более низких переделов (руда, чугун, заготовка и первичные металлы) (табл. 18.43).

Таблица 18.43

Уровень использования производственной мощности по выпуску продукции металлургического комплекса

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Чугун	73	70	86	86	88	91	91	89	93	92
Сталь	71	67	77	77	79	84	87	86	90	91
Прокат черных металлов (готовый)	72	66	72	78	79	82	86	86	85	88
Стальные трубы	72	36	47	53	52	62	61	66	74	76
Котлы паровые производительностью свыше 10 т пара/час	52	37	25	44	14	26	18	35	22	34

Источник. Росстат.

Специфические особенности металлургического производства в последние два года определялись опережающими темпами роста инвестиций в основной капитал относительно динамики инвестиций в производство готовых металлических изделий. Более того, высокие прибыли российских металлургических компаний в 2003—2007 гг. стали предпосылкой активизации их инвестиционной деятельности: ширятся капиталовложения в приобретение новых активов, как российских, так и зарубежных, с целью формирования интегрированных компаний. Рентабельность активов с 17,2% в 2003 г. повысилась до 24,0% в 2007 г. Основные задачи приобретения действующих предприятий можно условно разделить на так называемую обратную и прямую вертикальную интеграцию. Основной целью обратной вертикальной интеграции является установление контроля над поставщиками определяющих видов сырья (железорудное сырье и коксующийся уголь). Дополнительным эффектом обратной вертикальной интеграции является сглаживание кривой доходов и сохранение издержек на приемлемом уровне: циклы цен на сталь и основные виды сырья сдвинуты во времени. Прямая вертикальная интеграция также является достаточно актуальной ввиду того, что она позволяет компаниям перейти от производства полуфабрикатов к выпуску высокорентабельных видов конечной продукции и таким образом сделать свой бизнес более прибыльным.

Негативным фактором, который отражается как на финансово-производственных показателях российских металлургических компаний, так и на их капитализации, является сильное давление со стороны стран-импортеров, которое выражается в многочисленных торговых санкциях (ввозные тарифы, пошлины, квоты) в отношении производимой ими продукции. Торговые барьеры ограничивают возможности российских компаний по выходу на внешние рынки и таким образом снижают их конкурентоспособность.

Российские металлургические компании — одни из самых высокорентабельных компаний мировой металлургии. В 2007 г. рентабельность металлургического производства составила 36,8% против 30,1% в 2005 г. и 26,5% в 2003 г. Низкая себестоимость и наличие собственных источников сырья делают российских производителей одними из мировых лидеров по показателям рентабельности. Различия в финансовых результатах российских компаний определяются такими факторами, как сортамент выпускаемой продукции и уровень вертикальной интеграции.

Отечественное металлургическое производство является высококонцентрированным: на 8 крупнейших предприятий черной и цветной металлургии приходилось 53,1 и 40,2% всей выпускаемой продукции.

По технологическому уровню металлургия Россия уступает развитым странам. Значительный износ основных фондов металлургического комплекса усугубляется отсутствием у большинства предприятий достаточного объема средств на воспроизводственные цели, а также возможностей привлечения средств из внешних источников. Сложившаяся структура производственных мощностей не позволяет повышать глубину передела, снижать удельные расходы материальных и топливно-энергетических ресурсов. Кроме того, в силу особенностей спроса на продукцию в металлургическом комплексе наблюдается избыточность производственных мощностей практически по всем основным продуктовым группам. При сложившемся внутреннем платежеспособном спросе усиление экспортной ориентации оказывалось для многих компаний важнейшим источником денежных поступлений. Однако в этих условиях возрастали риски, обусловленные изменением конъюнктуры мировых рынков и антидемпинговыми мерами со стороны стран-импортеров.

Химический комплекс

Химический комплекс является базовым сегментом российской экономики. В структуре обрабатывающих производств на долю химического производства приходилось 6,1% от всего объема отгруженных товаров, на производства резиновых и пластмассовых изделий — 2,1% и на производства кокса и нефтепродуктов — 20,5%.

За 2000—2007 гг. объем химической продукции увеличился в 1,38 раза. Однако в последние годы отставание химических производств от мирового уровня усилилось. Недостаток инвестиций в 1991—1998 гг. привел к замедлению или прекращению строительства производственных мощностей, а сдержанный рост инвестиционной активности в последующие годы не оказал существенного влияния на состояние химического комплекса. По общему выпуску химической продукции Россия находится в замыкающей группе первых двадцати стран мира, по объему производства на душу населения занимает 11-е место в мире. Например, душевое потребление пластмасс и многих других видов химической продукции в России в 2—4 раза ниже уровня потребления в промышленно развитых странах. Дисбаланс между производством и переработкой полимеров приводит к тому, что Россия является импортером готовых изделий, в том числе изготовленных за рубежом из поставляемого отсюда сырья. В структуре внутреннего потребления существенно возросла доля импорта по изделиям из пластмасс (до 72%), по химическим волокнам и нитям (до 65%), по синтетическим красителям и полистиролу (до 58%), по лакокрасочным материалам (до 50%).

Ситуация усугубляется неконкурентоспособностью отечественной продукции на внешнем рынке, смещением предпочтений на внутреннем рынке в сегмент

импортных товаров и недостаточно высокой покупательной способностью производителей. Низкие потребительские качества, ограниченный ассортимент ряда отечественных химикатов, неразвитость инфраструктуры внутреннего рынка, неготовность потребляющих секторов экономики к переработке и использованию ряда материалов (прежде всего полимерных) объективно создают условия для расширения импорта химической продукции.

В структуре российского импорта ввоз нефтехимикатов представлен в основном продукцией высокой степени переработки в отличие от экспорта, в котором доминируют товары с невысокой степенью переработки сырья и низкой долей добавленной стоимости. На химические волокна и нити, пластмассы, синтетические смолы и товары, шины и резино-технические изделия приходится более 56% российского химического импорта. В экспорте более 2/3 составляют минеральные удобрения и товары крупнотоннажной химии.

Заметим, что даже при столь неблагоприятном соотношении динамики и товарной структуры импорта и экспорта, возможности расширения внешнеторговой деятельности сталкиваются с ограничениями со стороны инфраструктуры и сырьевой базы. Устойчивое развитие отрасли невозможно без полноценного обеспечения предприятий углеводородным сырьем, на базе которого производится до 80% химической и нефтехимической продукции. При высокой энергоемкости технологических процессов химический комплекс испытывает недостаток электрогенерирующих мощностей. Особенности современного рынка нефтехимической продукции и непрерывный характер технологических процессов предполагают ритмичность гарантированных поставок сырьевых нефтехимических продуктов. Преобладание крупнотоннажных продуктов в структуре экспорта требует соответствующей транспортной инфраструктуры и уровня тарифов. Однако из-за отсутствия адекватной транспортной системы (мощности портов по перевалке химических грузов, системы транспортно-экспедиционного сопровождения грузов) отечественные производители проигрывают в конкурентоспособности на мировом рынке.

Структурные сдвиги в химическом производстве определялись восстановлением экономического роста производства лакокрасочной продукции, основных химических веществ на фоне неустойчивой динамики производства фармацевтической продукции и спада производства искусственных и синтетических волокон.

Индекс химического производства в 2007 г. составил 106,1% и производства резиновых и пластмассовых изделий 123,0%. В 2007 г. производство шин для легковых автомобилей увеличилось на 6,5%, для грузовых автомобилей на 6,8% и пластмассовых изделий — на 28,5%.

В 2007 г. производство минеральных удобрений выросло на 8,9% за счет увеличения объемов производства калийных удобрений (на 10,6%), азотных удобрений (на 10,2%).

Производство синтетических смол и пластмасс в 2007 г. увеличилось по сравнению с предыдущим годом на 15,4%. Это обусловлено расширением производства по всем видам крупнотоннажных пластмасс за исключением поливинилхлорида.

Относительно устойчивый спрос на полимерную продукцию на внутреннем рынке способствовал росту объемов производства полимеров, а также всех видов крупнотоннажных пластмасс (полипропилен, полиэтилен, полистирол), на долю которых приходится около 65% общего выпуска полимерных материалов. Производство полипропилена в 2007 г. по сравнению с 2006 г. выросло на 50,0%, что связано с освоением новых производственных мощностей по выпуску новых марок пропилена, введенных в конце 2006 г. ОАО «Нижнекамскнефтехим», а также

с вводом ООО «Ставролен» в марте 2007 г. производства по выпуску наиболее полного ассортимента современных марок полипропилена.

Объем производства полиэтилена в 2007 г. составил 1245 тыс. т, т. е. 115,9% к уровню 2006 г., полистирола и сополимеров стирола — 100,6%. Производство химических волокон и нитей в 2007 г. сократилось на 5,9%, синтетических каучуков на 2,8%.

Несмотря на то что отрасль имеет большой рыночный потенциал, значительные ресурсы нефтегазового и других видов химического сырья, развитие химического производства сдерживается рядом факторов.

Сложившаяся структура производственных мощностей не соответствует динамичным изменениям структуры спроса внутреннего и мирового рынков, с одной стороны, а исключительно высокий уровень загрузки в условиях достаточно длительного периода вялой инвестиционной деятельности, систематического снижения темпов обновления основных фондов свидетельствует о достижении предельно допустимой нагрузки на производственный аппарат предприятий (табл. 18.44). В 2006 г. загрузка мощностей по полиэтилену достигла 100%, по полистиролу — 98%, по поливинилхлориду — 90%.

Таблица 18.44

**Уровень использования производственных мощностей по выпуску
продукции химического комплекса**

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Химическое производство										
Аммиак синтетический	76	68	77	79	82	84	89	90	93	93
Серная кислота в моногидрате	69	57	72	71	75	83	82	85	83	85
Минеральные удобрения (в пересчете на 100% питательных веществ)	61	50	63	67	70	73	82	86	83	87
Синтетические смолы и пластические массы	62	45	62	62	71	74	76	77	78	78
из них смола поливинилхлоридная и сополимеры винилхлорида	79	55	75	80	84	85	87	89	90	93
Химические средства защиты растений (в 100%-ном исчислении по действующему веществу)	43	19	21	25	20	14	10	17	20	23
Лакокрасочные материалы	41	20	24	22	24	24	28	29	33	39
Производство резиновых и пластмассовых изделий										
Шины автомобильные, для сельскохозяйственных машин, мотоциклов и мотороллеров	78	43	71	76	77	83	79	82	82	87
Трубы и детали трубопроводов из термопластов (по весу)	43	17	30	36	36	39	41	45	45	58

Источник. Росстат.

Высокий моральный и физический износ оборудования, несовершенство применяемых технологий обуславливают низкую конкурентоспособность российских производителей. По оценке Минпромэнерго, отставание технического и технологического уровня предприятий химического и нефтехимического производств от

соответствующих показателей зарубежных стран составляет 15—20 лет. В частности, в структуре основных фондов по производству поливинилхлорида 42% оборудования имеют возраст свыше 20 лет, в производстве химических волокон — 89%, синтетического каучука — 82% и автомобильных шин — 80%.

Особую актуальность для химического комплекса имеет формирование крупных интегрированных структур, которые позволяют наиболее полно реализовать преимущества законченных технологических цепочек, от добычи и переработки углеводородного сырья до выпуска и реализации. В настоящее время активизируются процессы создания вертикально интегрированных структур с целью обеспечения производства конечной продукции на российских заводах. Достаточно стабильно функционирует созданный РАО «Газпром» нефтехимический холдинг АК «Сибур». В конце 1999 г. НК «ЛУКОЙЛ» приобрела контрольные пакеты акций крупных химических предприятий. Крупными вертикально-интегрированными холдингами являются НК «Татнефть», в состав которой входят ОАО «Ефремовский завод синтетического каучука», ОАО «Нижекамсктехуглерод» и ОАО «Нижекамскшина», и «АМТЕЛ», в составе которого ОАО «Волгоградский завод технического углерода», ОАО «Кировский шинный завод» и ОАО «Красноярский шинный завод». Другим направлением в развитии вертикально интегрированных структур является создание Кемеровского регионального холдинга «Сибирская химическая компания» с целью возрождения химической промышленности Кузбасса.

Производство прочих неметаллических минеральных продуктов

Динамика производства прочих неметаллических минеральных продуктов, основная часть которых приходится на стройматериалы, как правило, отставала от темпов обрабатывающей промышленности в целом, но в 2006 и 2007 гг. стала опережать ее. Так, в 2007 г. рост этого сегмента промышленности составил 110,8%. Основным фактором такого роста продукции строительных материалов стало увеличение инвестиционной активности и объемов работ в строительстве в 2007 г. на 18,2%. Ввод в действие жилых домов составил 60,4 млн м² или 119,4% по сравнению с 2006 г.

Производство цемента, извести и гипса увеличилось на 11,0% по сравнению с 2006 г., в том числе производство цемента составило 59,9 млн т (109,4%); производство изделий из бетона, гипса и цемента приросло на 11,1%, производство блоков мелких стеновых из ячеистого бетона на 26,5% и блоков крупных стеновых на 10,7%; производство кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины увеличилось на 11,8%, в том числе произведено кирпича строительного 13,1 млрд усл. кирпичей.

Отмечается стабильное наращивание производства стекла и изделий из стекла на 12,7%, хотя выпуск, в том числе термополированного стекла, практически остался на уровне прошлого года.

Следует отметить рост объемов инвестиций в производство прочих неметаллических минеральных продуктов, так за 2007 г. было привлечено 76,2 млрд руб., что на 45,5% превысило показатель предыдущего года.

В 2007 г. введены следующие мощности по выпуску продукции строительных материалов: цемента — 50 тыс. т в год, нерудных строительных материалов — 1,2 млн м³, рулонных кровельных материалов — 3 млн м², стеновых блоков — 284 млн усл. кирпича, теплоизоляционных материалов — 100 тыс. м³, плитки керамической облицовочной — 3,1 млн м² в год и плитки керамической для полов — 8,0 млн м².

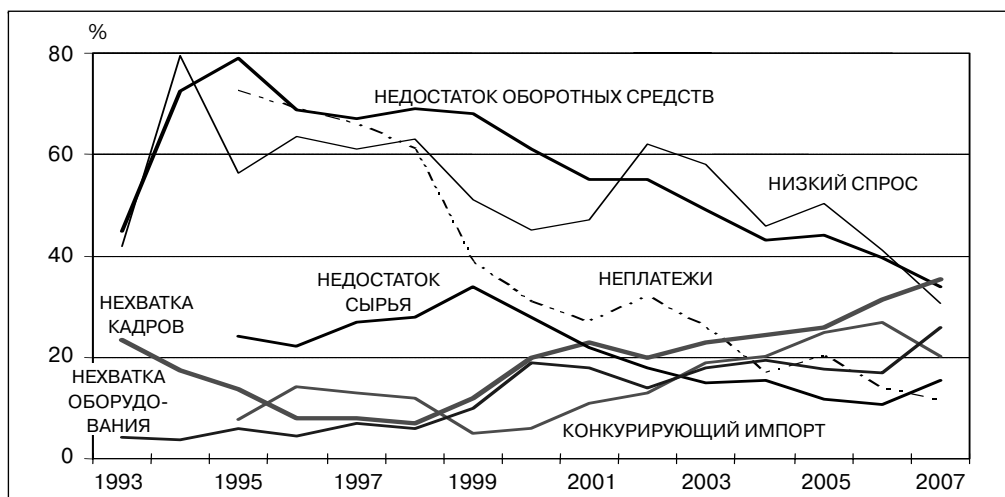
Глава 19

Российские промышленные предприятия: ограничения роста, конкуренция на рынках сбыта и конкурентоспособность продукции

19.1. Ограничения промышленного роста в 2000—2007 гг.

Настоящий раздел характеризует препятствия росту выпуска в российской промышленности в 2000—2007 гг. глазами руководителей предприятий. Источником данных является стандартный вопрос европейской гармонизированной анкеты конъюнктурных опросов о помехах росту выпуска. Вопрос задается предприятиям панели ИЭПП с 1994 г. в ежеквартальном режиме.

В 2000—2007 гг. сформировалась новая структура препятствий для роста производства в российской промышленности. Такие фундаментальные проблемы конца 1990-х годов как недостаток оборотных средств, неплатежи и низкий спрос в значительной мере утратили для предприятий свою былую остроту. Зато начал формироваться новый комплекс помех: нехватка кадров и оборудования, конкуренция со стороны импорта (рис. 19.1).



Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.1. Помехи росту производства (среднегодовые данные)

До кризиса 1998 г. каждая из трех основных проблем предприятий (недостаток оборотных средств, низкий платежеспособный спрос и неплатежи потребителей) упоминалась не менее 60% российских предприятий. После августа 1998 г. ситуация стала меняться. Быстрее всего российская промышленность избавилась от неплатежей. Уже в 2001 г. распространенность этой помехи снизилась до 27%, а в начале 2008 г. она упоминается только 10% предприятий. И то, скорее всего, речь идет о просроченных платежах, а не о полном отказе от последних. Учитывая осторожность российских предприятий при выборе контрагентов, эта проблема в ближайшие годы, вероятно, станет еще менее значимой. Уже в 2007 г. в некоторых отраслях (химия и нефтехимия, металлургия, лесоперерабатывающая промышленность) она считалась помехой только для 5–6% производителей. А больше всего в 2007 г. от нее страдали предприятия в машиностроительной (13%) и пищевой (15%) отраслях.

Не так быстро, но достаточно последовательно снижалась значимость сдерживающего влияния такого фактора как недостаток оборотных средств. Если в 1995 г. в среднем эта помеха называлась 79% предприятий, в 1996–1999 гг. — 68%, то в 2007 — начале 2008 г. ее упоминание снизилось до 34–33%. В последние годы меньше всего проблем с оборотными средствами испытывает металлургическая отрасль, где только 12% предприятий считают их помехой росту выпуска. Сказывается, видимо, экспортная ориентация большинства предприятий отрасли и рост цен на мировых рынках и связанная с этим благоприятная кредитная политика банков.

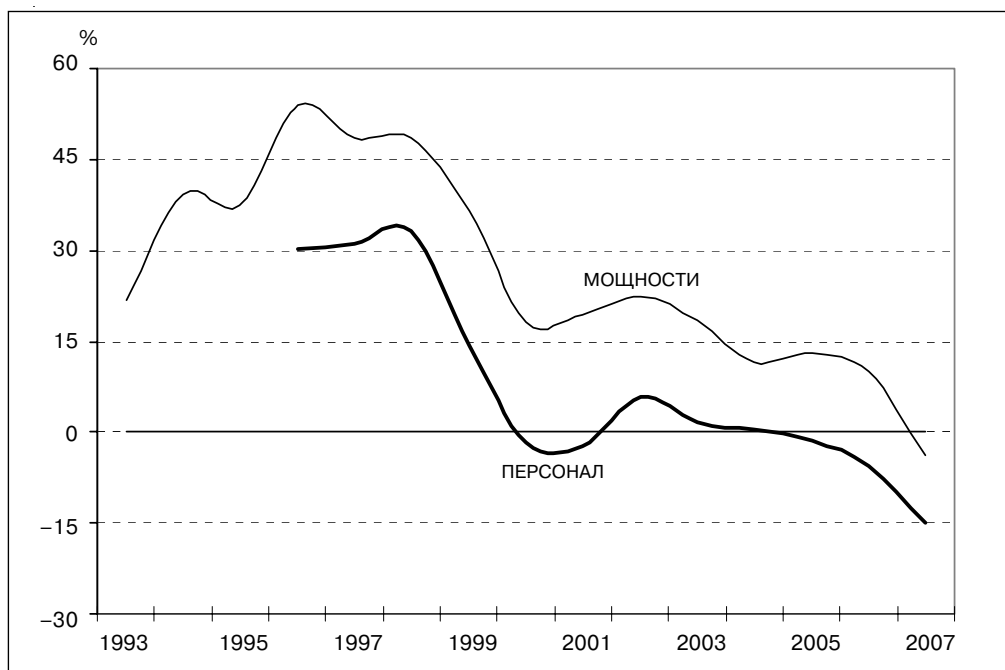
Низкий спрос на производимую продукцию опустился в рейтинге помех в начале 2008 г. на 3-е место. Проблема низкого спроса, терявшая свою остроту в 1999–2001 гг., вновь остро встала перед предприятиями в 2002–2003 гг. С 2004 г. ее вес последовательно уменьшался. В 2008 г. низкий спрос мешал увеличивать выпуск 30% предприятий, а ранее (1993–1998) его называл 61%. Больше всего не хватает спроса пищевой промышленности (49%, т. е. почти половина предприятий, что является максимумом за период 2001–2008 гг.), что объясняется, видимо, значительными инвестициями в отрасль, превышающими темпы роста спроса, и возможностью в результате производить больше, чем может купить население. В других отраслях ситуация значительно лучше: упоминание спроса как помехи росту выпуска находится в пределах 28–34%.

Начавшаяся в конце 2007 г. инфляционная волна похоже сделала то, о чем долго говорили некоторые эксперты: продукция российской промышленности утратила значительную часть конкурентных преимуществ относительно импорта (или на предприятиях возникли такие опасения). В начале 2008 г. импорт мешал росту выпуска на 27% предприятий, тогда как в IV квартале 2007 г. упоминание этой помехи составляло всего 17%. Такого резкого увеличения упоминания этой помехи опросы в 1996–2008 гг. еще не регистрировали. Сделанный в начале 2007 г. анализ оценок конкурентоспособности показал, что российские обрабатывающие предприятия считают конкурентоспособной (по отношению к импорту) около 78% производимой ими продукции. В эти 78% входят рынки, где просто нет импорта, где импорт неконкурентоспособен по соотношению «цена—качество» и где конкуренция с импортом идет на равных. По отраслям доля таких рынков составляла в 2007 г. от 97% в стройиндустрии до 69% в легкой промышленности. В таких условиях не было ничего удивительного в том, что конкурирующий импорт считался российскими промышленными предприятиями далеко не самой сильной помехой увеличению выпуска. Во II квартале 2007 г. он находился лишь на 5-м месте по частоте упоминания.

Но самым существенным препятствием росту выпуска предприятий стала нехватка кадров. Эта помеха начала быстро увеличивать свое сдерживающее влия-

ние после дефолта: если в 1998 г. ее упоминали 7% предприятий (абсолютный минимум всего периода мониторинга), то в 2001 г. — уже 23%. В 2002—2005 гг. ее влияние на выпуск изменилось мало (20—26%). Но начавшийся затем интенсивный рост спроса вновь обострил кадровый голод в российской промышленности. Кадров стало не хватать уже трети предприятий. В результате эта помеха вышла на 1-е место в 2007 г. и сохранила его в начале 2008 г. Абсолютного рекорда кадровый голод достиг в IV квартале 2007 г. Тогда 38% предприятий назвали помехой росту выпуска недостаток кадров.

Тезис об обострившемся кадровом голоде при интенсивном росте спроса и выпуска подтверждают и оценки фактической численности персонала в связи с ожидаемыми изменениями продаж (рис. 19.2). Впервые в российской промышленности стали преобладать предприятия, которые ощущают недостаток персонала (2000). В 2002 г. в связи с замедлением роста спроса, а затем и его снижением, дефицит кадров опять сменился некоторым избытком (но крайне незначительным по сравнению с ситуацией 1996—1998 гг.). Вновь с недостатком кадров предприятия столкнулись в 2005 г. И с тех пор это дефицит увеличивает свои масштабы. В начале 2008 г. работников не хватало уже 26% предприятий, избыток сохранился только у 5%. Оба показателя являются рекордными в годовом исчислении.



Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.2. Балансы оценок мощностей и персонала (среднегодовые данные)

Одновременно в ходе найма новых работников предприятия сталкиваются со значительными препятствиями (табл. 19.1). Сложнее всего сейчас найти квалифицированных рабочих. Эту категорию работников в случае возникновения потребности могут найти на рынке труда без особых сложностей только 29% предприя-

тий, а резерв их имеют лишь 9%. Но ситуация с привлечением рабочих неодинакова по отраслям. Меньше всего проблем испытывают здесь предприятия черной (58% не испытывают 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 19.1

**Помехи найму основных категорий работников в промышленности
(в % к числу ответивших), 2007 г.**

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 устраивает 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 (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 руководителей не устраивает стаж, квалификация и воз-

раст приходящих к ним ИТР, служащих и руководителей среднего звена. Хотя эти проблемы при найме квалифицированных рабочих упоминаются не реже, но здесь предприятия больше волнует нехватка «свободных рук» этого типа в их регионе и недостаточные масштабы подготовки кадров в учебных заведениях.

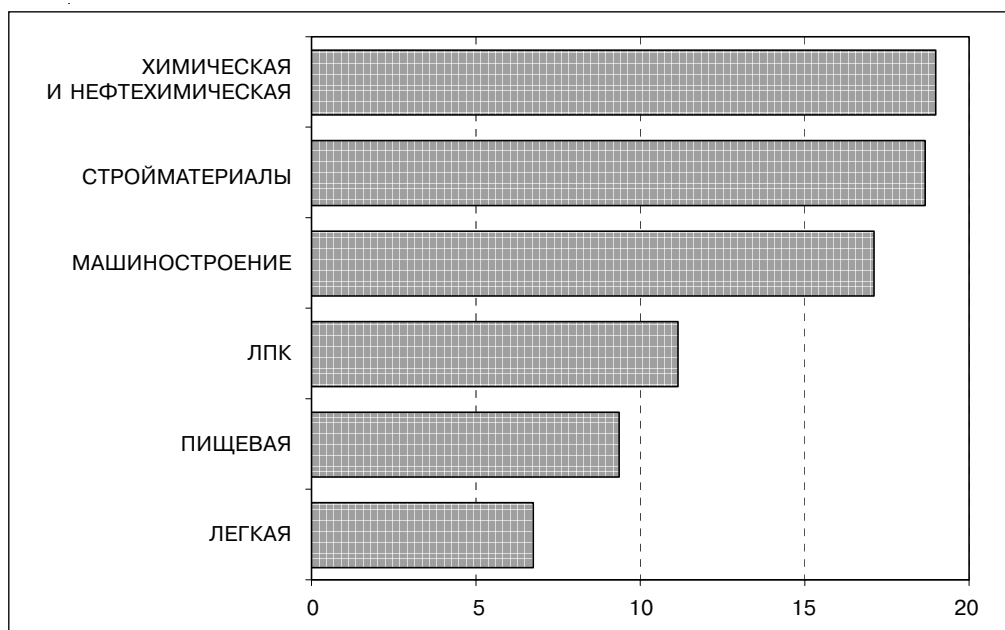
Ненужные работники практически уже не мешают фирмам проводить кадровую политику: только балласт ИТР и служащих создает проблемы для 8% производителей, избыток других категорий уже не является помехой. Также не является проблемой для промышленности и неконкурентные преимущества соседей в области налогообложения и организации выплаты зарплат (т. е. налоговые оптимизации и выплаты зарплат в конвертах). 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 резко уменьшившейся системы профессионально-технического образования предприятия могут попробовать найти недостающих работников среди иммигрантов, поток которых в Россию не иссякает. Однако и этот источник, похоже, не избавит отечественную промышленность от кадрового дефицита.

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% респондентов 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 не устраивал в 2007 г. 15%, годом ранее 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.

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% ответивших, то в 2007 г. — 37%. Особенно не хватает близкообитающих иммигрантов в химии и нефтехимии (2006 г. — 52%, 2007 г. — 62%), лесопромышленном комплексе (39 и 38% соответственно), машиностроении (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 обеспокоены по этому поводу руководители предприятий в машиностроении (27 и 25% соответственно), пищевой (32 и 16%) и легкой (22 и 24%) отраслях. Если иммигранты «имеются в наличии» и обращаются на предприятия в поисках работы, то неудовлетворенность их квалификацией различается по отраслям следующим образом — рис. 19.3.

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 сейчас такая позиция в лесопромышленном комплексе (15%), машиностроении (14%) и пищевой отрасли (13%). Эти цифры несколько снижают положительный эффект отмеченной политкорректности.



Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.3. Неудовлетворенность квалификацией иммигрантов при их наличии в регионе, 2007 г., %

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 на это препятствие указывают в промышленности строительных материалов (53 и 39%).

В-пятых, более чем на четверти 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% фирм. В отраслях этот показатель варьируется очень значительно (табл. 19.2).

Таблица 19.2

Доля предприятий в отраслях с достаточным количеством соискателей из местных жителей в 2006 и 2007 гг., %

	2006	2007
Химия и нефтехимия	27	16
Машиностроение	23	35
ЛПК	8	20
Стройиндустрия	22	39
Легкая	21	15
Пищевая	38	50

Источник. Мартовские (2006 и 2007 гг.) опросы ИЭПП.

Зарплата вообще не является проблемой при найме иммигрантов на российские предприятия: только 1% из них посчитали зарплатные представления приезжих работников завышенными. В 2006 г. 82% руководителей считали, что зарплата местного жителя и иммигранта при одинаковой квалификации должна быть равной.

Больше всего шансов стать работником российского промышленного предприятия сейчас у иммигрантов в промышленности строительных материалов (16% ответов «ничего не мешает»), лесопромышленном комплексе (14%) и легкой промышленности (11%). В машиностроении их готовы принять на работу только 2% заводов.

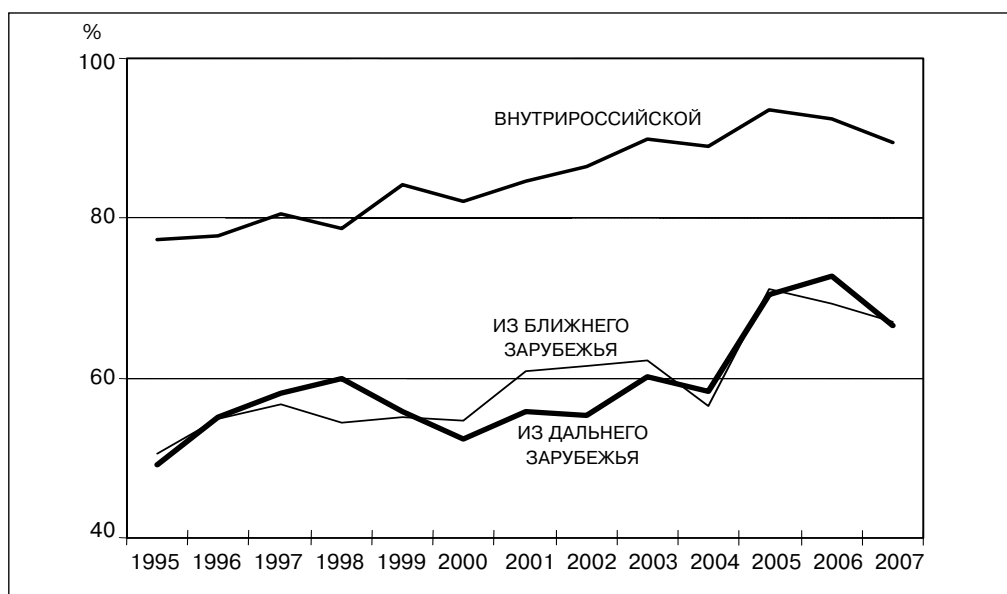
19.2. Динамика трех видов конкуренции в российской промышленности

Основными индикаторами мониторинга конкуренции являются вопросы об уровне конкуренции на рынках 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». Ответы респондентам предлагается дать по шкале: высокая — умеренная — слабая — никакой — сложно оценить. Эти вопросы ежегодно задаются всем предприятиям панели в апреле и октябре. Для статистической обработки пяти вариантам ответов присваиваются ранги 5, 4, 3, 2, 1. Затем 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 хоть 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 какую бы то ни было конкуренцию.

19.2.1. Конкурентные рынки в российской промышленности

С 2000 г. доля конкурентных рынков в российской промышленности росла, и росла вполне уверенно. Единственным исключением стал 2004 г., когда этот показатель прекратил свой рост по всем трем видам конкуренции. Как показывают опросы, максимум конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией был зарегистрирован в российской промышленности в 2005 г. Тогда 94% предприятий ощущали хотя бы какую-нибудь конкуренцию со стороны других российских производителей на своих рынках сбыта (рис. 19.4). Максимальная доля рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья пришлась на 2006 г. и составила 73%. В последнее время доля конкурентных рынков снижается во всех трех видах конкуренции — внутрироссийской (с 2005 г.), конкуренции с производителями из ближнего зарубежья (с 2005 г.) и конкуренции с производителями из дальнего зарубежья (с 2006 г.).



Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.4. Динамика доли конкурентных рынков с конкуренцией

В 2006 г. доля конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией снизилась на 2 п. п., в 2007 г. — еще на 3 п. п. Возможно, тенденция роста доли конкурентных рынков в российской промышленности, которая с небольшими заминками прослеживалась весь период мониторинга, исчерпала себя. В 2007 г. в среднем за год по всем отраслям доля таких рынков составляет 89%.

В 2007 г. доля конкурентных рынков в отраслях различается несильно (табл. 19.3). И только металлургия выделяется по этому показателю. Там доля конкурентных рынков упала в 2007 г. до 79%, что является отраслевым минимумом года. Заметим, что металлургия в основном всегда замыкала отраслевые рейтинги по доле конкурентных рынков, особенно — в последефолтные годы. Лидером по этому показателю в 2007 г., как и в предыдущем году, оказалась легкая промышленность: там конкуренция ощущается предприятиями на 98% рынков. Это значение является почти абсолютным отраслевым максимумом (если не учитывать 100%-й результат в химии и нефтехимии в 2005 г.). И, принимая во внимание то обстоятельство, что доля конкурентных рынков в легкой промышленности стабильно высока последние 6 лет, вполне можно считать эту отрасль лидером по развитию конкуренции. Хотя ранее (1995—1996) легкая промышленность была наименее конкурентной (в смысле — с наименьшим распространением конкуренции). Очень высока и стабильна доля конкурентных рынков в сфере производства строительных материалов, в последефолтные годы показатель не опускается в отрасли ниже 90%, в 2001 и 2005 гг. он достигал 95%, но последнее время составляет только 91%. Сказывается, вероятно, строительный бум, позволяющий производителям без помех со стороны конкурентов сбывать всю произведенную продукцию почти по любым ценам.

Таблица 19.3

**Среднегодовая доля конкурентных рынков с внутрисекторной конкуренцией
в отраслях, %**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Вся промышленность	77	78	80	79	89	94	92	89	77	78	80	79	89
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 рынков, на которых имеет место конкуренция с предприятиями из дальнего зарубежья (табл. 19.4). Так, в 2007 г. минимальное отраслевое значение составляло 38% и было получено для промышленности строительных материалов. В металлургии же этот показатель в том же году был 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 2005 гг. рассматриваемый показатель падал до 10%. Но в 2006 г. он поднялся до 46%, что является следствием российского строительного бума, привлечшего на рынок максимальное для этой специфической отрасли количество конкурентов из-за рубежа. На втором месте по защищенности от конкуренции с импортом находится пищевая отрасль. Ее предприятия в среднем за время мониторинга сталкивались с импортной конкуренцией только на 49% своих рынков. Максимальная доля конкурентных рынков в отрасли была зарегистрирована в предефолтном 1997 г. Чуть чаще сталкиваются с конкурентами из дальнего зарубежья предприятия лесопромышленного комплекса. В среднем их рынки были конкурентны на 51%. Однако последние три года присутствие конкурирующего импорта на этих рынках сбыта стало расти и достигло в 2006 г. 81%.

Таблица 19.4

**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
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Вся промышленность	49	55	58	60	58	70	73	67	49	55	58	60	58
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

Окончание табл. 19.4

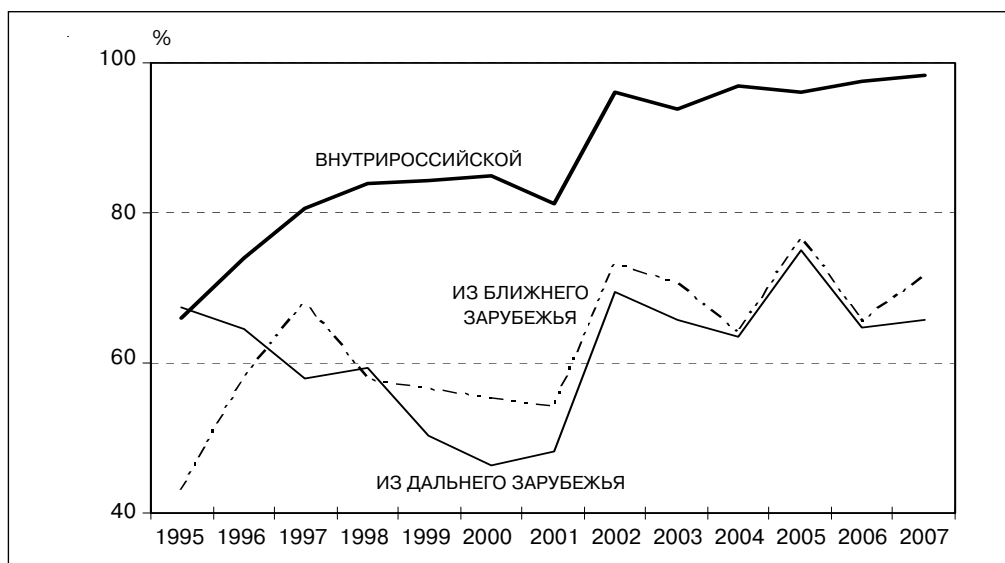
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ЛПК	55	58	50	55	31	42	32	37	44	47	61	81	68
Стройиндустрия	25	20	36	23	27	10	16	32	10	12	24	46	38
Легкая	65	66	58	60	50	47	50	70	66	63	75	65	66
Пищевая	60	58	64	45	43	43	37	32	41	43	56	49	62

Источник. Расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Наиболее распространенным было присутствие конкурирующего импорта в 1995—2007 гг. на рынках химии и нефтехимии. Средний уровень конкурентности по импорту 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 находилось машиностроение. Конкурирующий импорт на рынках сбыта предприятий этой отрасли на протяжении всего периода мониторинга расширял свое присутствие, достигнув к 2006 г. 79%, и только в 2007 г. потерял 8 пунктов, снизившись до 71%. Но даже после этого рынки машиностроения сохранили 2-е место по рассматриваемому показателю. В 2007 г. на 1-е место по присутствию конкурирующего импорта вышла металлургия.

В целом же рост доли конкурентных с импортом рынков в 2007 г. наблюдался лишь в пищевой промышленности. В 2007 г. импорт конкурировал с отечественными пищевиками на 62% рынков. По сравнению с другими отраслями это достаточно низкий результат. Но при этом надо иметь в виду, что присутствие конкурирующего импорта в отрасли с 2002 г. выросло почти в два раза: с 32 до 62%. До этого (1998—2002) присутствие импорта на рынках отрасли снизилось также ровно в два раза (с 64 до 32%). Таких четких тенденций больше не зарегистрировано ни в одной из отраслей отечественной промышленности.

Соприкосновение предприятий легкой промышленности с импортом не так распространено, как может показаться по некоторым экспертным заключениям (рис. 19.5). В 2007 г. предприятия отрасли конкурировали с импортом только на 66% своих рынков, треть же рынков продукции отрасли была свободна от конкурирующего импорта. Заметим, как от белого, так и от «серого», поскольку сами предприятия при оценке конкуренции учитывают все ввезенные и присутствующие на их 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: в 2007 г. — 65%. Снижение доли конкурентных рынков, где присутствует конкуренция с импортом (как из ближнего, так и дальнего зарубежья) в 2006 г. на 11 и 10 п. п. было связано, скорее всего, с улучшением таможенного контроля и 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 с их стороны. Причем, последний показатель относительно стабилен (находится в интервале 94—98%) с 2002 г.



Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.5. Динамика доли конкурентных рынков в легкой промышленности с конкуренцией

19.2.2. Интенсивность конкуренции в российской промышленности

В 2007 г. тенденция снижения интенсивности трех видов конкуренции, начавшаяся в 2006 г., стала более очевидной (табл. 19.5). 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 2007 г. он потерял 0,15 пункта, за два — 0,24. До 2006 г. в последефолтный период интенсивность конкуренции росла по всем направлениям конкуренции. И только в 2004 г. опросы зарегистрировали паузу, когда острота внутрироссийской конкуренции не изменилась, а конкуренция с импортом даже снизилась. Но уже в следующем году рост продолжился. 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. Тем не менее текущий уровень индекса существенно выше, чем в 2000—2004 гг.

Таблица 19.5

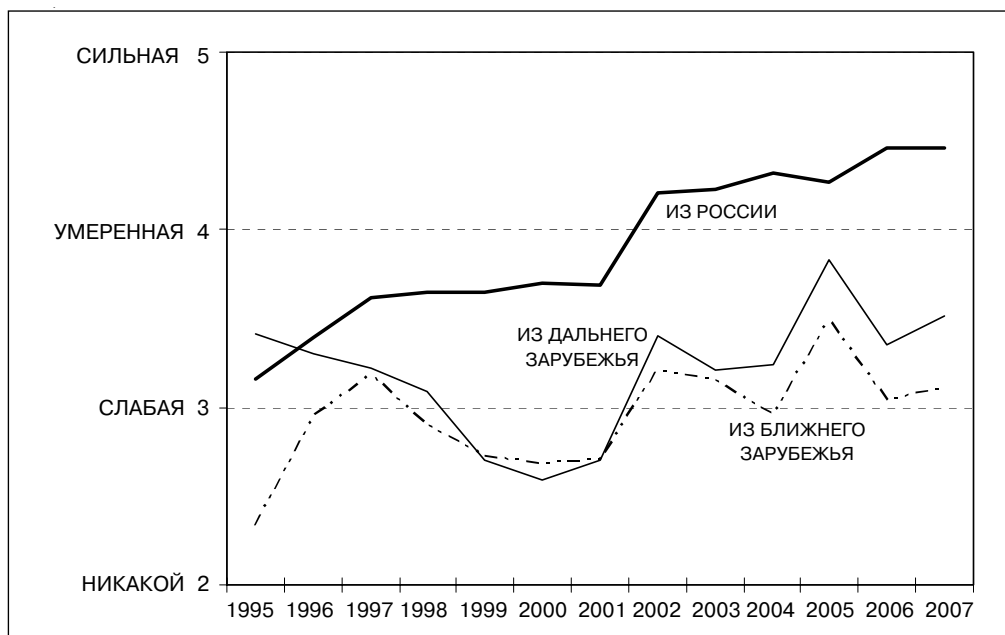
**Значения годовых индексов конкуренции
с разными производителями**

Год	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 составил только 3,51, т. е. находился посередине между категориями «умеренная» и «слабая». Значения этого показателя в других отраслях промышленности не опустились ниже уровня «умеренная». Минимальные «потери» понесла внутрироссийская конкуренция в легкой промышленности, где индекс конкуренции, достигнув абсолютного максимума в 2006 г., остался на прежнем уровне. В результате отрасль «укрепила» лидирующие позиции по накалу внутрироссийской конкуренции, завоеванные годом ранее. Тогда индекс внутрироссийской конкуренции в этой отрасли вырос за год на 0,2 пункта и достиг 4,47 балла (из 5 возможных), т. е. находился примерно посередине между оценками «умеренная» и «сильная» (рис. 19.6). Это является самым высоким результатом 13-летнего мониторинга конкуренции в данной отрасли.

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. 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. Первые же последефолтные годы были для легкой промышленности самыми комфортными (в смысле конкуренции с импортом). В 1999 г. накал конкурентной борьбы опустился ниже отметки «слабая» и оставался на этом уровне до 2001 г. В этот период уместнее говорить не о накале, а о «тлении» конкурентной борьбы с импортом. Но уже в 2002 г. острота конкуренции превзошла все предыдущие значения. Затем, правда, последовали два года небольшого снижения индекса конкуренции с импортом, завершившиеся достижением абсолютного максимума в 2005 г.

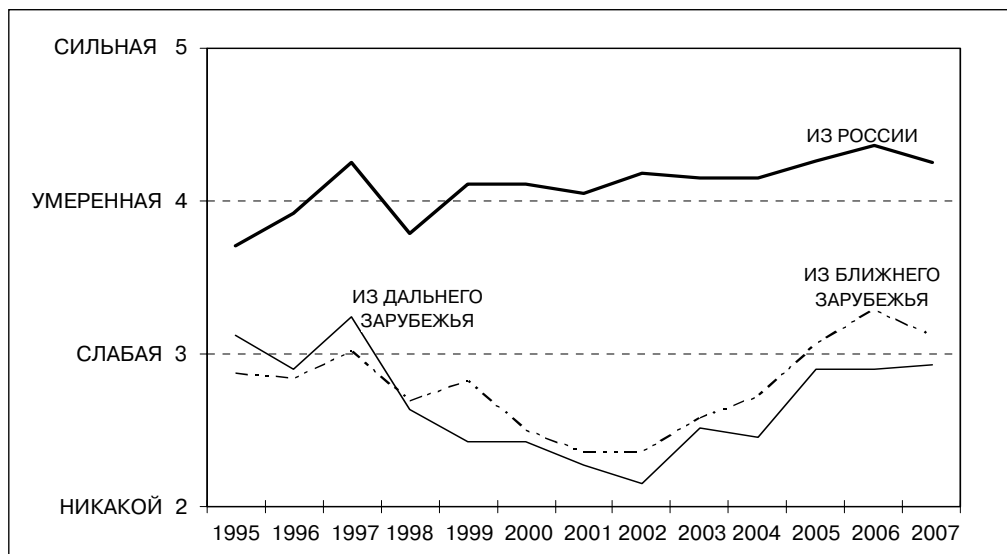


Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.6. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в легкой промышленности

Пищевая отрасль, традиционно являющаяся наиболее защищенной от конкуренции с импортом из дальнего зарубежья, подтвердила эту свою репутацию и в 2000—2007 гг. Хотя доля конкурентных с импортом рынков почти достигла в 2007 г. преддефолтного максимума, конкуренция в отрасли осталась на крайне низком уровне (рис. 19.7). 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 мало отличалась от уровня «никакой». За пять лет интенсивность выросла на 0,77 — невысокий прирост для такого периода, 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 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.

А вот внутрироссийская конкуренция в отрасли отличается не только повсеместной (наибольшей) распространенностью, но и самым высоким и устойчивым 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 там речь идет о борьбе «не на жизнь, а на смерть» (слабые будут в прямом смысле выброшены с рынков), то пищевики все-таки

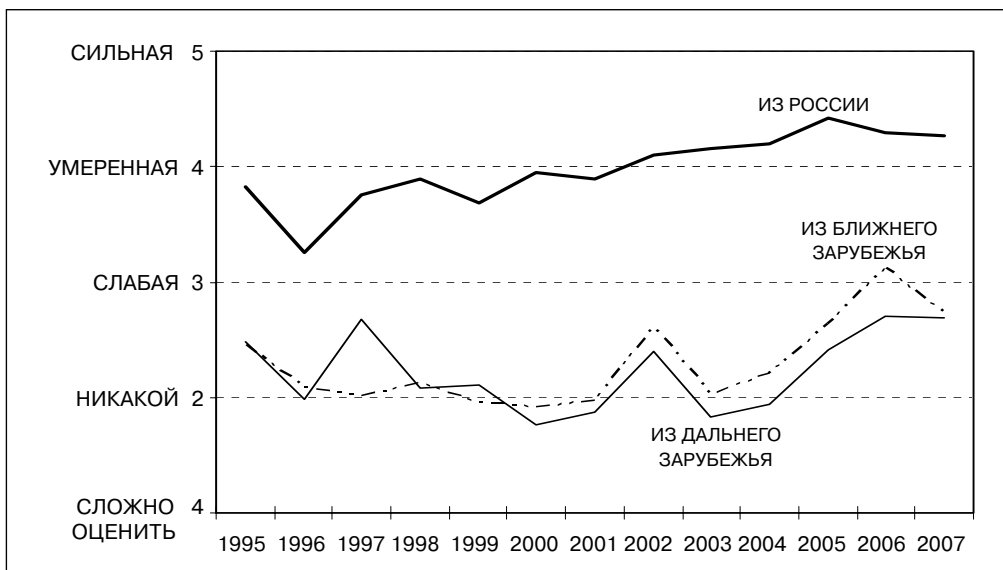


Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.7. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в пищевой промышленности

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 (умеренно), и только в 2005–2006 гг. сформировалась тенденция их «отрыва». В 2007 г., правда, уровень внутрироссийской конкуренции снизился, но крайне незначительно.

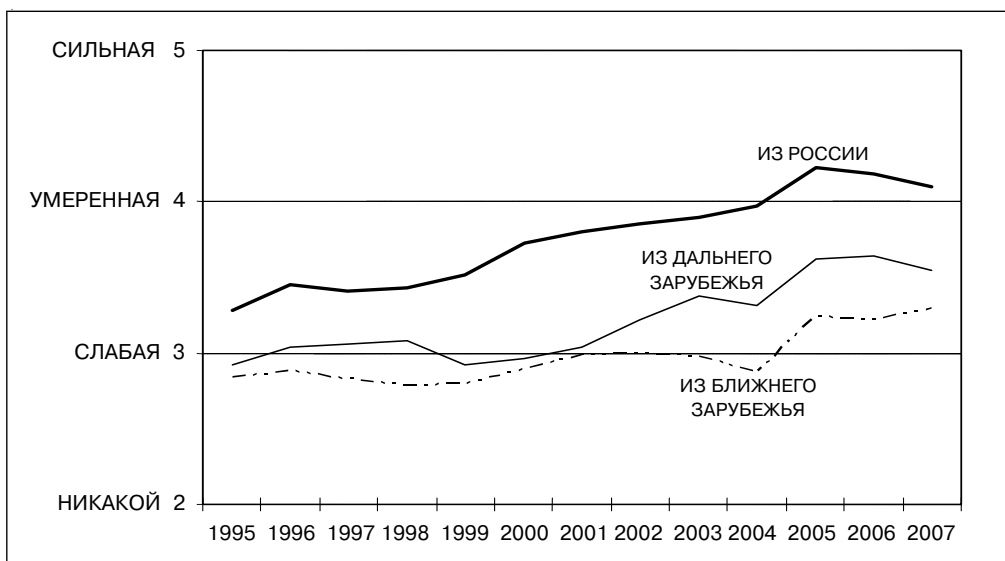
На втором месте по накалу внутрироссийской конкуренции в среднем за 1995–2007 гг. находится промышленность строительных материалов. Ее отраслевые индикаторы конкуренции почти всегда находились на втором месте, уступая, как правило, либо пищевой, либо легкой отраслям, а в 2005 г. вышли на первое. В этом же году в отрасли был зарегистрирован абсолютный рекорд, после которого началось постепенное снижение накала конкуренции с другими российскими производителями (рис. 19.8). В 2007 г. по интенсивности внутрироссийской конкуренции промышленность строительных материалов уступала 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, учитывая специфику продукции. В этом рейтинге стройиндустрия всегда занимала последние места. Значения индекса конкуренции с импортом находились около отметки «никакой», иногда даже опускаясь ниже (в сторону оценки «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.



Источник. Расчеты по результатам опросов.

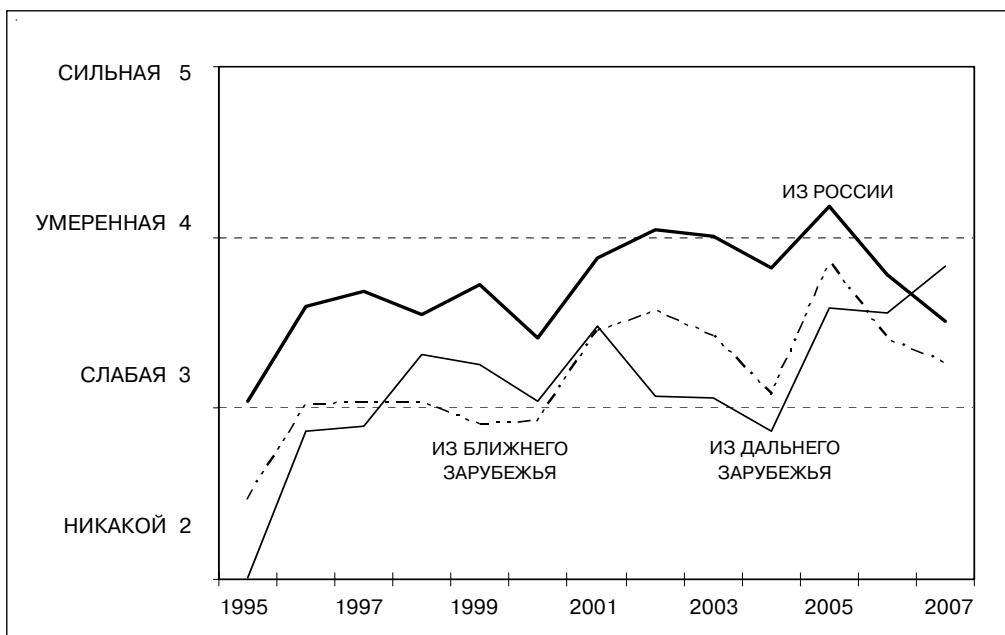
Рис. 19.8. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в промышленности строительных материалов

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. Это результат стал итогом не быстрого, но устойчивого роста конкуренции в отрасли в течение предыдущих 10 лет (рис. 19.9). Затем началось снижение показателя, в результате чего в 2007 г. индекс опустился до 4,09, т. е. практически вернулся к прежней умеренности. Как и в других отраслях, внутрироссийская конкуренция остается наиболее интенсивным видом конкуренции на рынках сбыта российского машиностроения. Конкуренция с импортной продукцией всегда и ошутимо 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 сделать это только в 2005 г. Таким образом, даже в преддефолтный период, традиционно считавшийся временем засилья импорта, машиностроение не особенно страдало от последнего. Его 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. в 2007 г. конкуренцию с производителями из дальнего зарубежья не ощущало больше машиностроительных заводов, чем в самом начале периода обесценения рубля и повсеместного импортозамещения. И это несмотря на то, что рубль был крепок как никогда, и импорт лился в страну полноводной рекой. Но отечественные машиностроители относятся к этому спокойнее, чем некоторые аналитики и правительственные чиновники.



Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.9. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в машиностроении



Источник. Расчеты по результатам опросов.

Рис. 19.10. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в металлургии

Единственной отраслью, где было зарегистрировано превосходство конкуренции с импортом над внутрироссийской конкуренцией, стала металлургия (рис. 19.10). Такая уникальная (для российской экономики) ситуация сложилась там в 2007 г. Это стало следствием двух противоположных процессов. С одной стороны, уровень внутрироссийской конкуренции снизился очень резко за 2006—2007 гг.: индекс конкуренции потерял 0,67 балла и находился в 2007 г. 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, с металлургами из дальнего зарубежья объединяться и договариваться 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, который был в 2005 г. 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.

19.3. Формирование конкурентной среды на рынках сбыта российских промышленных предприятий

Реализация государственной конкурентной политики в условиях переходной экономики сталкивается с объективными сложностями, обусловленными относительно короткими сроками формирования 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 формирования конкурентной среды в российской промышленности способно стать важным реальным эмпирическим подспорьем для выработки мер экономической политики.

Ответ на 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. Но 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

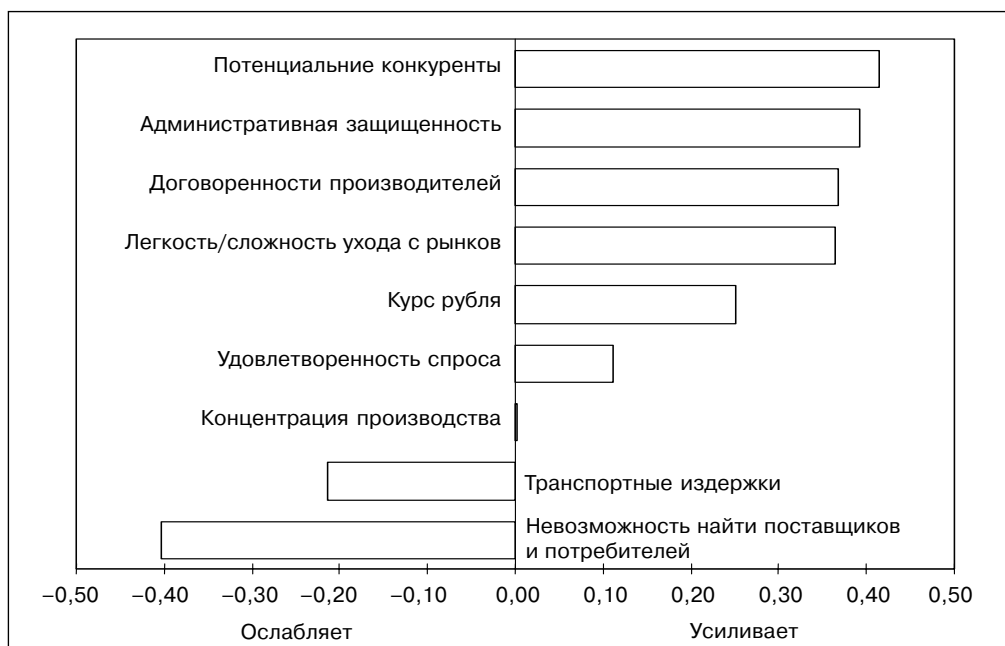
указанного подхода с 2000 г. с интервалом 23—26 месяцев (т. е. в двухгодичном цикле) руководителям промышленных предприятий, участвующим в регулярных конъюнктурных опросах ИЭПП, задавались вопросы о влиянии на конкуренцию основных факторов, выделяемых экономической теорией. В анкетный список факторов 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 факторов на агрегатный уровень конкуренции было предложено оценить по силе влияния (существенно, умеренно, незначительно, никак, сложно оценить) и по характеру этого влияния (усиливает, ослабляет). 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 и поэтому ее влияние относительно невелико. 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 он на уровень конкуренции. Для вычисления результирующей оценки влияния факторов из средней величины положительного влияния вычиталась средняя величина ослабляющего влияния. Тогда положительные значения такого производного итогового индикатора определяют факторы, которые, в конечном счете, оказывают позитивное влияние на уровень конкуренции (усиливают конкуренцию), отрицательные — негативное (ослабляют конкуренцию).

19.3.1. Основные итоги формирования конкуренции в российской промышленности

Поскольку предприятиям в ходе всех четырех 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 2000—2007 гг. (рис. 19.11).



Источник. Расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Рис. 19.11. Средние за 2000–2007 гг. балансы оценок формирования конкуренции в российской промышленности

Отслеживаемые в ходе мониторинга факторы достаточно четко и устойчиво разделились на две группы. В первую группу (положительное влияние на конкуренцию) попали шесть факторов: степень удовлетворенности спроса и наличие избыточных мощностей, 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 три 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 (табл. 19.6).

Таблица 19.6

Результирующее влияние факторов на уровень конкуренции в 2000–2007 гг.

Факторы	2000	2002	2004	2007
1	2	3	4	5
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

Окончание табл. 19.6

1	2	3	4	5
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.

Полученные результаты указывают на приоритеты конкурентной политики в российской промышленности.

19.3.2. Помехи развитию конкуренции в российской промышленности

Основной помехой развитию конкуренции производители считают проблему поиска поставщиков и потребителей (рис. 19.11). Указанная причина имеет итоговое 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 создано развитой информационной инфраструктуры, позволяющей 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 заставляет 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 (табл. 19.7). В 2007 г. его влияние в среднем достигло 3,70, т. е. приблизилось в целом по промышленности к уровню «умеренно». Особенно остро эта проблема ощущается 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%.

Таблица 19.7

**Степень отрицательного влияния основных факторов на конкуренцию
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

Источник. Опросы ИЭПП.

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 трудностей в поиске новых поставщиков и потребителей.

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. считали длительные связи с потребителями. За год частота упоминания этого фактора выросла на 15 пунктов. В 2007 г. на него указывали уже более 70% предприятий, и он стал почти абсолютным лидером на отраслевом уровне. Лишь в пищевой промышленности он занимает второе место (64%), уступая первое критерию «лучшее качество 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 очевидное лидерство фактора «длительные связи с потребителями продукции» считать не стоит. Значительное влияние этого фактора в то же время серьезно препятствует вхождению на рынки других производителей и, следовательно, в конечном счете, сдерживает развитие конкуренции в российской промышленности.

Достаточно существенным препятствием конкуренции предприятия в итоге (т. е. как разницу между усиливающим и ослабляющим воздействием) считают высокие транспортные издержки. Самое сильное конечное отрицательное влияние на конкуренцию транспортная составляющая издержек имеет в промышленности строительных материалов, черной металлургии, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отрасли. Поскольку установление транспортных тарифов и развитие транспортной отрасли в значительной степени находится в руках государства, то снижение негативного влияния этого фактора зависит от действий правительства.

Самое умеренное итоговое негативное влияние на уровень конкуренции оказывает степень концентрации производства. Хотя средний баланс влияния за все четыре опроса оказался отрицательным (рис. 19.11), но его абсолютное значение крайне невелико, а результаты двух опросов показали все-таки положительное, по мнению предприятий, влияние концентрации на уровень конкуренции (см. табл. 19.6), т. е. в целом по промышленности сложился нулевой баланс негативного и позитивного воздействия в этой сфере. Правда, результаты опроса 2007 г. зафиксировали ослабляющее влияние этого фактора на конкуренцию, тогда как предыдущие два замера (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 сдерживает конкуренцию не во всех отраслях. В стройиндустрии, легкой и пищевой отраслях степень концентрации производства оказывает скорее 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». В последних трех опросах позитивное влияние на уровень конкуренции низкой концентрации производства стабилизировалось на уровне 3,43—3,45. В 2007 г. наиболее сильное положительное воздействие низкой концентрации выпуска было зарегистрировано в промышленности строительных материалов (ранг 3,86, ответов «существенно» и «умеренно» — 74%), химии и нефтехимии (ранг 3,75 и 68%), пищевой отрасли (ранг 3,58 и 51%) и машиностроении (ранг 3,50 и 59%).

Влияние фактора «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 было в 2007 г. 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».

19.3.3. Что усиливает конкуренцию в российской промышленности

Как показывают расчеты (табл. 19.8), 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 19.8

Степень позитивного влияния основных факторов на конкуренцию 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	Н/д	2,65	2,85	2,86

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. 19.6). Понятно, что появление и актуальность этого фактора связана с сокращением

выпуска в постсоветский период, низкой загрузкой мощностей и наличием большого числа предприятий, ищущих рынки сбыта. Но к 2007 г. навес избыточных мощностей в российской промышленности заметно сократился, 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 поведению, т. е. выходу на другие рынки за счет инвестиций. Такая стратегия и связанное с ней усиление конкуренции наиболее отчетливо проявляется в легкой промышленности, на втором месте с большим отрывом от лидера находятся пищевая отрасль и производство строительных материалов.

В списке факторов, которые, по мнению предприятий, оказывали исходное положительное (усиливающее) воздействие на конкуренцию, наличие потенциальных конкурентов все годы мониторинга являлось самым существенным фактором и его влияние постоянно росло. В 2007 г. 44% предприятий в целом по промышленности считали, что он существенно усиливает конкуренцию, а 30% — что усиливает умеренно, т. е. почти три четверти предприятий опасались вторжения на свои рынки конкурентов. Самые сильные опасения были 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), лесопромышленном комплексе (79% и ранг 4,16) и пищевой отрасли (80% и 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 определена.

Вместе с тем на некоторых рынках тот же фактор отмечался с отрицательным значением, т. е. «отсутствием потенциальных конкурентов», ослаблял конкуренцию и находился в исходном рейтинге сдерживающих факторов на 3—4 местах. Его негативное влияние было минимальным в 2002 г. и достигло максимума в 2004 г. В 2007 г. отсутствие потенциальных конкурентов наиболее сильно ослабляло 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 рынок 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 (середины 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 разли-

чалась. 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 втором месте со значительным отрывом находится сейчас 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 меньше по сравнению с легкой промышленностью имеет влияние на конкуренцию рассматриваемый фактор в пищевой отрасли. Там его 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 негативного влияния фактора «административная защищенность рынков сбыта (квотирование, лицензирование, запреты ввоза/вывоза)» за 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 близко к истине. Переходный период и этап первоначального накопления капитала накладывают свой отпечаток на поведение отечественных производителей: пока они предпочитают вытеснить конкурента, а не договориться с ним. Лидерами в склонности к усилению конкуренции и нежеланию идти на компромиссы с конкурентами в итоге оказались черная металлургия, химия и нефтехимия, пищевая промышленность. Скорее всего, влияние фактора отсутствия договоренностей в указанных отраслях со временем (т. е. по мере роста цивилизованности отношений) может снизиться.

Чистый начальный положительный эффект (до учета негативного воздействия) отсутствия договоренностей имел средние уровни оценки 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 значительное положительное влияние честной конкуренции имеет место, по мнению производителей, в цветной металлургии (ранг 3,96, сумма долей ответов «существенно» и «умеренно» 78%), химии и нефтехимии (ранг 3,71, 77%) и пищевой отрасли (ранг 3,70, 69%). Машиностроение находилось в 2007 г. 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 ста-

бильным во времени среди всех отслеживаемых факторов, т. е. никаких подвижек в этой деликатной области, наиболее, наверное, 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 четвертое 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.

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 ему 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 в 2007 г. 51% производителей считало, 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 в среднем на предприятиях уже не осталось. С апреля 2007 г. в российской промышленности регистрируется абсолютная нехватка мощностей в связи с ожидаемыми изменениями спроса, т. е. 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. Заметим, что кадров российской промышленности не хватает уже давно и много. Таким образом, «общероссийский» навес мощностей, создававший до последнего времени определенный «запас свободного хода», 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.

В начальном рейтинге сдерживающих конкуренцию факторов «низкая удовлетворенность спроса и отсутствие свободных конкурентоспособных мощностей» находится на 3—4 местах. В 2007 г. наличие неудовлетворенного спроса и отсутствие простаивающих мощностей максимально ослабляло конкуренцию в цветной металлургии: средний уровень негативного влияния составляет 4,06 (т. е. «умеренно»), при этом 51% предприятий считает воздействие этого фактора существенным. В других отраслях негативное влияние рассматриваемого фактора, по мнению предприятий, в 2007 г. было ниже, особенно в машиностроении (3,16) и лесопромышленном комплексе (3,21).

В конечном счете в экономических реалиях 2000—2007 гг. исследованные факторы оказывали, по мнению респондентов, 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 как под воздействием факторов, находящихся вне компетенции (зоны ответственности) антимонопольного ведомства (потенциальные конкуренты, возможности ухода с рынков, курс рубля, удовлетворенность спроса), так и подвластных государственным органам. 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 изворотливый российский бизнес быстро отказался. Основной заслугой антимонопольного ведомства и всего правительства в целом, которую признают и сами производители, является отсутствие административной защищенности рынков (квотирования, лицензирования, запретов ввоза/вывоза). Негативное же влияние на конкуренцию концентрации производства и транспортных издержек должно стать основной заботой государства в ближайшей перспективе.

19.4. Проблемы выхода на новые (продуктовые и географические) рынки сбыта

19.4.1. Расширение географии сбыта российских промышленных предприятий

Как показывают опросы ИЭПП, российские промышленные предприятия имеют широкую географию сбыта своей продукции и нацелены на ее расширение. Основными рынками (и в 2005 г., и в 2007 г.) были удаленные от «родной» области регионы (табл. 19.9). В 2007 г. основным регионом сбыта свою область считали в два раза меньше предприятий, чем дальние (и даже не соседние) области. За два года доля предприятий, преимущественно ориентированных на дальние регионы, возросла на 10 пунктов, а доля предприятий, продающих свою продукцию в соседних областях, — на 7 пунктов; доля же предприятий, упоминающих «родную» область в качестве рынка сбыта, уменьшилась с 42 до 34%.

Таблица 19.9

Регионы преимущественной реализации продукции российских промышленных предприятий, %

	2005	2007
Внутри своей области (края, республики)	42	34
В соседних областях РФ	31	37
В других областях (краях, республиках) РФ	60	70
В странах ближнего зарубежья	35	32
В странах Европы	30	15
В Азии, Африке, Америке		20
Итого	198	208

Источник. Декабрьский (2005 г.) и июньский (2007 г.) опросы ИЭПП.

Естественно, что основные обрабатывающие отрасли имеют свою специфику с точки зрения территориальных приоритетов сбыта (табл. 19.10). Машиностроительные предприятия имеют самую широкую географию сбыта: менее трети предприятий этой отрасли указали в качестве приоритетного региона свою область. Еще меньше предприятий реализуют продукцию на соседних территориях. Для подавляющего числа машиностроительных предприятий основные регионы сбыта находятся в «дальних» областях (краях, республиках). Впрочем, рост приоритетности этого направления за два года оказался не столь большим (только 8 пунктов).

Чуть более динамично менялась картина территориальных приоритетов сбыта в легкой промышленности. Как и в машиностроении, основными регионами сбыта в отрасли считаются «дальние» регионы: там реализуют основную часть своей продукции около двух третей предприятий отрасли. Но за два года приоритетность этого направления выросла только на 4 пункта (т. е. практически не изменилась). Больше всего успехов добились предприятия отрасли при продвижении своей продукции в соседние области, что объясняется наличием потребителей у этой отрасли в большинстве случаев во всех регионах страны и, следовательно, возможностью сэкономить на транспортных издержках при «освоении» территориально близких регионов. Самая активная территориальная экспансия происходила в пищевой промышленности. В силу отраслевой специфики пищевые предприятия реализуют продукцию в первую очередь на прилегающих территориях. Это правило особенно было видно в 2005 г., когда 86% производителей считали преимущественным регионом реализации свою область (край, республику). Однако к 2007 г. приоритетность «родного» региона снизилась в отрасли на 12 пунктов, а приоритетность соседних возросла более чем в два раза (69% после 31%). Как и в случае легкой промышленности, пищевые предприятия имеют потребителей по всей территории страны, а освоение ближайших областей снижает транспортные издержки. Но и «дальние» области активно осваиваются пищевыми предприятиями. В 2007 г. их приоритетность возросла в полтора раза.

Таблица 19.10

**Регионы преимущественной реализации продукции российских предприятий
машиностроительной, легкой и пищевой отраслей, %**

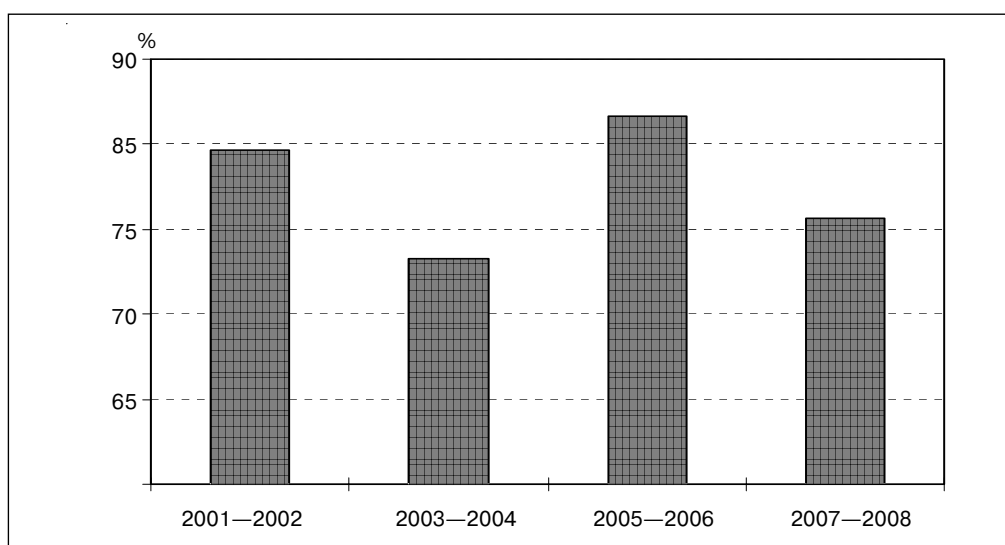
	Машиностроение		Легкая		Пищевая	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
Внутри своей области (края, республики)	31	28	51	45	86	74
В соседних областях РФ	26	27	41	50	31	69
В других областях (краях, республиках) РФ	68	76	65	69	34	50
В странах ближнего зарубежья	42	42	18	27	9	10
В странах Европы	26	9	13	11	13	0
В Азии, Африке, Америке		24		1		6
Итого	193	206	188	203	173	209

Источник. Декабрьский (2005 г.) и июньский (2007 г.) опросы ИЭПП.

Таким образом, российские предприятия активно осваивают новые территориальные рынки сбыта. Однако на этом пути предприятия сталкиваются с немалыми трудностями. Мониторинг помех выходу предприятий на новые территориальные рынки сбыта, который начат ИЭПП в 2000 г., позволяет получить наиболее полное представление об этих препятствиях.

19.4.2. Склонность предприятий к выходу на новые географические рынки сбыта

Опросы демонстрируют высокую склонность российских промышленных предприятий осваивать новые территориальные рынки сбыта (рис. 19.12). Минимальная готовность осваивать новые территории была зарегистрирована опросами в 2002 г. (предприятиям предлагалось сообщить о своих планах на 2003—2004 гг.) — тогда о существовании планов по выходу на новые территориальные рынки сбыта сообщили только 78% предприятий. В другие годы распространенность таких планов не опускалась ниже 80%, а в 2004 г. достигала максимума (87%).



Источник. Расчеты по результатам опросов ИЭПП

Рис. 19.12. Склонность предприятий российской промышленности к выходу на территориально новые рынки сбыта

По отраслям готовность искать новые территории для сбыта своей продукции различается в разное время довольно значительно (табл. 19.11). В среднем за весь период мониторинга самую высокую склонность к освоению новых рынков демонстрируют машиностроительные предприятия (91%). Единственным исключением стал опрос 2002 г. о планах на 2003—2004 гг., что объясняется сначала замедлением темпов роста, а затем и абсолютным снижением продаж в этом году. Но через два года лидирующее положение отрасли было восстановлено, а последний «замер» (декабрь 2006 г. — о планах на 2007—2008 гг.) увеличил отрыв машиностроения от других отраслей по этому показателю до рекордных величин. На втором месте по склонности к освоению новых рынков сбыта в первой половине 2000-х годов находилась легкая промышленность, однако в 2007—2008 гг. этот показатель в отрасли составил лишь 76%, т. е. снижение составило 19 пунктов, причем основная (12 пунктов) потеря произошла в последние годы. Аналогичная траектория и средний уровень готовности выходить на новые рынки зарегистрированы в химической и нефтехимической отрасли.

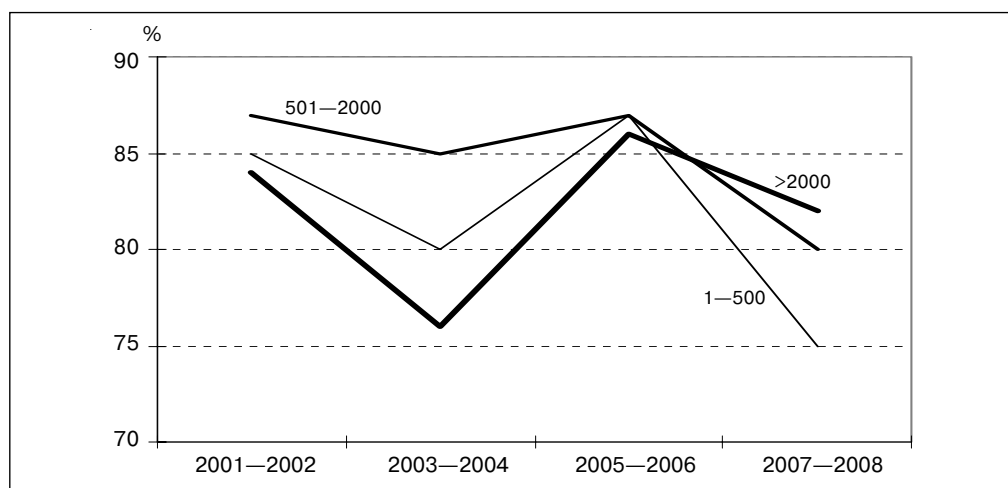
Таблица 19.11

**Склонность предприятий разных отраслей к выходу
на новые территориальные рынки сбыта, %**

	2001—2002	2003—2004	2005—2006	2007—2008
Металлургия	81	81	77	66
Химия и нефтехимия	92	95	89	78
Машиностроение	93	83	94	92
ЛПК	78	78	91	70
Стройиндустрия	75	81	81	71
Легкая	95	94	88	76
Пищевая	87	87	92	74

Источник. Опросы ИЭПП.

Размер предприятия не оказывает устойчивого влияния на готовность расширять географию сбыта (рис. 19.13). Если в начале мониторинга самые крупные предприятия (более 2000 человек занятых) демонстрировали умеренную готовность расширять географию сбыта, а лидировали по этому показателю менее крупные (501—2000 человек) предприятия, то последний опрос показал уже более высокий уровень территориальной агрессии в группе крупнейших производителей, менее крупные предприятия опустились на второе место, а небольшие (до 500 человек) оказались самыми «скромными» в географических притязаниях. Но общая тенденция во всех группах одинакова: высокий уровень намерений в начале периода, снижение (особенно значительное — среди крупнейших) в 2002 г., увеличение склонности к расширению географии сбыта в 2005—2006 гг. до примерно одинакового уровня во всех группах и снижение склонности в последнем опросе в 2006 г. о планах на 2007—2008 гг.



Источник. Расчеты по результатам опросов ИЭПП

Рис. 19.13. Склонность предприятий разных размеров к выходу на новые рынки

19.4.3. Помехи выходу на новые географические рынки сбыта

Результаты мониторинга ИЭПП показывают, что выходить на новые географические рынки сбыта российским промышленным предприятиям мешает практически весь набор причин (табл. 19.12). Средняя распространенность упоминания причин за четыре опроса, охватывающих 2001—2008 гг., находилась в интервале от 16% (стольким предприятиям в среднем за четыре опроса мешали преимущества конкурентов вследствие обладания уникальными источниками сырья, энергии, технологиями, патентами, лицензиями) до 43% (столько предприятий в среднем упоминали низкие цены на новых рынках, не покрывающие издержек предприятия). Абсолютный минимум распространенности помехи был зарегистрирован в 2000 г., когда только 14% предприятий посчитало, что поддержка местными властями традиционных производителей и создание препятствий их действиям будет мешать выходу на новые рынки сбыта. Абсолютный максимум составляет 46% и принадлежит опять же помехе «низкие цены на новых рынках, не покрывающие издержек предприятия» и был получен в 2002 г.

Таблица 19.12

Ограничения для выхода на новые географические рынки сбыта в российской промышленности в 2001—2008 гг., % к числу ответивших

	2001—2002	2003—2004	2005—2006	2007—2008
1. Нет информации о ситуации на новых рынках	31	33	21	28
2. Низкие цены на новых рынках, не покрывающие издержек	41	46	43	43
3. Насыщенность новых рынков сбыта и опасения обвала там цен	16	30	20	28
4. Жесткое противодействие традиционных производителей	27	29	25	40
5. Поддержка местными властями традиционных производителей	14	19	17	16
6. Привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям	28	35	25	29
7. Высокие издержки, необходимые для начала производства новой продукции	29	24	21	22
8. Высокие транспортные издержки	37	40	27	28
9. Невозможность быстрого достижения масштабов производства и сбыта, обеспечивающих прибыльность	16	15	15	21
10. Преимущества конкурентов вследствие обладания уникальными источниками сырья, энергии, технологиями, патентами, лицензиями	18	14	15	16
11. Особых препятствий нет	10	5	14	10

Источник. Опросы ИЭПП.

Основными (наиболее распространенными) помехами выходу на новые территориальные рынки сбыта в 2001—2008 гг. всегда были помехи, имеющие экономическую природу. Административные барьеры (поддержка местными властями местных производителей и преимущества конкурентов вследствие обладания уникальными источниками сырья, энергии, технологиями, патентами, лицензиями) упоминались, как правило, предприятиями реже.

На первом месте всегда и с немалым отрывом находилась помеха «низкие цены на новых рынках, не покрывающие издержек предприятия». Причем частота (распространенность) этой помехи была относительно устойчивой во времени, а за последние два опроса она стабилизировалась на уровне 43%; приоритетной эта помеха выглядела в таких отраслях, как химия и нефтехимия, машиностроение, легкая и пищевая промышленность (табл. 19.13). Судя по тому, какие помехи занимают следующие места в рейтинге, высокие издержки предприятий при выходе на новые территориальные рынки формируются за счет транспортных издержек (что нормально и присуще любой экономике), преодоления сопротивления традиционных производителей (что в российских условиях может стоить очень дорого) и издержек поиска потребителей на новых рынках.

Таблица 19.13

**Ранг ограничения «низкие цены на новых рынках,
не покрывающие издержек» в разных отраслях**

	2001—2002	2003—2004	2005—2006	2007—2008
Металлургия	1	4	5	3
Химия и нефтехимия	1	1	1	1
Машиностроение	1	1	1	2
ЛПК	4	4	3	1
Стройиндустрия	4	2	5	4
Легкая	1	1	1	1
Пищевая	1	1	2	1

Источник. Опросы ИЭПП.

Высокие транспортные издержки в начале 2000-х годов устойчиво занимали 2-е место в списке помех, однако последние два опроса демонстрируют некоторое снижение остроты проблемы (раньше ее упоминали 37—40% предприятий, в 2005—2008 гг. — 27—28%). Но в двух отраслях помеха «высокие транспортные издержки» всегда занимала 1-е место. В промышленности строительных материалов транспортные издержки мешали в среднем 74% предприятий расширять географию сбыта, вторая по частоте причина (низкие цены на новых рынках) упоминалась почти в два раза реже (38%). В лесопромышленном комплексе цена перевозок сдерживала расширение сбыта в среднем 53% предприятий и опережала низкие цены на 11 пунктов (в 2007—2008 гг. фактор «низких цен» в этой отрасли вышел на 1-е место). В последние годы транспортные тарифы начинают все больше беспокоить и пищевые предприятия. Впервые транспортные издержки вышли в этой отрасли на 1-е место в 2004 г., когда 92% предприятий отрасли планировали расширять географию сбыта. Столкнувшись с такой (в общем, нетипичной) для отрасли проблемой пищевые предприятия, с одной стороны, смогли расширить географию сбыта (см. табл. 19.10), а с другой — вынуждены были пересмотреть свои

территориальные притязания: склонность к выходу на новые рынки сбыта снизилась в отрасли в 2007—2008 гг. до абсолютного минимума (см. табл. 19.11). Больше всего волнуют транспортные издержки машиностроительные предприятия. В среднем эта проблема занимает в отрасли только 7-е место. В условиях промышленного роста издержки вывоза своей продукции на новые территории волнуют только 13—18% машиностроительных заводов, и занимала эта помеха в 2007—2008 гг. лишь 8-е место.

Ограничение «жесткое противодействие традиционных производителей» занимает в среднем 3-е место с 30% упоминаний по результатам всех четырех опросов. При этом в течение 2001—2006 гг. с сопротивлением традиционных производителей сталкивалось только 25—29% предприятий, а в 2007—2008 гг. противодействие стали ощущать уже 40%. Рост на 15 пунктов оказался самым большим ростом среди всех помех за все годы мониторинга. Похоже, что предприятия начали не только активную экспансию на другие территории, но серьезно озаботились защитой своих рынков от ворягов. В машиностроении противодействие традиционных производителей стало в 2007—2008 гг. самой массовой помехой расширению географии сбыта: ее упоминание возросло до 48%, тогда как ранее это препятствие называли только 25—29% заводов. На 2-е место вышла рассматриваемая помеха в металлургии и промышленности строительных материалов (табл. 19.14).

Таблица 19.14

Ранг ограничения «жесткое противодействие традиционных производителей» в отраслях

	2001—2002	2003—2004	2005—2006	2007—2008
Металлургия	4	3	4	2
Химия и нефтехимия	3	5	6	5
Машиностроение	6	6	2	1
ЛПК	7	9	5	8
Стройиндустрия	7	6	2	2
Легкая	8	8	8	6
Пищевая	3	2	5	3

Источник. Опросы ИЭПП.

Привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям лишь немного (в среднем) уступает предыдущей помехе по распространенности в российской промышленности. Обычно от этой помехи страдало 25—29% предприятий, за исключением 2003—2004 гг., когда она мешала 35% предприятий. В 2007—2008 гг. о вреде такой привязанности говорило 29% производителей. Она занимает, как правило, третьи места в отраслевых рейтингах. Исключением стали лесопромышленный комплекс (6-е место) и металлургия (5-е место).

Отсутствие информации о ситуации на новых рынках близко по уровню распространенности в промышленности к предыдущим двум помехам: в среднем 28% предприятий эта проблема мешает продвигать свою продукцию на новых территориях. Чаще всего страдают от недостатка информации предприятия машиностроения, лесопромышленного комплекса и легкой промышленности (3-и места в отраслевых рейтингах). А металлурги, химики и нефтехимики достаточно хорошо осведомлены о ситуации на новых территориях: в этих отраслях недостаток ин-

формации занимает в среднем только 6-е и 7-е места соответственно. Однако в 2007—2008 гг. информационная обеспеченность территориальных притязаний этих отраслей снизилась. Недостаток информации вышел на 4-е и 2-е места в отраслевых рейтингах (27 и 36% упоминаний). Причиной этого может быть уже состоявшееся освоение близких и известных рынков и необходимость идти на новые неизвестные территории.

Административные барьеры расширению географии сбыта занимают, по оценкам предприятий, последние места в общем рейтинге помех. И поддержка властями традиционных производителей, и преимущества конкурентов вследствие обладания уникальными источниками сырья, энергии, технологиями, патентами, лицензиями упоминается в среднем 16% предприятий, и эта частота незначительно меняется во времени (табл. 19.15), т. е. административные барьеры в 2007—2008 гг. являлись самыми низкими барьерами на пути расширения географии сбыта для российских промышленных предприятий. А то обстоятельство, что изменения частоты упоминания этих помех между 2000 и 2006 гг. составило только 2 п. п., говорит об отсутствии прогресса в борьбе федеральных властей с административными барьерами на путях свободного перемещения товаров и услуг по территории страны. Однако минимальный уровень вреда этих помех и его стабильность может означать и то, что основная работа по «снятию» административных барьеров проделана раньше, а используемые в ней приемы уже не ощущаются предприятиями. Отсюда следует вывод: надо либо искать новые подходы и пытаться с их помощью полностью исклЮчить проблему, либо переключиться на снятие других барьеров, с которыми сталкиваются сейчас больше всего производителей.

Самое высокое место в отраслевом рейтинге (см. табл. 19.15) помеха «поддержка властями традиционных производителей» занимала в 2007—2008 гг. в металлургии (7-е место и 21% упоминаний) и промышленности строительных материалов (8-е место и 17% упоминаний). Правда, в стройиндустрии предыдущий опрос (2004 г. о периоде 2005—2006 гг.) зарегистрировал резкий взлет упоминания помехи (до 41% после 10—11%). Скорее всего, это связано с бумом жилищного строительства в стране, ростом спроса на строительные материалы и попытками производителей из регионов с невысокими объемами строительства проникнуть на территории, отличающиеся хорошей динамикой вводов жилья.

Таблица 19.15

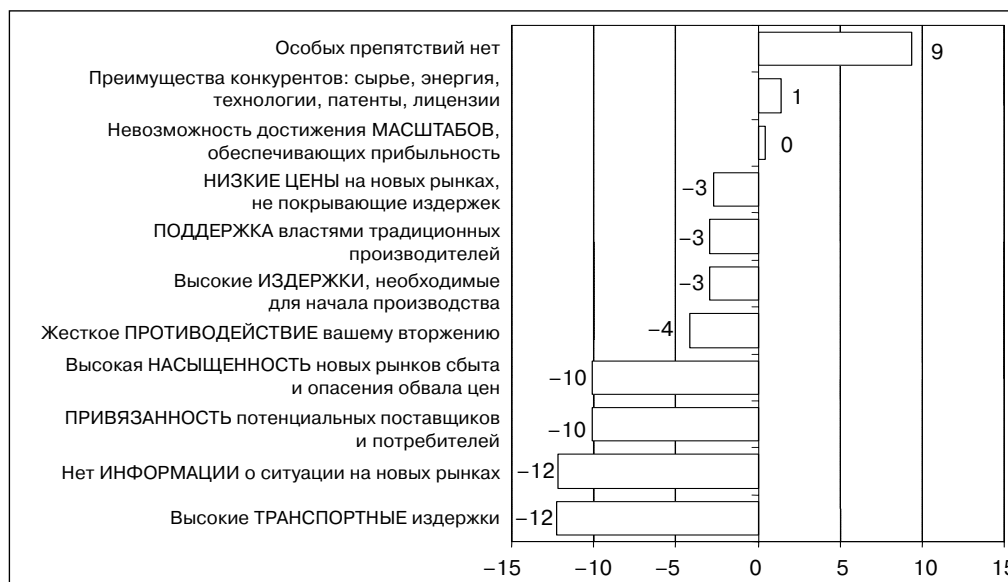
**Ранг ограничения «поддержка властями традиционных производителей»
в отраслях, 2001—2008 гг.**

	2001—2002	2003—2004	2005—2006	2007—2008
Металлургия	10	5	6	7
Химия и нефтехимия	10	9	10	9
Машиностроение	9	8	7	10
ЛПК	8	10	10	11
Стройиндустрия	9	9	3	8
Легкая	10	9	7	9
Пищевая	10	8	8	10

Источник. Опросы ИЭПП.

Оценки ограничений для периода 2005—2006 гг. формировались в конце 2004 г., когда российская промышленность находилась на подъеме: и фактические изменения основных индикаторов, и, что самое главное, прогнозы изменения спроса и выпуска достигли тогда рекордных значений. Руководители предприятий с оптимизмом смотрели в будущее. В этих условиях, скорее всего, несущественные («дежурные», как называют по инерции) помехи росту выпуска уходили в тень, и предприятиями назывались действительно принципиальные помехи расширению географии сбыта. Поэтому анализ разностей упоминания помех для 2003—2004 и 2005—2006 гг. может показать наиболее существенные помехи, сохраняющие свое сдерживающее влияние даже в условиях промышленного роста и оптимизма ожиданий.

Самой неустойчивой помехой расширению географии сбыта при экономическом росте оказались «высокие транспортные издержки» и «отсутствие информации о ситуации на новых рынках» (рис. 19.14). Частоты их упоминания снизились на 12 п. п., что является абсолютным рекордом для всех отслеживаемых помех. Впрочем, такой перепад в условиях растущего спроса и оптимистичных прогнозов выглядит вполне естественным. Существовавший тогда «навес» производственных мощностей позволял без особых усилий и довольно быстро расширить производство, поэтому единственной проблемой оставались транспортные издержки. Рост оптимизма позволял пренебречь и низкой информационной обеспеченностью планов территориальной экспансии: если хорошо у нас и хорошо в целом по промышленности, то хорошо и в других местах. Меньше стали беспокоить тогда предприятия и привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям и высокая насыщенность новых рынков и опасения обвала цен на них. В условиях растущего спроса места на рынке, по мнению предприятий-экспансионистов, должно хватить всем, а поставщиков можно переманить более привлекательными ценами и объемами закупок.



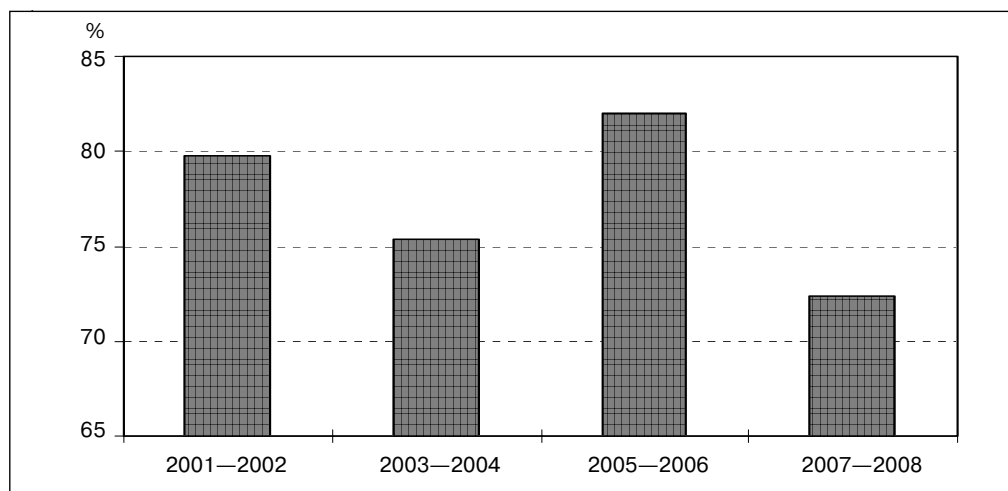
Источник. Расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Рис. 19.14. Изменение частоты упоминания помех расширению географии сбыта между 2003—2004 и 2005—2006 гг., процентные пункты

Однако даже в условиях промышленного роста российские предприятия не рассчитывают на снисхождение конкурентов: помеха «жесткое противодействие вторжению со стороны традиционных производителей» потеряла только 4 пункта. В основном — за счет пищевой промышленности (–20 п. п.), металлургии (–16 п. п.), химии и нефтехимии (–9 п. п.). Опасения усиления сопротивления старожил рынков преобладали в стройиндустрии (+19 п. п.) и лесопромышленном комплексе (+14 п. п.). Аналогичная ситуация (т. е. отсутствие значительного снижения высоты барьера) складывается и с другими помехами. Их тоже можно считать действительно устойчивыми, поскольку они меньше (перепад менее 5 п. п.) подвержены росту оптимизма в промышленности и сохранили свое негативное воздействие практически в тех же масштабах.

19.4.4. Проблемы выхода на новые продуктовые рынки сбыта

Стремление предприятий к увеличению объемов производства за счет создания новых видов продукции также сталкивается с серьезными и принципиально не изменившимися за семь последних лет препятствиями. Намерения разработать и выпускать новую продукцию имели в 2007–2008 гг. только 72% предприятий. Это худший результат мониторинга, начатого ИЭПП в 2000 г. (рис. 19.15).



Источник. Расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Рис. 19.15. Склонность российской промышленности к освоению новой продукции

Максимальную склонность к освоению новой продукции опросы зарегистрировали в 2005–2006 гг., когда 82% промышленных предприятий намеревались осваивать новую для себя продукцию. Таким образом, за 2 года этот показатель потерял 10 п. п. — более чем серьезная проблема для экономики, не «страдающей» от избытка инновационной активности в промышленности.

Однако планы по созданию новой продукции сильно отличаются по отраслям. Наиболее вероятно создание новых продуктов в ближайшие два года в машиностроении (там о таких намерениях заявили 87% предприятий) и черной металлургии (81%). Второй эшелон занимают химия и нефтехимия (68%), легкая (67%) и пищевая (62%) отрасли. Самые скромные планы демонстрируют стройиндустрия (45%), цветная металлургия (43%) и лесопромышленный комплекс (43%, в «чисто» мебельном производстве этот показатель составляет 76%).

Подотрасли (по ОКВЭД) машиностроения также различаются по готовности создавать новые продукты, но не так сильно как отрасли промышленности между собой. Самые умеренные планы по освоению новых продуктов почти всегда имели место в производстве электрических машин и электрооборудования. Лишь в планах на 2005—2006 гг. в этой подотрасли была зарегистрирована 100% готовность создавать новые изделия. Однако столкнувшись, по-видимому, с реальными проблемами этого процесса, предприятия электротехмаша уже в конце 2006 г. существенно пересмотрели свои инновационные планы в части создания новых продуктов. В 2007—2008 гг. только 78% (потери составили 22 п. п.) производителей электрического оборудования были готовы продолжить борьбу за разработку и вывод на рынок новых изделий. Такого резкого снижения склонности к созданию новых продуктов в машиностроении не регистрировалось. В других же отраслях планы мало менялись в течение всего периода мониторинга.

Больше возможностей для создания новых продуктов имеют более крупные предприятия. Но и лидеры индустрии не смогли избежать корректировки планов разработки новых продуктов. В 2007—2008 гг. только 73% предприятий с числом занятых более 2000 человек планировали разрабатывать новые продукты, тогда как в прежние годы их доля доходила до 82%. Среди производителей с числом занятых до 500 человек такие планы есть только у 65% (абсолютный рекорд — 78% — зарегистрирован для 2005—2006 гг.).

Как показывают опросы ИЭПП, снижение интенсивности планов создания новой продукции в 2007—2008 гг. обусловлено всем комплексом отслеживаемых в ходе мониторинга причин. Ни одна из помех в последние годы не упоминалась реже, чем за два года до этого. Более того, упоминание четырех сдерживающих факторов в 2007—2008 гг. либо сохранилось на максимальном уровне, либо достигло максимума. Особенно настораживающе выглядит 16% упоминание преимущества конкурентов вследствие обладания уникальными источниками энергии, сырья, технологиями, патентами и лицензиями. Понятно, что из этого списка больше всего предприятия волнуют энергия и сырье. Патенты и лицензии — не самые обязательные атрибуты современной российской промышленности.

Основной помехой создания новой продукции все годы мониторинга предприятия считают «высокие издержки, необходимые для начала производства» (табл. 19.16). В последнем опросе частота упоминания этой помехи составила в целом по промышленности 65% (максимум — 73% — пришелся на 2001—2002 гг.). Второе место всегда занимала «невозможность достижения масштабов производства, обеспечивающих прибыльность» (2007—2008 гг. — 43%, максимум был получен в 2003—2004 гг. — 47%). На третьем месте традиционно упоминаются низкие цены на новых рынках, не покрывающие издержек. Сочетание этих трех взаимосвязанных причин с тем обстоятельством, что кредиты в промышленности в основном используются для пополнения оборотных средств (59% предприятий) и только 38% производителей привлекают их для модернизации производства, говорит о наличии серьезных и сохраняющихся помех инновационному пути развития российской промышленности.

Таблица 19.16

**Препятствия освоению новой продукции в российской промышленности
в 2001—2008 гг., % к числу ответивших**

	2001—2002	2003—2004	2005—2006	2007—2008
1. Нет информации о ситуации на новых рынках	21	20	13	16
2. Низкие цены на новых рынках, не покрывающие издержек	25	31	27	29
3. Насыщенность новых рынков сбыта и опасения обвала там цен	13	16	12	17
4. Жесткое противодействие традиционных производителей	11	16	11	16
5. Поддержка местными властями традиционных производителей	5	12	3	4
6. Привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям	12	13	13	13
7. Высокие издержки, необходимые для начала производства новой продукции	73	72	63	65
8. Высокие транспортные издержки	15	20	7	11
9. Невозможность быстрого достижения масштабов производства и сбыта, обеспечивающих прибыльность	46	47	38	43
10. Преимущества конкурентов вследствие обладания уникальными источниками сырья, энергии, технологиями, патентами, лицензиями	15	19	14	20
11. Особых препятствий нет	13	7	19	12

Источник. Опросы ИЭПП.

Высокие издержки начала производства являются самой распространенной помехой во всех отраслях российской промышленности. При этом частота их упоминания в последнем опросе практически одинакова в машиностроении, легкой и пищевой отраслях (табл. 19.17). В начале мониторинга (конец 2000 г.) в машиностроении этот фактор упоминался 81% предприятий, тогда как в двух других отраслях — только 59%, т. е. произошло определенное межотраслевое выравнивание условий начала производства новой продукции. Резкий «провал» частоты упоминания этой основной помехи в пищевой отрасли в конце 2004 г. сочетается с активизацией планов по созданию новых продуктов (рост до 78% предприятий после 59% в предыдущие два года). Видимо, пищевые предприятия, воодушевленные ростом доходов населения и возможностью привлечения инвестиций, предполагали расширить выпуск за счет выхода на новые продуктовые рынки. Но уже следующий опрос в конце 2006 г. показал, что радужные надежды разбились о прозу российской экономики: конкретизация инвестиционных планов продемонстрировала большинству предприятий отрасли дороговизну инвестиционного входа на новые рынки даже в условиях промышленного роста. В 2007—2008 гг. высокие издержки мешали, как никогда, большому числу пищевых предприятий внедрять новые продукты.

Вторая по значимости причина (невозможность быстрого достижения масштабов производства и сбыта, обеспечивающих прибыльность) стоит на 2-м месте

в машиностроении и пищевой промышленности, и на 3-м в последнее время — в легкой. В этой отрасли на 2-е место вышел фактор низких цен на новых рынках, не покрывающих издержек начала производства.

Таблица 19.17

Препятствия освоению новой продукции в машиностроении, легкой и пищевой отраслях в 2001—2008 гг., % к числу ответивших

	2001—2002			2003—2004			2005—2006			2007—2008		
	М	Л	П	М	Л	П	М	Л	П	М	Л	П
1. Нет информации о ситуации на новых рынках	21	18	24	19	19	13	12	17	11	18	6	11
2. Низкие цены на новых рынках, не покрывающие издержек	21	34	25	44	20	24	33	35	13	34	46	30
3. Насыщенность новых рынков сбыта и опасения обвала там цен	8	13	21	17	14	7	12	20	19	17	15	21
4. Жесткое противодействие традиционных производителей	12	9	16	15	7	16	7	2	16	19	10	19
5. Поддержка местными властями традиционных производителей	5	8	5	14	3	4	3	2	9	4	1	10
6. Привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям	11	12	16	14	15	14	10	8	29	9	12	13
7. Высокие издержки, необходимые для начала производства новой продукции	81	59	59	70	73	61	70	64	39	71	68	67
8. Высокие транспортные издержки	13	20	8	11	5	16	3	3	12	6	11	17
9. Невозможность быстрого достижения масштабов производства и сбыта, обеспечивающих прибыльность	54	43	40	52	48	34	46	23	26	48	38	59
10. Преимущества конкурентов вследствие обладания уникальными источниками сырья, энергии, технологиями, патентами, лицензиями	15	22	15	19	16	14	14	14	7	19	23	18
11. Особых препятствий нет	7	14	26	8	7	13	13	13	29	5	28	2

Примечание. М — машиностроение, Л — легкая промышленность, П — пищевая промышленность.

Источник. Опросы ИЭПП.

Сопrotивление входу на новые рынки сбыта со стороны традиционных производителей наиболее сильно в пищевой промышленности. По всем трем составляющим (противодействие самих производителей, привязанность к ним поставщиков и потребителей, поддержка их местными властями) пищевая отрасль занимает первые места. И это не удивительно: отрасль находится в самом благоприятном по сравнению с другими отраслями положении, она лучше всего защищена от импорта и имеет самый высокий уровень внутрироссийской конкуренции, что и заставляет пищевые предприятия наиболее жестко отстаивать свои позиции. Со всем другая ситуация в легкой промышленности: здесь почти отсутствует поддержка местными властями «своих» производителей, всегда было минимальное сопротивление традиционных производителей и невысокая (по крайней мере,

последнее время) привязанность к ним поставщиков и потребителей. Машиностроительные предприятия в основном сами «защищают» свои рынки, почти не прибегая к помощи властей, но стараясь привязать к себе поставщиков и потребителей.

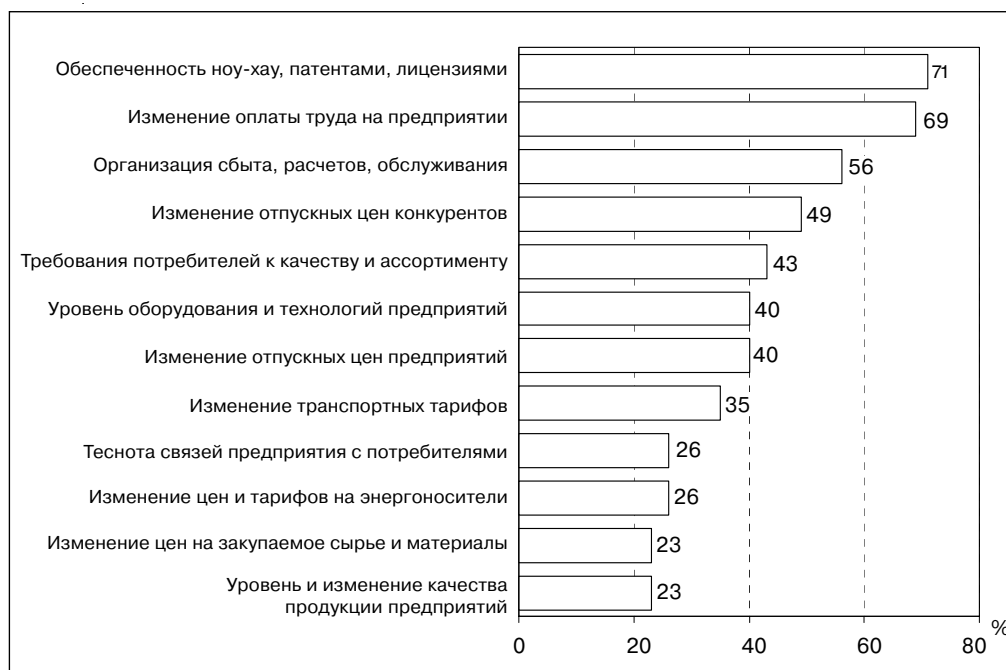
19.5. Конкурентоспособность российской промышленности: приоритеты предприятий

Производители лучше, чем кто бы то ни было, представляют ситуацию на своих рынках сбыта, плюсы и минусы своей продукции, плюсы и минусы продукции конкурентов. Поэтому анализ реального использования имеющихся в распоряжении предприятий рычагов (факторов) формирования конкурентоспособности и направления их воздействия на конкурентоспособность выпускаемой продукции позволяет взглянуть на проблему конкурентоспособности во многом по-новому и внести коррективы в национальную экономическую политику с целью объединения усилий государства и производителей. Источником данных для исследования стали опросы руководителей предприятий обрабатывающих отраслей промышленности, проведенные ИЭПП в 2006—2007 гг. по панели конъюнктурных опросов.

19.5.1. Особенности приоритетов производителей

Далеко не все факторы, которые, по мнению экономических властей и аналитиков, должны влиять на конкурентоспособность промышленной продукции, учитывались российскими производителями при проведении конкурентной политики в 2005—2006 гг. Если низкое значение, которое придают предприятия фактору обеспеченности ноу-хау, патентами и лицензиями, стало уже привычным и мало кого удивляющим фактом, то почти такое же по масштабам безразличия предприятий к фактору размеров зарплат в контексте оценки конкурентоспособности продукции выглядит несколько неожиданно (рис. 19.16). Оказывается, более двух третей производителей (69%) либо считают, что зарплата не влияла на конкурентоспособность выпускаемой ими продукции, либо затруднились оценить такое влияние. Так что рассчитывать на то, что предприятия будут сдерживать рост зарплат и наращивать производительность труда, достаточно сложно. Еще одним аргументом в пользу этого является то обстоятельство, что сами руководители предприятий (а таких среди наших респондентов около 90%) считают, что уровень зарплат рабочих и ИТР на предприятиях, которыми они руководят, «ниже нормы». Таких оценок в 2007 г. было получено 40—45%. Особенно много подобных ответов на небольших предприятиях, а также в легкой, химической, нефтехимической и машиностроительной отраслях. 54% государственных предприятий также отмечают, что средняя зарплата их работников находится «ниже нормы». По-видимому, это обстоятельство напрямую связано с дефицитом кадров: многие предприятия не могут нанять достаточное количество работников из-за низкой зарплаты.

На третьем месте по этому антирейтингу находится фактор «организация сбыта, расчеты, послепродажного обслуживания». Ему не придают значения 56% предприятий, что тоже выглядит, к сожалению, нормальным для отечественной промышленности. Почти половина предприятий (4-е место) не учитывают изменение цен конкурентов, что может объясняться, скорее всего, нешироким пространением ценовой составляющей в конкурентной борьбе.



Источник. Расчеты по результатам опросов ИЭПП.

Рис. 19.16. Уровень безразличия предприятий к факторам формирования конкурентоспособности в 2005–2006 гг.

На другом полюсе факторов, которым предприятия уделяют максимальное внимание при оценке конкурентоспособности, находятся факторы качества выпускаемой продукции, цен на сырье, материалы и энергоносители, а также теснота связей с потребителями. Только 23–26% предприятий считают, что эти факторы не влияют на конкурентоспособность выпускаемой продукции. Наличие в этой группе фактора «уровень и изменение качества продукции предприятий» выглядит более чем вдохновляюще: предприятия уделяли качеству выпускаемой продукции максимальное внимание при формировании конкурентной политики.

Таблица 19.18

Предполагаемое влияние основных факторов на конкурентоспособность продукции российской обрабатывающей промышленности в 2007 г., %

1	Фактор отсутствовал или не учитывался	Влияние на конкурентоспособность продукции			Сложно оценить	Баланс (рост-снижение)
		в сторону роста	никак не влиял	в сторону снижения		
1	2	3	4	5	6	7
1. Изменение отпускных цен предприятий	3	27	24	34	13	-7
2. Изменение отпускных цен конкурентов	5	21	14	26	33	-5

Окончание табл. 19.18

1	2	3	4	5	6	7
3. Изменение требований потребителей к качеству и ассортименту продукции	3	41	19	20	18	21
4. Уровень оборудования и технологий предприятий	5	46	21	18	11	28
5. Уровень и изменение качества продукции предприятий	1	74	12	5	7	69
6. Изменение оплаты труда на предприятии	10	15	38	17	21	-2
7. Изменение цен на закупаемое сырье и материалы	2	11	13	56	18	-45
8. Изменение цен и тарифов на энергоносители	2	9	15	59	15	-50
9. Изменение транспортных тарифов	5	8	15	49	22	-41
10. Обеспеченность предприятия ноу-хау, патентами, лицензиями	20	37	17	2	24	35
11. Организация сбыта, расчетов, послепродажного обслуживания	13	42	24	5	17	37
12. Теснота связей предприятия с потребителями	2	72	10	1	15	71

Источник. Майский (2007 г.) опрос ИЭПП.

Уровень безразличия российских предприятий к факторам, формирующим конкурентоспособность выпускаемой продукции, в целом в 2007 г. принципиально не изменился (табл. 19.18). Единственным значимым сдвигом в приоритетах предприятий стало снижение безразличия по отношению к обеспеченности предприятия ноу-хау, патентами, лицензиями. Если в предыдущие два года этот фактор не использовали, не имели от него эффекта или затруднялись оценить его воздействие 71% предприятий, то в 2007 г. таковых было только 61%. Тоже, конечно, много, но все-таки некоторый прогресс есть. Не изменилось отношение предприятий к оплате труда как фактору конкурентоспособности выпускаемой продукции. По-прежнему 69% производителей не смогли спрогнозировать его влияние. И также больше всего определенности у предприятий по поводу значимости для конкурентоспособности качества выпускаемой продукции (только 20% предприятий считают, что этот фактор не важен, не имеет влияния или затрудняются с оценкой его воздействия на конкурентоспособность). Несколько возросла, что, впрочем, вполне естественно, неопределенность в отношении цен на сырье, транспортных и энерготарифов.

19.5.2. Как российские предприятия добиваются конкурентоспособности

Наиболее эффективным (распространенным) средством повышения конкурентоспособности в российской промышленности в 2005—2006 гг. было поддержание тесных связей с потребителями продукции: только 2% предприятий снизили свою конкурентоспособность из-за проблем в этой области, тогда как 72% обратили этот фактор себе во благо (табл. 19.19). В наибольшей степени здесь преуспели металлурги, химики и нефтехимики, машиностроители и легкая промышленность.

Таблица 19.19

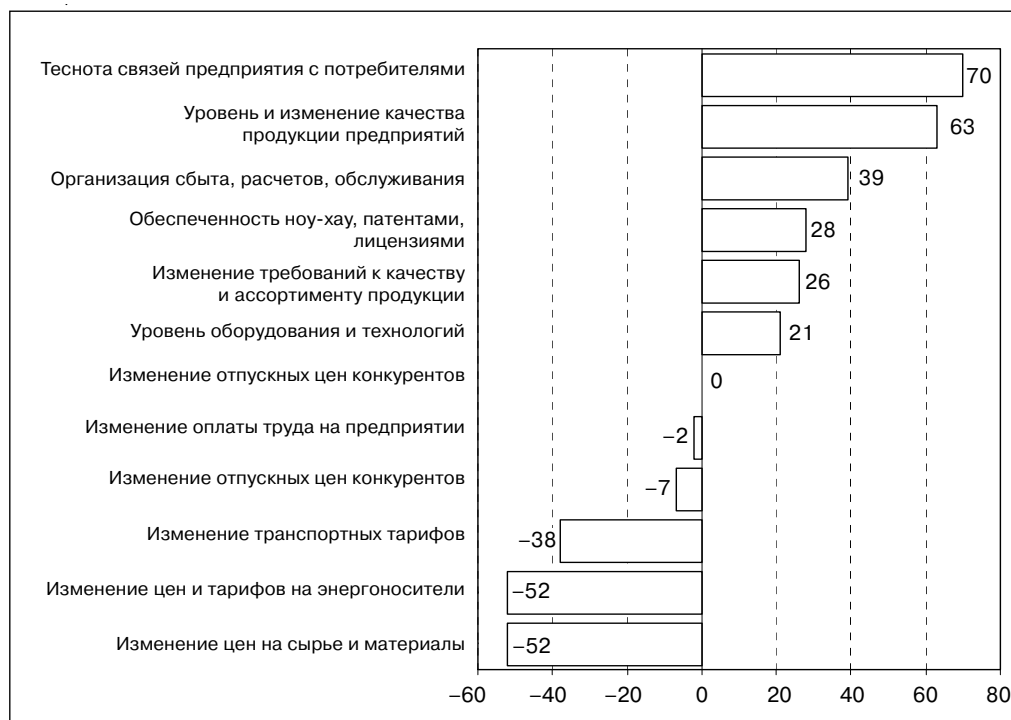
**Фактическое влияние основных факторов на конкурентоспособность продукции
российской обрабатывающей промышленности в 2005—2006 гг., %**

	Фактор отсутствовал или не учитывался	Влияние на конкурентоспособность продукции			Сложно оценить	Баланс (рост-снижение)
		в сторону роста	никак не влиял	в сторону снижения		
1. Изменение отпускных цен предприятий	5	30	23	30	12	0
2. Изменение отпускных цен конкурентов	7	22	19	29	23	-7
3. Изменение требований потребителей к качеству и ассортименту продукции	9	42	18	16	16	+26
4. Уровень оборудования и технологий предприятий	9	40	23	19	8	+21
5. Уровень и изменение качества продукции предприятий	3	70	12	7	8	+63
6. Изменение оплаты труда на предприятии	15	14	40	16	14	-2
7. Изменение цен на закупаемое сырье и материалы	3	12	9	64	11	-52
8. Изменение цен и тарифов на энергоносители	2	11	14	63	10	-52
9. Изменение транспортных тарифов	7	13	19	51	9	-38
10. Обеспеченность предприятия ноу-хау, патентами, лицензиями	24	29	19	1	28	+28
11. Организация сбыта, расчетов, послепродажного обслуживания	15	41	25	2	16	+39
12. Теснота связей предприятия с потребителями	3	72	9	2	14	+70

Источник. Майский (2007 г.) опрос ИЭПП.

Второе место в рейтинге способов повышения конкурентоспособности занимает фактор «уровень и изменение качества продукции предприятий» (рис. 19.17). Это вселяет уверенность, что предприятия не только понимают необходимость повышения качества продукции, но и максимально широко прибегают к этому аргументу в конкурентной борьбе. Наибольший положительный вклад в рост конкурентоспособности внесла «борьба за качество» в легкой промышленности (+76 б. п.), ЛПК (+75 б. п.) и черной металлургии (+73 б. п.). Заметим, что ни в одной из отраслей не получено отрицательных балансов, т. е. все отрасли промышленности предпринимали (или считали, что предпринимает) достаточно усилий в этой области, и результатом стало увеличение отраслевой конкурентоспособности за счет роста качества выпускаемой продукции. Третье место среди мер повышения конкурентоспособности (с большим отрывом от первых двух) занимает фактор «организация сбыта, расчетов, послепродажного обслуживания». Достаточно широкая распространенность этого аргумента и положительный эффект тоже следует расценивать как положительный сигнал: российская промышленность думает не только о том, как произвести, но и как продать, а потом обслужи-

вать свою продукцию. Однако успехи здесь пока незначительны. Удобство расчетов за продукцию и послепродажный сервис остаются сравнительно незначительными конкурентными преимуществами российской продукции и на внутреннем, и на внешнем рынке.



Источник. Расчеты по результатам майского (2007 г.) опроса ИЭПП.

Рис. 19.17. Балансы влияния факторов на конкурентоспособность в 2005–2006 гг., процентные пункты

Самым эффективным способом укрепления конкурентоспособности в 2007 г., по мнению респондентов, по-прежнему будет оставаться поддержание и укрепление связей с потребителями продукции. Особенно уповали на этот аргумент в 2007 г. в машиностроении (+78 б. п.), пищевой промышленности (+75 б. п.), химии и нефтехимии (+68 б. п.). На втором месте останутся усилия по совершенствованию качества выпускаемой продукции, наиболее популярные в пищевой промышленности (+85 б. п.) и машиностроении (+72 б. п.). По-прежнему гораздо меньше отдачу ожидают предприятия от своих усилий по совершенствованию организации сбыта, расчетов и послепродажного обслуживания. Но во всех отраслях балансы положительные — все отрасли будут продолжать работать в этом направлении, в первую очередь — черная металлургия и машиностроение.

19.5.3. Помехи конкурентоспособности

Самое сильное негативное воздействие на конкурентоспособность продукции, по мнению предприятий, в последние два года оказывало изменение цен на сырье

и материалы: почти две трети предприятий признали отрицательное влияние этого фактора на конкурентоспособность и только 12% смогли обернуть указанное обстоятельство в свою пользу (баланс –52 пункта). Этот фактор негативно повлиял на конкурентоспособность во всех отраслях, особенно — в цветной металлургии (–86 б. п.), химии и нефтехимии (–75 б. п.) и легкой промышленности (–61 б. п.). А в пищевой отрасли влияние этого фактора было неоднозначным — суммарное отрицательное воздействие было минимальным (–1 б. п.), но при этом 80% предприятий отрасли смогли явно оценить его влияние на конкурентоспособность своей продукции, т. е. заявили либо о его положительном, либо отрицательном влиянии.

Столь же массовым было негативное воздействие на конкурентоспособность изменения цен и тарифов на энергоносители: 63% против 11%. Но от этого фактора отрасли пострадали более однородно. Минимальное негативное воздействие (–19 б. п.) имело место в промышленности строительных материалов, максимальное (–87 б. п.) — в цветной металлургии. Интенсивность негативного влияния в машиностроении оценивается балансом –54 б. п.

Третьим фактором, существенно снижавшим (–32 б. п.) конкурентоспособность продукции российской промышленности в 2005–2006 гг., было изменение транспортных тарифов. По отраслям его негативное воздействие изменялось от –63 б. п. в легкой промышленности и –60 б. п. в цветной металлургии до –8 б. п. в пищевой и –7 б. п. в лесопромышленной отрасли. Заметим, что влияние всех трех рассмотренных выше факторов зависит от отраслевой структуры издержек.

Также отрицательным, по мнению большинства предприятий, было и воздействие на конкурентоспособность выпускаемой продукции изменения цен конкурентов. Однако итоговый баланс этого фактора оказался небольшим по величине, что говорит о не слишком сильном (распространенном) влиянии фактора на конкурентоспособность.

Влияние на конкурентоспособность ценовой и зарплатной политики самих производителей оказалось в целом по промышленности нулевым. Однако по отраслям эффекты были как значимо положительные, так и значимо отрицательные. Из-за повышения зарплат большие потери конкурентоспособности были нанесены в цветной металлургии (баланс –56 б. п.) и легкой промышленности (–21 б. п.). Положительные эффекты были достигнуты в пищевой отрасли (+27 б. п.) и промышленности строительных материалов (+23 б. п.). Ценовая политика в наибольшей степени снизила конкурентоспособность продукции цветной металлургии (–42 б. п.), химии и нефтехимии (24 б. п.). Остальные отрасли в целом смогли повысить конкурентоспособность продукции за счет разумной ценовой политики и благоприятной ценовой конъюнктуры, особенно черная металлургия (+31 б. п.) и промышленность строительных материалов (+22 б. п.).

В 2007 г. остался прежним набор факторов, которые, по мнению предприятий, будут негативно влиять на конкурентоспособность в будущем. Как и ранее, в эту группу входят «изменение цен и тарифов на энергоносители» (–50 б. п.), «изменение цен на сырье и материалы» (–45 б. п.) и «изменение транспортных тарифов» (–41 б. п.). От роста энерготарифов пострадают (в смысле конкурентоспособности) все отрасли, особенно сильно — металлурги, химики и машиностроители. Минимальные потери от удорожания энергоносителей прогнозируются в пищевой отрасли и промышленности строительных материалов. Столь же безрадостны ожидания производителей и по поводу роста цен на сырье и материалы. От этого тоже пострадают все отрасли, самые пессимистичные прогнозы у пищевиков,

металлургов и химиков. И транспортных проблем при отстаивании своих конкурентных позиций тоже не избежит ни одна отрасль.

19.5.4. Результаты борьбы за конкурентоспособность

Основными конкурентными преимуществами своей продукции на внутреннем рынке российские предприятия и в 2006 г., и в 2007 г. считали длительные связи с потребителями (табл. 19.20). За год частота упоминания этого фактора выросла на 15 пунктов. В 2007 г. на него указывали уже более 70% предприятий, и он стал почти абсолютным лидером на отраслевом уровне. Только в пищевой промышленности он занимает 2-е 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 целиком 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. Как свидетельствует наш мониторинг помех, выходу на новые территориальные рынки сбыта, привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям мешает 25% российских предприятий расширять географию сбыта (3-е место в рейтинге помех после низких цен на новых рынках и транспортных издержек).

На второе место в рейтинге конкурентных преимуществ по распространенности в 2007 г. вышло «качество продукции». За год этот фактор прибавил 13 пунктов и уверенно ушел в отрыв от фактора «известности нашей марки (бренда)», с которым делил в 2006 г. 2—3-и места. Во всех обрабатывающих отраслях он упоминался в 2007 г. не менее половиной предприятий, а в легкой и пищевой лучшее качество продукции считают своим конкурентным преимуществом более 70% производителей. Наибольших успехов в увеличении конкурентных преимуществ за счет улучшения качества выпускаемой продукции добились химия и нефтехимия (53% в 2007 г. после 30% в 2006 г.), машиностроение (50% после 39%) и легкая промышленность (75% после 47%).

Таблица 19.20

Конкурентные преимущества продукции обрабатывающей промышленности на разных рынках, %

	Внутреннем		Внешнем	
	2006	2007	2006	2007
1	2	3	4	5
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

Окончание табл. 19.20

1	2	3	4	5
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

Источник. Январский (2006 г.) и майский (2007 г.) опросы ИЭПП.

Известность марки (бренда) производителя считается конкурентным преимуществом на 44% предприятий. Наиболее часто он становится конкурентным преимуществом в металлургии (57%), пищевой (46%), машиностроительной (43%), химической и нефтехимической отраслях (42%).

На четвертое место в 2007 г. вышла гибкость производителей по отношению к запросам заказчиков. В 2007 г. это обстоятельство считали своим преимуществом более трети предприятий. По отраслям частота упоминания фактора различается не сильно: от 41% в машиностроении (что логично, учитывая невысокую серийность большинства производств в отрасли) до 24% в пищевой и лесопромышленной отраслях.

Ценовые войны, как и год назад, занимают лишь 5-е место в рейтинге конкурентных аргументов российских предприятий. И распространенность этого фактора за год в целом по промышленности не увеличилась. Наиболее часто в 2007 г. использовали цены в конкурентной борьбе в ЛПК (51% предприятий), стройиндустрии (36%) и машиностроении (33%). Несомненной положительной оценки заслуживает и то обстоятельство, что в 2007 г. качество своей продукции считают конкурентным плюсом почти в два раза больше предприятий, чем более низкие цены на нее. В 2006 г. соотношение было явно хуже: 42% против 31%. Конкурентная борьба в российской промышленности становится более цивилизованной.

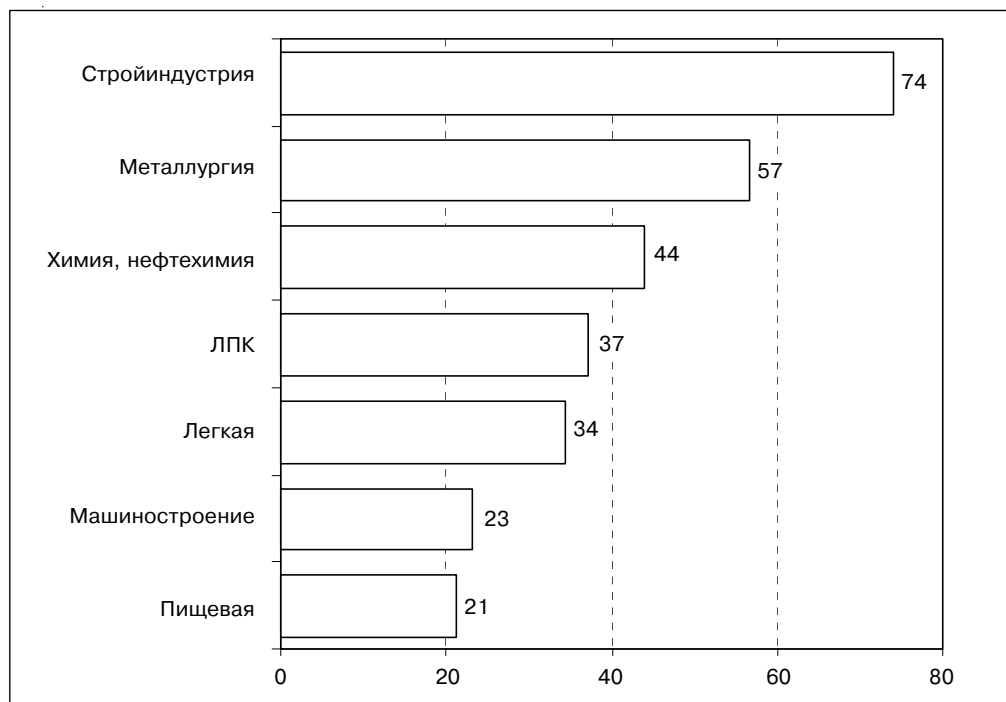
На внешних рынках сбыта российские предприятия чаще всего используют в конкурентной борьбе более низкие цены и длительные связи с потребителями. Но если распространенность первого фактора снизилась (до 52% против 59% в 2006 г.), то второго — возросла (52% против 38%). Очевидно, что обе тенденции имеют положительный характер и свидетельствуют о цивилизованном укреплении позиций российских предприятий на внешних рынках. Так же положительной оценки заслуживает и рост известности российских брендов за рубежом (3-е место в рейтинге). Этот фактор стал конкурентным преимуществом уже для 41% предприятий, наиболее часто он упоминается в металлургии, машиностроении и пищевой промышленности.

На четвертое место со значительным приростом за год (12 пунктов) вышел фактор «лучшее качество продукции». Если в 2006 г. это преимущество на внешних рынках имела лишь четверть российских предприятий, то в 2007 г. — уже 38%. Эти цифры выглядят вполне реальными, если учесть что они рассчитывались только для тех предприятий, которые реализуют свою продукцию на внешних рынках, а среди внешних рынков преобладают рынки ближнего зарубежья

(там, по данным опросов, продают продукцию 34% российских предприятий обрабатывающих отраслей), в Азии, Африке, Америке реализуют свою продукцию 21% всех предприятий, в странах Европы — 16%.

19.5.5. Конкурентоспособность: цена и качество борьбы с импортом

Опросы предприятий постоянно показывают, что достаточно большая доля российской промышленности не имеет на своих рынках сбыта конкурирующего импорта. По оценкам самих производителей (без предприятий электроэнергетики и топливной), около трети из них в 2007 г. не сталкивалась с импортом. По отраслям доля неконкурентных (с импортом) рынков колеблется от 74% (стройиндустрия) до 21% (пищевая) и эта доля достаточно близка (по крайней мере, в ранжировании) к интуитивным представлениям. Таким образом, немалая часть российских предприятий в силу особенностей производимой ими продукции, структуры и качества импорта по-прежнему не конкурирует с последним на своих рынках сбыта (рис. 19.18).



Источник. Расчеты по результатам апрельского (2007 г.) опроса ИЭПП.

Рис. 19.18. Доля рынков в отраслях (ОКОНХ) без конкуренции с импортом, %

В тех случаях, когда отечественным производителям приходится конкурировать с импортом, цены и качество российских товаров могут как превосходить цены и качество импортных, так и уступать им (табл. 19.21).

Таблица 19.21

**Структура конкурентоспособности российской продукции
по отношению к импорту, %**

Отрасли (по ОКОНХ)	На рынках нет конкурирующего импорта	«На равных»	Неконкурентоспособная продукция		Итого
			импортная	отечественная	
Все обрабатывающие	33	35	10	22	100
Металлургия	57	29	7	8	100
Химия и нефтехимия	44	32	1	23	100
Машиностроение	23	36	15	26	100
ЛПК	37	41	7	15	100
Стройиндустрия	74	17	6	3	100
Легкая	34	29	6	31	100
Пищевая	21	54	17	8	100

Источник. Расчеты по результатам апрельского (2007 г.) опроса ИЭПП.

Около половины (53%) российских предприятий, «имевших дело» с импортом (т. е. за 100% принимаются рынки, где имеется конкурирующий импорт) считают его качество примерно равным качеству своей продукции. Больше всего равнокачественных продуктов выпускается у нас в пищевой промышленности (87%), металлургии (64%) и машиностроении (52%). Только 9% российских предприятий оценивают качество своих товаров выше импорта. Максимум таких оценок получено в промышленности строительных материалов (19%), минимум — в машиностроении (5%). Последняя цифра выглядит более чемстораживающе. Превосходство импорта по качеству признают 38% российских предприятий. Самые пессимистичные настроения по поводу качества зарегистрированы в химии и нефтехимии, где более качественный импорт преобладает на 57% рынков, в ЛПК (48%) и машиностроении (42%).

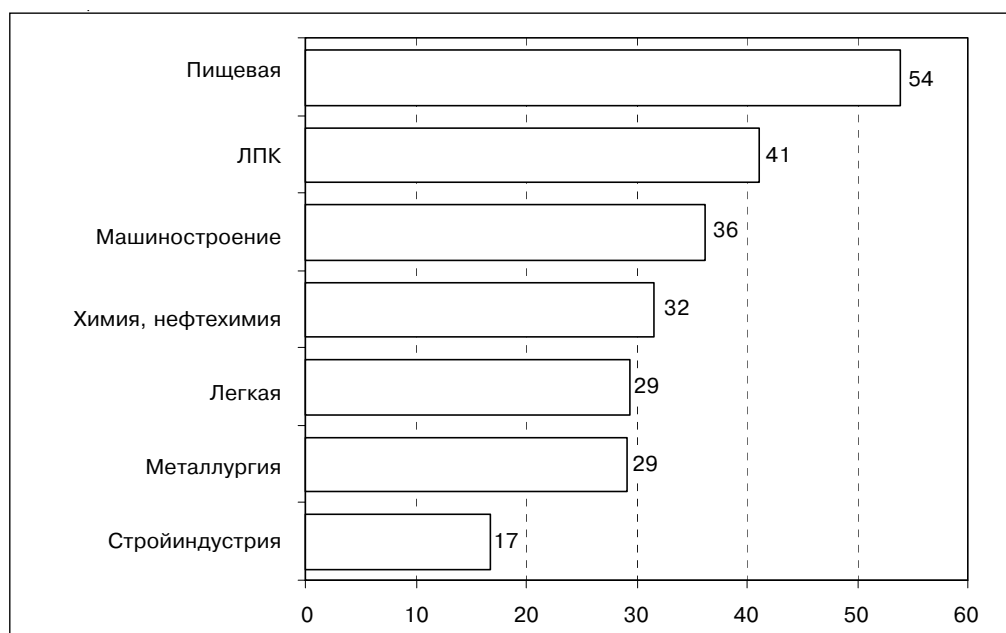
Что касается цен, то в целом по конкурентным с импортом рынкам обрабатывающих отраслей сложился примерный паритет: на 37% рынков цены импорта выше, на 35% — ниже цен российских товаров. 28% отечественных предприятий считают свои цены примерно равными ценам конкурирующего импорта. Абсолютные «ценовые проблемы» имеют только две отрасли: металлургия и легкая промышленность, где большинство российских предприятий считают цены конкурирующего импорта ниже своих цен. В других обрабатывающих секторах преобладают рынки, где импорт стоит дороже. И только в пищевой промышленности 66% предприятий имеют примерно равные с импортом цены.

Однако соотношение цен и качества российской продукции и конкурирующей с ней импорта показывает, что позиции отечественных производителей на конкурентных (с импортом) рынках далеко не так слабы, как это может показаться «в свете» бурного роста объемов ввоза, укрепления рубля и постоянных призывов к защите отечественного производителя. В пользу такого вывода говорят соотношения оценок цен и качества отечественной продукции и импорта, полученные у самих предприятий.

Во-первых, в целом по промышленности на 10% рынков импорт неконкурентоспособен в силу того, что его цены выше или равны ценам отечественной про-

дукции при таком же или более низком качестве ввозимых товаров. Больше всего таких рынков было в 2007 г. в пищевой (17%) и машиностроительной (15%) отраслях, напротив, меньше всего подобных рынков в легкой (5%), химической и нефтехимической (1%) промышленности. Основная часть импортной продукции на этих рынках стоит дороже отечественной при примерно одинаковом качестве изделий.

Во-вторых, большая часть рынков (35% в целом по обрабатывающей промышленности) имеет адекватное соотношение цен и качества отечественных товаров и ввезенных из-за рубежа (т. е. более высокое качество импорта сочетается с более высокой его ценой, равное — с равной ценой, а более низкое — с меньшей относительной российских товаров ценой). На таких рынках отечественные товары конкурируют (по соотношению «цена—качество») с импортом на равных (рис. 19.19). С большим отрывом от других отраслей по этому показателю лидирует пищевая промышленность (54% рынков). Иными словами, эта отрасль, имеющая наибольшую долю конкурентных с импортом рынков, вынуждена еще и отстаивать свои позиции в условиях равной (и поэтому, скорее всего, самой жесткой) борьбы с импортом. Машиностроение, имеющее вторую после легкой промышленности долю конкурентных рынков, борется с импортом на равных в 36% случаев. Еще реже удается вести равноправную конкурентную борьбу легкой промышленности (29%).



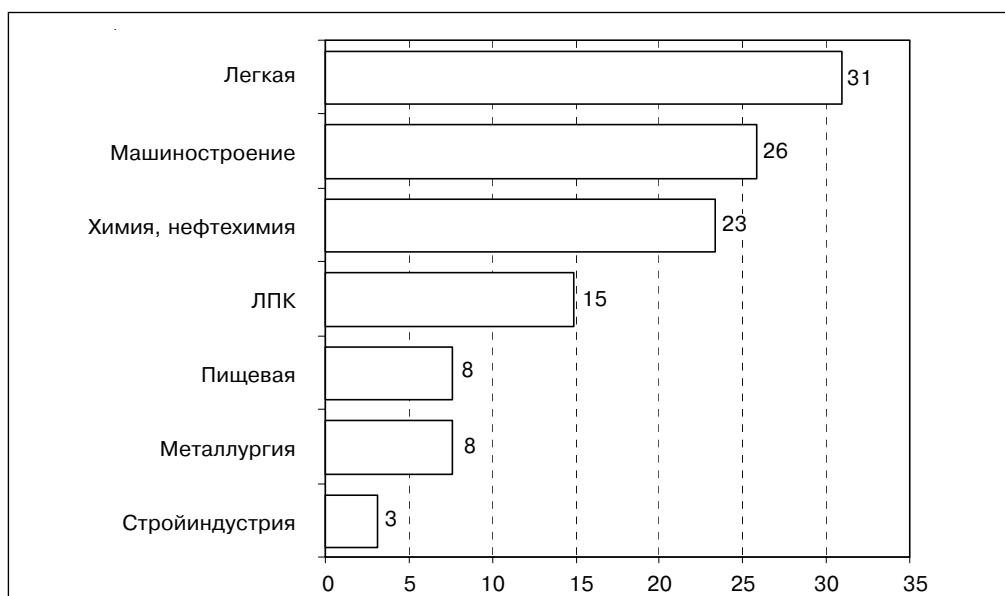
Источник. Расчеты по результатам апрельского (2007 г.) опроса ИЭПП.

Рис. 19.19. Доля рынков в отраслях (ОКОНХ), где импорт конкурирует с отечественной продукцией «на равных», %

При равной конкурентной борьбе импорт чаще имеет более высокое качество и более высокие цены, особенно на рынках химии и нефтехимии, машиностроения и легкой промышленности. А острота конкуренции в пищевой промышлен-

ности подчеркивается тем обстоятельством, что «борьба на равных» происходит там в подавляющем числе случаев при примерном равенстве цен и качества.

В-третьих, неконкурентоспособными признали свою продукцию лишь 22% предприятий обрабатывающих отраслей российской промышленности. Лидером этого антирейтинга стала, как и следовало ожидать, легкая промышленность (рис. 19.20). В этой отрасли 31% предприятий согласились (сами!), что выпускаемая ими продукция по качеству хуже или равноценна импорту, но продается по ценам, равным или более высоким, чем импортная. Чуть меньше таких рынков в машиностроении (26%), химии и нефтехимии (23%). Высокая конкурентоспособность пищевой промышленности подтверждается наличием там только 8% рынков, где отечественная продукция уступает по соотношению «цена—качество» импорту. Аналогичный процент в металлургии и меньший процент в стройиндустрии не так ценны в силу большей защищенности рынков этих отраслей от импорта.

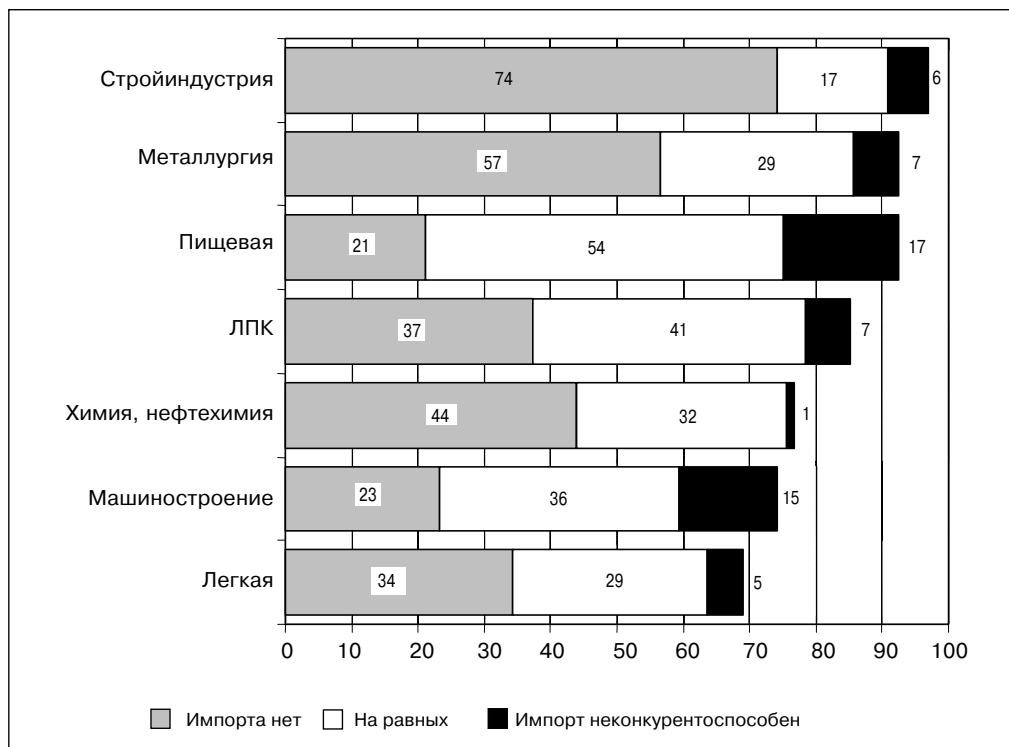


Источник. Расчеты по результатам апрельского (2007 г.) опроса ИЭПП.

Рис. 19.20. Доля рынков в отраслях (ОКОНХ), где отечественная продукция неконкурентоспособна, %

Таким образом, российские обрабатывающие предприятия считают, что конкурентоспособно (по отношению к импорту) около 78% производимой ими продукции. В эти 78% входят рынки, где просто нет импорта, где импорт неконкурентоспособен по соотношению «цена—качество» и где конкуренция с импортом идет на равных. По отраслям доля таких рынков составляла в 2007 г. от 97% в стройиндустрии до 69% в легкой промышленности (рис. 19.21).

В таких условиях нет ничего удивительного в том, что конкурирующий импорт считается российскими промышленными предприятиями далеко не самой сильной помехой увеличению выпуска. Во II квартале 2007 г. конкурирующий импорт находится лишь на 5-м месте по частоте упоминания среди препятствий роста. На первом месте впервые оказался недостаток квалифицированных кадров, что вы-



Источник. Расчеты по результатам апрельского (2007 г.) опроса ИЭПП.

Рис. 19.21. Доля рынков в отраслях промышленности, где импорта либо нет, либо он конкурирует с отечественной продукцией «на равных», либо неконкурентоспособен, %

глядит «нормальным» в условиях высоких темпов роста спроса и выпуска. Этот фактор оттеснил на 2-е и 3-е места две некогда самые тяжелые проблемы российской промышленности: нехватку оборотных средств и низкий внутренний спрос. На четвертое место вышел недостаток производственных мощностей. Во II квартале 2007 г. нехватка оборудования сдерживала рост производства уже четверти предприятий (абсолютный рекорд для 1993—2007 гг.).

Заключение

Рассматриваемые в настоящей главе новые показатели поведения российских промышленных предприятий, основанные на уникальных возможностях опросов предприятий, позволяют существенно расширить представление об особенностях промышленной динамики в 2000—2007 гг.

Во-первых, 15-летний мониторинг показал формирование в рассматриваемый период новой структуры ограничений промышленного роста. Низкий спрос и нехватка оборотных средств уступили место недостатку кадров и оборудования, конкуренции импорта. При этом последний фактор значительно превзошел свои

преддефолтные максимумы, что, впрочем, не мешало российской обрабатывающей промышленности показывать хорошие показатели роста.

Во-вторых, кадровый дефицит впервые был зарегистрирован опросами в 2000 г., а к концу рассматриваемого периода оказался самой распространенной и, похоже, почти непреодолимой в условиях экономического роста помехой. Сложнее всего в 2007 г. предприятиям было найти квалифицированных рабочих. А основной помехой при поиске всех категорий работников является уровень зарплат. При этом ненужные работники практически уже не мешают предприятиям проводить кадровую политику. Надежды на то, что иммигранты смогут решить кадровые проблемы российской промышленности, нет. Таким образом, только принципиальное изменение экономической динамики сможет снизить кадровый голод в российской промышленности, и то на короткое время.

В-третьих, принципиально новый подход к измерению конкуренции и ее мониторинг в течение 1995—2007 г. показал, что наиболее распространена в российской промышленности внутророссийская конкуренция, конкуренция с импортом явно уступает ей как по распространенности, так и интенсивности. В конце рассматриваемого периода показатели конкуренции стали снижаться. При этом представление самих производителей о реальной конкуренции на их рынках сбыта могут сильно отличаться от мнений экспертов и Правительства. Например, в 2007 г. предприятия легкой промышленности конкурировали с импортом только на 66% своих рынков, треть же рынков продукции отрасли была свободна от конкурирующего импорта. В результате оценки конкуренции с импортом в отрасли находятся между уровнями «слабая» и «умеренная». Аналогичная ситуация складывается и в машиностроении.

В-четвертых, возможность при помощи опросов получить прямые оценки влияния представительного набора факторов на формирование конкуренции показала, что реальная конкурентная среда в российской промышленности формируется как под воздействием факторов, находящихся вне компетенции (зоны ответственности) антимонопольного ведомства (потенциальные конкуренты, возможности ухода с рынков, курс рубля, удовлетворенность спроса), так и подвластных государственным органам. Основной заслугой антимонопольного ведомства и всего правительства в целом, которую признают и сами производители, является отсутствие административной защищенности рынков (квотирования, лицензирования, запретов ввоза/вывоза). Негативное же влияние на конкуренцию концентрации производства и транспортных издержек, несомненно, должно стать основной заботой государства в ближайшей перспективе.

В-пятых, российские предприятия активно осваивали новые территориальные рынки сбыта. Однако на этом пути предприятия сталкивались с немалыми трудностями. Основными помехами выходу на новые территориальные рынки сбыта всегда были помехи, имеющие экономическую природу. Административные барьеры упоминались, как правило, предприятиями реже. Стремление предприятий к увеличению объемов производства за счет создания новых видов продукции также наталкивалось на серьезные и принципиально не изменившиеся за семь последних лет препятствия.

В-шестых, приоритеты промышленных предприятий в политике конкурентоспособности не всегда совпадают с общепринятыми (теоретическими) представлениями. Например, более двух третей производителей (69%) либо считают, что зарплата не влияла на конкурентоспособность выпускаемой ими продукции, либо затруднились оценить такое влияние. Наиболее же эффективным (распростра-

ненным) средством повышения конкурентоспособности в российской промышленности в 2005—2006 гг. было поддержание тесных связей с потребителями продукции.

В-седьмых, немалая часть российских предприятий в силу особенностей производимой ими продукции, структуры и качества импорта по-прежнему не конкурирует с последним на своих рынках. А соотношение цен и качества российской продукции и конкурирующего с ней импорта показывает, что позиции отечественных производителей на конкурентных (с импортом) рынках далеко не так слабы, как это может показаться «в свете» бурного роста объемов ввоза, укрепления рубля и постоянных призывов к защите отечественного производителя.

Глава 20

Инвестиции в реальный сектор экономики

20.1. Особенности финансирования инвестиций в основной капитал

На этапе восстановительного роста инвестиционная деятельность предприятий ориентировалась, главным образом, на активное включение в производство неиспользуемых конкурентоспособных мощностей. С изменением конъюнктуры в структуре капитальных затрат стали повышаться расходы на реализацию высокоэффективных проектов по реконструкции и техническому перевооружению производства. Отличительной особенностью 2000—2007 гг. явилось повышение доли расходов на приобретение машин и оборудования в структуре инвестиционных расходов на фоне сокращения доли затрат на капитальный ремонт (табл. 20.1). Одним из основных факторов стало значительное опережение с 1999 г. роста машиностроения по сравнению с темпами промышленного производства и ВВП. Это свидетельствовало о достаточно гибкой и оперативной реакции производителей на изменения ситуации на внутреннем рынке.

Таблица 20.1

Структура инвестиций в основной капитал по видам,
% 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:								
в жилища	11,3	11,4	12,2	12,6	11,9	12,0	11,8	13,3
в здания (кроме жилых) и сооружения	43,1	41,8	41,0	43,5	41,9	40,4	40,9	42,5
в машины, оборудование, транспортные средства	36,6	35,0	37,7	37,1	40,4	41,1	40,5	37,4
прочие	9,0	11,8	9,1	6,8	5,8	6,5	6,8	6,8

Источник. Росстат.

Инвестиционная деятельность развивалась в направлении как роста масштабов, так и рационализации потоков ресурсов, используемых для воспроизводства основного капитала. Среди целей реализации осуществляемых инвестиционных

проектов повысилась роль таких, как качество продукции и ее соответствие современным стандартам, расширение ассортимента, снижение себестоимости. Однако при недостатке надлежащего оборудования общий низкий технико-технологический уровень производства не позволял повысить конкурентоспособность отечественных товаров относительно импортных аналогов.

Анализ динамики инвестиционной деятельности за 1990—2007 гг. показывает, что инвестиции в основной капитал составили примерно 57,3% от дореформенного уровня, в то время как объем основных фондов в национальной экономике увеличился на 21,2%, что объясняется особенностями переоценки основного капитала.

Высокая степень физического и морального износа основных фондов, неблагоприятная возрастная структура парка машин и оборудования является довольно жестким ограничением экономического роста. При длительно действующей тенденции к снижению доли валового накопления в основных фондах в ВВП произошло нарушение нормального цикла воспроизводства основных фондов. Расчеты структуры валового накопления в основных фондах показывают, что с 1995 г. в экономике наблюдалось абсолютное снижение объемов чистого накопления. В этих условиях инвестиционная деятельность ограничивалась функциями поддержания накопленного потенциала. Сопоставление динамики производства и характеристик использования труда и капитала показывает, что при тенденции к снижению технико-экономических показателей производственного аппарата, в промышленности произошел своеобразный «размен» факторов производства. Высокий уровень применения ручного труда и труда на устаревшем оборудовании в известной степени позволял компенсировать недостаток инвестиционных ресурсов и в то же время приводил к технологической стагнации производства. Ситуация усугублялась тем обстоятельством, что в ряде производств отмечалась тенденция к абсолютному уменьшению физического объема основных фондов. Рецессия основного капитала промышленности в наиболее острой форме проявилась в комплексе обрабатывающих производств, в частности, в машиностроительном и химическом комплексах, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды.

Изменение пропорций основных фондов по видам экономической деятельности в 2004—2007 гг.¹ протекало на фоне опережающего роста основных фондов в добыче полезных ископаемых относительно обрабатывающих производств и преодоления тенденции к сокращению объемов фондов в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды (табл. 20.2).

Таблица 20.2

**Индексы физического объема основных фондов
по видам экономической деятельности, % к предыдущему году**

	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5
Все основные фонды	101,6	101,9	102,4	103,0
из них по видам экономической деятельности:				
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	97,5	97,9	99,1	100,3
рыболовство, рыбоводство	99,1	99,0	99,8	99,8

¹ В связи с переходом статистического учета на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности сопоставимый ряд показателей публикуется с 2004 г.

Окончание табл. 20.2

1	2	3	4	5
добыча полезных ископаемых	105,0	104,6	105,4	106,4
обрабатывающие производства	103,7	103,8	104,1	104,9
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	100,4	100,7	100,9	101,6
Строительство	100,1	100,2	100,2	100,7
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	102,4	104,6	105,9	106,6
гостиницы и рестораны	101,6	102,1	102,5	102,6
транспорт и связь	102,1	102,5	102,8	103,2
финансовая деятельность	105,0	104,5	106,3	107,0
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	100,8	100,9	101,2	101,5
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	103,9	104,9	106,4	107,1
Образование	100,6	101,4	102,3	103,1
здравоохранение и предоставление социальных услуг	102,1	102,9	103,7	104,7
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	103,3	103,9	104,6	105,3

Источник. Росстат.

В 2004—2007 гг. при опережающем росте ввода в действие основных фондов относительно динамики ВВП фиксировалось повышение коэффициентов обновления основных фондов. Однако при продолжении политики сдержанного вывода из производства морально и физически изношенных основных фондов сохранилась тенденция к повышению степени их износа. Износ основных фондов добывающих производств в 2007 г. составил 53,3%, обрабатывающих — 46,8% и в производстве и распределении электроэнергии газа и воды — 51,4% (табл. 20.3).

Таблица 20.3

**Коэффициенты обновления, выбытия и степень износа основных фондов
по видам экономической деятельности**

	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5
Ввод в действие основных фондов, в % к предыдущему году	111,8	111,0	116,6	117,1
Основные фонды — в целом по экономике				
Степень износа основных фондов	42,8	44,3	45,4	46,3
Коэффициент обновления	2,7	3,0	3,4	3,9
Коэффициент выбытия	1,1	1,1	1,0	1,0
Добыча полезных ископаемых				
Степень износа основных фондов на начало года	55,4	53,2	53,0	53,3
Коэффициент обновления	5,3	5,1	5,9	н/д
Коэффициент выбытия	1,2	1,2	1,0	н/д

Окончание табл. 20.3

1	2	3	4	5
Обрабатывающие производства				
Степень износа основных фондов	47,9	47,7	47,4	46,8
Коэффициент обновления	5,0	5,4	5,9	н/д
Коэффициент выбытия	1,5	1,8	1,9	н/д
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды				
Степень износа основных фондов	55,4	52,3	50,3	51,4
Коэффициент обновления	1,9	2,1	2,3	н/д
Коэффициент выбытия	0,7	0,7	0,5	н/д
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство				
Степень износа основных фондов	46,4	46,8	46,0	44,8
Коэффициент обновления	2,2	2,4	3,3	н/д
Коэффициент выбытия	4,2	4,2	3,7	н/д
Строительство				
Степень износа основных фондов	39,5	42,9	46,9	47,9
Коэффициент обновления	2,5	2,9	3,3	н/д
Коэффициент выбытия	2,3	2,2	2,3	н/д

Источник. Росстат.

Негативное влияние на воспроизводство основных фондов оказывала и тенденция повышения расходов на капитальный ремонт. Высокая доля ремонта подтверждает тезис об ориентации инвестиционного процесса на дешевые и краткосрочные методы поддержания и обновления производственного аппарата. В результате инвестиционный спрос предъявляется на компоненты технического оборудования, которые можно заменить без долгосрочных инвестиций в основной капитал, что явилось своеобразной чертой инвестиционного процесса в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов. Соответственно в структуре инвестиций на оборудование доминирующая часть приходится на приобретение отдельных установок, а не на новые технологические линии и комплексы по выпуску новой продукции. Такая практика в долговременном аспекте привела к экономической и технологической стагнации. Созданный за предыдущие десятилетия производственный аппарат ориентирован на производство продукции в условиях замкнутой экономики и отсутствия конкуренции. В 2000—2007 гг. актуализировалась проблема обновления активной части основных фондов, качественного изменения технологического уровня производства, повышения его эффективности.

Вместе с тем анализ состояния основных фондов показывает, что преодоление их рецессии в 2000—2007 гг. не оказало заметного позитивного влияния на характеристики воспроизводственной структуры. При норме обновления основных фондов на уровне 3,9% и снижении коэффициента выбытия до 1,0% износ основных фондов в 2007 г. повысился до 46,3% против 42,3% в 2004 г. Наиболее высокая степень износа характерна для машин и оборудования — 51,2%. В 2006 г. в экономике удельный вес полностью изношенных машин и оборудования составлял 22,8%.

Тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП фиксируется в российской экономике с 2000 г. За 1999—2007 гг. инвестиции в основной капитал увеличились в 2,67 раза при росте ВВП в 1,72 раза. Однако даже при столь высоких темпах роста объема инвестиций в основной капитал составлял примерно 2/3 от дореформенного уровня 1991 г. Следует отметить при этом, что динамика инвестиций подвергалась довольно существенным колебаниям на протяжении последних семи лет.

На протяжении 2000—2007 гг. наблюдалась тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики. Анализ динамики и характера формирования инвестиционного спроса в посткризисный период позволил выделить несколько стадий:

- мобилизация конкурентоспособных резервных мощностей при резком сужении импорта капитальных товаров с III квартала 1998 г. по III квартал 1999 г.;
- расширение внутреннего спроса на отечественные инвестиционные товары с III квартала 1999 г. по IV квартал 2000 г., обусловленное интенсивным ростом отечественного производства, рентабельности и повышением доходов экономики вследствие благоприятных изменений ценовой конъюнктуры мирового рынка;
- вялая динамика инвестиционного спроса в период 2001—2002 гг., как результат стагнации доходов от внешнеэкономической деятельности из-за снижения уровня цен и спроса на мировом рынке углеводородов, сжатия внутреннего рынка и снижения рентабельности производства;
- замедление темпов инвестиций в основной капитал с I квартала 2001 г. под влиянием интенсивного расширения внутреннего потребительского спроса, обусловленного ускорением роста доходов населения, и со второго полугодия 2001 г. дополненное сдержанной динамикой отечественного выпуска продукции машиностроения;
- опережающие темпы роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП с начала 2003 г. вследствие роста доходов экономики от внешнеэкономической деятельности и повышения деловой активности отечественного бизнеса.

Наиболее существенное влияние на характер инвестиционной деятельности оказывал интенсивный рост доходов экономики. Это связано, с одной стороны, с благоприятными изменениями конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы и, с другой стороны, с активной политикой российского бизнеса, направленной на заполнение ниш на внутреннем рынке отечественными товарами (рис. 20.1). Рост рентабельности производства и повышение доходов от внешнеэкономической деятельности инициировали расширение спроса на капитальные товары, которое опиралось на ускорение темпов выпуска сопряженных отраслей. В связи с ориентацией на проведение активной модернизации и реконструкции производства и экспортный сектор, и обрабатывающая промышленность стали предъявлять растущий спрос на машины и оборудование.

В условиях сложившихся диспропорций движения основного капитала и инвестиционных расходов существенное влияние на внутренний рынок капитальных товаров стал оказывать динамичный рост импорта машин и оборудования (снижение доли импорта в объеме потребления продукции машиностроения, если исключить сезонные факторы, началось в IV квартале 1998 г. и закончилось в III квартале

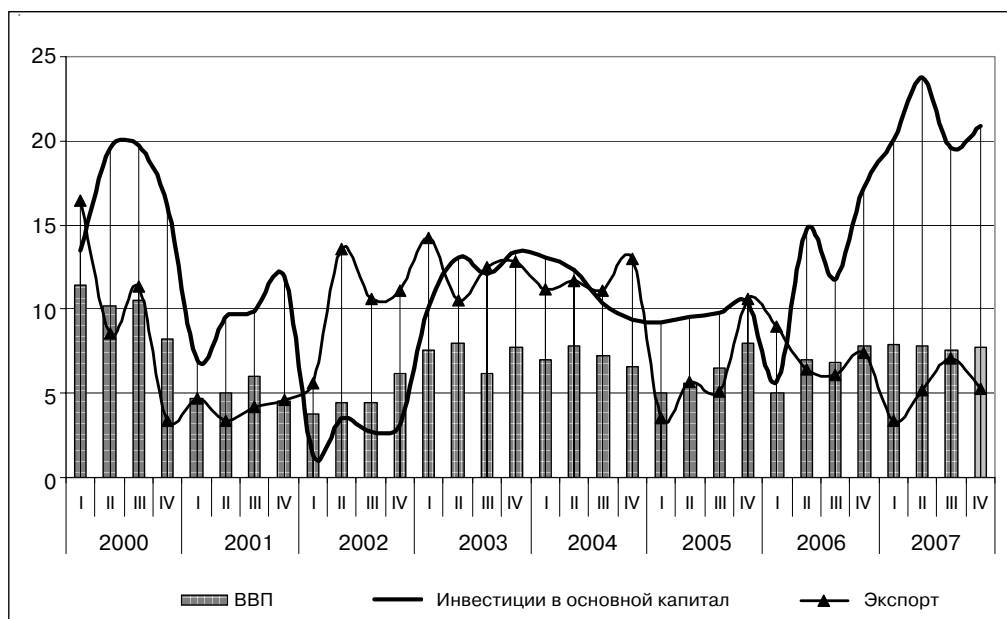


Рис. 20.1. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал в 2000—2007 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

1999 г.). Всплеск спроса на импортную технику приходится на 2000 г., и тенденция опережающих темпов роста импорта машин и оборудования относительно развития отечественного машиностроения принимает устойчивый характер и коррелирует с динамикой инвестиционной активности. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования в эти производства явились фактором, тормозящим темпы экономического роста. За 2000—2007 гг. прирост производства машин и оборудования составил почти 82%, транспортных средств и оборудования — 19%, промышленности, строительных материалов — 62%, при увеличении масштабов импорта машин, оборудования и транспортных средств в 9,5 раза (рис. 20.2).

Динамика выпуска капитальных товаров по отраслям машиностроения отражала оперативную реакцию российского бизнеса на конъюнктурные сдвиги на внутреннем рынке. Если в 1992—1997 гг. автомобилестроение играло роль фактора, сдерживающего темпы спада в машиностроении, то в 1999—2007 гг. оно уступило место производству технических средств общепромышленного назначения. Лидирующие позиции в выпуске инвестиционных товаров заняли производства по выпуску оборудования для нефтяной и химической промышленности, а также отрасли машиностроения, традиционно ориентированные на внутренний рынок, — железнодорожное, энергетическое и металлургическое машиностроение. Интенсивное развитие отраслей инфраструктуры дало импульс к увеличению объемов выпуска строительно-дорожного, подъемно-транспортного машиностроения, промышленности, средств связи и приборостроения.

Высокий рост инвестиционного спроса в 2000 г., поддержанный динамичным увеличением доходов экономики на фоне интенсивного расширения внутреннего и внешнего рынков, сменился вялой динамикой в 2002 г., обусловленной конъюнктурными факторами внешнего рынка.

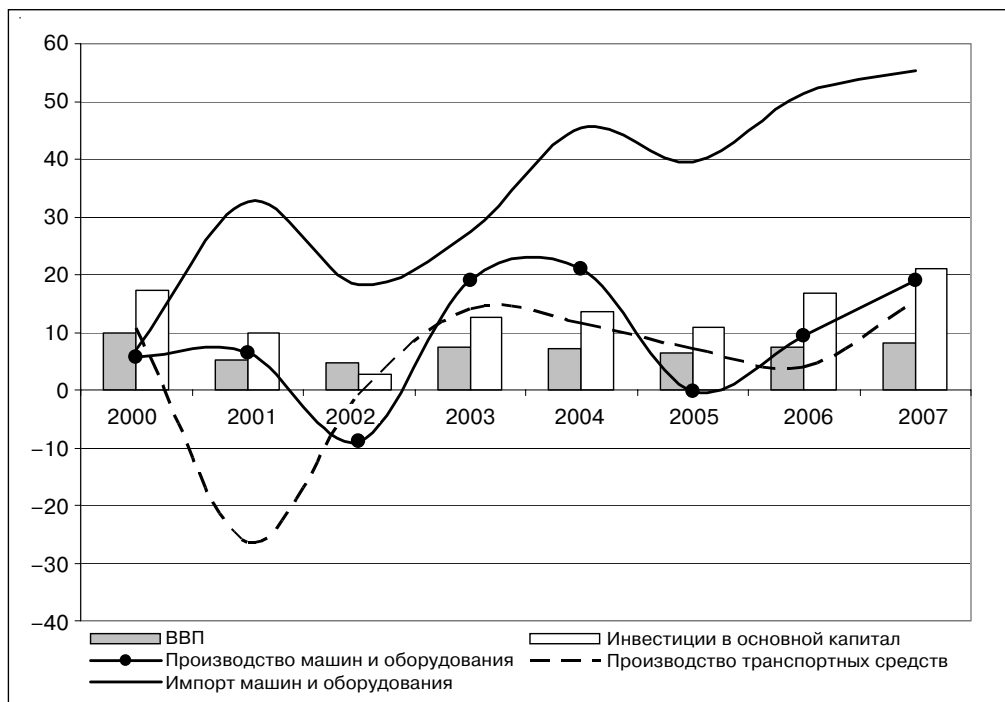


Рис. 20.2. Темпы прироста инвестиций в основной капитал, производства и импорта капитальных товаров в 2000—2007 гг., % к предыдущему году

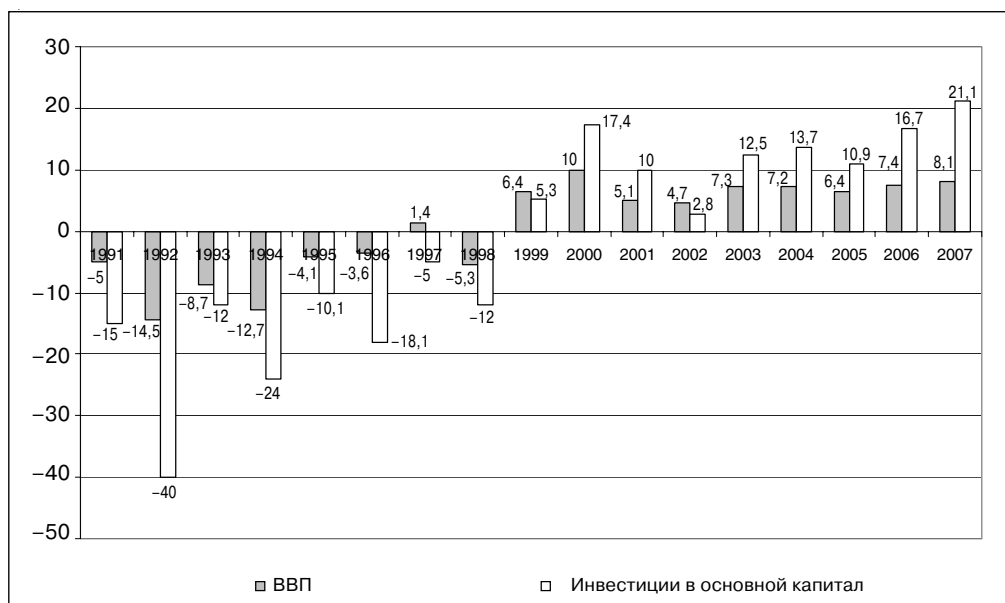
Восстановление опережающих темпов инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП наблюдалось с начала 2003 г. и сопровождалось ростом цен на мировом рынке топливно-энергетических и сырьевых ресурсов и постепенным повышением роли внутреннего рынка, а в его структуре — инвестиционного спроса — в формировании экономической динамики.

В 2006 г. наметилась тенденция к увеличению темпов прироста инвестиций в основной капитал до 16,7%, а в 2007 г. их объем увеличился до рекордного показателя 21,1% (рис. 20.3).

Устойчивая положительная динамика производства изменила ситуацию в инвестиционном секторе. Повышение коэффициентов обновления основных фондов фиксировалось практически по всем видам экономической деятельности, при этом наиболее активно этот процесс протекал в отраслях инфраструктуры.

При опережающих темпах развития отечественного машиностроения оно не успевало за динамикой инвестиционных расходов, вследствие чего на внутреннем рынке увеличивался рост спроса на импортные машины и оборудование. В 2001—2003 гг. инвестиции на приобретение импортного оборудования, машин и транспортных средств достигали почти 1/4 от величины инвестиций в основной капитал по соответствующей статье, в 2004—2006 гг. примерно 1/5, а в 2007 г. — в 17,8%.

При позитивном воздействии доходов экономики от внешнеэкономической деятельности на темпы экономического роста и повышении кредитно-инвестиционной привлекательности страны феномен российской экономики состоял в том, что увеличивался централизованный вывоз капитала в резервы, аккумулиро-



Источник. Росстат.

Рис. 20.3. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал в 1991—2007 гг., % к предыдущему году

ванные в Стабилизационном фонде. При этом трансформация валового национального сбережения в инвестиционные расходы имела существенные ограничения. На протяжении практически всего периода реформ норма сбережения почти вдвое превышала норму накопления. После финансового кризиса 1998 г. восстановление позитивной динамики инвестиций протекало на фоне тенденции к стабилизации нормы валового накопления в ВВП. Доля валового национального сбережения в ВВП в 2003—2006 гг. в среднем составляла 33,1%, инвестиций в основной капитал — 16,6% (рис. 20.4). Можно констатировать, что в последние два года сформировались объективные предпосылки перехода к модели развития, основанной на создании новых производственных мощностей и привлечении квалифицированной рабочей силы.

С ростом доходов экономики в 2005 г. восстановилась тенденция к повышению доли бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в основной капитал. В 2005 г. за счет бюджетов разных уровней было профинансировано 589,2 млрд руб. инвестиций в основной капитал, что составило 20,4% от общего их объема в целом по экономике, в том числе за счет средств федерального бюджета — 6,7%. В 2007 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 1042,4 млрд руб. инвестиций в основной капитал, что составило 21,2% общего объема таких инвестиций в целом по экономике, в том числе доля федерального бюджета составила 8,4% (табл. 20.4).

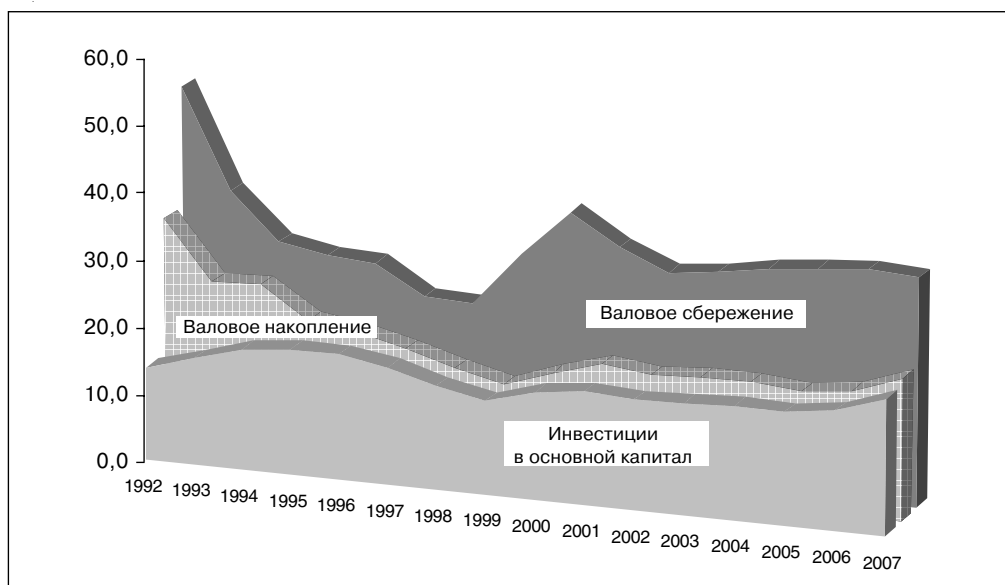


Рис. 20.4. Доля валового сбережения, валового накопления в основной капитал и инвестиций в основной капитал в ВВП в 1992—2007 гг., %

Таблица 20.4

**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:								
<i>собственные средства</i>	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
<i>привлеченные средства</i>	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:								
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	11,7	11,5
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.

Отличительной особенностью 2005—2007 гг. стало изменение соотношения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, направляемых на инвестиции. Опережающий рост инвестиций в основной капитал за счет федерального бюджета оказал существенное влияние на инвестиционный процесс. Доля бюджетных источников, использованных на инвестиции в основной капитал, составила в 2007 г. 3,2% ВВП против 2,35% ВВП в 2004 г., в том числе средств федерального бюджета, соответственно 1,25% против 0,69% ВВП.

В результате государственные капитальные вложения на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) в 2007 г. по сравнению с 2006 г. увеличились на 58,9% в ценах соответствующих лет. Удельный вес расходов на финансирование ФАИП в 2007 г. составил 1,77% ВВП и на 1,3 п. п. превысил показатель 2004 г. (табл. 20.5).

Таблица 20.5

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

Источник. Расчет по данным Росстата и Минэкономразвития.

В соответствии с приоритетами государственного инвестирования средства направлялись на модернизацию и развитие стратегически важных для страны объектов 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. Через ФАИП финансировалось в основном строительство конкретных объектов — как необходимых для исполнения ФЦП, так и внепрограммных.

Заметим, что значительное сокращение количества целевых программ и подпрограмм, финансируемых из федерального бюджета, не выполняло декларируемые намерения о концентрации ресурсов на основных направлениях социально-экономического развития страны. При традиционной задержке утверждения и финансирования ФЦП и сопряженных с ними объектов ФАИП, низкой исполнительской дисциплине и отсутствии жесткого контроля за расходованием средств наблюдался систематический рост 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 до внесения проекта федерального бюджета в Госдуму.

Принципиально новым моментом экономического роста в 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. В результате в 2006—2007 гг. на долю привлеченных средств приходилось 58,5% общего объема инвестиции в основной капитал против 55% в среднем в 2003—2005 гг. и 50,6% в 2001 г.

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 доленое участие в строительстве, составила в 2007 г. 3,3% общего объема инвестиций в основной капитал, в том числе населения — 1,0%.

В структуре инвестиционных ресурсов доля банков в кредитовании инвестиций к 2007 г. повысилась до 9,4% и на 6,5 п. п. превысила показатель 2000 г.; усилилось влияние финансовых ресурсов страховых и инвестиционных компаний, промышленных и торговых предприятий.

Следует обратить внимание на изменение доли участия иностранных банков в финансировании инвестиций в основной капитал. Для восстановительного роста были характерны опережающие темпы привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику относительно динамики внутренних инвестиционных вложений. За период 2000—2007 гг. иностранные инвестиции увеличились в 10,9 раз и достигли 120,9 млрд долл. Это привело к повышению доли зарубежных инвестиций и кредитов 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 2,3 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, резко повысилась доля расходов на приобретение ценных бумаг (до 11,8% против 2,8% в 2006 г.) и погашение кредитов банков и займов (до 13,2% против 7,2%) на фоне снижения доли инвестиций в основной капитал на 11,2 п. п. (до 11,9%) (табл. 20.6).

Таблица 20.6

**Использование средств, поступивших из-за рубежа
в форме иностранных инвестиций в 2005—2007 гг., %
к общему объему поступивших иностранных инвестиций**

	2005	2006	2007
1	2	3	4
Поступило — всего	100,0	100,0	100,0
Использовано	81,9	89,0	90,9
в том числе			
инвестиции в основной капитал	20,0	23,1	11,9
покупка ценных бумаг	1,9	2,8	11,8
предоставление займов	2,4	4,2	2,7

Окончание табл. 20.6

1	2	3	4
погашение кредитов банка и займов	7,2	7,2	13,2
выплата процентов по полученным кредитам банка и займам	0,9	0,7	0,5
оплата сырья, материалов, комплектующих изделий и др.	9,6	21,0	18
налоги, сборы, иные обязательные платежи	5,4	1,7	1,7
прочее	34,5	28,3	31,1
Неиспользовано средств	18,1	11,0	9,1

Источник. Росстат.

Формирование этих пропорций протекало на фоне интенсивного роста чистого ввоза капитала и иностранных инвестиций. С 2005 г. в российской экономике наблюдается преодоление тенденции к вывозу капитала частным сектором. В 2007 г. чистый ввоз частного капитала составил 83,2 млрд долл. против 41,8 млрд долл. в 2006 г., а объем иностранных инвестиций — 120,9 млрд долл. против 55,1 млрд долл. в 2006 г. и 40,5 млрд долл. — в 2004 г. (табл. 20.7).

Таблица 20.7

**Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора,
по данным платежного баланса, млрд долл.**

Год	Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, всего	В том числе:	
		чистый ввоз/вывоз капитала банками	чистый ввоз/вывоз капитала нефинансовыми предприятиями и домашними хозяйствами
1999	-20,8	-4,3	-16,5
2000	-24,8	-2,1	-22,8
2001	-15,0	-1,3	-16,2
2002	-8,1	2,5	-10,6
2003	-1,9	10,3	-12,2
2004	-8,9	3,5	-12,4
2005	0,1	5,9	-5,8
2006	41,8	27,5	14,3
2007	83,2	45,8	37,4

Источник. ЦБ России.

На фоне наблюдавшегося ускорения темпов экономического роста российская экономика становилась все более привлекательной для иностранных инвесторов. Одним из важнейших ориентиров для прихода на российский рынок новых инвесторов и желания уже действующих наращивать объемы инвестирования являются рейтинги мировых агентств Fitch, Moody's и S&P. В конце июля 2006 г. агентство Fitch, первым среди ведущих мировых агентств, повысило суверенный рейтинг России до уровня ВВВ+. В начале сентября 2006 г. рейтинговое агентство Standard & Poor's также повысило рейтинг России до уровня ВВВ+. Долгосрочный рейтинг Moody's находится на одну ступень ниже нового рейтинга Fitch и Standard &

Poor's. В сентябре 2007 г. рейтинговые агентства Standard & Poor's и Fitch подтвердили суверенный рейтинг России на уровне стабильного прогноза (табл. 20.8).

Таблица 20.8

Динамика рейтинговых оценок России агентством Standard & Poor's

Дата	Рейтинг
8 декабря 2000 г.	B-
28 июня 2001 г.	B
19 декабря 2001 г.	BB-
5 декабря 2002 г.	BB
27 января 2004 г.	BB+
31 января 2005 г.	BBB-
15 декабря 2005 г.	BBB
4 сентября 2006 г.	BBB+
Сентябрь 2007 г.	BBB+

Источник. Минфин России.

Крупные российские компании все больше превращаются в компании глобального масштаба, которые также осуществляют инвестиции за рубежом и активно привлекают капитал с мировых финансовых рынков. Об этом же свидетельствует и капитализация российских компаний, которая возросла в 2007 г. до 84% ВВП против 73% ВВП в 2005 г. Приток капитала во многом определялся и широким привлечением российскими банками и фирмами западных кредитов, хотя после начавшегося ипотечного кризиса в США эти возможности фактически сошли на нет.

Повышению инвестиционной активности в российской экономике способствовало не только присвоение России высоких кредитных рейтингов ведущими мировыми агентствами, но и усилия правительства по улучшению отдельных сторон инвестиционного климата в стране. В 2006 г. правительство одобрило программу по созданию технопарков на территории России и особых экономических зон. Данные меры направлены на расширение сфер вложения иностранных инвесторов в российскую экономику. Создание на территории Российской Федерации особых экономических зон и предусмотренные законом налоговые и таможенные льготы, инфраструктурная обеспеченность и необременительный административный контроль должны содействовать привлечению инвестиций в предприятия перерабатывающего сектора и инновационных секторов экономики.

20.2. Изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности

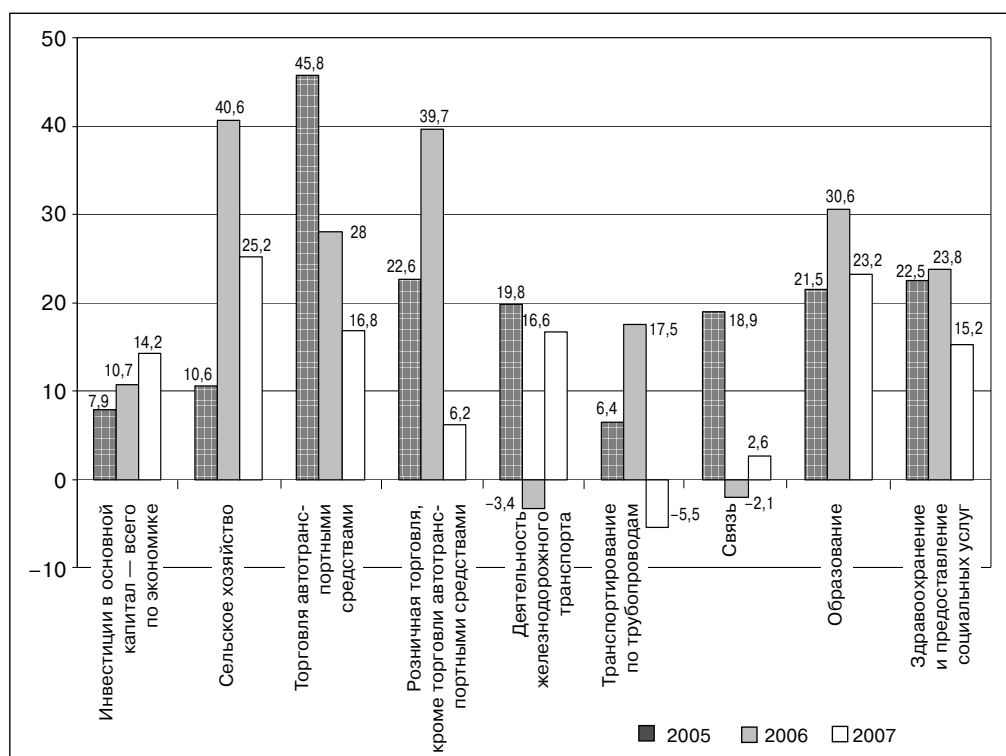
Одной из характерных черт восстановительного роста явилось повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры. Это поддерживалось растущим спросом на услуги и являлось индикатором потенциала роста, тем более что инвестиционная политика в этом секторе экономики ориентировалась, главным образом, на решение перспективных проблем.

За 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

удельный вес транспорта в структуре этих инвестиций увеличился почти вдвое и в 2007 г. составил 17,3%. Если в 1992 г. на инвестиции в связь, относящуюся к высокотехнологичным отраслям, приходилось менее 0,6% в общем объеме инвестиций в национальную экономику, то в 2007 г. она достигла 4,4%.

Характерной особенностью инвестиционного процесса на транспорте явилось изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности. В 2006 г. было зафиксировано сокращение масштабов инвестиций в железнодорожный транспорт и связь, для которых 1999—2005 гг. были периодом высокой инвестиционной активности, при ускорении темпов и повышении 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 в пользу расширения материально-технической базы розничной торговли и торговли автомобильными средствами. В 2005—2007 гг. происходило ускорение темпов роста инвестиций в виды деятельности, ориентированные на предоставление социальных услуг, — образование, здравоохранение (рис. 20.5).



Источник. Росстат.

Рис. 20.5. Изменение темпов роста инвестиций в основной капитал по видам деятельности и предоставления услуг в 2005—2007 гг., % к предыдущему году (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

Структура инвестиций в производство товаров в 2000—2007 гг. определялась их опережающим ростом в сельское хозяйство и добычу полезных ископаемых при неустойчивой динамике в обрабатывающих производствах.

Особенностью структурных сдвигов последних лет явилось повышение в 2007 г. доли инвестиций в основной капитал промышленности на фоне преодоления в 2006—2007 гг. тенденции к снижению доли инвестиций в добычу полезных ископаемых, которая наблюдалась с 2002 г. (табл. 20.9). По итогам 2006—2007 гг. инвестиции в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых увеличились почти в 1,5 раза, однако это лишь компенсировало последствия спада и неустойчивость динамики 2002—2005 гг. 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 20.9

**Структура инвестиций в основной капитал
по видам экономической деятельности**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Всего	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	4,8	5,1
промышленность	40,4	40,4	38,6	38,2	38,7	37,1	36,5	38
добыча полезных ископаемых	18,1	19,0	16,9	16,0	15,4	13,9	14,6	15,2
в том числе добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	16,7	17,5	15,5	14,5	14,0	12,4	13,3	13,8
обрабатывающие производства	16,3	15,9	15,9	15,6	16,4	16,4	15,6	15,4
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	6,0	5,5	5,8	6,6	6,9	6,8	6,3	7,4
строительство	6,4	5,2	5,4	4,9	3,5	3,6	3,7	3,5
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	3,5	3,4
транспорт	18,5	19,2	15,1	17,5	17,3	19,1	19,1	17,5
связь	2,7	3,0	3,4	4,8	5,4	5,4	4,5	4,4
финансовая деятельность	0,8	0,8	1,0	1,2	1,4	1,4	1,1	1,2
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	15,2	14,7	18,1	17,7	17,3	16,8	17,0	17,3
образование	1,3	1,5	1,5	1,4	1,8	1,9	2,1	2,3
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	1,5	1,5	2,0	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6
здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,6	2,4	2,0	2,0	2,5	2,6	2,7	2,7
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,9	3,5	3,8	2,6	2,4	2,5	2,8	2,6

Источник. Росстат.

Доля обрабатывающих производств в структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике в 2007 г. составила 15,4%.

Наиболее существенное влияние на динамику и структуру инвестиций промышленности традиционно оказывали топливно-энергетические производства. Рост российской экономики в 1999—2001 гг. характеризовался исключительно высокими темпами инвестиционной деятельности в топливной промышленности (рис. 20.6). На фоне благоприятной внешней и внутренней конъюнктуры инвестиции в нефтедобычу за этот период выросли в 2,3 раза, в нефтепереработку и газовую промышленность — в 2,1 раза при росте инвестиций в целом по промышленности в 1,52 раза и по экономике в 1,36 раза. Пропорции распределения инвестиций между добывающими и обрабатывающими производствами нефтяного комплекса изменялись в сторону повышения доли нефтедобычи. Повышение деловой активности сопровождалось вовлечением в производство резервных конкурентоспособных мощностей и рационализацией инвестиционных потоков. В результате коэффициент обновления основных фондов в нефтедобывающей промышленности повысился с 1,7% в 1999 г. до 2,9% в 2000 г. и 4,2% в 2001 г. В 2000 г. за счет нового строительства было введено в действие 2,8 тыс. нефтяных скважин, а в 2001 г. — 3,8 тыс. Более сдержанная динамика инвестиций в нефтепереработку сопровождалась формированием тенденции к стабилизации удельного веса технологий углубленной переработки нефти.



Источник. Росстат.

Рис. 20.6. Структура инвестиций в основной капитал в промышленность в 2000—2007 гг., % к итогу

В 2002 г. на фоне изменения ситуации на мировом рынке углеводородов и снижения рентабельности продукции до 20,7% против 66,7% в 2000 г. и 46,5% в 2001 г. инвестиции в нефтедобывающую промышленность сократились на 15,6% (табл. 20.10). Восстановление позитивной динамики инвестиций в 2003 г. несколько

ослабило напряженность, но не изменило ситуацию. В 2004—2005 гг., несмотря на рост мировых цен на углеводородное сырье, фиксировался среднегодовой темп снижения инвестиций на уровне 15,0%.

Таблица 20.10

Динамика инвестиций и рентабельность товаров в нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности в 1999—2005 гг.

Год	Темпы роста инвестиций, % к предыдущему году в сопоставимых ценах		Рентабельность продукции, %	
	Нефтедобывающая	Нефтеперерабатывающая	Нефтедобывающая	Нефтеперерабатывающая
1999	125,8	74,7	57,9	32,1
2000	151,1	240,0	66,7	34,5
2001	123,6	115,5	46,5	24,0
2002	84,4	90,6	20,6	15,5
2003	104,6	98,1	20,7	19,1
2004	79,7	108,7	36,3	22,5
2005*	90,8	104,7	37,3	22,7

* Расчет по данным Росстата по видам экономической деятельности и показателю инвестиций в добычу сырой нефти и природного газа в 2005 г.

Источник. Росстат.

Специфической особенностью 2004—2006 гг. явилась неустойчивая динамика инвестиционной деятельности в топливной промышленности, которая в значительной степени объясняется конъюнктурными факторами. На производства по добыче природных топливно-энергетических ресурсов в 2005 г. приходилось 12,4% от общего объема инвестиций в основной капитал против 15,5% в 2002 г. Снижение роли топливной промышленности в инвестиционном процессе инициировалось сокращением доли нефтедобывающей промышленности в общем объеме инвестиций с 12,7% в 2001 г. до 7,0% в 2004 г. и 5,3% в 2005 г. (табл. 20.11, 20.12).

Таблица 20.11

Удельный вес инвестиций по отраслям топливной промышленности в общем объеме инвестиций в основной капитал в экономику в 1999—2005 гг., % к итогу (в текущих ценах)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Топливая промышленность — всего	14,0	18,5	19,2	18,2	16,2	15,2	13,5
в том числе:							
нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая промышленность	9,6	13,4	14,4	12,1	11,0	8,3	7,1
нефтедобывающая промышленность	8,8	11,6	12,7	10,6	9,7	7,0	5,3
нефтеперерабатывающая промышленность	0,8	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4	1,7

Источник. Росстат.

Таблица 20.12

**Освоение капитальных вложений нефтяными компаниями
в 2002—2007 гг.**

	В млрд руб., в текущих ценах						Темпы роста, % к предыдущему году в сопоставимых ценах*				
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Капитальные вложения — всего	147,0	167,0	167,1	222,1	309,8	407,3	103,0	87,1	118,6	120,9	118,5
В том числе											
Разведочное и эксплуатационное бурение — всего	49,7	61,8	65,8	85,4	123,4	165,5	112,6	92,7	115,8	125,1	120,9
Из него:											
Разведочное бурение	9,4	10,6	9,8	12,7	17,4	22,3	102,6	80,0	115,9	118,7	115,6
Эксплуатационное бурение	40,3	51,1	56,0	72,8	106,0	143,2	114,9	95,4	115,8	126,2	121,8
Оборудование не входящее, в сметы строительства	35,1	32,4	36,5	51,1	60,0	66,9	83,9	97,8	125,1	101,7	100,5
Промышленное строительство	57,8	69,4	62,0	83,1	124,5	171,0	108,9	77,8	119,5	129,9	123,8
Капитальные вложения непроизводственного назначения	4,4	3,4	2,8	2,5	2,0	3,9	69,3	72,3	78,6	69,3	175,8

* В соответствии с действующей методологией в качестве сопоставимых цен принимаются цены предыдущего года.

Источник. Данные Минпромэнерго России по десяти крупнейшим нефтяным компаниям.

Как показывает анализ показателей инвестиционной деятельности в разрезе нефтяных компаний, совокупный объем инвестиций по 10 крупнейшим нефтяным компаниям в 2004 г. снизился на 12,9%. Сдержанное инвестиционное поведение нефтяных компаний носило кратковременный характер. В 2005—2007 гг. восстановилась позитивная динамика освоения капитальных вложений, повысилась эффективность использования эксплуатационного фонда нефтяных скважин за счет сокращения числа простаивающих.

В производстве и распределении электроэнергии, газа и воды преодоление спада в инвестиционной деятельности было обусловлено повышением инвестиций в электроэнергетику за 2006—2007 гг. более чем в 1,5 раза. На динамику производства и распределения газа существенное влияние оказало смещение приоритетов инвестиционной деятельности в направлении развития сети трубопроводов. В результате по итогам 2006—2007 гг. сокращение масштабов инвестиций в производство и распределение газообразного топлива составило 37,6% против роста на 17,4% в 2005 г.

Для топливно-энергетических производств одной из актуальных проблем оставалось усиление тенденции к сокращению инвестиций в нефтепереработку. Следует отметить, что на фоне высоких мировых цен на углеводороды низкая трансформация и диверсификация растущих доходов от экспорта в инвестиции на реконструкцию и модернизацию производств по добыче и переработке углеводородного сырья негативно влияет на показатели экономического роста. Повышение темпов инвестиций в производство кокса и нефти оказалось недостаточным для изменения роли этого производства в структуре российской промышленности. Уникальную ситуацию с высокими ценами на нефть, конечно, необходимо использовать, но для того чтобы избежать повторения ошибок печального исто-

рического опыта, необходимо вкладывать средства в те виды экономической деятельности, которые смогут принести добавленную стоимость даже при падении цен на нефть.

Если же учесть, что нефтехимические производства находятся в жесткой производственно-технологической зависимости от нефтеперерабатывающих и газодобывающих производств, то необходимо согласование объемов инвестиций в обновление основных фондов и расширение сырьевой базы соответствующих видов деятельности. В противном случае может возникнуть ситуация дисбаланса мощностей химического комплекса и их обеспечения основными видами сырья. В этой связи особую актуальность для отраслей химии имеет формирование крупных интегрированных научно-производственных структур, которые позволяют наиболее полно реализовать преимущества законченных технологических цепочек, начиная от добычи и переработки углеводородного сырья, на основе которого производится около 80% химической и нефтехимической продукции, до выпуска и реализации ее важнейших видов. В настоящее время активизируются процессы создания вертикально интегрированных структур с целью обеспечения конечной продукции на российских заводах. Безусловно, позитивное влияние на уровень и динамику инвестиционных расходов окажут изменения в отраслевой и видовой структуре химического комплекса в направлении опережающего роста перерабатывающих производств и сокращения удельного веса сырьевых.

При традиционно высокой концентрации доходов внутри экспортоориентированных производств едва ли можно было рассчитывать на устойчивое ускорение темпов инвестиций в обрабатывающие производства и кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала.

Если инвестиционная активность в производстве пищевых продуктов, а также текстильных, швейных и кожевенных товаров определялась повышением спроса внутреннего рынка, то на металлургию и химию существенное влияние оказывал растущий спрос внешнего рынка. Например, в 2006—2007 гг. вновь восстановилась тенденция опережающего роста инвестиций в развитие металлургического сектора на фоне спада инвестиционной активности в области готовых металлических изделий, что в итоге сказалось на динамике экспорта этих изделий. Влияние инвестиционной составляющей на динамику и структурные преобразования в машиностроительном комплексе крайне незначительно, что не позволяет рассчитывать на повышение его конкурентоспособности и преодоление тенденций ухудшения характеристик производственно-технологического аппарата. В 2007 г. доля машиностроительных видов деятельности в структуре инвестиций в экономику составляла 2,4% против 2,8% в 2000 г., а в инвестициях в обрабатывающие производства, соответственно, 5,9% против 6,9%. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования в машиностроительный комплекс оставались фактором, сдерживающим темпы развития конечных и промежуточных товаров. Импорт сохранил позиции одного из основных источников обновления основного капитала, его реконструкции и модернизации.

Снижение доли импорта в объеме потребления продукции машиностроения носило непродолжительный характер и наблюдалось с IV квартала 1998 г. по III квартал 1999 г. Динамика машиностроения в этот период отражала оперативную реакцию российского бизнеса на конъюнктурные сдвиги на внутреннем рынке. Лидирующие позиции по росту выпуска инвестиционных товаров заняло оборудование для нефтяной и химической промышленности. Интенсивное развитие

отраслей инфраструктуры дало импульс к увеличению объемов строительно-дорожной техники, подъемно-транспортных машин, а также производств машиностроения, традиционно ориентированных на внутренний рынок: железнодорожного и металлургического машиностроения. С утратой конкурентных преимуществ продукции отечественного машиностроения относительно импортных аналогов по критерию «цена—качество» ситуация на рынке капитальных товаров претерпела кардинальные изменения. 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. К факторам, способным оказать положительное влияние на инвестиционную активность в краткосрочной и среднесрочной перспективе относятся удешевление импортных машин и оборудования вследствие укрепления реального курса рубля, а также использование режима промышленной сборки.

За 2003—2007 гг. при среднегодовых темпах прироста инвестиций в основной капитал на уровне 15,5% и отечественного производства машиностроения — 10,6%, показатель ежегодного прироста для импорта машин, оборудования и транспортных средств составлял 47,7%.

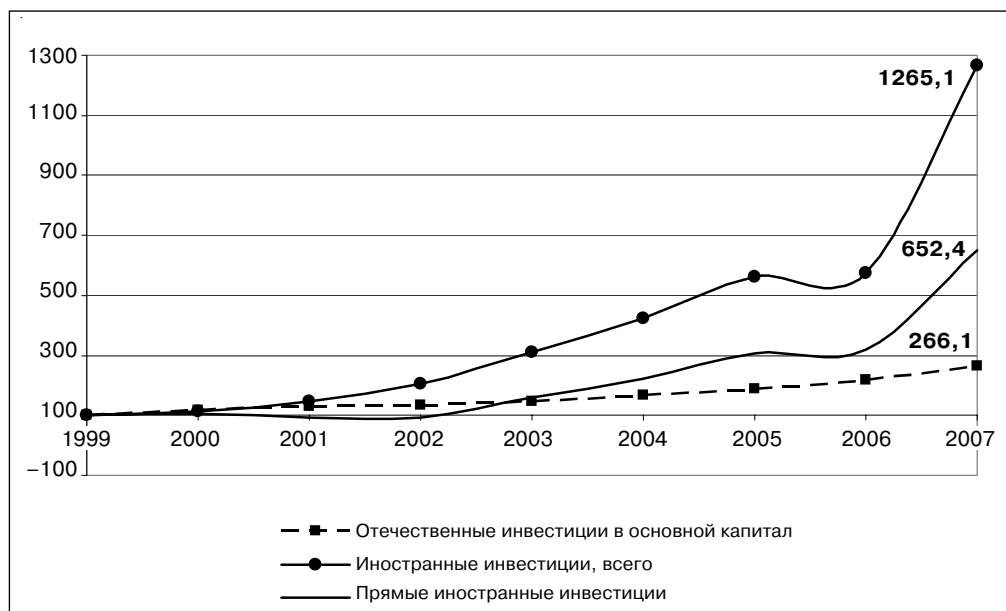
Развитие промышленности предполагает решение системных проблем структурного характера — обеспечение соответствия объемов производства, качества и ассортимента продукции машиностроения совокупному спросу отечественного и внешнего рынков.

Процесс трансформации структуры инвестиций в основной капитал предполагает активное сотрудничество государственных институтов и бизнеса. Государство может способствовать модернизации высокотехнологичных отраслей несколькими способами. Во-первых, повышать эффективность работы компаний с государственным участием, в том числе за счет реструктуризации и укрупнения. Во-вторых, через государственный заказ, предоставление финансовых гарантий и финансирование НИОКР поощрять развитие перспективных технологий и направлений. В-третьих, максимально стимулировать кооперацию отечественного бизнеса с признанными мировыми технологическими лидерами. Формы сотрудничества могут быть самыми разными — от создания совместных предприятий до вхождения в капитал иностранных компаний. Особое внимание целесообразно уделить инвестиционной поддержке производства современных высокотехнологичных изделий и компонентов, которые могут стать основой для построения конкурентоспособного производства.

20.3. Движение иностранных инвестиций в российской экономике

В процессе формирования рыночной экономики и активного включения России в систему мирового хозяйства возрастает интерес зарубежного капитала к емкому и перспективному российскому рынку. Сдержанная динамика иностранных инвестиций в российскую экономику в посткризисный период 1999—2002 гг. сменилась в 2003—2007 гг. тенденцией опережающего роста прямых иностранных инвестиций относительно темпов расширения масштабов внутреннего отечественного капитала и динамики ВВП. За 2000—2007 гг. прямые иностранные инвестиции выросли в 6,5 раз. Доля иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций в основной капитал в российскую экономику повысилась с 4,7% в 2000 г. до 6,9% в 2006 г. и уменьшились до 4,6% в 2007 г. (рис. 20.7).

Значительный рост российской экономики в 2005—2007 гг., связанный прежде всего с быстрым ростом доходов и достаточной предсказуемостью экономической политики, определили привлекательность российского рынка для иностранных инвесторов. В числе основных конкурентных преимуществ России выделялись следующие факторы: квалифицированная рабочая сила, высокие темпы роста экономики, высокий научный потенциал, значительные запасы природных ресурсов. Среди факторов, позитивно влияющих на инвестиционную привлекательность экономики, на первое место потенциальные инвесторы ставили значительный рынок сбыта как потребительских, так и промышленных товаров. По оценкам инвесторов, по таким показателям как рентабельность инвестиционных проектов и условия ведения бизнеса ситуация в России оказалась достаточно благоприятна. Повышение международных рейтингов России до инвестиционного уровня со стабильным прогнозом явилось одним из важнейших ориентиров для прихода на российский рынок новых инвесторов и желания уже действующих наращивать объемы инвестирования. По объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2006 г. Российская Федерация вышла на 10-е место в мире и на 2-е место после Китая среди развивающихся стран, а в 2007 г. — в лидеры среди стран Восточной Европы¹.



Источник. Росстат.

Рис. 20.7. Индексы физического объема ВВП, инвестиций в основной капитал и прямых иностранных инвестиций в 1999—2007 гг., % к 1999 г.

В 2006—2007 гг. характер иностранных инвестиций в российскую экономику существенно изменился. По темпам роста и объемам прямых иностранных инвестиций в российскую экономику 2007 г. стал рекордным (27,8 млрд долл. против 13,7 млрд долл. в 2006 г. и 13,0 млрд в 2005 г.) при более чем двукратном увеличе-

¹ UNCTAD, World Investment Report, 2007, 2008.

нии общего объема средств, поступивших от иностранных инвесторов, по сравнению с предыдущим годом. Таким образом, динамичный рост прямых инвестиций был дополнен резким увеличением масштабов связанных торговых кредитов и кредитов прямых инвесторов. За 2007 г. прирост прочих инвестиций составил более 50 млрд долл., в 2,3 раза превысив их объем в 2006 г., что, безусловно, оказало влияние на финансовые показатели экономики.

Вместе с тем российский фондовый рынок остается зоной высоких рисков, что определило неустойчивость динамики портфельных инвестиций. Сокращение объемов портфельных инвестиций, основную массу которых составляют инвестиции в акции, в 2000—2004 гг. было прервано некоторым оживлением в 2005 г. и взрывным ростом в 7,0 раз в 2006 г. при замедлении динамики роста до 131,8% в 2007 г. (рис. 20.8).

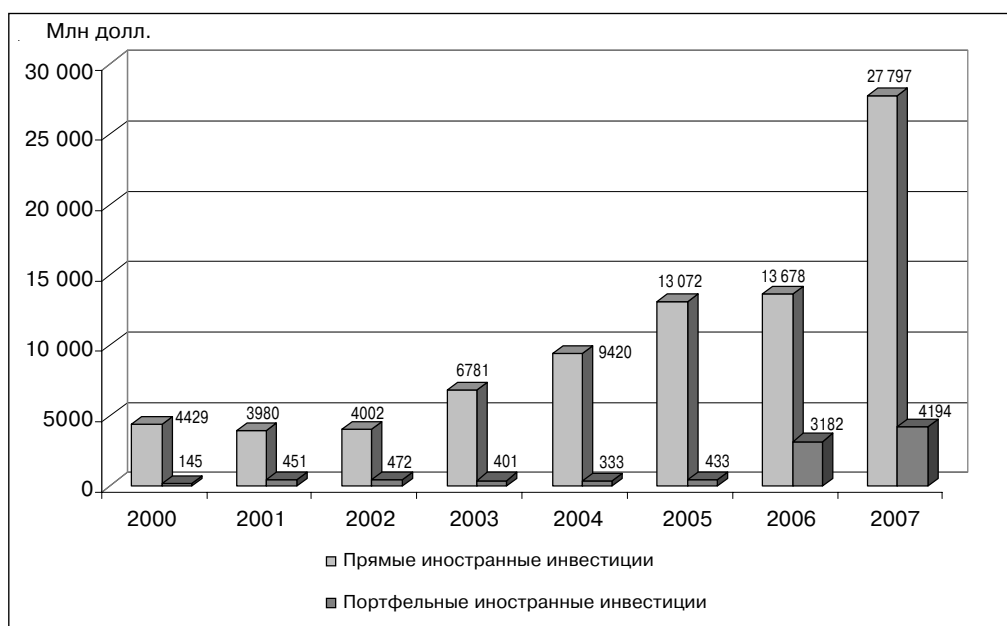
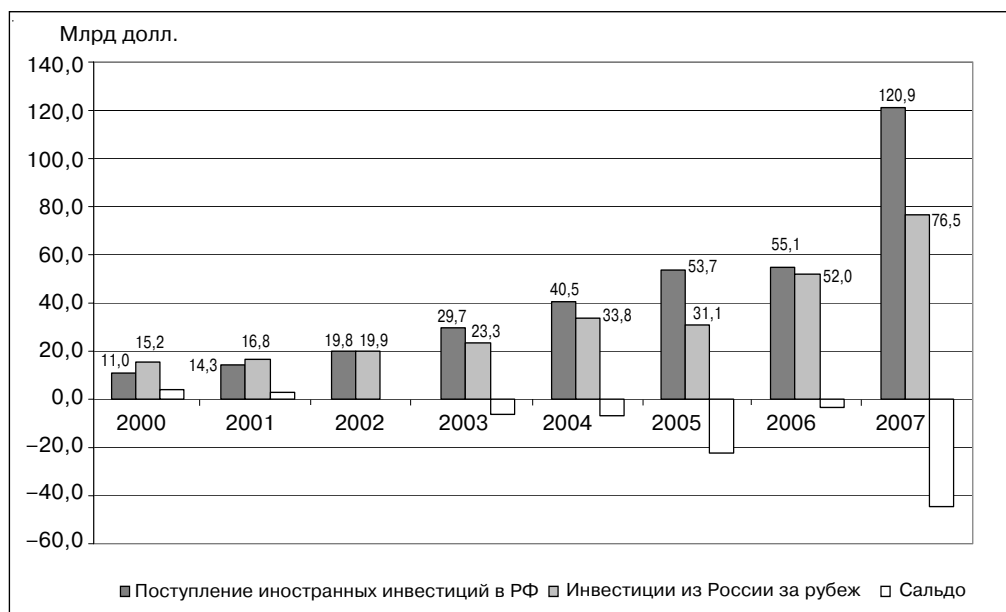


Рис. 20.8. Объемы прямых и портфельных иностранных инвестиций в российскую экономику в 2000—2007 гг., млн долл.

На фоне благоприятной конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков, укрепления финансовых возможностей российских компаний повысилась активность и российских инвесторов за рубежом. В 2007 г. российские инвестиции за рубеж достигли 76,6 млрд долл. против 52,0 млрд долл. в 2006 г., 23,3 млрд долл. в 2003 г. и 15,2 млрд долл. в 2000 г. Несмотря на столь динамичное расширение инвестиционной деятельности за рубежом, Россия остается чистым нетто-импортером капитала, сальдо в пользу иностранных инвестиций увеличилось в 2007 г. до 44,8 млрд долл. против 3,1 млрд долл. в 2006 г. (рис. 20.9).

При анализе динамики иностранных инвестиций в российскую экономику необходимо учитывать структурные особенности формирования инвестиционных средств. Основную часть поступающих в российскую экономику иностранных инвестиций составляют прочие инвестиции, которые классифицируются по видам финансовых инструментов: ссуды и займы; торговые кредиты; кредиты, по-



Источник. Росстат.

Рис. 20.9. Поступление иностранных инвестиций в экономику России и инвестиции из России в 2000—2007 гг., млрд долл.

лученные не от прямых инвесторов, в частности от международных финансовых организаций (Международного валютного фонда, Международного банка реконструкции и развития, Европейского банка реконструкции и развития); кредиты правительств иностранных государств под гарантии Правительства РФ и т. д. В среднем за 2000—2007 гг. на долю прямых инвестиций приходилось примерно 24%, портфельных — 3% и на прочие — 73% (табл. 20.13).

Таблица 20.13

Объем и структура иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики России

Год	В млн долл.				В % к итогу			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2001	14 258	3 980	451	9 827	100	27,9	3,2	68,9
2002	19 780	4 002	472	15 306	100	20,2	2,4	77,4
2003	29 699	6 781	401	22 517	100	22,8	1,4	75,8
2004	40 509	9 420	333	30 756	100	23,3	0,8	75,9
2005	53 651	13 072	453	40 126	100	24,4	0,8	74,8
2006	55 109	13 678	3 182	38 249	100	24,8	5,8	69,4
2007	120 941	27 797	4 194	88 950	100	23,0	3,5	73,5

Источник. Росстат.

На конец 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. и в 1,54 раза превысил показатель предыдущего года. В структуре иностранных инвестиций, накопленных в 2007 г., на долю прямых инвестиций приходилось примерно 47%, а прочие инвестиции составляли 50%.

В общем объеме накопленных иностранных инвестиций на протяжении всего исследуемого периода лидируют Кипр, Нидерланды, Великобритания, Люксембург и Германия, совокупная доля которых в 2007 г. составила 72,0%. Удельный вес первой пятерки стран-инвесторов в сегменте прямых инвестиций вырос до 77,0% против 71,9% в 2006 г., а в структуре портфельных и прочих инвестиций снизился до 65,1% и 67,8% (табл. 20.14). Географическая структура иностранных инвестиций в Россию заставляет предполагать, что значительную долю в них составляет российский по происхождению капитал.

Таблица 20.14

**Накопленные иностранные инвестиции по основным странам-инвесторам
в 2006—2007 гг., млн долл.**

	2006				2007			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
США	7 698	4 588	507	2 603	8 579	3 635	1 207	3 737
Германия	12 260	3 320	1 692	7 248	11 786	4 494	98	7 194
Франция	3 699	1 058	—	2 641	5 919	1 554	31	4 334
Великобритания	11 801	2 907	169	8 725	29 235	3 438	2 314	23 483
Кипр	32 276	22 796	1 358	8 122	49 593	35 426	1 700	12 467
Нидерланды	23 451	19 234	62	4 155	39 068	35 254	52	3 762
Люксембург	22 870	587	203	22 080	29 161	735	219	28 207
Прочие страны	28 871	13 397	911	14 563	47 254	18 524	1 107	27 623
Итого	142 926	67 887	4 902	70 137	220 595	103 060	6 728	110 807

Источник. Росстат.

Структура иностранных инвестиций по видам экономической деятельности определялась сохранением высокой привлекательности промышленности, торговли и связи, на долю которых приходилось до 2/5 от общего объема поступлений иностранных инвестиций в год.

Восстановление опережающих темпов роста иностранных инвестиций по сравнению с отечественными в 2003—2005 гг. протекало на фоне динамичного повышения активности вложений в обрабатывающие производства, торговлю, связь и финансовую деятельность. В 2006 г. на фоне стабилизации масштабов иностранных инвестиций в промышленность и значительного их сокращения в торговле, произошла существенная переориентация потоков в строительство, на рынок недвижимости и в финансовый сектор. На фоне динамичного роста инвестиционного и потребительского спроса на российском рынке в 2007 г. отмечалась исключительно высокая активность иностранных инвесторов в торговле и на рынке недвижимости. Вклад торговли в общий прирост иностранных инвестиций в рос-

сийскую экономику составил почти 52% (34,2 млрд долл.), в промышленности — 39% (25,6 млрд долл.). Иностранные инвестиции в строительство и операции с недвижимым имуществом в 2007 г. удвоились. Интересной особенностью 2007 г. стало первое за последние 7 лет абсолютное сокращение иностранных инвестиций в трубопроводном транспорте (табл. 20.15).

Таблица 20.15

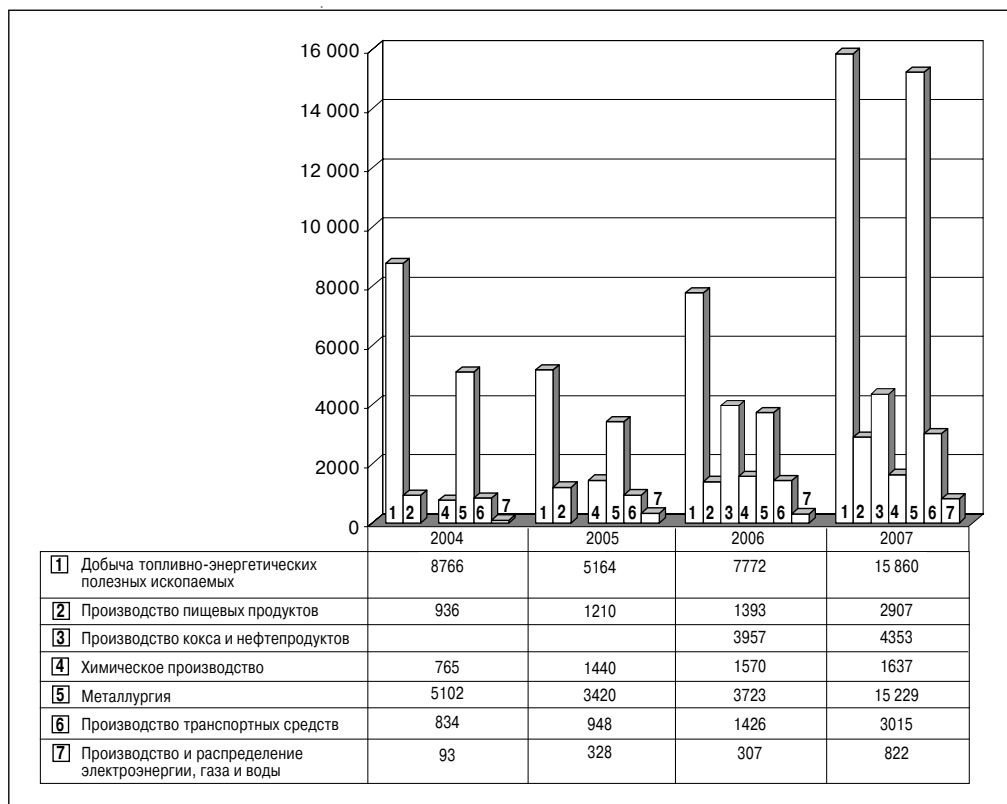
**Объемы и структура поступления иностранных инвестиций
в российскую экономику по видам экономической деятельности в 2003—2007 гг.**

	В млн долл.					В % к итогу				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Поступление всего	29 669	40 509	53 651	5509	120 941	100	100	100	100	100
В том числе										
Промышленность	12 294	20 263	24 318	24 607	50 163	41,4	50,0	45,3	44,7	41,5
Из нее										
Добыча полезных ископаемых	5 737	9 934	6 003	9 152	17 393	19,3	24,5	11,2	16,6	14,4
Обрабатывающие производства	6 522	10 236	17 987	15 148	31 948	22,0	25,3	33,5	27,5	26,4
Производство и распределение электроэнергии газа и воды	35	93	328	307	822	0,1	0,2	0,6	0,6	0,7
Строительство	101	234	228	713	2 911	0,3	0,6	0,4	1,3	2,4
Транспорт	426	656	553	598	3 408	1,5	1,6	1,1	1,1	2,8
Связь	688	1 377	3 287	4 701	3 295	2,3	3,4	6,1	8,5	2,7
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	10 527	13 037	20 461	13 089	47 310	35,5	32,2	38,2	23,7	39,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	4 583	2 575	2 602	5 998	8 414	15,4	6,3	4,9	10,9	7,0
Финансовая деятельность	781	1 001	1 813	4 698	4 450	2,6	2,5	3,4	8,5	3,7
Прочие отрасли	269	1 366	389	705	990	0,9	3,4	0,7	1,3	0,8

Источник. Росстат.

Динамика иностранных инвестиций по годам довольно существенно варьирует в зависимости от вида деятельности. Почти двукратный рост иностранных инвестиций в обрабатывающие производства в 2007 г. позволил не только компенсировать сокращение масштабов инвестиций в 2006 г. на 15,8%, но и дать дополнительный стимул промышленного развития. 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.

Активное сотрудничество с зарубежными компаниями и фирмами по наиболее крупным инвестиционным проектам на территории России осуществляется в нефтегазодобывающей, авиационной и автомобильной промышленности, агропромышленном комплексе и пищевой промышленности, в области связи и коммуникаций (рис. 20.10).



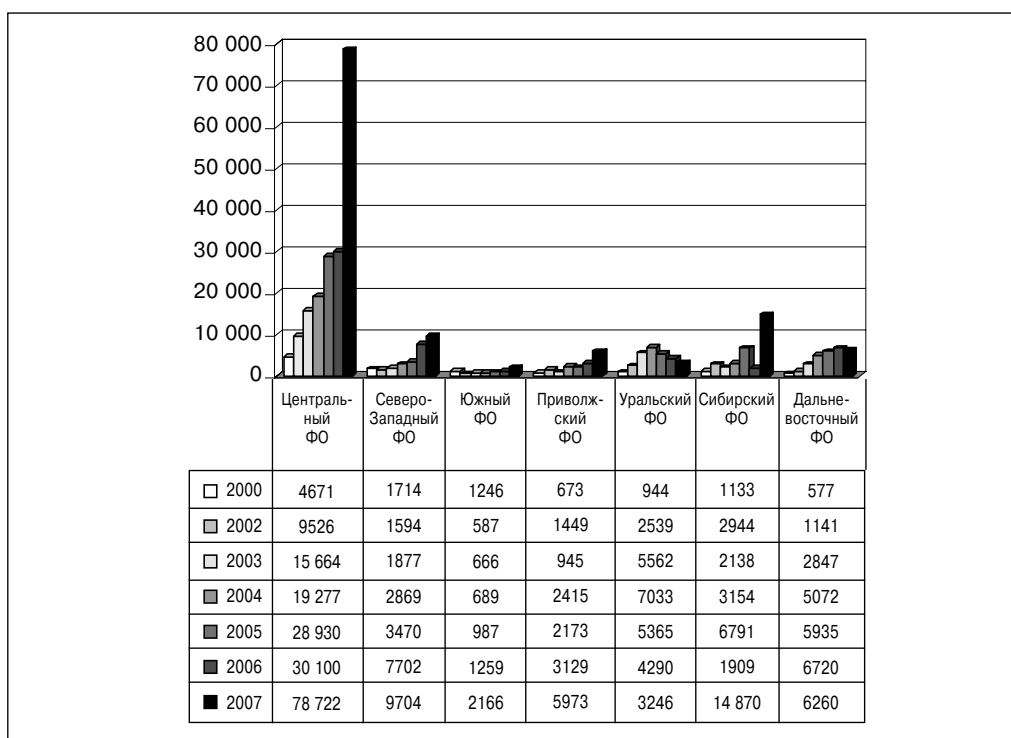
Источник. Росстат.

Рис. 20.10. Отраслевая структура иностранных инвестиций в промышленность в 2007 г.

Иностранные вложения в добывающую промышленность за 2006 г. выросли в 1,5 раза, за 2007 г. — в 1,9 раза. Повышение рисков вложений в добычу полезных ископаемых в связи с конъюнктурными изменениями на мировом рынке и существенными институциональными изменениями в нефтегазовом секторе в 2005—2006 гг. привели к временному снижению инвестиционной деятельности и иностранных, и отечественных инвесторов в этом сегменте рынка. В 2006 г. объем иностранных инвестиций в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых снизился до 7,8 млрд долл. и составил около 90% от уровня 2004 г. При этом в структуре этих инвестиций доля прямых инвестиций в 2006 г. снизилась более чем на 20 п. п. и составила 55,5%. Рост инвестиционной активности в добыче топливно-энергетических ископаемых в 2007 г. носил корректирующий характер, и он в 3,2 раза превысил показатель 2006 г.

В динамике иностранных инвестиций по регионам России по-прежнему лидирующие позиции занимают крупные финансовые и промышленные центры (рис. 20.11). Следует отметить, что с 2005 г. фиксируется смещение инвестиций из периферийных регионов в центр. Доминирующая часть иностранных инвестиций традиционно приходится на Москву и Московскую область. В 2007 г. объем поступивших инвестиций в Москву составил 76,1 млрд долл., или 63% от общего объема инвестиций,

поступивших в экономику России. Повысилась привлекательность Северо-Западного федерального округа. Приток инвестиций в г. Санкт-Петербург достиг в 2007 г. 6,2 млрд долл. и увеличился в 1,44 раза, а в Ленинградскую область — 1,0 млрд долл., что почти вдвое превысило уровень предыдущего года. Сохранили высокую инвестиционную привлекательность нефтегазоносные регионы: Сахалинская, Тюменская, Архангельская области, а также территории с высокой концентрацией металлургических производств — Красноярский край, Вологодская, Челябинская области. Увеличились масштабы инвестиций в традиционные центры машиностроения — Свердловская и Самарская области.



Источник. Росстат.

Рис. 20.11. Объемы поступления иностранных инвестиций по федеральным округам в 2002—2007 гг., млн долл.

Объем изъятых капиталов 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. было изъято 68,7% объема поступивших иностранных инвестиций.

Глава 21

Развитие агропродовольственного комплекса и государственная сельскохозяйственная политика

21.1. Общая характеристика

2002—2007 гг. характеризовались относительно низкими темпами роста валовой сельскохозяйственной продукции в России, сельское хозяйство все еще не достигло уровня 1991 г., несмотря на период бурного восстановительного роста, наблюдавшийся в 1999—2001 гг. (рис. 21.1, табл. 21.1). Помимо сугубо отраслевых причин замедления темпов роста существенное влияние на динамику агропродовольственного сектора оказывали и макроэкономические тенденции. Так, важным фактором снижения конкурентоспособности стало укрепление реального обменного курса рубля. Рост стоимости горюче-смазочных материалов снижает рентабельность зернового производства и при прочих равных условиях мотивирует к снижению посевов основных видов культур. Увеличение дифференциации населения по уровню доходов означает относительное снижение темпов роста доходов низших квинтилей, который, в основном, определяет динамику спроса на отечественные продовольственные товары.

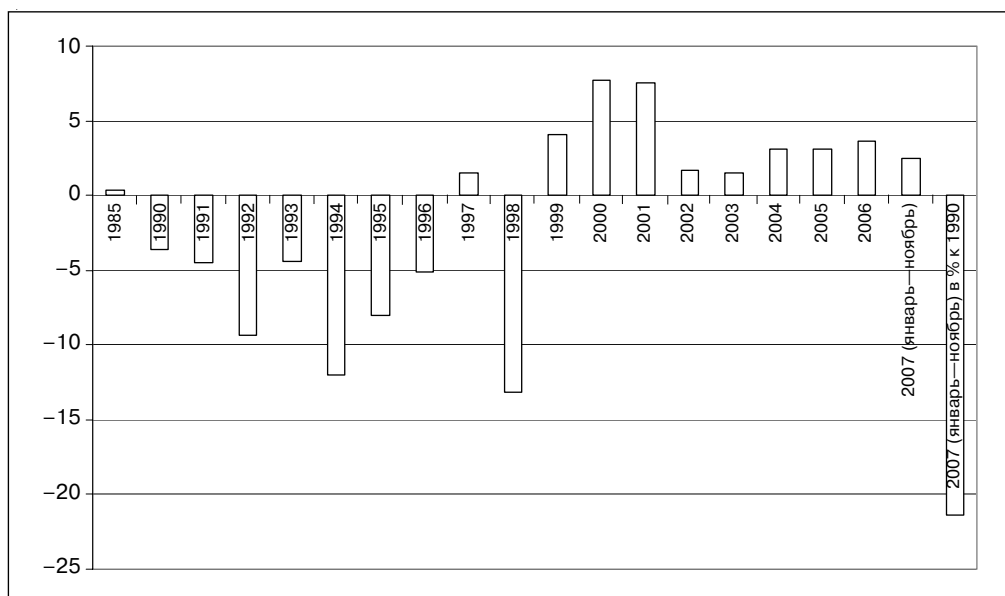
Основным фактором восстановительного роста в секторе была защита внутреннего рынка от импорта в силу девальвированного рубля. Рост экспорта объяснялся в меньшей мере данным фактором, но уже с 2000 г. дефицит во внешней торговле продовольствием вновь стал нарастать.

В этих условиях правительство пыталось продлить действие данного фактора путем усиления торгового протекционизма. Бюджетная поддержка сельского хозяйства в реальном исчислении год от года снижалась, однако общий уровень поддержки, исчисленный показателем *PSE*¹, довольно быстро рос, что свидетельствует о росте защиты от импорта. Действительно, средневзвешенная импортная пошлина² по агропродовольственной группе товаров в этот период увеличивалась (в 2002 г. она составляла 13,2%, в 2003 г. — 15,3%³), за последние несколько лет были введены мясные квоты, пошлины на ввоз риса и других товаров, участились случаи нетарифных ограничений ввоза.

¹ PSE — оценка поддержки производителя (producer support estimate) — комплексный показатель оценки уровня государственной поддержки. Включает как *бюджетные трансферты* сельхозпроизводителям, так и *ценовой трансферт* — отражение воздействия мер, приводящих к росту цен на сельхозпродукцию, в том числе и в результате торгово-протекционистских мер.

² Адвалорная часть без специфической составляющей.

³ Расчеты ИЭПП.



Источник. Росстат.

Рис. 21.1. Годовые темпы роста валовой сельскохозяйственной продукции в России, %

Тем не менее все эти меры не привели к улучшению динамики — средние по сектору темпы роста после 2001 г. были относительно низкими. Снизились и показатели производства в отдельных подотраслях сельского хозяйства.

В секторе продолжилась кристаллизация подотраслевой структуры: одни отрасли доказывают свои конкурентные преимущества на внешних и внутренних рынках, другие — с той или иной скоростью сворачиваются. Продолжается рост производства подсолнечника, овощей и картофеля, уровень сбора которых уже превысил уровень советского периода.

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, в том числе в силу существующих ограничений на экспорт.

При довольно низких результатах в животноводстве отдельные секторы и здесь демонстрируют очень высокий рост. 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 уровень 1991 г., как, например, по растительному маслу и белому сахару. По ряду продуктов объемы почти восстановлены — по колбасным и макаронным изделиям, маргариновой продукции и др. По мясной и молочной продукции производство сдерживается покупательной способностью населения, но также наблюдается рост.

В сельском хозяйстве идет быстрый процесс концентрации производства. Так, первые (по объему производства) 100 компаний в производстве зерна до 1998 г. производили 4%, после кризиса — более 8%, в производстве сахарной свеклы —

менее 15 и более 20% соответственно. Еще более заметна эта концентрация в животноводстве. Так, до 1998 г. 50 крупнейших компаний производили 15% птицы, в 2007 г. они уже производили более 50%, 100 крупнейших производителей свинины до 1998 г. давали только 22% этой продукции, в 2007 г. более 50%.

Таблица 21.1

Динамика производства основных продовольственных продуктов, тыс. т

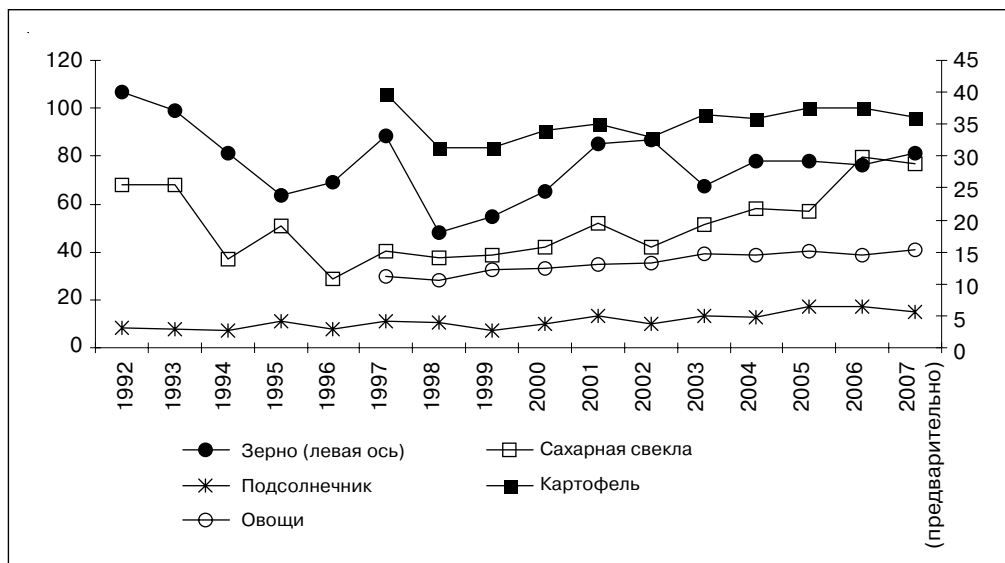
Показатели	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Янв.—окт. 2007 в % к янв.— окт. 2006
Мясо	6484	2370	1900	1510	1315	1113	1193	1284	1456	1677	1698	1827	2100	120,9
Колбасные изделия	2283	1293	1296	1147	1087	948	1052	1224	1468	1700	1832	1957	2100	106
Животное масло	833	421	323	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.

Инвестиции в агропродовольственный сектор привлекаются, в основном, в его эффективную часть. Вновь начало расти производство сельхозтехники, экспорт которой крайне лимитирован, т. е. этот рост поглощается внутренним рынком. Опять же покупает эту технику та часть сельхозпроизводителей, которая является наиболее эффективной, динамично развивающейся. Вторая — неэффективная — часть сельхозпроизводителей постепенно сокращается.

21.2. Динамика производства сельскохозяйственной продукции

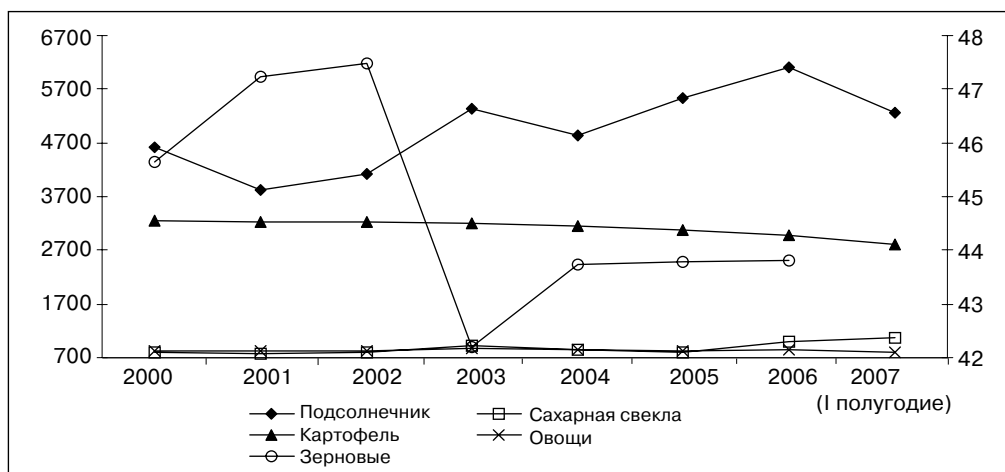
Растениеводство. Производство растениеводческой продукции крайне нестабильно и сильно зависит от погодных условий. В то же время одни секторы демонстрируют высокие сравнительные преимущества как на внутреннем, так и на мировых рынках, ускоренно восстанавливаются на новой технологической основе, а другие — постепенно сворачиваются. Производство подсолнечника, сахарной свеклы, овощей и картофеля росло в 2000-е годы очень высокими темпами и превысило уровень советского периода (рис. 21.2). Однако с 2006 г. рост производства этих культур замедлился.



Источник. Росстат.

Рис. 21.2. 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. 21.3). 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 увеличивается, что также означает рост интенсивного производства в картофелеводстве.

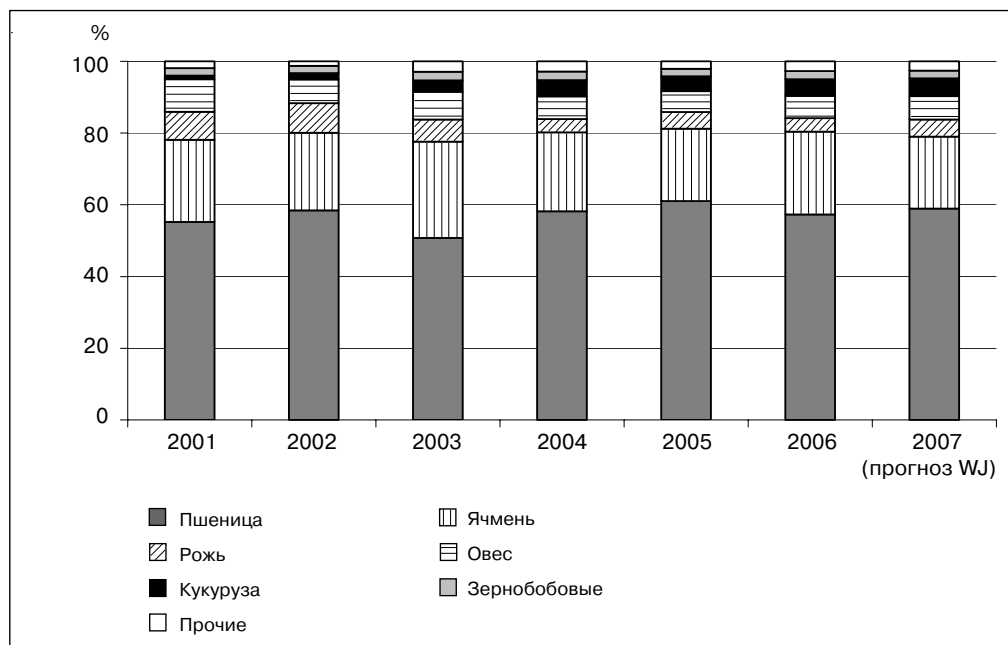


Примечание. По зерну — правая ось в млн га.

Источник. Росстат.

Рис. 21.3. 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. 21.4), но заметным трендом является сокращение доли традиционного производства ржи и некоторый рост производства кукурузы.



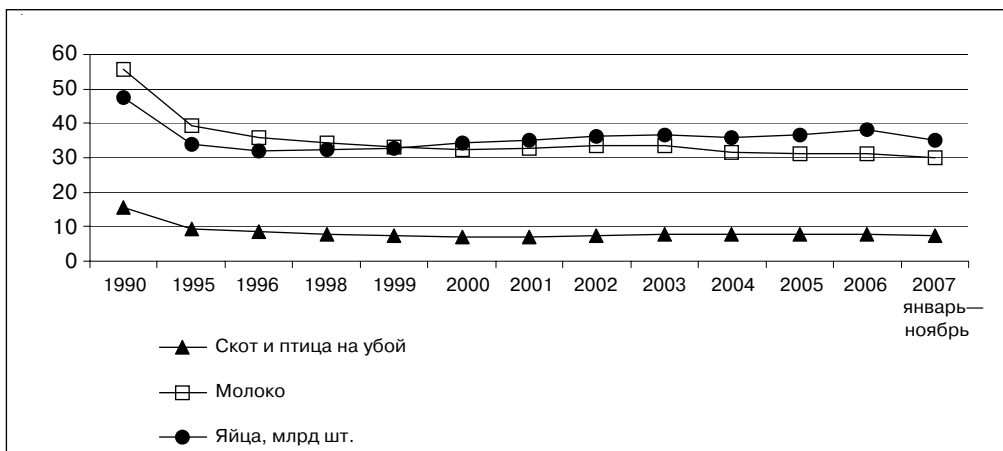
Источники: Росстат; WJ InterAgro.

Рис. 21.4. 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.¹ В то же время действует и внутренний российский фактор — увеличение заинтересованности производителей животноводческой продукции в производстве кукурузы 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 незначительно и нестабильно растет. Однако усилия по ускоренному развитию этого сектора, предпринятые в 2006—2007 гг., привели к некоторому росту и в животноводстве (рис. 21.5).

¹ USDA (2006) USDA Agricultural Baseline Projections to 2015. Baseline Report OCE-2006-1. USDA. Washington, D.C.

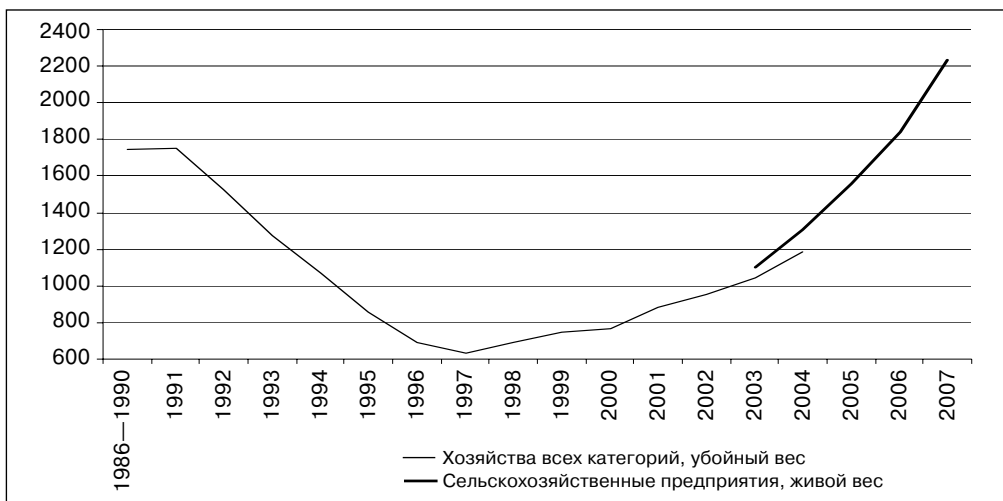


Примечание. Скот и птица на убой в живом весе.

Источник. Росстат.

Рис. 21.5. 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. 21.6). Растет также и интенсивный откорм свиней, в 2006—2007 гг. наблюдался 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.



Источник. Росстат.

Рис. 21.6. Производство мяса птицы в России, тыс. т

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 номинальном исчислении)¹. Однако, несмотря на это и на высокие цены на корма для животноводства, в 2007 г. темпы роста производства свинины превысили аналогичный показатель предыдущего года.

Таблица 21.2

Продуктивность скота в России

Показатели	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.

Основные показатели продуктивности скота в среднем по стране постоянно растут (табл. 21.2), по молоку продуктивность уже намного превосходит лучшие показатели советского периода.

21.3. Финансовое положение сельскохозяйственных производителей

С 1999 г. финансовое состояние сельскохозяйственных производителей 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, росли также инвестиции в сектор. На динамику показателей сельского хозяйства оказали определенное влияние и проведенные кампании по реструктуризации долгов сельхозпроизводителей.

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 реализация программы реструктуризации долгов сельхозпредприятий, которая действует с 2003 г. На 1 октября 2006 г., по данным Минсельхоза России, соглашения о реструктуризации задолженности подписали 12 388 сельхозпроизводителей (около 40% их общего числа и 64% организаций, имеющих просроченную задолженность). Количество организаций — участников программы практически не растет с октября 2005 г., а в последнее время число организаций — участников программы постоянно сокращается, поскольку новых соглашений практически не подписывается, а выбытие организаций из программы продолжается. Соответственно, сокращается и сумма реструктурированной задолженности. Сумма реструктурированной задолженности по организациям, подписавшим со-

¹ Данные Минсельхоза России.

глашения, составила 80,6 млрд руб., в том числе пеней и штрафов — 41,6 млрд руб., из которых списано 29,7 млрд руб. В то же время 12 570 сельскохозяйственных товаропроизводителей не имеют возможности стать участниками программы финансового оздоровления: почти 5 тыс. организаций находятся в процедуре банкротства, 4,5 тыс. не способны платить текущие платежи в соответствии с условиями реструктуризации, остальные не могут присоединиться к программе по иным причинам. Кроме того, 3,5 тыс. сельскохозяйственных товаропроизводителей уже потеряли право на участие в программе из-за невыполнения текущих обязательств, еще почти в 1 тыс. предприятий реструктуризация была приостановлена.

Процесс банкротства в аграрном секторе быстро нарастает: если в 2004 г. было возбуждено 3455 дел о банкротстве сельскохозяйственных товаропроизводителей, то на начало ноября 2005 г. в производстве находилось уже 6210 дел о банкротстве. За 10 мес. 2006 г. было возбуждено 4970 дел о банкротстве. Этот процесс нашел отражение в улучшении средних финансовых показателей отрасли (табл. 21.3). Доля прибыльных организаций в сельском хозяйстве в 2006 г. впервые с начала реформ превысила их долю в целом по экономике (67,4% в январе—сентябре 2006 г.). Рентабельность отрасли в целом выросла в 2 раза, чистая прибыль — почти на 30%, просроченная кредиторская задолженность сократилась на 20%.

Таблица 21.3

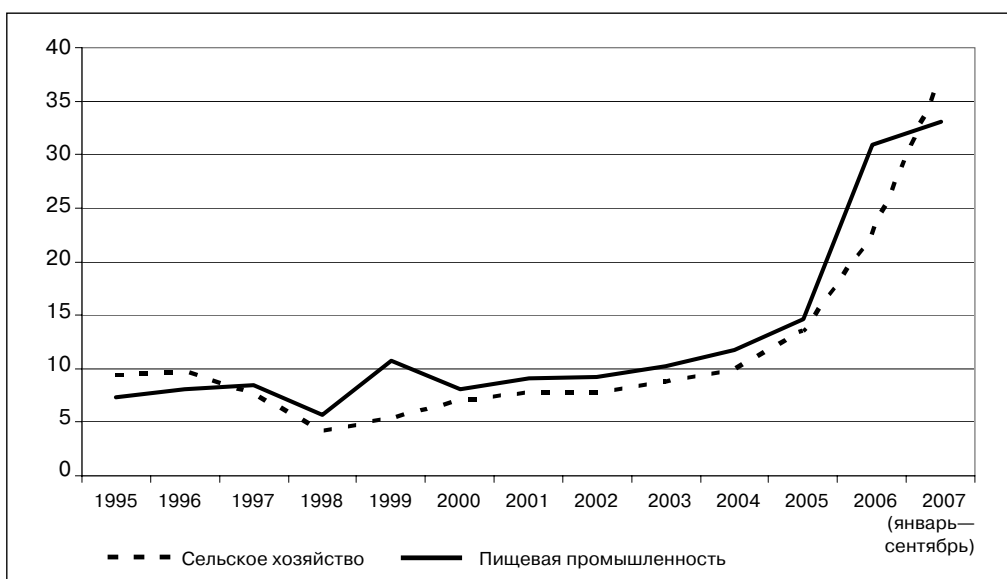
Финансовое положение сельскохозяйственных товаропроизводителей

Показатели	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.

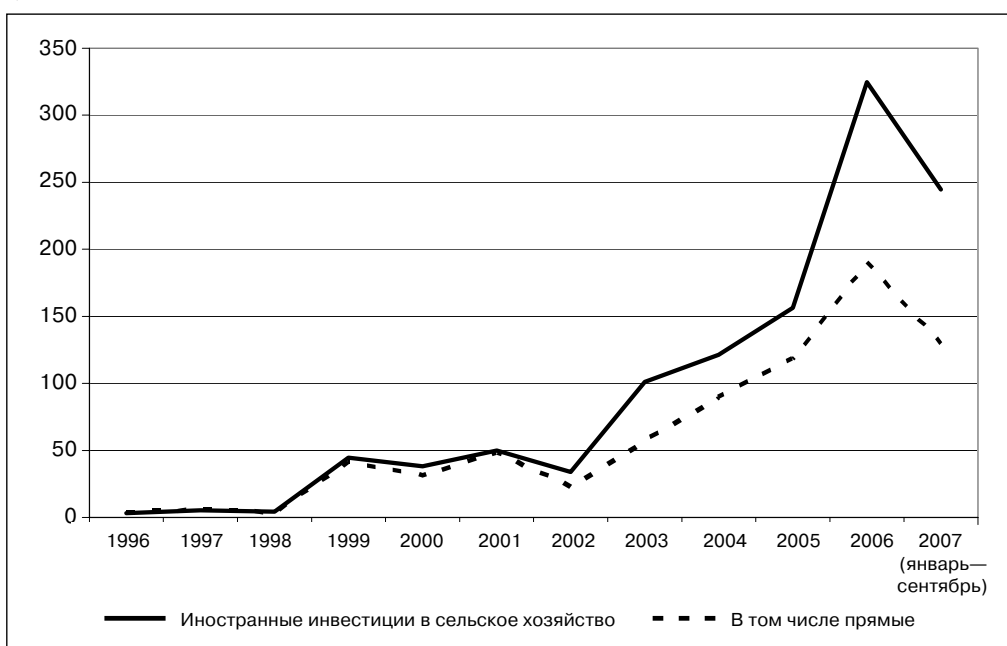
По-видимому, рост финансовой состоятельности сектора в целом связан с ростом эффективности верхних групп производителей, с их привлекательностью для инвесторов. Так, в 2006—2007 гг. продолжился рост инвестиций в основной капитал при том, что уже в 2005 г. инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве выросли более чем в 2 раза. Рост иностранных вложений в сельское хозяйство также ускорился, объем вложений в 2005 г. вырос на 30% по сравнению с предыдущим годом (в 2004 г. — на 20%). С 2002 г. растут иностранные инвестиции не только в пищевую промышленность, но и непосредственно в сельское хозяйство (рис. 21.7 и 21.8).

Таким образом, было бы ошибкой считать, что наблюдаемое улучшение финансового положения сельхозпроизводителей связано исключительно с реализацией закона о финансовом оздоровлении сельхозпроизводителей.



Источник. Росстат.

Рис. 21.7. Прямые инвестиции в АПК, млрд руб. (в ценах 1995 г.)



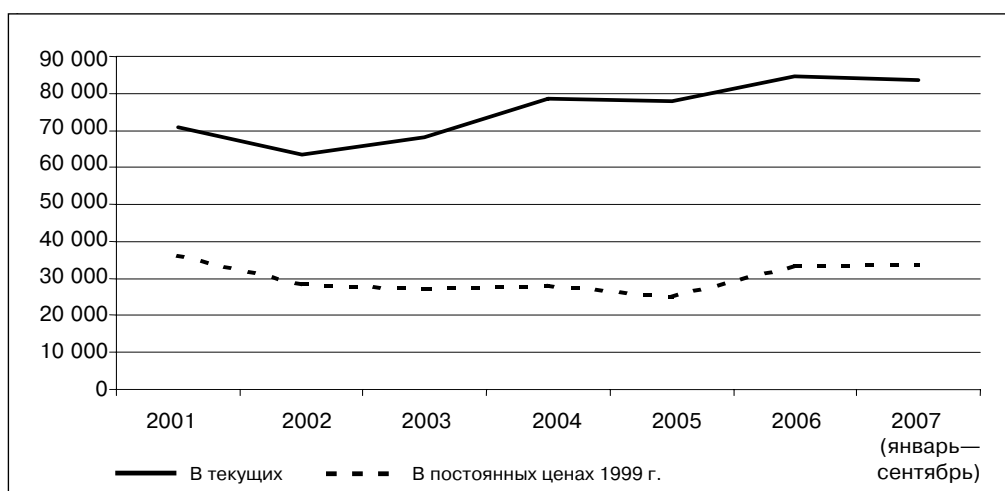
Источник. Росстат.

Рис. 21.8. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство, млн долл.

21.4. Агропродовольственная политика

21.4.1. Рост доли региональных бюджетов при снижении их самостоятельности в выборе политики

Система поддержки сельского хозяйства за анализируемый период претерпела 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 составила на ноябрь 2007 г. лишь 14% (рис. 21.9).



Источник. Минфин РФ.

Рис. 21.9. 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 собственных производителей, запреты на перемещение агропродовольственной продукции по территории страны и др. 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 наце-

лено 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.

21.4.2. 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 было составить почти 47,3 млрд руб. Это существенные средства: в 2006 г. финансирование Национального проекта составило более 20% всех федеральных расходов на аграрный сектор (18,8 млрд руб.) (табл. 21.4).

Таблица 21.4

Финансирование Национального проекта «Развитие АПК»,
млрд руб.

Основные разделы	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: — развития сети потребительских кооперативов по заготовке, снабжению, сбыту, переработке продукции личных подсобных хозяйств (ЛПХ) и крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ)	8,1	0	8,1
— 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 интегрирует традиционные для нескольких последних лет программы в состав Национального проекта. При этом такие направления получают дополнительное финансирование: расходы на племенное животноводство в 2007 г. увеличились в 2 раза по сравнению с 2006 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 продолжало 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%¹. 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 компании². Однако общий объем приобретенного скота за 2005—2006 гг. возрос несущественно. Средняя цена приобретения немного превышает 50 тыс. руб. за голову, что чуть ниже цен мирового рынка (за счет приобретения племенного скота у отечественных производителей).

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 Сбер-

¹ Социально-экономическое положение в России — 2007 (www.gks.ru).

² <http://www.rosagroleasing.ru/docs/report20061124.pdf>

банк 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 составляло 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 кооперативам¹.

Началось развитие земельно-ипотечного кредитования. ОАО «Россельхозбанк» выдало в 2006—2007 гг. 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.

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 в рамках проекта предусматривается чуть более 3 млрд руб. в год, при том что на 2006 г. в бюджете было запланировано около 13 млрд руб. на эти же цели. Иначе говоря, Национальный проект не сильно влияет на уровень государственной поддержки в этой сфере. В то же время в Проекте предполагается субсидировать кредиты по крупным и долгосрочным (до 8 лет) проектам, 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.

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 можно считать официальным признанием 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 в прошлом 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.

¹ http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=11041

Действительно, сначала ОАО «Росагролизинг» передается на пополнение уставного капитала 8 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 (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, высоки риски того, что 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%-й ставки при кредитовании мелких производителей означает, по сути, отрицательный процент при получении банковского кредита. Такие суперльготные условия кредитования сельхозпроизводители имели место в 1992 г. (тогда фермерам давался кредит под 8% годовых при 120%-х 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 мелких предприятий 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 населением молока. До сих пор власть считает, что через продажу молока от 1—2 коров сельское население сможет заработать себе на сносное существование. Однако, 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 конкурирующие сектора. Помогая молочным кооперативам по сбору молока у населения, правительство создает 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 Про-

екта, 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 этими источниками признается в основном 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 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 внутريدеревенском 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 логики 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 реализовываться в регионах. Так, например, в Пермском крае уже несколько лет удачно развиваются муниципальные фонды кредитования 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.

21.4.3. Государственная программа поддержки сельского хозяйства

Государственная программа поддержки сельского хозяйства и регулирования агропродовольственных рынков на 2008—2012 г., 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 политики 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 (табл. 21.5). 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.

Таблица 21.5

**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.

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 инвестиционных 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 недостаточны 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 на-

правлении 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, как уже отмечалось, отсутствует описание мер внешнеторгового регулирования. 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 низком 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 агропродоволь-

ственной 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.

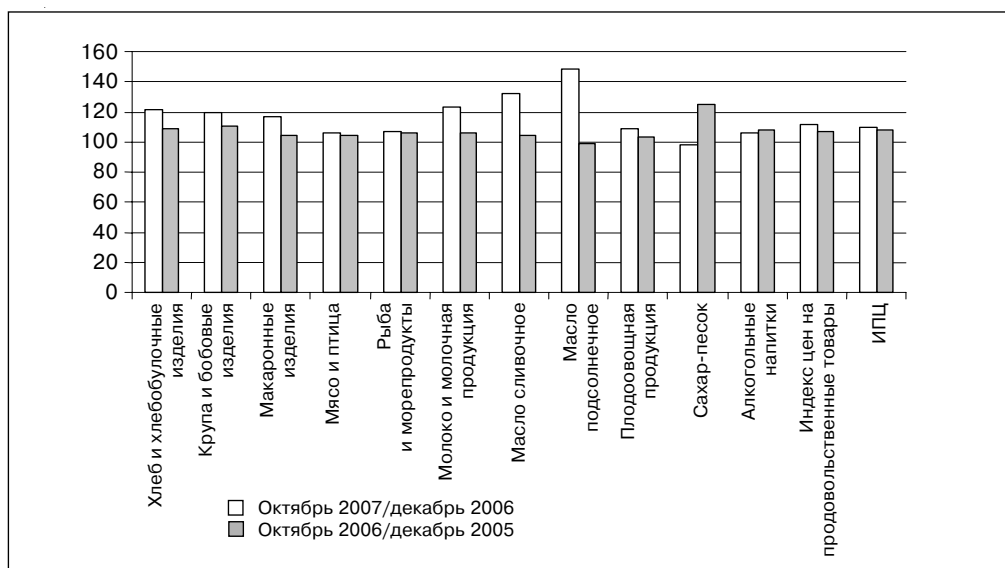
Для подготовки институциональных условий для функционирования агропродовольственного сектора в рамках ВТО, адаптации рынка к будущему вступлению в эту организацию необходимо прежде всего обеспечить взаимное признание документов, подтверждающих соответствие продукции агропромышленного комплекса России 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.

21.4.4. 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. 21.10).

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. 21.6), 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. 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.



Источник. Росстат.

Рис. 21.10. Индексы цен отдельных продовольственных товаров, %

Таблица 21.6

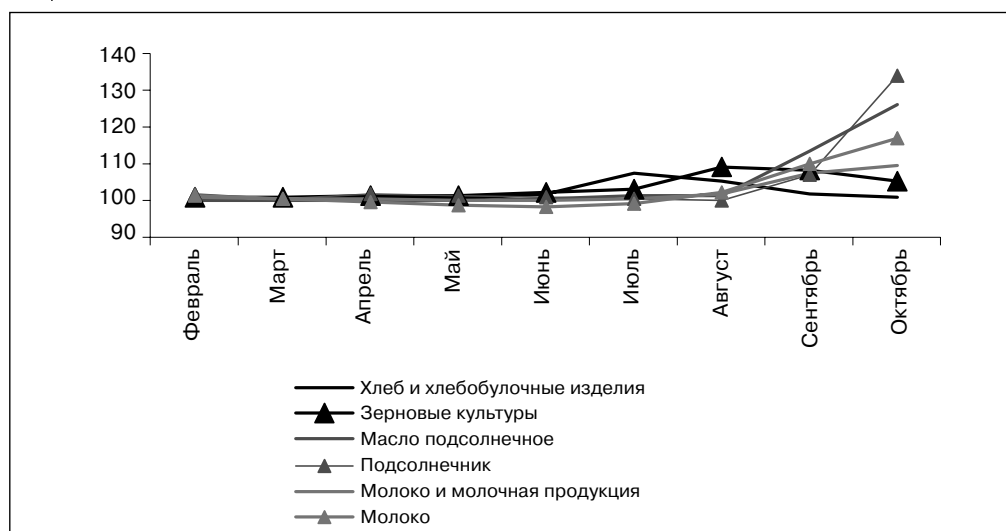
**Рост надбавки торговых организаций (коммерческих расходов)
в структуре себестоимости мясopодуKтов, %**

	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
Производственные расходы	4,9	5,5	5,6
Административные расходы	5,6	4,9	5,5
Себестоимость	100	100	100

Источник. Расчеты Центра АПЭ по данным Мясного союза.

Интервенции на зерновом рынке — 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 (рис. 21.11). 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.



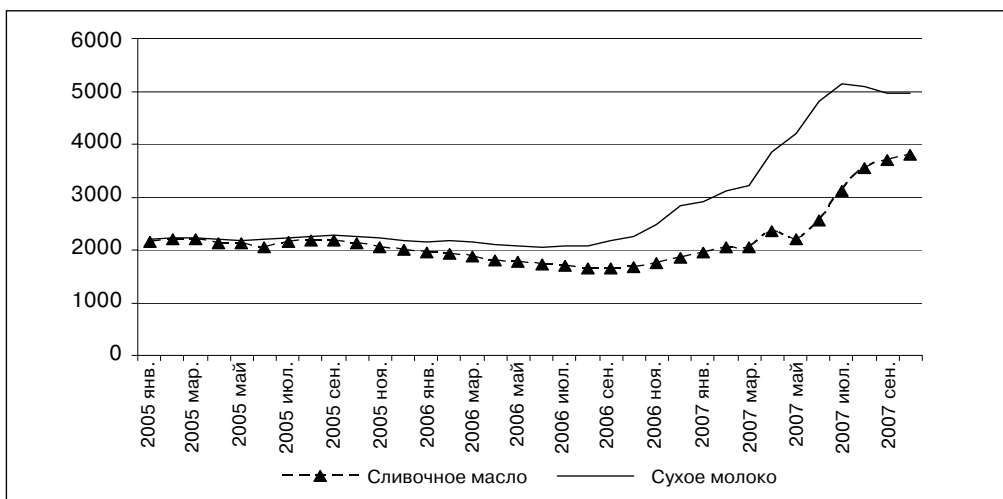
Источник. Росстат.

Рис. 21.11. Индексы цен на продовольственные товары и сельхозпродукцию, 2007 г., % к предыдущему месяцу

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 их 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.

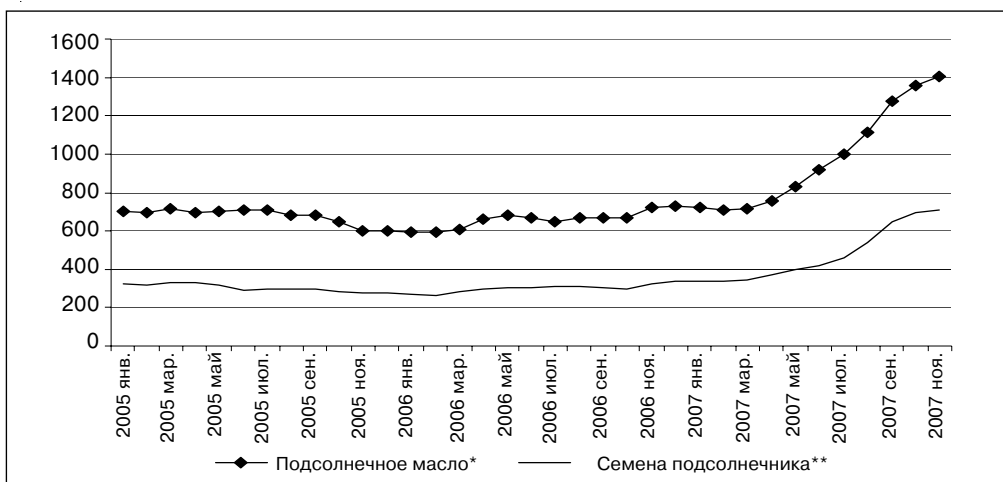
В то же время рост цен на сельскохозяйственную продукцию — это отражение объективной ситуации на мировых рынках (особенно сильно выросли цены на подсолнечник, молоко, зерно и птицу) (рис. 21.12 и 21.13). При этом рост цен уже привел к резкому росту показателей рентабельности сельскохозяйственного производства, что положительно скажется на финансовом положении и инвестиционной привлекательности отрасли, если благоприятные факторы не будут заблокированы непредсказуемой государственной политикой, направленной на ограничение цен потребителей за счет сельского хозяйства, поддержку импорта и ограничение 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 меры по косвенному налогообложению сельского хозяйства было бы недальновидно.



Источник. Росстат.

Рис. 21.12. Мировые цены на молочные продукты (Океания, экспортная цена FOB), долл. за т



* Северозападные европейские порты, цена FOB.

** ЕС цена CIF Нижний Рейн.

Источник. www.fao.org

Рис. 21.13. Мировые цены на подсолнечник и подсолнечное масло, долл. за т

Глава 22

Реформирование естественных монополий

22.1. Общие проблемы регулирования «естественных» монополий

В соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» от 19 июля 1995 г. ряд сегментов отраслей транспорта, энергетики и связи считаются «естественными» монополиями¹. Это подразумевает, что свобода хозяйственной деятельности в таких секторах ограничена, а именно, занятые в них компании лишены права свободно устанавливать цены на свои услуги, а также права отказывать кому-либо в приобретении этих услуг. Эти требования закреплены в ФЗ «О естественных монополиях» и подтверждены в отдельных «отраслевых» законах. На практике именно эти «отраслевые» законы, а не ФЗ «О естественных монополиях» и являются нормативной базой регулирования «естественных» монополий: они и более детальны, и имеют более действенные механизмы реализации.

Отраслевой подход к регулированию «естественных» монополий доминировал на протяжении всего последнего десятилетия². Поэтому, хотя в 2000—2008 гг. проводились реформы в отдельных «естественных» монополиях, «реформы естественных монополий» как целостной системы одновременных взаимосвязанных изменений в регулировании всех основных инфраструктурных отраслей не происходило. Содержательное сходство между отдельными реформами определялось не столько требованиями закона, сколько относительным консенсусом между экспертами в данной сфере, который был зафиксирован в 2000 г. в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» («программа Грефа»).

В этой программе были поставлены следующие ключевые задачи преобразований в естественно-монопольных отраслях:

- реструктуризация указанных отраслей с целью четкого разграничения естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов хозяйственной

¹ Очевидно, естественность в данном случае условна, так как ее критерием является решение законодателя. В начале 2000 г. «естественными» монополиями считались «транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; услуги по передаче электрической и тепловой энергии; железнодорожные перевозки; услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; услуги общедоступной электрической и почтовой связи». К концу 2008 г. этот список был дополнен «услугами по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике» и «услугами по использованию инфраструктуры водных путей».

² Этот же подход доминировал и в предшествующий период: принятый в 1995 г. ФЗ «О естественных монополиях» был впервые изменен в 2001 г.

деятельности, стимулирование конкуренции во втором случае и усиление государственного контроля в первом;

- сохранение преимуществ интегрированных систем — технологической целостности, управляемости и надежности;
- отказ от затратного принципа ценообразования на услуги субъектов естественных монополий, разделение тарифов на естественно монопольную и конкурентную составляющие;
- выравнивание условий налогообложения производителей и потребителей разных видов топлива, а также разных транспортных услуг;
- полная организационная и финансовая прозрачность деятельности предприятий указанных отраслей;
- создание благоприятных условий для постепенной демонополизации отраслей, появления в их конкурентных сегментах новых участников;
- обеспечение недискриминационного доступа независимых производителей и потребителей к услугам естественных монополий при эффективном анти-монопольном регулировании;
- прекращение перекрестного субсидирования различных категорий потребителей.

В существенной степени эти задачи остаются актуальными и сейчас. Так, в принятой в 2008 г. «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ» ставятся задачи «сокращения масштаба монополии в инфраструктуре, разделения естественно-монопольных и потенциально конкурентных функций», «обеспечения равноправного и прозрачного доступа всех экономических субъектов к объектам естественных монополий», прекращения перекрестного субсидирования в электроэнергетике и газоснабжении, а также переход к «долгосрочным тарифам», которые в большей степени стимулируют инвестиции, чем затратное ценообразование.

Таким образом, на первый взгляд, приоритеты реформ 2008 г. во многом совпадают с повесткой дня 2000 г. и это неудивительно: существовавшие на протяжении этого периода 11 редакций ФЗ «О естественных монополиях» мало отличались друг от друга по существу. За это время был несколько уточнен список «естественных» монополий и функции и порядок принятия решений регулирующего «естественные» монополии органа, определен порядок доступа к магистральным трубопроводам и утверждено требование раздельного учета субъектами «естественных» монополий доходов и расходов по отдельным видам деятельности.

Тем не менее об изменениях государственной политики в сфере «естественных» монополий нельзя судить только лишь по изменениям ФЗ «О естественных монополиях» или изменениям в отраслевых законах. В последние годы все чаще стал использоваться альтернативный естественно-монопольному регулированию подход к достижению государственных целей в области инфраструктуры — государственно-частное партнерство (ГЧП)¹.

¹ Под ГЧП здесь понимается сотрудничество государственного и частного секторов с целью реализации проектов в области инфраструктуры и оказания социальных услуг. В проектах ГЧП государственный сектор устанавливает параметры и стандарты для объектов инфраструктуры и социальных услуг, а частный сектор берет на себя обязательства по разработке, строительству, финансированию объекта и управлению им в соответствии с этими параметрами или берет на себя обязательства по соблюдению соответствующих требований при предоставлении услуг и связанные с этим риски. Взамен частный сектор получает от государства оплату (а также гарантии), размер которой зависит от достигнутых результатов. В ряде проектов эта оплата (или его часть) может быть получена из доходов от коммерческой эксплуатации объекта.

Это определение более узко, чем широко распространенное определение ГЧП как любых форм сотрудничества государственного и частного секторов, и является полным эквивалентом английского термина *public-private partnership*.

В рамках данного подхода традиционные цели естественно-монопольного регулирования — повсеместность и доступность инфраструктурных услуг — обеспечиваются не регулированием, а финансированием¹. Государство в рамках проектов ГЧП выделяет средства для осуществления проектов там, где это необходимо, и обуславливает выделение средств требованиями к ценам и качеству услуг инфраструктурного объекта, который создается в рамках проекта. Преимущества проектов ГЧП перед традиционным подходом состоят в следующем:

- в отличие от перекрестного субсидирования, которое жизнеспособно только при наличии защищенных от свободной конкуренции секторов-доноров, проекты ГЧП не требуют подобных ограничений;
- проекты ГЧП более гибкие — они позволяют индивидуально договариваться о ценовой политике (взимаемая цена может быть и ниже издержек, если это будет компенсировано за счет бюджета, эта цена может быть дифференцирована по категориям пользователей) и размещении конкретных объектов;
- проекты ГЧП более прозрачны — они позволяют точнее идентифицировать объем перераспределяемых между отдельными категориями граждан средств и позволяют более гибко использовать эти средства;
- проекты ГЧП предполагают меньшее искажение экономического поведения — они предполагают более широкое распределение затрат на финансирование государственных задач в области инфраструктуры и не предполагают существования де-факто акциза на инфраструктурные услуги в рамках системы перекрестного субсидирования.

Основной нормативный документ в области ГЧП — ФЗ «О концессионных соглашениях» — был принят в 2005 г. Он устанавливает специальное правовое регулирование в отношении одной из форм ГЧП — концессии. Стоит оговориться, что данный ФЗ не запрещает реализовывать в России проекты ГЧП на основе иных форм. Таким образом, он не отрицает того опыта, который накопился при осуществлении подобных проектов в сфере коммунального хозяйства в 1990-е годы на основе действующего гражданского законодательства.

Правительство РФ определило закон как системообразующий в сфере управления государственной собственностью и имеющий важное общеэкономическое значение для страны в целом. Цель закона — реализация государственной политики привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования государственного и муниципального имущества на условиях концессионных соглашений, увеличение доходов бюджетов всех уровней и повышение качества обслуживания потребителей товаров, работ и услуг.

Сторонами концессионного соглашения являются концедент и концессионер. При этом концедентом может быть Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование, а концессионером — индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо.

¹ Взаимозаменяемость этих инструментов давно освещена в исследовательской литературе. Так в *Posner R.A. Taxation by Regulation // Bell Journal of Economics*, 1971, vol. 2(1). P. 22—50 показывается, что перекрестное субсидирование является эквивалентом, с одной стороны, акциза (бремя перекрестного субсидирования падает на потребителей определенного товара или услуги), и, с другой стороны, целевого налога (доходы от него идут на заранее определенные цели). Естественно-монопольное регулирование, в конечном счете, можно представить как требование к субъектам естественных монополий профинансировать достижение поставленных правительством целей.

Объектом концессионного соглашения является недвижимое имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности (за исключением обособленных природных объектов), образующее единое целое. Такой объект может быть реконструирован, модернизирован или создан.

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и/или реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), и осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Таким образом, в 2005 г. ФЗ «О концессионных соглашениях», наряду с отраслевым законодательством в инфраструктурных отраслях, стал еще одной альтернативой ФЗ «О естественных монополиях». В том же 2005 г. у одного из основных естественно-монопольных регуляторов — Федеральной службы по тарифам — родилась идея полной отмены ФЗ «О естественных монополиях» и, соответственно, отказа от связанных с ней экономических концепций, и замены регулирования субъектов естественных монополий регулированием отношений, которые возникают при предоставлении социально-значимых услуг, прежде всего инфраструктурных. В рамках данной инициативы была разработана Концепция соответствующего законопроекта «О товарах и услугах общеэкономического значения и ценообразовании на них»¹.

Хотя эта попытка реформы со стороны ФСТ не нашла поддержки в Правительстве и осталась нереализованной², некоторые из обсуждавшихся при ее разработке идей нашли отражение в подготовленном в 2007 г. Комитетом Совета Федерации по промышленной политике «Докладе о промышленной политике Российской Федерации». Доклад продолжил наметившийся в последние годы тренд на дополнение естественно-монопольного регулирования активным участием государства в финансировании создания инфраструктурных объектов и предложил полную замену одного подхода другим. В частности, в Докладе утверждается, что «для эффективного достижения целей функционирования ключевой инфраструктуры государственная политика должна формулироваться в терминах финансирования производства ее дополнительных услуг (а не регулирования естественных монополий)»³. Именно таким образом и предлагается отказаться от перекрестного субсидирования и монопольных привилегий, которые вызывают «огромные экономические издержки».

Наряду с этим «Доклад о промышленной политике» актуализирует еще одну обсуждавшуюся в течение 2000—2008 гг. концепцию «все новое — свободно». Эта концепция предполагает полномасштабное дерегулирование отрасли, в ходе которого основные заинтересованные стороны получают гарантии того, что все существующие перед ними обязательства будут выполняться, хотя и не появятся новые⁴. Впервые в официальном документе она была сформулирована авторами

¹ См. концепцию соответствующего законопроекта <http://www.fstrf.ru/about/projects/discussion/concept>

² См.: Экономическая политика. № 1. 2006. С. 102—121.

³ См. текст Доклада: [http://www.prompolit.ru/files/91609/Промышленная_политика_\(в._5.4\).doc](http://www.prompolit.ru/files/91609/Промышленная_политика_(в._5.4).doc)

⁴ Подробнее см. Кизилев В., Новиков В. Опционы как инструмент дерегулирования в топливно-энергетическом комплексе // Вопросы экономики. 2005. № 12.

Доклада рабочей группы по реформированию электроэнергетики при Государственном совете РФ «О единой государственной концепции реформирования электроэнергетики», выдвинувшими следующие принципы реформирования¹:

«1. Лица, осуществляющие строительство и ввод в эксплуатацию новых мощностей в генерации и передаче электроэнергии, должны иметь право самостоятельно на договорной основе определять все условия своих (в том числе будущих) отношений по вопросам использования новых мощностей с другими субъектами электроэнергетики, включая и цены контрактов. Государственное принуждение, регулирование и ценообразование при наличии таких договоров не применяется.

2. Необходимым условием реформирования электроэнергетики является перевод хозяйственных отношений из сферы административного регулирования в сферу гражданского права, снятие административных барьеров на пути инвестиций. Для этого необходимо гражданско-правовое оформление существующих неявных обязательств (сервитутов) и их привязка к существующим активам отрасли».

Доклад о промышленной политике констатирует: по факту концепция применения разных правовых и регулятивных режимов для «старых» и «новых» активов «с успехом применяется уже сегодня. О возможности и целесообразности ее применения свидетельствует как отечественный, так и международный опыт (цены на коммунальные услуги во многих российских новостройках, строительство частных участков железных дорог в России, наличие двух правовых режимов для “старых” и вновь создаваемых активов в электроэнергетике Дании по закону о реформе 1999 г.)».

Подводя итоги отметим, что в 2000—2008 гг. государственная политика в сфере естественных монополий осуществлялась по трем основным направлениям:

- совершенствование ФЗ «О естественных монополиях»: многочисленные поправки не привели к существенным изменениям, предпринятая ФСТ попытка радикального пересмотра ФЗ не увенчалась успехом;
- реформа отраслевых законов (разделение естественно-монопольных и конкурентных сегментов, развитие особых режимов регулирования, включая «новое — свободно»);
- развитие системы государственного финансирования ключевых объектов инфраструктуры: на основе гражданского законодательства осуществлялись проекты государственно-частного партнерства в сфере коммунального хозяйства, был принят ФЗ «О концессионных соглашениях».

22.2. Государственная экономическая политика в газовой отрасли

22.2.1. Предпосылки для проведения структурных реформ в газовой отрасли

В отличие от других сфер инфраструктурных монополий, в газовой отрасли российской экономики в 2000—2008 гг. не осуществлялось масштабных структурных преобразований. Хотя первоначально в контексте общих социально-экономических реформ постановка вопроса о реструктуризации газовой отрасли имела место. В частности, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10 июля

¹ См. текст Доклада Госсовета http://www.libertarium.ru/libertarium/1_energy_kr

2001 г. № 910-р Программа социально-экономического развития РФ на 2002—2004 гг. предусматривала необходимость совершенствования организационной структуры газовой отрасли с целью повышения эффективности ее функционирования, обеспечения прозрачности затрат предприятий отрасли, создания условий для развития рынка газа, благоприятных условий для развития конкуренции в тех сферах, где это признавалось возможным и целесообразным (прежде всего в добыче и поставках газа), а также финансовое и организационное выделение в составе ОАО «Газпром» газотранспортной компании, эксплуатирующей магистральную газотранспортную систему. Тем не менее впоследствии акценты политики государства в газовой отрасли были скорректированы.

Следует отметить, что предпосылки для организационного разделения монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности в структуре ОАО «Газпром» были в начале 2000-х годов наименее очевидными по сравнению с другими сферами инфраструктурных монополий. В отличие от других сфер, здесь имела место сверхконцентрация производства — примерно 75% газа, производимого ОАО «Газпром», добывалось на двух крупнейших газовых месторождениях, Уренгойском и Ямбургском. Такая сверхконцентрация была в значительной мере предопределена высокой концентрацией запасов природного газа в уникальных и крупнейших месторождениях. По данным ВНИИГАЗа¹, 21 газовое месторождение (всего 2,7% от общего числа открытых месторождений газа) в 2002 г. содержало 75% (35,2 трлн м³) суммарных запасов природного газа, включая 7 уникальных месторождений (Уренгойское, Ямбургское, Заполярное, Бованенковское, Харасавейское, Штокмановское, Астраханское) с суммарными запасами $A+B+C_1$ — 24,8 трлн м³ (53% суммарных запасов природного газа) и запасами C_2 3,9 трлн м³, из которых 4 месторождения, находящиеся в разработке (Уренгойское, Ямбургское, Заполярное, Астраханское), имели запасы категории $A+B+C_1$ 16,6 трлн м³, или 35% от суммарных запасов природного газа России и 79% от общего объема запасов, содержащихся в разрабатываемых месторождениях газа. При таком сверхвысоком уровне концентрации производства внедрение полноценной конкуренции в сфере добычи газа было объективно затруднено.

Состояние газовой отрасли в тот момент не имело масштабных проблем, требовавших немедленной реструктуризации. В частности, в 1990-е годы этой отрасли удалось, в отличие от большинства отраслей промышленности, избежать существенного спада производства (в значительной степени оттого, что в 1980-е годы в эксплуатацию были введены крупные газовые месторождения, стабильно обеспечивавшие крупные объемы газодобычи в течение 1990-х), минимум падения производства газа было в 1997 г., это всего на 10% ниже уровня добычи газа в 1990 г. В 2000—2002 гг. объем добычи газа в РФ составлял примерно 91—93% от уровня 1990 г. Эти показатели являлись относительно высокими по сравнению с другими отраслями промышленности (включая другие отрасли добывающей промышленности), где производственный спад в 1990-е годы был существенно более значительным. Хотя неопределенности в отношении сроков ввода в эксплуатацию новых газовых месторождений на фоне перспектив сокращения добычи на истощающихся действующих месторождениях вызывали определенные опасения по поводу устойчивости газоснабжения в будущем, но непосредственно в 2000—2002 гг. и даже более по-

¹ Доклад Рабочей группе РСПП по реформированию газовой отрасли «Анализ текущего состояния, проблемы и перспективы развития газовой отрасли России», В.И. Мурин, Г.А. Зотов (ООО «ВНИИГАЗ»). Март 2002 г.

здние годы непосредственных проблем, связанных с дефицитом производства природного газа, не ощущалось.

Кроме того, правительство РФ в качестве одной из главных возможных мер обеспечения баланса спроса и предложения газа традиционно делало акцент не столько на расширении предложения газа, сколько на мерах, способствующих сжатию внутреннего спроса на газ. Необходимость этого, обсуждаемая в контексте «диверсификации структуры топливно-энергетического баланса страны» и замещения газа другими энергоносителями, доминировала в ходе обсуждения проблем в газовой отрасли в рассматриваемый период, и получила свое отражение в Энергетической стратегии России до 2020 г. В качестве основных механизмов реализации этих идей выступали меры ценовой политики (повышение внутренних цен на газ для появления у потребителей стимулов к переходу на использование других видов энергоносителей), государственная поддержка развития производства других видов энергоресурсов (в частности, атомной энергетики), а также, неявным образом, принудительное рacionamento внутреннего спроса на газ через централизованно определяемые лимиты его поставок потребителям.

Хотя оправданность политики искусственного сжатия внутреннего спроса на газ не полностью очевидна (например, в 1990-е годы расширение доли газа в структуре энергетического баланса России было связано не столько с ростом физического потребления газа, сколько с резким падением потребления угля, а в 1999—2005 гг. внутренний спрос на газ в России рос не быстрее спроса на другие энергоносители, и даже медленнее, чем спрос на уголь), тем не менее влияние искажающего фактора в виде сдерживаемых государством регулируемых внутренних цен на газ на поведение потребителей и, вероятно, неоправданное расширение спроса на газ внутри страны, действительно имело место. Вместе с тем ставка на фактор сдерживания спроса на газ через «диверсификацию структуры энергетического баланса», скорее всего, ослабила внимание государства к вопросу развития собственно производства газа, необходимого для удовлетворения спроса на газ.

Примерно к 2003 г. правительство окончательно сделало выбор в пользу более мягких форм государственной политики в отношении газовой отрасли, нежели структурные реформы, осуществлявшиеся в других монопольных сферах. Принятая в августе 2003 г. Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.¹ предусматривала иные приоритеты в области политики в газовой отрасли, не связанные со структурными реформами, выделяя в качестве стратегических целей ее развития стабильное, бесперебойное и экономически эффективное удовлетворение внутреннего и внешнего спроса на газ, развитие Единой системы газоснабжения (ЕСГ) и ее расширение на восток России. Было признано целесообразным сохранение ЕСГ в качестве единого организационного комплекса, закрепленное принятым в марте 1999 г. Федеральным законом «О газоснабжении». Хотя в Энергетической стратегии России на период до 2020 г. велась речь о необходимости рассмотрения вопроса о «совершенствовании организационной структуры газовой отрасли с целью повышения экономических результатов ее деятельности и формирования либерализованного рынка газа», тем не менее стратегия не предусматривала конкретных жестких организационных решений в плане структурных преобразований в газовой отрасли (в отличие от электроэнергетики и железно-

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р.

дорожного транспорта, где конкретные параметры структурных реформ были уже к тому моменту определены и даже реализовывались на практике). Уже в тот момент акцент в государственной политике в газовой отрасли начал смещаться от структурных преобразований к мерам по развитию рынка газа.

Неочевидно, что правительство имело четкую комплексную стратегию развития рынка природного газа в стране. В 2000—2003 гг. неоднократные попытки утвердить различные версии документов под названием «Концепция развития рынка газа в Российской Федерации» не увенчались успехом — во многом по причине того, что дискуссия о развитии рынка неизбежно активизировала различные предложения по структурным преобразованиям ОАО «Газпром», что тормозило ее обсуждение и принятие. В результате меры по развитию рынка газа в последние годы осуществлялись правительством в основном как «точечные», направленные на решение отдельных проблем развития газового рынка эволюционными методами. Такие меры группировались вокруг трех направлений:

- совершенствование механизмов ценообразования на газ;
- развитие рыночных институтов (в том числе механизмов биржевой торговли газом);
- содействие обеспечению доступа независимых производителей газа к системе магистральных газопроводов ОАО «Газпром» и расширению присутствия независимых производителей газа на рынке.

При этом данные меры осуществлялись в основном в режиме тактических шагов, вне привязки к некоей стратегической цели, в основном для того, чтобы путем анализа практики применения конкретных решений и мер плавным образом выйти на некую траекторию развития газовой отрасли, обеспечивающую решение ряда отраслевых проблем, но неконфликтную с идеей сохранения вертикальной интеграции ОАО «Газпром». Энергетическая стратегия России на период до 2020 г., утвержденная правительством, в качестве стратегических ориентиров устанавливала в основном целевые показатели будущих уровней физической добычи газа. Ни о какой целевой модели рынка газа, четком видении системы функционирования рыночных механизмов, распределении рыночных функций между участниками рынка в правительственных документах речь не шла.

Подобный дефицит стратегического планирования затрудняет сравнение практических результатов процесса развития российской газовой отрасли с первоначальными правительственными планами, в отличие, например, от электроэнергетики или железнодорожного транспорта, — поскольку в целостном виде собственно планы сформированы не были, за исключением отдельных целевых критериев развития отрасли — например, достижение определенного уровня внутренних цен на газ. В этой связи оценку результатов политики государства в газовой отрасли целесообразно проводить скорее не в контексте с первоначальными планами, сколько путем качественного анализа фактических итогов работы отрасли за соответствующий период.

22.2.2. Хронология основных событий в газовой отрасли в 2000—2008 гг.

Ниже в хронологическом порядке приведен перечень основных событий в области государственной экономической политики в газовой отрасли в 2000—2008 гг.

- Март 1999 г. Принят Федеральный закон «О газоснабжении», в котором была закреплена централизованная структура газовой отрасли
- Июль 2000 г. Распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р утвержден План действий правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг., предусматривавший, в частности, разработку основ ценообразования на газ и услуги по его транспортировке, совершенствование порядка доступа независимых производителей газа к магистральным газопроводам ОАО «Газпром», разработку концепции развития рынка газа в РФ
- Ноябрь 2000 г. Передача функций по рассмотрению вопросов доступа независимых производителей газа к магистральным газопроводам ОАО «Газпром» вновь образованной Комиссии правительства РФ по вопросам использования систем магистральных нефтегазопроводов и нефтепродуктопроводов
- Декабрь 2000 г. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации», которым утверждены Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке
- Май 2001 г. Постановление Правительства РФ от 3 мая 2001 г. № 334 «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам»
- Июль 2001 г. Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р утверждена Программа социально-экономического развития РФ на 2002—2004 гг., где в числе основных направлений реформирования газовой отрасли были предусмотрены совершенствование организационной структуры газовой отрасли с целью повышения эффективности ее функционирования, прозрачности затрат на осуществление регулируемых видов деятельности, а также создания условий для развития рынка газа, создание благоприятных условий для развития конкуренции в тех сферах, где это возможно и целесообразно (прежде всего в добыче и поставках газа), а также финансовое и организационное выделение в составе ОАО «Газпром» газотранспортной компании, эксплуатирующей магистральную газотранспортную систему (ГТС)
- Август 2003 г. Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.
- Август 2005 г. Приказом Федеральной службы по тарифам от 23 августа 2005 г. № 388-э/1 утверждена Методика расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам
- Декабрь 2005 г. Поправки в Федеральный закон «О газоснабжении» (Федеральный закон от 23 декабря 2005 г. № 182-ФЗ), снявшие ограничения на торговлю акциями ОАО «Газпром»
- Сентябрь 2006 г. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2006 г. № 534 «О проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке»
- Май 2007 г. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 333 «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ» (постановлением одобрен график поэтапного выведения внутрироссийских цен на газ на уровень равной доходности с экспортными ценами)
- Декабрь 2007 г. Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2007 г. № 851 «О продолжении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке в 2008 г.»

22.2.3. Обзор содержания государственной экономической политики в газовой отрасли

Как уже отмечалось, в отличие от других инфраструктурных монополий (электроэнергетики, железнодорожного транспорта), в газовой отрасли государство в 2000—2008 гг. сделало сознательный выбор в пользу сохранения и укрепления вертикальной интеграции, сделав акцент на мерах ценовой политики и иных аспектах совершенствования регулирования отрасли, вместо реструктуризации ОАО «Газпром» по видам деятельности, первоначально намечавшейся в рамках среднесрочных программ социально-экономического развития начала 2000-х годов.

Отказ от реформирования вертикально интегрированной структуры ОАО «Газпром» имел разнонаправленные последствия. С одной стороны, сохранение компании в качестве вертикально интегрированной структуры, в сочетании с ликвидацией ограничений на торговлю акциями ОАО «Газпром», позволило существенно увеличить рыночную капитализацию компании. «Газпром» вошел в число 3—4 крупнейших компаний мира по рыночной капитализации (правда, данная ситуация изменилась в связи с кризисом на фондовых рынках осенью 2008 г., с неясными перспективами восстановления прежнего уровня рыночной капитализации ОАО «Газпром» после краткого падения котировок акций), добился определенного прогресса в наращивании накопленных инвестиций за рубежом, постепенно двигаясь к достижению цели по трансформации в энергетическую компанию глобального масштаба.

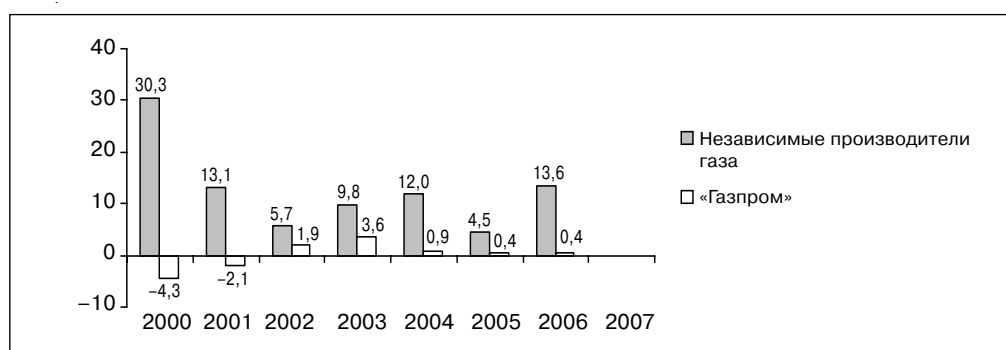
Принимаемые правительством меры по поддержке сектора независимых производителей газа принесли определенные плоды — именно этот сектор стал основным источником прироста газодобычи в 2000—2008 гг., объемы газа, поставляемого независимыми производителями в газотранспортную систему, существенно увеличились.

С другой стороны, проблемы, обуславливавшие постановку вопроса о реформировании газовой отрасли в конце 1990-х и начале 2000-х годов, — прежде всего, недостаточная эффективность газовой отрасли и недостаточные инвестиции в разработку новых газовых месторождений — в полной мере решены не были. Свою роль здесь сыграли и дефицит стратегического видения, о котором речь шла выше, и системные проблемы, обусловленные отсутствием в газовой отрасли конкурентной среды. Стратегический выбор в пользу сохранения вертикальной интеграции в газовой отрасли, в принципе, неявно предполагал осознанный отказ от ряда потенциальных преимуществ открытия рынка газа для конкуренции, ради максимизации преимуществ, предоставляемых вертикальной интеграцией. Ввод в действие многих новых газовых месторождений (разрабатываемых как ОАО «Газпром», так и независимыми производителями газа) был отложен, в результате чего устойчивость баланса производства и потребления газа в ближайшие годы остается неочевидной. Снижение производительности труда и быстрый рост операционных издержек ОАО «Газпром» (в значительной степени также связанных с ростом объемов импорта газа из Центральной Азии для поддержания устойчивости баланса газа ОАО «Газпром») препятствует увеличению прибыльности внутренних и экспортных поставок газа, снижая возможности для капитальных инвестиций в развитие газодобычи. Свой вклад в снижение этих возможностей внесла и активная стратегия ОАО «Газпром», связанная со скупкой активов, в том числе вне газового сектора (нефтедобывающих, электроэнергетических, нефтегазохи-

мических компаний), отвлекая ресурсы от капитальных инвестиций в развитие добычи газа.

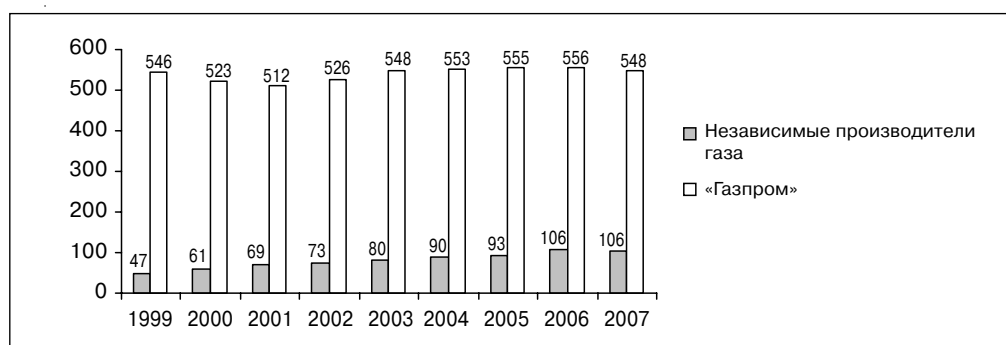
Развитие сектора независимых производителей газа

Прежде всего стоит отметить, что определенный прогресс в производственном развитии отрасли был достигнут в основном за счет развития производства независимыми производителями газа. Это подтверждает, что ставка, сделанная правительством на поддержку этого сектора в качестве одной из важнейших стратегических целей политики в отношении газовой отрасли, оказалась оправданной. По итогам рассматриваемого периода добыча газа независимыми производителями увеличилась с 46,8 млрд м³ в 1999 г. до около 106 млрд м³ в 2006—2007 гг. Этот рост происходил на фоне стагнации в газодобыче «Газпрома»: среднегодовые темпы прироста добычи газа независимыми производителями в 2000—2007 гг. составили 11,1% против —0,1% у «Газпрома» (рис. 22.1 и 22.2).



Источники: Росстат; ОАО «Газпром».

Рис. 22.1. Темпы прироста добычи газа «Газпромом» и независимыми производителями газа в 2000—2007 гг., %



Источники: Росстат; ОАО «Газпром».

Рис. 22.2. Натуральные показатели добычи газа «Газпромом» и независимыми производителями газа в 2000—2007 гг., млрд м³

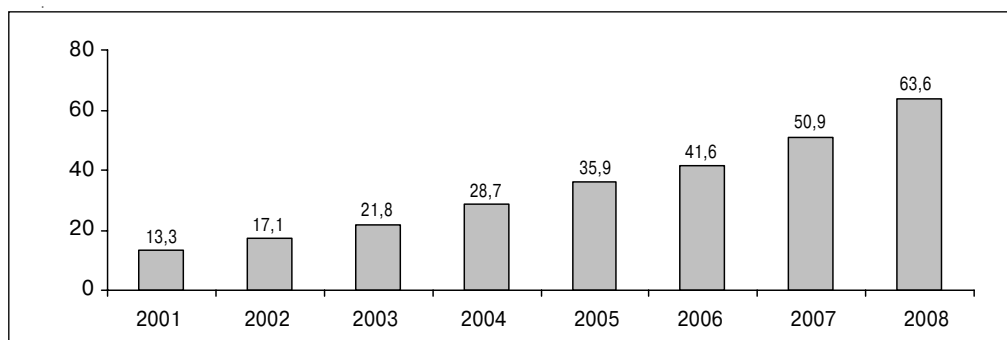
В течение рассматриваемого периода принимались решения, направленные на усовершенствование порядка рассмотрения вопросов доступа независимых производителей газа к газотранспортной системе ОАО «Газпром». В частности, в 2000 г. статус комиссии по рассмотрению вопросов доступа к ГТС был повышен с межведомственной до правительственной, в мае 2001 г. было принято постановление Правительства РФ № 334 о совершенствовании порядка доступа к ГТС. В августе 2005 г. Федеральной службой по тарифам была впервые утверждена методика расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам, позволившая установить единые тарифы на транспортировку газа.

Объем приема газа независимых производителей в Единую систему газоснабжения (ЕСГ), составлявший в 2003 г. менее 27 млрд м³, в 2007 г.¹ превысил 46 млрд м³. Около половины газа, добываемого независимыми производителями, не поставляется в ЕСГ и потребляется непосредственно в местах производства. Доля независимых производителей газа в структуре баланса поставок газа в ЕСГ выросла с 4,3% в 2003 г. до 7,1% в 2007 г. Вместе с тем трудности в отношении доступа независимых производителей газа продолжают сохраняться: прежде всего применительно к доступу в ГТС газа с новых месторождений, вводимых в эксплуатацию независимыми производителями. В частности, компания «ЛУКОЙЛ» была вынуждена отложить сроки ввода в эксплуатацию разрабатываемых компаний газowych месторождений Большехетской впадины в Ямало-Ненецком автономном округе, а в 2007 г. уменьшить добычу газа на Находкинском месторождении, крупнейшем в данной группе месторождений, введенном в эксплуатацию ранее других, на 1,7%. Были существенно задержаны сроки разработки второй очереди Юрхаровского месторождения (разрабатываемого независимой компанией «Новатэк») и Харампурской группы месторождений (разрабатываемой «Роснефтью»). Дальнейшие перспективы развития добычи газа независимыми производителями остаются неопределенными из-за сложностей в доступе новых месторождений к газотранспортной системе (хотя определенный прогресс здесь все же имеет место — например, в октябре 2008 г. «Новатэк» все же ввел в эксплуатацию вторую очередь Юрхаровского месторождения). В целом, несмотря на существенные усовершенствования режима доступа к газотранспортной системе, необходимо отметить сохранение проблем в этой сфере, обусловленных структурными причинами.

Ценовая политика в газовой отрасли

Ценовая политика в 2000—2008 гг. была одним из важнейших инструментов государственной политики в газовой отрасли. Действия правительства в этой области были продиктованы сложившимся пониманием ситуации, основанном на предположении постоянного повышения внутренних цен на газ — для достижения паритета ценовой конкурентоспособности между газом и другими потенциально замещающими его видами топлива, а также для обеспечения равнодоходности поставок природного газа на внутренний и внешний рынки (рис. 22.3). Масштаб повышения внутренних цен на газ в рассматриваемый период был весьма существенным, составляя 20—30% в год. В долларовом выражении средние цены на газ для российских потребителей достигли в 2008 г. уровня, примерно соответствующего цене поставок газа европейским потребителям на условиях франко-граница Западной Европы уровня 1999 г.

¹ Источник: Gazprom Databook 2007, http://www.gazprom.ru/documents/Gazprom_Databook_FY_2007-rus.xls



Источник. Федеральная служба по тарифам.

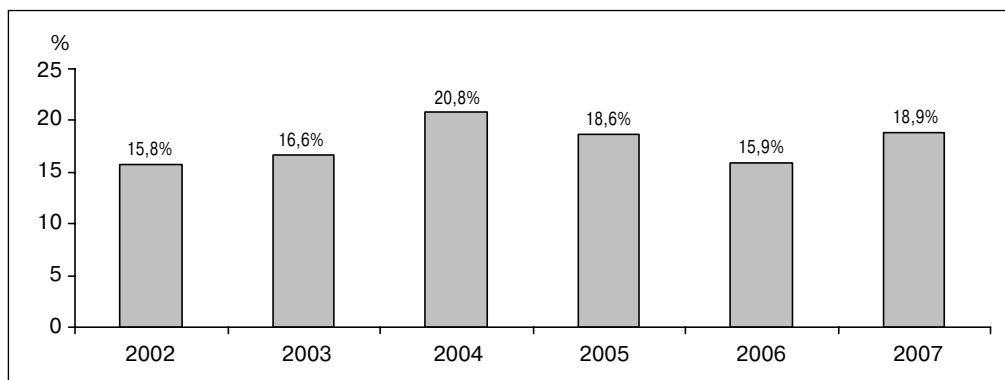
Рис. 22.3. Динамика средних конечных цен на газ для российских потребителей в 2001—2007 гг., долл./тыс. м³ (без НДС, по курсу соответствующих периодов)

В 2007 г. правительством был одобрен график поэтапного выведения внутрироссийских цен на газ на уровень равной доходности с экспортными ценами (постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 333 «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ»), в соответствии с которым предполагалось довести средний уровень цен на газ для российских потребителей к 2011 г. до уровня, соответствующего пониманию равнодоходности с экспортными поставками газа, существовавшему на тот момент — 125 долл. за 1000 м³ газа. Однако резкий рост экспортных цен на газ в 2008 г. (в сентябре 2008 г. они достигли 500 долл. за 1000 м³) неизбежно потребовал постановки вопроса о корректировке данного графика для смягчения траектории роста цен для российских потребителей, поэтому неясно, насколько выполнение утвержденного в мае 2007 г. графика будет в дальнейшем выдерживаться.

При этом стоит отметить, что, хотя низкие цены на газ в начале 2000-х годов действительно сдерживали инвестиции в развитие газовой отрасли и создавали риск роста спроса на газ сверх экономически оправданного уровня (несмотря на то что темпов роста спроса на газ, существенно превышавших темпы роста спроса на другие энергоносители, в 2000—2007 гг. зафиксировано не было), ориентация правительственной политики только на постоянное повышение уровня цен на газ может быть расценена как несколько однобокая. Аргумент об «убыточности» внутреннего рынка для ОАО «Газпром», часто озвучивавшийся в качестве обоснования необходимости повышения внутренних цен на газ, заслуживает внимания, однако, во-первых, невозможно точно судить о прибыльности или убыточности внутренних цен в условиях нынешнего уровня прозрачности финансовых результатов ОАО «Газпром» по видам деятельности, а во-вторых, в течение 2000—2008 гг. в «Газпроме» существенными темпами росли операционные издержки и снижалась производительность труда: в какой-то мере можно говорить, что стратегия правительства на форсированное повышение цен стимулировала эти процессы.

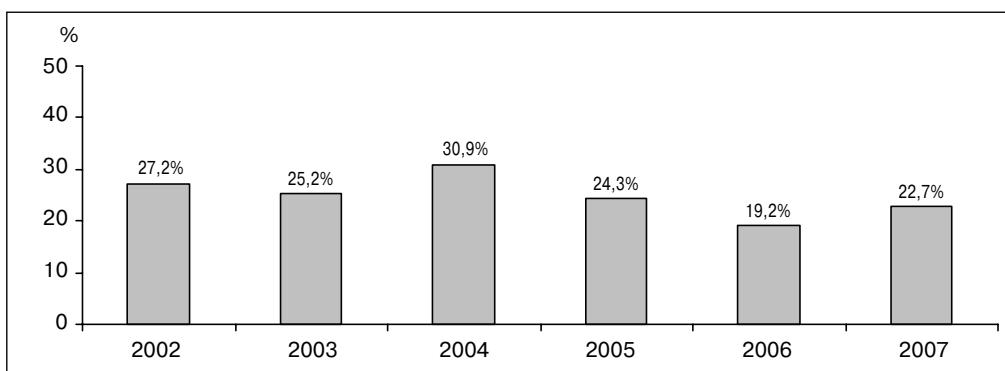
Внутренняя цена на газ для российских потребителей по отношению к экспортной цене до 2004 г. устойчиво росла, однако резкий рост мировых цен на нефть, начиная с 2004 г., переломил эту тенденцию (рис. 22.4—22.6). Даже сохранение довольно высоких темпов повышения внутрироссийских цен на газ с тех пор не успевало за ростом европейских экспортных цен, привязанных к мировым ценам

на нефть. В результате в 2005—2006 гг. внутренние российские цены на газ снижались относительно экспортных цен, тенденция сокращения разрыва между внутренними и экспортными ценами возобновилась лишь в 2007 г. В связи с резким падением мировых цен на нефть во втором полугодии 2008 г. и отсутствием прогнозов их возврата к сверхвысоким уровням первого полугодия 2008 г. в обозримой перспективе можно предположить, что разрыв между внутренними и экспортными ценами на газ в России в 2009—2010 гг. будет сокращаться несколько быстрее, чем ранее.



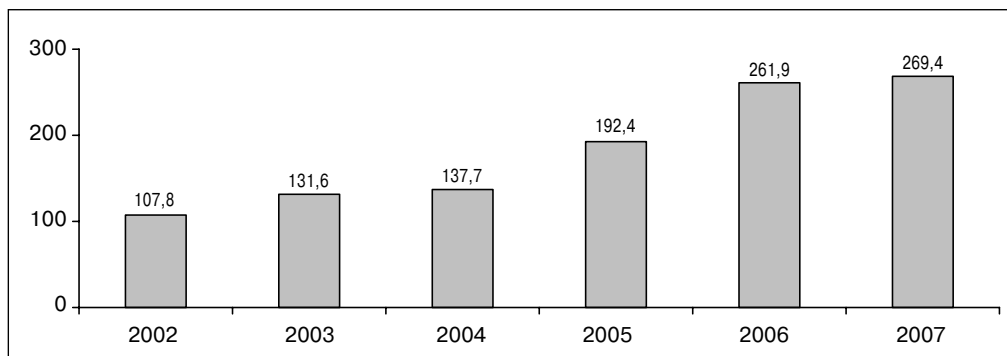
Источники: ОАО «Газпром»; финансовая отчетность по МСФО.

Рис. 22.4. Средняя цена на газ для внутрироссийских потребителей как процент от средней оптовой цены поставок газа европейским потребителям (без учета разницы в транспортных расходах)



Источники: ОАО «Газпром»; финансовая отчетность по МСФО.

Рис. 22.5. Средняя цена на газ для внутрироссийских потребителей как процент от средней оптовой цены поставок газа европейским потребителям (с учетом разницы в транспортных расходах в 45 долл./тыс. м³)



Источники: ОАО «Газпром»; финансовая отчетность по МСФО.

Рис. 22.6. Средние экспортные цены на газ, долл./тыс. м³, включая акциз и таможенные пошлины, по курсу соответствующих периодов

Изменения в налогообложении газовой отрасли

В рассматриваемый период в газовой отрасли проводились определенные изменения системы налогообложения, однако они не оказали существенного влияния на функционирование сектора. Основные изменения произошли в 2004 г., когда в силу вступили следующие налоговые новации для газовой отрасли:

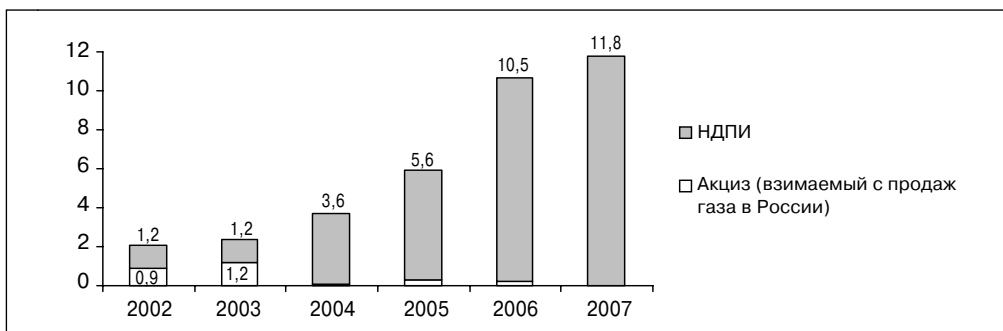
- был отменен акциз на газ;
- была повышена ставка налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на газ, заменившего с 1 января 2002 г. плату за пользование недрами и отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы: с 1 января 2004 г. ставка налога на добычу полезных ископаемых увеличилась с 16,5% от стоимости добытого природного газа до фиксированной ставки в 107 руб. за тыс. м³, а для газового конденсата — с 16,5% от стоимости газового конденсата, добытого на газоконденсатных месторождениях, и 340 руб. за тонну газового конденсата, добытого с нефтегазоконденсатных месторождений (последняя ставка колебалась в зависимости от колебаний цен на нефть и обменного курса рубля) до единой ставки в 17,5% от стоимости добытого газового конденсата;
- экспортные таможенные пошлины на газ были увеличены с 5 до 30% с 1 января 2004 г.

Основной смысл осуществленных преобразований сводился к переносу налоговой нагрузки с внутреннего рынка газа на экспорт газа с целью увеличить прибыльность поставок газа на внутрироссийский рынок без существенного увеличения внутренних цен на газ.

Позднее осуществлялись незначительные повышения НДПИ на газ. Так, с 1 января 2005 г. фиксированная ставка налога на добычу полезных ископаемых для природного газа увеличилась со 107 руб. за тыс. м³ до 135 руб. за тыс. м³, с 1 января 2006 г. — до 147 руб. за тыс. м³.

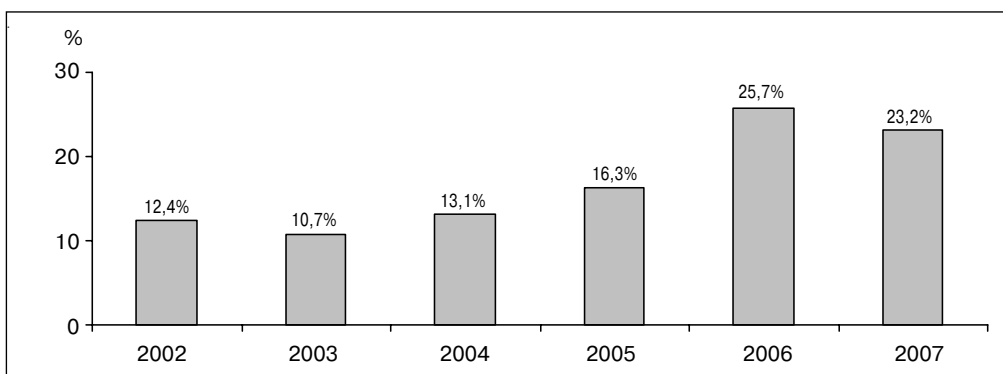
Однако в целом в результате проведенных преобразований уровень налогообложения газовой отрасли, и в особенности налогообложения операций по поставкам газа на внутреннем рынке, заметно увеличился. Номинальный объем основных налогов, уплачиваемых на тысячу кубометров добытого газа (акциза и НДПИ),

увеличился с 2,1 долл./1000 м³ в 2002 г. до 11,8 долл. в 2007 г., а отношение среднего уровня налогообложения добычи газа (учитывая акциз и НДС) к среднему уровню внутрироссийских цен на газ выросло с 10–13% в 2002–2003 гг. до 23–26% в 2006–2007 гг. (рис. 22.7, 22.8). Эти цифры свидетельствуют о том, что, несмотря на повышение, общий уровень налоговой нагрузки на внутренний рынок газа продолжает оставаться низким. Однако весной 2008 г. правительство приняло решение отказаться от повышения НДС на газ в 2009 г. Рассмотрение этого вопроса перенесено на более поздний срок.



Источники: ОАО «Газпром»; финансовая отчетность по МСФО.

Рис. 22.7. Основные налоги, взимаемые с поставок газа ОАО «Газпром» на внутренний рынок газа (акциз и НДС), долл./1000 м³ (по курсу соответствующих периодов)

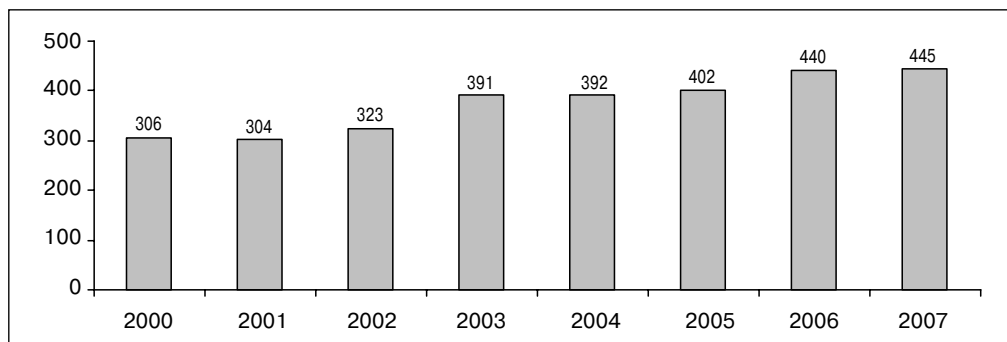


Источники: ОАО «Газпром»; финансовая отчетность по МСФО.

Рис. 22.8. Отношение среднего уровня налогообложения добычи газа (учитывая акциз и НДС) к среднему уровню внутрироссийских цен на газ, %

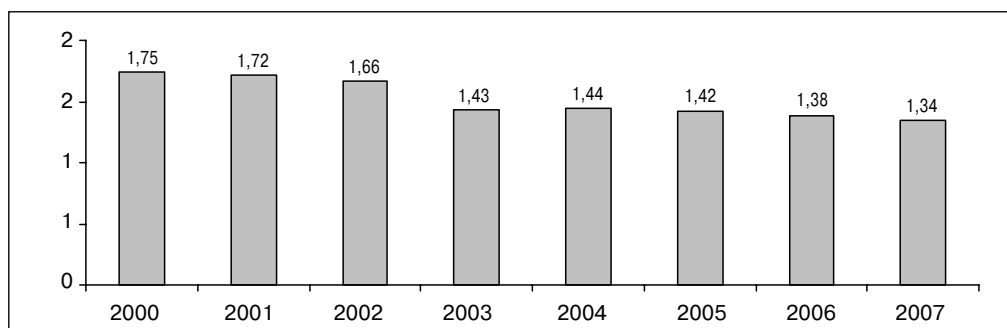
Операционная эффективность ОАО «Газпром»

Численность персонала ОАО «Газпром» увеличилась в 2007 г. по сравнению с уровнем 2000 г. на 139 тыс. человек, или на 45%; производительность труда в натуральном выражении (ежегодный объем добытых нефти и газа на одного работника) уменьшилась в этот же период на 23,4% (рис. 22.9, 22.10).



Источник. ОАО «Газпром».

Рис. 22.9. Динамика численности персонала ОАО «Газпром», тыс. чел.

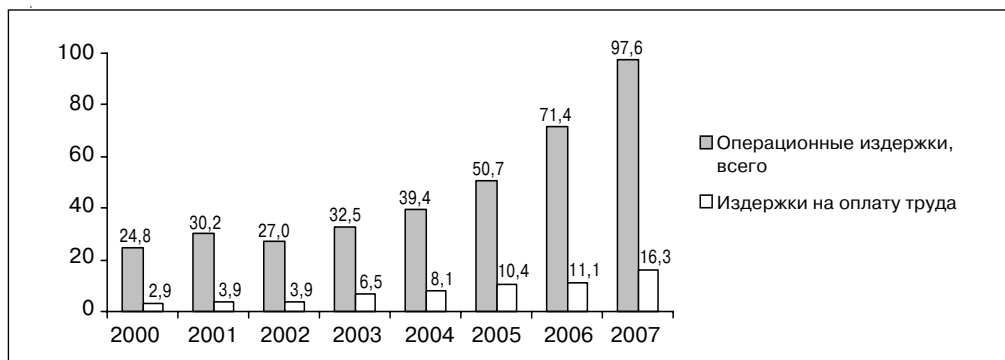


Примечание. Объемы добытой нефти приведены к млн м³ газа.

Источник. ОАО «Газпром».

Рис. 22.10. Производительность труда в ОАО «Газпром» в натуральном выражении, млн приведенных м³ добытого газа и нефти на одного работника

Кроме того, в ОАО «Газпром» имели место существенный рост операционных расходов в целом и, в частности, расходов на оплату труда (рис. 22.11). Общие операционные расходы без учета налогов выросли в компании в 2000—2007 гг. в долларовом выражении в 3,9 раза (резкий рост операционных расходов в последние годы связан прежде всего с ростом затрат на покупной газ центральноазиатского происхождения), расходы на оплату труда — в 1,95 раза. Данные показатели не свидетельствуют о высокой эффективности хозяйствования в вертикально интегрированном «Газпроме» и подтверждают актуальность дискуссии о развитии конкурентной среды в газовой отрасли, в противном случае дальнейшее повышение внутрироссийских цен на газ на фоне продолжающегося снижения операционной эффективности может оказаться неоправданным и не решить задачу повышения инвестиционной привлекательности газовой отрасли.



Примечание. Объемы добытой нефти приведены к млн м³ газа.

Источник. ОАО «Газпром».

Рис. 22.11. Операционные издержки и издержки на оплату труда ОАО «Газпром», долл./1000 приведенных м³ добытых нефти и газа (по курсу соответствующих периодов)

Развитие рынка газа

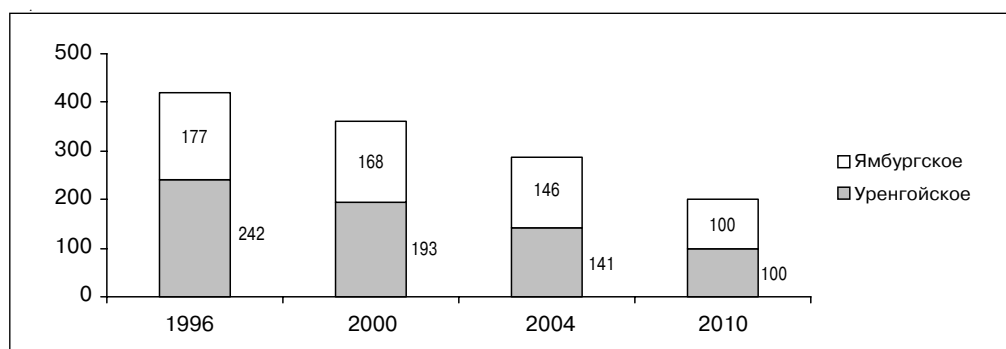
После того как в 2002—2003 гг. правительство постепенно отказалось от идеи утвердить комплексную концепцию развития газового рынка страны, вызывавшую неизбежные дискуссии по поводу возможных структурных преобразований в газовой отрасли, выбор был сделан в пользу эволюционных, точечных шагов по развитию рыночной торговли газом. Прежде всего было решено провести эксперимент по организации биржевой торговли газом на базе электронной торговой площадки ООО «Межрегионгаз». В сентябре 2006 г. правительством РФ было принято постановление № 534 «О проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке», предусматривавшее возможность реализации в 2006—2007 гг. через биржевые торги 10 млрд м³ газа, 5 из которых поставлялись независимыми производителями, а 5 — ОАО «Газпром». Позднее действие режима биржевой торговли было продлено на 2008 г. постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2007 г. № 851 «О продолжении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке в 2008 году».

Биржевой эксперимент принес определенные результаты, в основном в части отработки ранее отсутствовавшей практики организации краткосрочной торговли газом. Вместе с тем результаты торгов едва ли можно признать индикативными. Объемы торговли газа на бирже были чересчур малы (в среднем не более 100 млн м³ в неделю), участие покупателей газа в торгах было ограниченным, а структуры «Газпрома» имели все возможности контролировать ход торгов (в частности, определяли техническую возможность исполнения тех или иных контрактов на поставку исходя из собственной оценки пропускных возможностей ГТС). Кроме того, при отсутствии развитого рынка долгосрочных обязательств спрос на газ, выставляемый на биржевые торги в их текущем формате, может быть ажиотажным и не обязательно соответствует реальным тенденциям спроса, которые могли бы сложиться на рынке краткосрочных обязательств при наличии эффективного и прозрачного рынка долгосрочных поставок (похожая проблема наблюдалась в 2003—2006 гг. при функционировании переходной модели рынка электроэнергии «5—15»). В этой ситуации цены, складывавшиеся по итогам биржевых торгов га-

зом, трудно признать объективными, тем не менее, они были, как правило, на уровне 30—40% выше регулируемых цен, устанавливаемых Федеральной службой по тарифам.

Инвестиции в разработку новых газовых месторождений

Ключевой проблемой 2000—2008 гг. были недостаточные стимулы для разработки новых газовых месторождений, ввод которых в эксплуатацию необходим для замещения падающей добычи на истощающихся действующих месторождениях. Степень истощения действующих газовых месторождений обуславливает довольно быстрое падение газодобычи, в особенности на двух крупнейших газовых месторождениях — Уренгойском и Ямбургском, которые еще в 2000 г. обеспечивали 70% объемов добычи газа «Газпрома», или более 360 млрд м³ газа, а к 2010 г. смогут обеспечить всего лишь порядка 200 млрд м³ газодобычи (рис. 22.12).

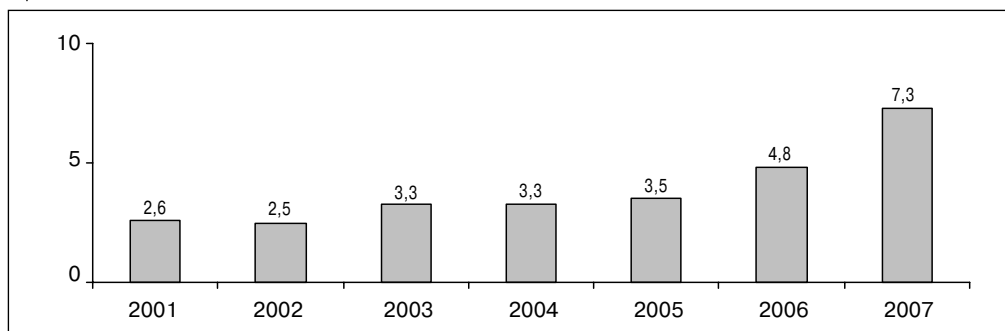


Источник. Оценка по данным ОАО «Газпром».

Рис. 22.12. Добыча газа на Уренгойском и Ямбургском месторождениях, млрд м³ в год

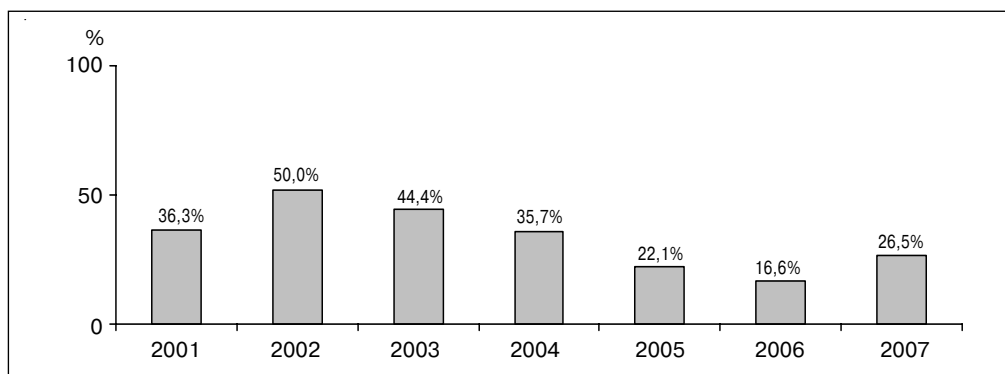
Россия располагает достаточными запасами газа для компенсации падающей добычи на истощающихся месторождениях, однако их разработка требует значительных капитальных инвестиций. Однако следует отметить, что разработка новых газовых месторождений значительно задерживалась. Например, ввод в действие крупнейших месторождений полуострова Ямал — Бованенковского, Харасавейского, Новопортовского, которые по условиям первоначально выданных лицензий должны были быть введены в эксплуатацию во второй половине 1990-х годов, был отложен на 2008—2012 гг. Однако и эти сроки не будут выполнены, более реальными сроками ввода являются 2012—2016 гг. ОАО «Газпром» в 2000—2007 гг. сосредоточилось на обеспечении ввода в действие лишь месторождений, расположенных в основном действующем регионе добычи газа — Надым-Пур-Тазовском районе Ямало-Ненецкого автономного округа, с относительно развитой инфраструктурой и менее сложными условиями разработки по сравнению с новыми неосвоенными регионами (полуостров Ямал, арктический шельф). В 2001 г. было введено в эксплуатацию Заполярное газовое месторождение, в 2006 г. — Песцовое, в 2007 г. — Южно-Русское. При этом общий объем инвестиций в развитие добычи газа был, скорее всего, недостаточным для решения задачи по обеспечению своевременного ввода новых месторождений в эксплуатацию.

В частности, лишь в 2006—2007 гг. ОАО «Газпром» смог достичь ежегодного уровня инвестиций в развитие газодобычи в 5—7 млрд долл. При этом нельзя сказать, что препятствием для этого была недостаточная прибыльность бизнеса компании: начиная с 2003 г., инвестиции в развитие газодобычи как доля прибыли от продаж ОАО «Газпром» снизились до уровня ниже 50% и до 2006 г. включительно сокращались, составив, например, в 2006 г. менее 20% прибыли от продаж (рис. 22.13, 22.14). Недостаточные инвестиции «Газпрома» в газодобычу были скорее вызваны иными инвестиционными приоритетами компании.



Источники: ОАО «Газпром»; финансовая отчетность по МСФО.

Рис. 22.13. Инвестиции ОАО «Газпром» в добычу газа, млрд долл. по курсу соответствующих периодов

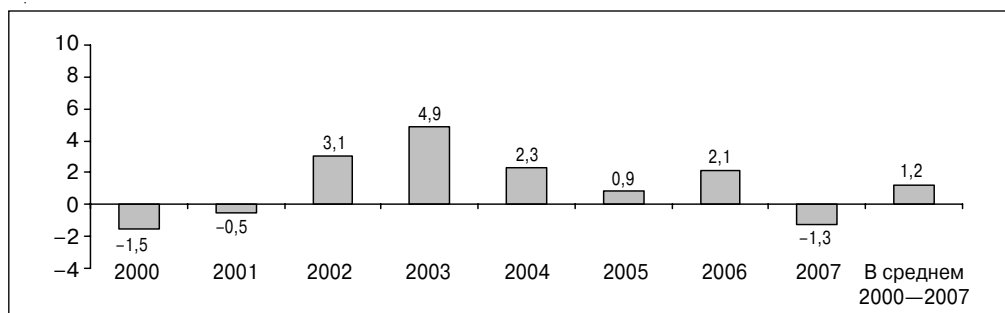


Источники: ОАО «Газпром»; финансовая отчетность по МСФО.

Рис. 22.14. Инвестиции ОАО «Газпром» в добычу газа как доля прибыли от продаж в 2001—2007 гг., %

При этом ввод в эксплуатацию новых газовых месторождений независимыми производителями газа — в частности, Харампурской группы месторождений «Роснефти», второй очереди Юрхаровского месторождения компании «Новатэк», группы месторождений Большехетской впадины компании «ЛУКОЙЛ» — были существенно задержаны, прежде всего из-за проблем с доступом к газотранспортной системе ОАО «Газпром». В целом следует отметить, что, невзирая на существенный рост выручки и прибыльности газовой отрасли в 2000—2007 гг., темпы разви-

тия газодобывающего сектора были недостаточно высокими: в среднем ежегодный рост газодобычи за этот период составил 1,2% (рис. 22.15).



Источники: Росстат; ОАО «Газпром».

Рис. 22.15. Темпы прироста добычи газа в России в 2000—2007 гг., %

Одной из принципиальных связанных с этим проблем стал резкий рост расходов на закупку газа в странах Центральной Азии, доля которых в структуре источников газа, поставляемого в единую систему газоснабжения (ЕСГ), выросла с 7,6% в 2003 г. до 9,1% в 2007 г.

* * *

Произошедший в 2000—2008 гг. де-факто постепенный отказ от первоначальных планов радикальных структурных преобразований в газовом секторе по модели, сходной с реформами, проводившимися в других сферах деятельности инфраструктурных монополий — в электроэнергетике и на железнодорожном транспорте, — имел разнонаправленные последствия для газовой отрасли. С одной стороны, за счет сохранения вертикальной интеграции ОАО «Газпром» эту компанию удалось существенно капитализировать и трансформировать в энергетическую корпорацию глобального масштаба.

С другой стороны, консервация монопольной среды в газовой отрасли не позволила добиться положительных результатов в решении двух главных проблем ее развития — низкой производственной эффективности и дефицита инвестиций в развитие производства. Отчасти, особенно в начале рассматриваемого периода, дефицит инвестиций мог быть объяснен низким уровнем внутренних цен на газ, однако их рост в 2000—2008 гг. был достаточно быстрым, к тому же основной рост производства газа был достигнут как раз в секторе независимых производителей газа, которые не имели доступа к экспортным газовым рынкам и продавали все объемы добываемого газа на внутреннем рынке по ценам, близким к государственному регулируемым. При этом операционная эффективность «Газпрома» в течение рассматриваемого периода была далека от желаемой и перманентно ухудшалась.

Избранная Правительством РФ модель политики в отношении газового сектора, сосредоточившаяся на отдельных точечных мерах по решению отраслевых проблем (меры ценовой политики, поддержка независимых производителей газа, развитие механизмов рыночной торговли газом), способствовала определенным улучшениям экономической ситуации в отрасли — развитию добычи газа независимыми производителями, ликвидации проблемы субсидирования экономики за

счет чрезмерно низких газовых цен, отработке механизмов биржевой торговли газом. Однако, несмотря на эти позитивные результаты, общая производственная динамика газовой отрасли и темпы разработки новых газовых месторождений в 2000—2008 гг. оставались неудовлетворительными.

22.3. Промежуточные результаты реформирования железнодорожного транспорта

К 2008 г., согласно первоначальным замыслам Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте¹ (далее — Программа), должен был быть завершен второй этап преобразований в отрасли, и активно реализовываться третий этап. В соответствии с утвержденной Программой, к этому времени уже должен был функционировать конкурентный рынок грузовых перевозок, на котором соотношение долей ОАО «РЖД» и независимых компаний операторов в структуре собственности на грузовые вагоны составляло бы примерно 50/50, должна была возрасти доля парка магистральных локомотивов, находящихся в частной собственности. Предполагалось, что к этому времени должна быть создана Федеральная пассажирская компания, из которой были бы выделены региональные дирекции.

Фактически к настоящему времени намеченные этапы Программы структурных реформ выполнены лишь частично. Кроме того, на железнодорожном транспорте возникли новые идеи структурных преобразований, по сути корректирующие содержание первоначально утвержденной Программы. Полностью выполненными можно считать следующие этапы отраслевой реформы:

- передача функций хозяйственной деятельности из ведения МПС России ОАО «РЖД», завершение формирования ОАО «РЖД»;
- разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте: в структуре Минтранса России создан Департамент государственной политики в области железнодорожного транспорта, часть функций государственного управления передана созданному в 2004 г. Федеральному агентству железнодорожного транспорта, ряд функций осуществляется представителями государства в совете директоров ОАО «РЖД» в соответствии со стандартными процедурами, предусмотренными законодательством об акционерных обществах и о приватизации;
- некоторое повышение финансовой прозрачности ОАО «РЖД»;
- принятие нормативных основ реформирования, в частности, пакета федеральных законов о реформировании железнодорожного транспорта.

По многим другим направлениям достижения не так однозначны. Разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с выделением из монополярной структуры конкурентных видов деятельности идет достаточно медленно.

Несмотря на то что ряду государственных агентств были переданы регуляторные функции МПС, однако создания полноценной структуры, выполняющей эти обязанности для всего железнодорожного рынка в целом, так и не произошло. Многие регуляционные функции выполняет совет директоров ОАО «РЖД» (хотя

¹ Постановление Правительства России от 18 мая 2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте».

подавляющее большинство в совете составляют представители государства, это сохраняет возможности конфликта интересов для компании, которая является одновременно участником рынка и его регулятором).

Лишь летом 2007 г. были приняты организационные решения по созданию Первой грузовой компании в качестве дочернего акционерного общества ОАО «РЖД». Создание Федеральной пассажирской компании пока так и не состоялось. Приостановилась тенденция к росту доли независимых участников рынка грузовых перевозок.

Более подробно промежуточные результаты реформирования железнодорожного транспорта по состоянию на 1 января 2007 г. по отдельным направлениям реформы можно представить следующим образом.

Система регулирования железнодорожного транспорта. Результаты преобразований в области регулирования железнодорожного сектора в 2003—2007 гг. можно охарактеризовать следующим образом. В качестве основных достижений можно выделить консолидацию функций по регулированию тарифов в рамках Федеральной службы по тарифам Российской Федерации (ФСТ России), а также принятие новой редакции Прейскуранта № 10-01, устанавливающего систему тарифов на железнодорожные перевозки.

При этом можно отметить, что принятие нового Прейскуранта № 10-01 вызвало рост стоимости услуг железнодорожного транспорта. Чрезвычайно быстро росли доходы ОАО «РЖД» от перевозок грузов: в 2003—2006 гг. их прирост опередил прирост грузооборота почти втрое. В то время как годовой прирост грузооборота в 2003—2006 гг. в среднем составлял 6,6%, доходы от грузоперевозок увеличивались в среднем на 17,6% в год.

Рост доходов от пассажирских перевозок в 2003—2006 гг. существенно превысил рост пассажирооборота: среднегодовой темп их прироста составил 36,2% против 3,9% среднегодового роста пассажирооборота в этот период. Рентабельность продаж ОАО «РЖД» увеличилась до 22% в 2006 г. против 2,4% в 2002 г. Хотя опережающий рост тарифов на пассажирские перевозки во многом был результатом политики по сокращению субсидирования убыточных пассажирских перевозок, тем не менее, в целом, с учетом опережающего роста тарифов на грузовые перевозки, можно констатировать, что существенный рост прибыльности железнодорожного транспорта был достигнут в 2003—2006 гг. в том числе за счет существенного увеличения выручки ОАО «РЖД» в результате резкого роста тарифов на свои услуги.

В области системы регулирования железнодорожного транспорта сохраняется целый ряд нерешенных проблем. По отношению к железнодорожной отрасли государство выступает в двух ролях: как акционер главного участника рынка перевозок и инфраструктурной монополии ОАО «РЖД» и как регулятор. Конфликт интересов играет негативную роль в установлении справедливых недискриминационных правил на рынке железнодорожных перевозок и в развитии конкуренции, поскольку государство как основной акционер ОАО «РЖД» мотивировано поддерживать усиление его рыночных позиций.

Добиться разделения хозяйственных и регуляторных функций на железнодорожном транспорте, таким образом, в полной мере не удалось, поскольку возможности регулятора железнодорожной отрасли, решения которого в состоянии были бы уравновесить влияние решений совета директоров ОАО «РЖД» и обеспечить недискриминационный характер государственной политики в железнодорожной отрасли для ее независимых участников, существенно ограничены.

Функции Федеральной службы по тарифам Российской Федерации ограничиваются установлением тарифов на железнодорожные перевозки, причем, как следует из приведенных выше данных, выполнение этих функций в последние годы носило функционально ограниченный характер, связанный с утверждением новой версии Прейскуранта № 10-01 и последующей автоматической индексацией тарифов. Это по-прежнему сохраняет необходимость разработки правил функционирования рынка, программы его либерализации, сочетания полномочий по надзору за соблюдением участниками железнодорожного рынка правил его функционирования, разрешения конфликтов, контроля недискриминационного доступа к инфраструктуре и др.

Ограничено продвижение в области перехода от регулирования деятельности субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок к регулированию деятельности субъектов естественной монополии в сфере предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, что предполагалось достигнуть через разделение тарифа на вагонную, локомотивную и инфраструктурную составляющие (а также вокзальную составляющую в сфере пассажирских перевозок).

Не проведена унификация уровня тарифов на перевозки грузов во внутригосударственном сообщении и через порты России и тарифов на перевозки через сухопутные погранпереходы. Средний уровень экспортно-импортных железнодорожных тарифов на грузовые перевозки через пограничные переходы в настоящий момент превышает уровень аналогичных тарифов при перевозках через порты России, а также находится выше уровня транзитных тарифов.

Таким образом, проблемы в системе государственного регулирования железнодорожной отрасли по-прежнему носят системный характер, несмотря на достигнутые в 2003—2006 гг. позитивные изменения.

Развитие конкуренции на рынке железнодорожных перевозок. В соответствии с первоначальным планом структурной реформы, к 2006 г. предполагалось создание конкурентного рынка грузовых перевозок, на котором соотношение долей ОАО «РЖД» и независимых компаний — операторов в структуре собственности на грузовые вагоны было бы сопоставимым, должна была возрасти доля парка магистральных локомотивов, находящихся в частной собственности.

Однако, с точки зрения развития независимых перевозчиков, ситуация оказалась менее благоприятной. Несмотря на то что прирост грузооборота в основном приходился на независимые частные компании, их доля в перевозках грузов в 2006 г. превысила только треть, и, по прогнозам ОАО «РЖД», в 2008—2010 гг. эта доля будет только сокращаться. При этом ОАО «РЖД» приняло решение о создании не нескольких, а единой дочерней компании по перевозкам грузов — Первой грузовой компании, которая будет доминировать на рынке железнодорожных перевозок (в ее уставный капитал предполагается внести более 200 тыс. вагонов). Доля ПГК на рынке грузоперевозок, по прогнозам ОАО «РЖД», будет постепенно увеличиваться за счет передачи вагонов и локомотивов от ОАО «РЖД» в ПГК, достигнув к 2010 г. примерно 25% рынка, а совокупная доля ОАО «РЖД» и его дочерних компаний на рынке грузоперевозок должна будет превысить 70% в 2008 г. и стабилизироваться на этом уровне без дальнейшего роста доли рынка, контролируемой независимыми перевозчиками.

Доля частных владельцев тягового подвижного состава, в первую очередь магистральных локомотивов, остается крайне незначительной. Основной парк магист-

ральных локомотивов (98% по состоянию на начало 2006 г.¹) находится в собственности ОАО «РЖД». Проблема создания условий для приобретения компаниями — операторами магистральных локомотивов на предыдущих этапах реализации Программы структурной реформы не была решена. По мнению Минтранса России, главной причиной недостатка экономических стимулов к приобретению магистральных локомотивов компаниями-операторами, другими собственниками подвижного состава является отсутствие тарифной составляющей на услуги локомотивной тяги, что не позволяет рассчитать сроки окупаемости и экономическую эффективность вложения средств в приобретение тягового подвижного состава. При этом отсутствие частных инвестиций в обновление локомотивного парка имеет место на фоне крайне высокого износа парка локомотивов и дефицита собственных средств ОАО «РЖД» (при рассмотрении инвестиционной программы ОАО «РЖД» на 2007 г. дефицит оценивался в 160 млрд руб.).

Таким образом, на рынке железнодорожных перевозок показатели развития конкуренции (доля частных перевозчиков в 50% и более), предусмотренные для данного этапа реформы, не достигнуты и в ближайшее время ожидается стабилизация доли перевозчиков на уровне 28—30%.

Пассажирские перевозки. Проблема убыточности пассажирских перевозок в течение длительного времени считалась одним из основных препятствий для реформирования структуры предприятий железнодорожного транспорта и развития конкуренции в сфере железнодорожных перевозок. Перекрестное субсидирование убыточных пассажирских перевозок за счет перевозок грузов считалось основной проблемой, препятствующей выделению пассажирских перевозок в самостоятельный вид деятельности (посредством создания Федеральной пассажирской компании).

По мнению ОАО «РЖД» (что получило соответствующее отражение в Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте), выделение Федеральной пассажирской компании до достижения определенности относительно механизма компенсации убытков от пассажирских перевозок из бюджета было нецелесообразно. Однако в результате длительных дискуссий по этому вопросу было принято решение по организационному выделению из ОАО «РЖД» Федеральной пассажирской компании, которое, по первоначальному плану, должно было быть осуществлено в 2003—2005 гг. Более того, помимо этого, должен был быть осуществлен еще и следующий этап преобразований — организационное выделение региональных дирекций из Федеральной пассажирской компании в открытые акционерные общества, создание региональных (муниципальных) пассажирских компаний в виде структурных подразделений ОАО «РЖД» или в виде дочерних открытых акционерных обществ с участием региональных или муниципальных органов власти. Однако на деле ФПК в установленные сроки так и не была создана.

До сих пор сохраняются разногласия между ОАО «РЖД» и федеральными органами исполнительной власти по вопросу размера убытков от пассажирских перевозок, подлежащих компенсации из бюджета. В федеральном бюджете на 2008—2010 гг. были зарезервированы ассигнования на компенсацию потерь в доходах ОАО «РЖД», возникших в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в дальнем следовании, в следующих объемах: на 2008 г. — 16,4 млрд руб., 2009 г. — 22,6 млрд руб., 2010 г. — 24,07 млрд руб.

ОАО «РЖД» оценивает необходимую сумму покрытия убытков в пределах 35—37 млрд рублей в год. Однако, по утверждению Минфина России, качественного

¹ Доклад министра транспорта Российской Федерации И. Левитина на заседании Правительств РФ 2 ноября 2006 г., http://www.mintrans.ru/pressa/Levitin_061102.htm

обоснования расчетов со стороны ОАО «РЖД» не представлено, соответственно подобные расходы откладывают создание Федеральной пассажирской компании.

Вместе с тем темпы роста тарифов на железнодорожные перевозки для населения в 2004—2006 гг. опережали темпы прироста доходов от грузоперевозок (средние темпы прироста доходов от пассажирских перевозок за этот период составили 36,2%, против 17,6% для грузоперевозок). В 2006 г. доходы ОАО «РЖД» от пассажирских перевозок составили около 4,4 млрд долл., против всего 1,6 млрд долл. по МПС в 2002 г., увеличившись в 2,75 раза. Доля доходов от пассажирских перевозок в общей структуре доходов ОАО «РЖД» от железнодорожных перевозок (без учета доходов по другим видам деятельности) выросла с 11,1% в 2002 г. до 14,9% в 2006 г. Подобная динамика позволяет оспаривать утверждения ОАО «РЖД» о наличии убытков от пассажирских перевозок в размере 30—40 млрд руб. в год. Нерешенность этого вопроса откладывает создание организационно обособленных пассажирских компаний, которое, возможно, так и не будет принято до 2010 г.

Модернизация железнодорожного транспорта. Существующие ограничения для развития конкуренции в сфере железнодорожных перевозок делают актуальным вопрос об источниках финансирования модернизации железнодорожного транспорта, потребность в которой резко возрастает.

Например, в конце 2006 г., по данным годового отчета ОАО «РЖД» за 2006 г., инвентарный парк ОАО «РЖД» составил 618,3 тыс. грузовых вагонов (снижение на 3,9% к уровню 2002 г.), средний возраст которых составляет 21,1 года при установленном нормативном сроке службы 28 лет (износ свыше 75%), в том числе по парку полувагонов 259,6 тыс. единиц со средним возрастом 18,3 года при нормативном сроке службы 22 года (износ свыше 83%). Практически 120 тыс. грузовых вагонов (20% общего инвентарного парка) эксплуатируется с истекшим сроком службы, в том числе 97,2 тыс. полувагонов (37% парка)¹.

По оценкам ОАО «РЖД», из-за истечения срока службы из инвентарного парка ОАО «РЖД» до 2015 г. необходимо будет исключить еще 287,2 тыс. грузовых вагонов, в том числе 123,7 тыс. полувагонов, или свыше 35 тыс. вагонов в год. В 2004—2006 гг. ежегодно приобреталось в среднем 8—8,5 тыс. вагонов. Таким образом, перед ОАО «РЖД» стоит задача резкого увеличения объемов инвестиций. Так, финансовым планом ОАО «РЖД» на 2008 г. предусмотрены расходы на инвестиционную деятельность в сумме 402 млрд руб., в 2009 г. — 442,8 млрд руб., в 2010 г. — 451,2 млрд руб.

В частности, предусматривается направить на обновление парка подвижного состава в 2008 г. 101,3 млрд руб., в 2009 г. — 124,9 млрд руб., в 2010 г. — 142,9 млрд руб. Для сравнения, общий объем расходов капитального характера в 2006 г. составил 209 млрд руб., таким образом, предполагается их увеличение практически в 2 раза. Приватизация активов РЖД планируется лишь в ограниченных масштабах: доходы ОАО «РЖД» от продажи акций дочерних и зависимых обществ за 2008—2010 гг. прогнозируется на уровне 135,6 млрд руб., или примерно по 45 млрд руб. в год. Это означает, что дополнительные 150—200 млрд руб. в год в 2008—2010 гг. придется изыскивать за счет увеличения доходов от перевозок, которые в таком случае предстоит увеличить на 20—25% к уровню 2006 г.

¹ Следует отметить, что чрезмерное внимание к данным об износе вагонного парка представляется вряд ли целесообразным, поскольку нормативные сроки службы вагонов исходят из достаточно консервативных оценок, и реальный срок службы, как правило, выше нормативного. Тем не менее доминирование старых вагонов в структуре вагонного парка РЖД, безусловно, не является позитивным фактором.

Обеспечение финансовой прозрачности ОАО «РЖД». В обеспечении финансовой прозрачности ОАО «РЖД» был достигнут определенный прогресс, в частности ОАО «РЖД» с 2003 г. публикует финансовые отчеты по международным стандартам. Тем не менее сохраняется определенный дефицит финансовой прозрачности в части разнесения затрат по видам деятельности.

В частности, по состоянию на конец 2006 г., не в полном объеме обеспечено ведение раздельного учета по видам деятельности, осуществляемым ОАО «РЖД» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 871¹.

Будущая модель рынка железнодорожных перевозок. Несмотря на то что до завершения структурной реформы на железнодорожном транспорте по первоначально утвержденному плану остается всего около трех лет, сохраняется значительная неопределенность в отношении целевой модели будущего рынка железнодорожных перевозок. Только 16 мая 2007 г. на заседании Правительственной комиссии по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта была одобрена Целевая модель рынка железнодорожных транспортных услуг на третьем этапе структурной реформы в отрасли, которая еще требует широкого обсуждения и доработки.

Серьезные вызовы на пути формирования прозрачного эффективного рынка железнодорожных перевозок отмечают, в частности, международные консультанты, осуществляющие наблюдение за реформированием российской железнодорожной отрасли. Так, отчет «Регуляторная реформа железных дорог в России» по состоянию на 2007 г., составленный для Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)², отмечает большие стратегические неопределенности по поводу самой модели будущей конкуренции на рынке перевозок.

Консультанты ЕКМТ/ОЭСР отмечают, что Программа реформы железнодорожного транспорта в 2001 г. определила два возможных подхода к конкуренции на железнодорожном транспорте: конкуренция двух и более перевозчиков на одной линии (на что взят курс в ЕС) и конкуренция интегрированных железнодорожных компаний в перевозках между одними и теми же конечными пунктами (так называемая американская модель). При этом правительству пока не удалось детально определить свои цели в отношении конкуренции в секторе железнодорожных перевозок. Нет детальных ориентиров и по поводу того, где мог бы быть целесообразным бы каждый из двух типов конкуренции, возможно и целесообразно ли их появление в принципе. В итоге при развитии конкуренции между операторами рассмотрение вопроса о широкой конкуренции между перевозчиками было отложено до третьего этапа реформы³.

¹ Источник: доклад министра транспорта РФ И. Левитина на заседании Правительства РФ 2 ноября 2006 г.

² Отчет подготовлен Л.С. Томпсоном (ООО «Томпсон, Гейленсон и партнеры») в 2006 г.

³ В российской терминологии «перевозчик» — это компания, которая владеет локомотивами и предоставляет локомотивные бригады для проводки грузовых (а потенциально и пассажирских) поездов по инфраструктуре РЖД. Перевозчик также отвечает за предложение услуг любому потенциальному клиенту (оператору или грузоотправителю) в любом месте транспортной системы в соответствии со своим изданным тарифом и должен нести ответственность за груз в случае его потери или повреждения (сейчас эти функции выполняет в основном лишь ОАО «РЖД»). «Оператор» — хозяйствующий субъект, который предоставляет свои вагоны и/или локомотивы (собственные или арендованные), но в качестве перевозчика использует РЖД. На начало 2007 г. были созданы необходимые правовые условия, допускающие учреждение независимых операторов, но законодательство, необходимое для создания независимых перевозчиков (иных, чем РЖД), принято не было. Для полномасштабного развития операторов — конкурентов РЖД требуется разработка ясной правовой базы.

Кроме того, новые проблемы возникают в связи с предполагаемым созданием Первой грузовой компании, которой в перспективе может быть передано до 60% и более вагонного парка страны. Создание единой грузовой компании — дочернего предприятия РЖД — не планировалось на первоначальном этапе реформирования, это в определенной мере ревизия идей развития конкуренции на рынке железнодорожных перевозок. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации выразила свою озабоченность таким развитием событий и предложила вместо единой Первой грузовой компании выделить грузовой вагонный парк ОАО «РЖД» в три или четыре дочерних общества, что в большей степени способствовало бы развитию конкуренции на железных дорогах России. По мнению ФАС, необходимо принятие нормативно-правовых актов, устанавливающих основы регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками. Без этого дальнейшее реформирование железнодорожного транспорта в направлении развития конкуренции на рынке железнодорожных перевозок невозможно¹.

Таким образом, уже сейчас очевидно, что главной цели реформ — создание в России развитого конкурентного рынка железнодорожных перевозок — достигнуть в полном объеме к 2010 г. не удастся, оптимистичным прогнозом является формирование устойчивой тенденции в этом направлении, а также понимания того, какой будет структура будущего рынка перевозок.

* * *

Сохранение в значительной степени монопольной среды в железнодорожном секторе и слабый прогресс в открытии железнодорожного транспорта для конкуренции способствуют росту затрат на железнодорожные перевозки, не позволяя добиться существенного повышения экономической эффективности железнодорожного транспорта. Это также создает существенные преграды для привлечения в отрасль частного капитала, необходимого для модернизации. Определенные позитивные результаты были достигнуты в части преобразования структуры МПС в структуру предприятий железнодорожного транспорта с образованием ОАО «РЖД» на базе железнодорожных активов, разделения хозяйственных и регуляторных функций государства на железнодорожном транспорте, сокращения объемов перекрестного субсидирования пассажирских перевозок.

Вместе с тем в реализации структурных реформ на железнодорожном транспорте наметились определенные задержки, некоторых целей полностью достичь не удалось. В определенной мере реализация первоначально утвержденной программы реформирования начала де-факто пересматриваться, причем в направлении, не предусмотренном первоначальным планом реформирования отрасли.

Требуется дальнейшего совершенствования система регулирования отрасли. Сейчас отдельные регуляторные функции выполняет совет директоров монопольного участника рынка железнодорожных перевозок, ОАО «РЖД». Вне него система регулирования тарифов на железнодорожные перевозки сформировалась как достаточно ограниченная и неспособная предотвратить существенный рост производственных издержек ОАО «РЖД», в особенности на оплату труда. Значительный рост операционных издержек ОАО «РЖД» и вызванный этим рост стоимости железнодорожных перевозок, легко осуществимый в условиях применяемого в насто-

¹ Анализ рынка услуг в сфере перевозок грузов железнодорожным транспортом. Аналитический доклад ФАС России, http://fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_8382.shtml

ящее время механизма индексации тарифов, не позволил в полной мере достичь одной из главных целей реформирования железнодорожного транспорта — снижения затрат на железнодорожные перевозки.

Создание конкурентного рынка железнодорожных перевозок затормозилось, доля независимых частных перевозчиков стабилизировалась на уровне 31—32% рынка грузовых перевозок, и, более того, должна, по прогнозам ОАО «РЖД», в будущем начать снижаться. Ситуация с конкуренцией осложняется созданием Первой грузовой компании, которая вместе с РЖД будет занимать свыше 70% рынка грузоперевозок и которой предполагается передача до 60% и более подвижного состава по перевозкам грузов.

В последние годы заметно снизилась убыточность пассажирских перевозок, значительные средства выделены на субсидирование пассажирских перевозок в федеральном бюджете на 2008—2010 гг. Однако требования ОАО «РЖД» о необходимости выделения дополнительных средств на субсидирование пассажирских перевозок сдерживают создание Федеральной пассажирской компании, формирование которой отложено, в то время как оценка реального объема убытков от пассажирских перевозок остается недостаточно прозрачной.

Сохраняется существенная неопределенность в отношении будущей целевой модели рынка железнодорожных перевозок. Закрытость сектора железнодорожных перевозок для частного капитала налагает на ОАО «РЖД» дополнительные обязательства по инвестированию в модернизацию изношенного подвижного состава, что вызывает дополнительное увеличение тарифов на железнодорожные перевозки.

В совокупности все эти факторы позволяют утверждать, что цели второго этапа реформирования железнодорожного транспорта, предусмотренные Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, в значительной мере не достигнуты. Данные тенденции препятствуют повышению экономической эффективности железнодорожного транспорта, способствуют росту тарифов на железнодорожные перевозки темпами, опережающими рост грузового и пассажирского оборота, и требуют дальнейшего обсуждения планов по активизации конкуренции в сфере железнодорожных перевозок.

22.4. Проблемы реформирования электроэнергетики России

22.4.1. РАО ЕЭС в 1990-х годах

В соответствии с Указом Президента РФ № 923 от 15 августа 1992 г. было учреждено «государственное Российское акционерное общество энергетики и электрификации» (впоследствии — РАО ЕЭС), в уставной фонд которого Госкомимуществом РФ было поручено внести не менее 49% акций, принадлежащих Российской Федерации в уставном капитале каждой из региональных энергетических систем, а также отдельные магистральные линии электропередачи и подстанции, гидравлические электрические станции единичной мощностью 300 МВт и выше, государственные районные электрические станции 1000 МВт и выше, Центральное диспетчерское управление, согласно приложениям к Указу (кроме того, в состав акционерного общества были включены многочисленные непрофильные объекты — от заводов до санаториев и предприятий ЖКХ). В условиях слабости федеральной власти 1992—1993 гг., структура собственности региональных энергетических компаний строилась во многом произвольно.

В «Башэнерго», «Иркутскэнерго» и «Новосибирскэнерго» РАО ЕЭС являлось лишь миноритарным акционером, а «Татэнерго» до 2002 г. существовало в виде республиканского ГУП. В остальных компаниях доля РАО ЕЭС колебалась, как правило, от 49 до 100% (в том числе в 9 АО-энерго, 11 ГРЭС и 2 ГЭС доля РАО ЕЭС составляла 100%).

Государству принадлежало 52,7% акций РАО «ЕЭС России». Остальные акции, приобретенные как в ходе ваучерной приватизации, так и дополнительной эмиссии акций в 1995 г. и последующего движения, принадлежали ряду российских и зарубежных юридических и физических лиц. В 1998 г., когда председателем правления РАО ЕЭС стал Анатолий Чубайс, более 34% акций энергетического холдинга принадлежали иностранным инвесторам (Heritage Capital Management Merrill Lynch, Morgan Stanley, Templeton, Baring Asset Management и т. д.). Последний раз информация об очень крупном пакете акций, принадлежащих иностранным инвесторам, проходила в 2000 г. Также в 1998 г. был принят скандально известный закон РФ № 74-ФЗ от 7 мая 1998 г. «Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности», который предусматривал ограничение участия иностранных акционеров в капитале РАО ЕЭС 25%, при том, что на момент принятия закона этот пакет уже был больше этой доли. ФКЦБ России даже стала готовить соответствующие проекты решений, предлагая исполнить этот закон. В ходе движения акций, произошедшего за три года обсуждения реформы РАО ЕЭС, ситуация со структурой собственности компании существенно изменилась.

28 апреля 1997 г. вышел в свет Указ Президента РФ № 426 «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий». Это рамочный документ, затрагивающий не только электроэнергетику, но и газовую отрасль и МПС. Он ставил задачу проведения структурной реформы электроэнергетики, направленной на «совершенствование системы регулирования, в том числе ценового в сферах естественных монополий, дерегулирование видов деятельности, не относящихся к сферам естественных монополий, и формирование рынков этих видов деятельности на основе конкуренции; ...выделение исходя из экономической целесообразности и в соответствии с федеральными законами самостоятельных предприятий из субъектов естественных монополий... поэтапное прекращение практики перекрестного субсидирования различных групп потребителей при одновременной адресной поддержке социально незащищенных групп населения; ...придание рынкам в сфере деятельности естественных монополий организованного характера за счет углубления правовой регламентации взаимоотношений между их участниками, публичности цен (тарифов) и правил их определения, введения единых правил «доступа к сети» на недискриминационной основе...». В документе констатировались несколько фундаментальных проблем: неэффективность инвестиционной деятельности РАО ЕЭС, вызванная отсутствием стимулов к привлечению инвестиций и формированием инвестиционных резервов за счет включения дополнительных затрат в тарифы потребителей, а также конфликт интересов между РАО ЕЭС как хозяйствующим субъектом, владельцем генерирующих мощностей и техническим оператором рынка электроэнергии, устанавливающим правила.

Однако данный документ не давал принципиального ответа на многие вопросы. Так, например, документ обещал продолжить (п. 2.1) «политику формирова-

ния новой системы организации оптовой торговли электроэнергией, работающей на конкурентной основе, с охватом всех регионов России, в которых она технически реализуема и экономически целесообразна», т. е., собственно, документ не обозначал никаких ориентиров той самой «реализуемости» и «целесообразности».

В документе не ставилось задач реструктуризации самой структуры РАО ЕЭС с точки зрения привлечения инвестиций. В пункте 2.26 Указа говорилось о подготовке ТЭО «создания на базе тепловых электростанций Российского акционерного общества “ЕЭС России”, включая действующие и строящиеся электростанции, ряда генерирующих компаний, каждая из которых не будет занимать монопольного положения ни в одной из энергозон оптового рынка. Вся ответственность за развитие, реконструкцию, модернизацию, вывод из эксплуатации генерирующих мощностей будет возложена на новые генерирующие компании». В пункте 2.2в Указа говорилось о сохранении «выполняющих общесистемные функции» ГЭС в структуре РАО ЕЭС, но из этого пункта остается только предполагать, каким планировалось соотношение между этими «общесистемными» и «новыми» генерирующими компаниями.

Самое главное, сохранялось противоречие между экономическим, с одной стороны, и политическим и социальным мотивами реформирования. В этих условиях компания, тем более государственная, оставалась не заинтересованной в повышении своей эффективности и увеличении доходов акционеров. К примеру, если энергетики добьются снижения себестоимости производства энергии, это с высокой долей вероятности приведет не к повышению прибыли компании, а к снижению тарифов, которые регулируют власти.

Таким образом, в 1997 г. задача реформирования РАО ЕЭС не была решена. В компании возник острый конфликт между высшим менеджментом в лице бывшего председателя правления РАО Бориса Бревнова и бывшего председателя совета директоров Анатолия Дьякова, с привлечением Генеральной прокуратуры, Счетной палаты РФ, прессы и т. п. В результате 4 апреля 1998 г. на собрании акционеров РАО ЕЭС был избран новый совет директоров, а 30 апреля 1998 г. на заседании совета директоров председателем Правления был избран Анатолий Чубайс. Однако атака на РАО продолжалась, ее активно поддерживало тогдашнее левое большинство парламента.

Собственно, ситуация вокруг реформирования РАО ЕЭС и мандата, выданного на эти цели, долгое время оставалась неопределенной как в силу общей ситуации в стране (дефолт и ликвидация его последствий, подготовка к парламентским и президентским выборам и т. п.), так и в силу персональных обстоятельств, например, жесткой оппозиции реформированию РАО ЕЭС, занятой председателем нового совета директоров РАО ЕЭС В. Кудрявым. Показательно, что в своих интервью В. Кудрявый говорил о необходимости увеличения государственного пакета акций РАО ЕЭС, вопреки позиции большинства совета директоров. Высказывалась также идея, впоследствии неоднократно востребованная на различных стадиях торможения обсуждения реформы электроэнергетики, а именно, «улучшения менеджмента РАО ЕЭС». В целом она сводилась к тому, что для поддержания и обновления генерирующих мощностей вполне хватает существующих норм амортизационных отчислений, необходимо только увеличить долю «живых» денег в расчетах, отказаться от необоснованных льгот и преференций конкретным предприятиям, упорядочить правила доступа и работы на ФОРЭМ, избавиться от непрофильных активов, прекратить воровать и т. п.

В декабре 1999 г. решением совета директоров РАО «ЕЭС России» председателю Правления А. Чубайсу было поручено к марту 2000 г. представить проект Концепции реструктуризации РАО «ЕЭС России».

4 апреля 2000 г. проект Концепции появился на рассмотрении совета директоров РАО. В проекте говорилось о необходимости привлечения крупных инвестиций для замены вышедшего из строя и морально устаревшего оборудования, направления значительных средств на модернизацию основных фондов. Констатировалось, что отсутствие конкурентной среды вызывает обширные злоупотребления, энергетики становятся заложниками политики региональных администраций, которые препятствуют повышению тарифов или лоббируют предоставление льгот дружественным предприятиям. Выход был найден в выделении в самостоятельные предприятия генерирующих и сбытовых предприятий. Их владельцем должно было стать РАО «ЕЭС России», а затем контролировать процесс постепенного перехода крупных пакетов акций отдельных АО-энерго к стратегическим инвесторам. Реформу предполагалось провести в три этапа: превратить региональные АО-энерго в самостоятельные, передать их в создаваемые РАО профильные компании, и лишь затем постепенно превратить РАО ЕЭС в сетевую компанию. Обозначалась возможность передачи сетевых мощностей АО-энерго в счет долга перед РАО или путем выкупа. Затем все структурные подразделения РАО ЕЭС планировалось передать в управление трем компаниям, учрежденным РАО. Гидростанции должны были быть переданы к так называемой «ГЭС-Генерации», тепловые станции — к «ТЭС-Генерации», а сетевые АО и сети самого РАО — к сетевой компании. Создание вертикально интегрированных компаний не предусматривалось.

На втором и третьем этапах реформы предполагалось «уменьшать свое присутствие» в «АО-электростанциях», т. е. продать их. Каждая электростанция должна была стать субъектом общероссийского оптового рынка электроэнергии. А регулирование тарифов должно было постепенно остаться в прошлом или, как максимум, сохраниться для населения. При всей логичности первоначальной схемы без ответа оставался один из основных вопросов, а именно принципы распределения акций РАО ЕЭС среди акционеров будущих АО-энерго. Что касалось возможных стратегических инвесторов (как потребителей электроэнергии, так и управляющих операторов), то предложенная схема не давала и им четких ориентиров: стоит ли им вести скупку акций РАО ЕЭС, стоит ли вести скупку акций АО-энерго или стоит готовиться к покупке контрольного или близкого к контрольному пакету акций АО-энерго, ранее принадлежащего РАО ЕЭС.

В условиях ожесточенной пикировки 19 мая 2001 г. Правительство РФ в целом одобрило концепцию реформирования РАО ЕЭС, представленную МЭРТ. 11 июля 2001 г., по результатам доработки, было принято постановление Правительства РФ № 526 «О реформировании электроэнергетики РФ» с приложением «Основные направления реформирования электроэнергетики в РФ». Был сохранен принцип постепенного выделения генерирующих компаний из РАО ЕЭС с пропорциональным распределением акций между акционерами РАО. Ставилась задача «преобразования существующего федерального (общероссийского) оптового рынка электрической энергии (мощности) в полноценный конкурентный оптовый рынок электроэнергии и формирование эффективных розничных рынков электроэнергии, обеспечивающих надежное энергоснабжение потребителей», для чего, в частности, создавалась Федеральная сетевая компания (далее — ФСК) на базе всех принадлежащих РАО ЕЭС магистральных сетей в качестве дочернего общества со 100%-ным участием в его уставном капитале. Создавался Администратор

торговой системы (АТС), который «выполнял задачи по организации торговли на оптовом рынке электроэнергии... обеспечению равных условий для всех участников оптового рынка электроэнергии, разработке правил оптового рынка и контроля за их соблюдением».

Для первого этапа предусматривалось создание нормативной и законодательной базы реформирования электроэнергетики, в частности разработка и утверждение правил работы конкурентного оптового рынка электроэнергии, инвентаризация активов РАО ЕЭС и формирование на оптовом рынке электроэнергии сектора продажи по нерегулируемым ценам определенной, одинаковой для всех, доли электроэнергии (5—15% выработки) производителями РАО ЕЭС и концерна «Росэнергоатом», а также создание генерирующих компаний, созданных на базе электростанций РАО ЕЭС, и холдинга, владеющего акциями АО-энерго. На всю остальную электрическую энергию сохранялось государственное регулирование тарифов. На втором этапе предполагалось завершить формирование конкурентного оптового рынка электроэнергии, прекратить регулирование тарифов на электроэнергию при сохранении регулирования тарифов на ее передачу и системные услуги.

На третьем этапе предполагалось «обеспечить приток инвестиций в капитал генерирующих компаний» и развитие системы магистральных сетей с расширением сферы оптового рынка электроэнергии. Упоминания про продажу генерирующих компаний в тексте исчезли, хотя по смыслу сложно себе представить иной способ «привлечения инвестиций».

Осенью 2001 г. проходил тяжелый процесс согласования энергетических законопроектов между правительственными ведомствами. Наконец, в апреле 2002 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу «энергетический пакет» — законопроекты «Об электроэнергетике» и связанный с ним пакет «О введении в действие Федерального закона “Об электроэнергетике”, “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О естественных монополиях”», «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации», «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об электроэнергетике”»; «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации”». В результате доработанный трехсторонней Комиссией «Правительство — Дума — Совет Федерации» вариант был вынесен Правительством на обсуждение повторно 23 сентября 2002 г. в виде новой редакции законопроектов «Об электроэнергетике» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации”».

В итоге из «энергопакета» оказались исключены любые упоминания о дате возникновения нерегулируемого рынка электроэнергии («определяется Правительством»), но зато вставлена ссылка о возможности для населения и бюджетных организаций даже после завершения реформ в течение трех лет покупать электричество по государственным тарифам. Пока цены на электричество регулируются государством, Правительству РФ разрешалось экспериментировать со свободным ценообразованием — отпускать тарифы в отдельных регионах или выставлять на свободные торги часть энергии, поставляемой на оптовый рынок. Но и после того как появится свободный рынок, правительство сможет устанавливать «предельные (максимальный и/или минимальный) уровни» цен на электроэнергию. Доля

государства в ФСК и АТС по завершению периода реформирования электроэнергетики должна быть поднята с предусмотренного первоначально уровня контрольного пакета до 75% плюс одна голосующая акция. В конечном счете, законопроект был принят 21 февраля 2003 г., т. е. почти через год после внесения первого варианта Правительством РФ.

За скобками «энергопакета» осталось главное — принципы приватизации генерирующих компаний, в том числе принцип обмена акций РАО ЕЭС на генерирующие активы. Это было отдано на усмотрение Правительства РФ.

22.4.2. Движение акционерного капитала в электроэнергетике

На момент начала реформирования в 2000 г., как известно, основные миниотарные акционеры РАО представляли собой зарубежных портфельных инвесторов, зачастую весьма солидных, таких, как ABN AMRO, Credit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Morgan Stanley, Hermitage Capital Management, UFG и т. п., а также отечественных портфельных инвесторов (прежде всего «Ренессанс капитал»). Начиная с 2000 г. появился определенный спрос со стороны крупных энергетических компаний (Е. ON, Fortum, Enel), однако, как правило, он ограничивался либо ценными бумагами отдельных энергосистем, либо интересом к совместному ими управлению. Причем, по мере развития дискуссий о реформе электроэнергетики интерес скорее падал, а не возрастал, после того как стало очевидно, что не произойдет допэмиссии акций отдельных компаний РАО, интересующих стратегических инвесторов. В 2002 г. на пике понижения стоимости акций в результате острейших дискуссий в Правительстве, парламенте и СМИ акционерами РАО ЕЭС и многих энергосистем стали представители российских ФПП, владеющих активами в металлургии, которые были заинтересованы в создании производственных цепочек и дешевой электроэнергии для своих предприятий. Другие крупные ФПП приобретали акции РАО ЕЭС как стратегический актив. К 2003 г. крупнейшим частным акционером РАО, а также целого ряда энергосистем Дальнего Востока и Центральной России стала группа МДМ и ее энергетический дивизион — СУЭК. Доля иностранных инвесторов в капитале РАО «ЕЭС России» продолжала снижаться. В 2004 г. началась экспансия в акционерный капитал РАО ЕЭС и «Мосэнерго» полугосударственной компании «Газпром». К 2004 г. стало очевидно, что «Газпром» сконцентрировал более 10% акций самого РАО ЕЭС и блокирующий пакет акций «Мосэнерго». Эксперты по разному оценивали интересы газового концерна: от политических задач до вертикальной интеграции собственных активов (газ является одним из основных видов топлива для электроэнергетики, а сам «Газпром» — крупным потребителем электроэнергии).

До 2006 г., кроме владеющего 52,7% акций РАО «ЕЭС России» государства и более чем 10% акций, принадлежащего «Газпрому», крупные пакеты (более 1%) были у СУЭК, «Интерроса», НРК, «Евразхолдинга», «КЭС», «Базового элемента»¹.

К 2007 г. в стратегических инвесторах материнской компании РАО ЕЭС остались «Норильский никель» (3,52%) и СУЭК (примерно 1%). Сам СУЭК при этом

¹ Сибирско-Уральская энергетическая компания (СУЭК) А. Мельниченко—С. Попова, Национальная резервная корпорация (НРК) А. Лебедева, Комплексные энергетические системы (КЭС) В. Вексельберга, «Базовый элемент» О. Дерипаски, «Евразхолдинг» А. Абрамова—Р. Абрамовича, «Интеррос» В. Потанина—М. Прохорова: собственники указаны на 2006 г.

находился в состоянии объединения с «Газпромом» в единое предприятие, где хозяева СУЭК должны были остаться миноритариями (объединение сорвалось в 2008 г.).

Изменения в акционерном капитале региональных систем до разделения компании в 2005—2006 гг. в наибольшей степени затронули КЭС. КЭС нарастила доли в акционерном капитале входящих в ТГК-6 (ТГК — территориальная генерирующая компания) генерирующих компаний, а также «Пермэнерго», «Свердловэнерго», «Комиэнерго», при этом компания избавилась от блокирующего пакета акций «Ростовэнерго». КЭС также довела до контрольного свой пакет акций в «Российских коммунальных системах» (РКС).

22.4.3. Политические дискуссии

Необходимо отметить, что публичная острота дискуссий вокруг электроэнергетики вследствие существования начиная с 2004 г. практически однопартийного парламента существенно спала, чего нельзя сказать о непубличной и не менее важной составляющей.

Тем не менее в 2005 г. произошел ряд немаловажных событий, обративших на себя внимание. 25 мая 2005 г. на электроподстанции «Чагино» на юге Москвы случилась авария, в результате чего из-за возрастания нагрузки по каскадному принципу из строя начали выходить соседние электростанции. Половина столицы, юг Московской области, частично даже Тульская и Орловская области остались без электричества. Авария была устранена в течение суток, обошлось без человеческих жертв, однако предприятия понесли значительные убытки, среди пострадавших прежде всего называли животноводческие комплексы и мясопереработку. Ранее руководство РАО ЕЭС отрицало возможность аварий подобного масштаба, хотя, как известно, в мировой практике они встречались. В своих первых комментариях председатель правления РАО ЕЭС А. Чубайс назвал среди основных причин недостаток инвестиций и изношенность оборудования.

Авария произошла чуть более чем за месяц до собрания акционеров РАО ЕЭС. Генеральная прокуратура РФ возбудила уголовное дело по статье «халатность» и «злоупотребление полномочиями», а Президент РФ В. Путин дал резко негативную оценку работы руководства «Мосэнерго», а просьбы о повышении тарифов на электроэнергию назвал «шантажом». После чего сделал вывод о профнепригодности и цинизме руководства компании и покритиковал их за высокую выплату дивидендов, отметив, что для предотвращения аварии «отремонтировать-то всего нужно было четыре трансформатора по 180 000 руб.». Гендиректору «Мосэнерго» А. Евстафьеву пришлось уйти в отставку. Параллельно в 2005 г. энергетики даже оказались под неожиданным давлением налоговых служб.

Впрочем, парадоксальным образом авария скорее сдвинула с места застопорившееся после смены Правительства в 2004 г. реформу, обсуждение которой минимум два раза — в июне 2004 г. и в декабре 2004 г. — переносилось Правительством.

Правда, политическое напряжение стало спадать к концу 2005 г. В ноябре 2005 г. ФНС отозвало из Арбитражного суда Санкт-Петербурга иск к «Ленэнерго» (в практике налоговых органов такое случается крайне редко, и данное решение, судя по всему, было прежде всего политическим). Прекратились допросы по уголовным делам, связанным с майским отключением, а сами они так и остались без фигурантов.

Вместе с тем традиционный по прошлым годам союзник РАО ЕЭС — «Газпром» стал предъявлять серьезные претензии к РАО ЕЭС, сначала за торможение реформирования электроэнергетики вообще, а затем (2006 г.) и по подозрениям в нежелании расстаться с контрольными пакетами акций генерирующих компаний и в отсутствии адекватной компенсации за собранный пакет акций материнской компании.

22.4.4. Формирование конфигурации региональных энергокомпаний

В 2005 г. совет директоров ОАО «РАО ЕЭС» одобрил целевую модель функционирования тепловых генерирующих компаний оптового рынка электроэнергии — единой операционной компании, создаваемой посредством реорганизации тепловых генерирующих компаний оптового рынка (ОГК) в форме присоединения к ним АО-станций, подлежащих включению в соответствующие тепловые ОГК.

К осени 2005 г. была осуществлена государственная регистрация семи ОГК. Изначально речь шла о создании десяти ОГК (шести тепловых и четырех ГИДРО-ОГК). Однако в результате совместных действий Правительства, РАО ЕЭС и МЭРТ создана только одна ГИДРО-ОГК. Правительство РФ и РАО ЕЭС «отбило» претензии структур «Русского алюминия» на получение контроля над каким бы то ни было локальным куском гидрогенерации, так как доля в ней оказалась размыта за счет внесения в уставной капитал гидростанций других регионов.

Были утверждены 14 ТГК, и успешно разрешено большинство спорных моментов — попытку СУЭК, владеющей блок-пакетами ряда АО-энерго, заблокировать создание 4 ТГК, требуя выделения Новомосковской ГРЭС, ряд иных попыток, основанных на недовольстве акционерами проведенной оценкой и коэффициентами обмена акций.

В ТГК-1 на базе генерирующих активов ОАО «Колэнерго», ОАО «Карелэнерго», ОАО «Ленэнерго» блок-пакет аккупировал Fortum; в ТГК-3 (на базе генерирующих активов «Мосэнерго» — «Газпром»; ТГК — 6 и ТГК-9 — КЭС, ТГК-12 и ТГК-14 — СУЭК, ТГК-13 — «Норильский никель».

Потенциальных собственников ОГК и ТГК пытались ограничить: так, обсуждалось предложение продавать не более одной ОГК одному собственнику, а также не продавать ТГК владельцам ОГК, в тех случаях, когда ТГК расположены в регионах присутствия оптовых компаний. Но, в силу того, что эти инициативы прежде всего затрагивали интересы двух компаний — «Газпрома», который владеет более 10% акций РАО «ЕЭС России» в надежде в перспективе обменять их на две ОГК, и начавшего объединение с «Газпромом» СУЭК, они так и не были реализованы.

22.4.5. Перекрестное субсидирование, либерализация цен

Еще в 2005 г. в совет директоров РАО ЕЭС были представлены новые предложения по решению проблемы перекрестного субсидирования в электроэнергетике. Впрочем, показательно, что предполагаемые сроки их вступления в силу сдвинулись с 2007 г. фактически до лучшей политической погоды. Во-первых, энергетики по-прежнему упоминали об ограничении выхода крупных потребителей на оптовый рынок электроэнергии (ранее речь шла и о подготовке проекта постановления Правительства РФ, полностью запрещающего таковой). Во-вторых, на оптовом рынке предполагалось ввести отдельные тарифы на покупку электроэнергии — для субсидируемых групп потребителей пониженные, а для крупных промышленных пред-

приятий, наоборот, — повышенные. То же самое происходило и с сетевым тарифом на розничном рынке.

В 2006 г. в России заработали новые оптовый (ОРЭМ) и розничный (РРЭ) рынки электроэнергии. Конкуренция между выделившимися из РАО ЕЭС энергосбытовыми организациями и независимыми компаниями стала реальностью. Цель постепенной либерализации отрасли — практически полный переход к 2011 г. на рыночные цены, отражающие подлинную стоимость электроэнергии. Сегодня по ним приобретается менее 10% потребляемого электричества. Конечно, можно говорить, что либерализация не затрагивает население — оно, как и прежде, оплачивает электроэнергию по устанавливаемым государством тарифам. Первые итоги реформы показали, что от создания рынков электроэнергии выигрывают не только ее производители и поставщики, но и потребители. Первые четыре месяца, после запуска рынка, например, шло последовательное снижение рыночных цен. И в дальнейшем неоднократно цены снижались как на оптовом, так и на розничном рынках — в зависимости от пиков производства электроэнергии, пиков спроса, просто теплой погоды и т. д.

Для снижения размеров перекрестного субсидирования РАО считает целесообразным ввести социальную норму потребления (ориентировочно, около 50—60 кВт·ч в месяц на человека или 150 кВт·ч на семью с дифференциацией по географическим зонам). В пределах нормы будет установлен льготный тариф, сверх нормы — «экономически обоснованный». Однако пока эта мера не реализована.

Полная либерализация рынка все чаще относится чиновниками и менеджерами РАО ЕЭС на 2011—2012 г. К 2011 г. все цены на рынках электроэнергии и мощности должны стать свободными. Обещано, что это будет происходить постепенно. Запуск рынка мощности означает снижение доли регулируемых продаж минимум до 85% (в зависимости от срока запуска). Оставшиеся 15% можно будет продавать на бирже или через так называемый конкурентный отбор мощности. Главным вопросом остается регулирование цен станций, которые введут новые мощности после 2008 г. Большинство согласно, что электроэнергия новых мощностей должна продаваться свободно, иначе инвесторы не вернут вложенные средства (они заключали с РАО договоры, по которым обязаны выполнить инвестпрограмму) и по заданным объемам, и по срокам. Договоры с РАО предусматривают жесткие штрафы — до 20% стоимости каждого не введенного в срок энергообъекта.

Последние законодательные новеллы лета — осени 2007 г. меняют не очень многое. Государственная Дума приняла поправки в законы «Об электроэнергетике», «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...», а также в закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию». На момент принятия этих законов шли дискуссии между сторонниками построения в электроэнергетике конкурентного рынка и сторонниками сохранения в отрасли вертикально интегрированных компаний. Поддержку у Президента нашли сторонники разделения видов деятельности, однако принимаемые тогда законы обросли компромиссными положениями, усиливающими госрегулирование в отрасли, также было принято решение не ускорять дату окончания переходного периода реформ.

22.4.6. Проблема приватизации генерирующих мощностей

В принятой еще в 2003 г. стратегии развития РАО ЕЭС «5+5» указывалось, что акционеры РАО ЕЭС могут обменять принадлежащие акции РАО на бумаги всех выделяемых из него компаний — тепловых оптово-генерирующих компаний. Владе-

лец акций также получал право принять участие в аукционе по продаже государственных пакетов акций ОГК и ТГК, в котором платежным средством будут акции РАО. Эти акции после уплаты будут погашены с параллельным уменьшением уставного капитала РАО ЕЭС. Было особо отмечено, что государство в аукционах участвовать не будет, что целевой задачей является снижение к 2008 г. доли государства в тепловых ОГК до нуля. Что касается территориальных генерирующих компаний (ТГК) — компаний, созданных на базе генерирующих активов региональных АО-энерго, то задача их приватизации ставилась менее категорично. Очевидно, что данный вариант сулил максимальную выгоду для крупных акционеров РАО ЕЭС и акционеров тех АО-энерго, которые удачно предугадали конфигурацию будущих ТГК и на момент их создания уже обладали акциями во всех их составных частях.

К середине 2004 г. активизировалась дискуссия о пересмотре способа приватизации энергетических активов. МЭРТ предложило проводить спецденежные аукционы по ОГК, платежным средством на которых могли стать как акции РАО, так и деньги. В качестве аргумента приводилось то, что это позволит максимально расширить число претендентов на генерирующие активы и обеспечить конкуренцию. Данная идея была поддержана руководством РАО ЕЭС, но воспринята негативно как миноритарными акционерами, так и крупными акционерами РАО ЕЭС. В рамках предложенной схемы оставался ряд иных вопросов, в частности, о соотношении денег и акций, оценке стоимости активов, форме аукциона и т. п.

Однако летом 2004 г. премьер-министр М. Фрадков заявил, что политика государства относительно реформы электроэнергетики определится минимум через полгода, затем этот срок неоднократно переносился. В ноябре 2005 г., в преддверии заседания Правительства РФ, А. Чубайс высказал новые представления о приватизации генерирующих мощностей, предложив ОГК и ТГК провести IPO или просто выпустить дополнительную эмиссию акций, а вырученные средства направить на модернизацию старых и строительство новых мощностей. Впрочем, даже при решении вопроса о приватизации генерирующих мощностей и их реконструкции было не очень ясно, как эти инвестиции скажутся на состоянии сетевого хозяйства при сохранении более 2/3 акций сетевых компаний в государственной собственности. На заседании Правительства РФ идея дополнительной эмиссии акций генерирующими компаниями была поддержана. Ряд инвесторов приветствовал итоги дискуссии и заявления руководства РАО ЕЭС. О готовности участвовать в выкупе акций допэмиссии говорили представители КЭС, финской Fortum и итальянской Enel.

Государство согласилось с необходимостью ухода из капитала тепловой генерации, чтобы поддержать конкуренцию в секторе. В ФСК и ГидроОГК государство сохраняет контроль: госдоли в теплогенерирующих компаниях будут переданы ФСК и ГидроОГК, государство увеличит свой пакет в этих компаниях, а сами они потом продадут пакеты и получат средства на инвестиции. Продажи начались уже в конце 2006 г. Всего было привлечено 837 млрд руб., что существенно превысило ожидаемое, и большая часть тепловой генерации стала частной.

Согласно очередным изменениям в плане реформы, РАО было назначено к ликвидации в 2008 г., и на этот раз срок был выдержан. После ликвидации РАО ЕЭС в 2008 г. каждый акционер холдинга получил долю в его «дочках». Еще до этого крупным частным акционерам РАО — «Газпрому», СУЭК и «Норникелю» — разрешили обменяться будущими долями в тепловых генерирующих компаниях. Приходящиеся на долю государства пакеты акций в пяти тепловых ОГК (20—42%) и 13 ТГК (14—26%) при выделении переданы на баланс двум государственным хол-

дингам. Один при создании будет присоединен к ФСК, другой — к «ГидроОГК». Причитающиеся миноритарным акционерам РАО пакеты акций тепло-ОГК и ТГК, а также ФСК будут переданы промежуточным холдингам, каждый из них присоединят к компании, акциями которой он владеет. «Системный оператор», «Интер РАО», ОГК-5 и ТГК-5 будут выделены по базовой схеме, т. е. все акционеры, включая государство, получают свои пакеты напрямую.

В 2006 г., помимо утвержденного «пилотного» IPO ОГК-5, было принято решение о размещении в первую очередь дополнительных акций компаний ОГК-3, ОГК-4, ТГК-3, ТГК-9 и во вторую — всех остальных ОГК и ТГК (кроме ГидроОГК, ТГК-2, ТГК-6 и ТГК-14, которые выделяются по особой схеме в обмен на крупные пакеты акций РАО). В июле 2006 г. была осуществлена продажа ОАО «Таймырэнерго» на открытом аукционе за 7,29 млрд руб. (100% акций купил «ГМК Норильский никель», являющийся основным и практически единственным потребителем вырабатываемой АО-энерго электроэнергии). В октябре 2006 г. на аукционе по продаже 12,51% акций ОАО «Петербургская генерирующая компания» пакет был приобретен Fortum.

В декабре 2006 г. «Газпрому» была продана дополнительная эмиссия ОАО «Мосэнерго» в размере 41% акций за 67,5 млрд руб. Весной 2007 г. — КЭС купил 26,8% акций ОАО «ТГК-5» за 17,34 млрд руб., «Норильский никель» за 38% акций ОГК-3 заплатил 3,1 млрд долл.

Летом 2007 г. состоялось IPO ОАО «ОГК-5» (при острой конкуренции впервые аукцион по продаже электростанции в России выиграла иностранная компания — итальянская Enel превысила предложение за блок-пакет акций ОГК-5 Rusal, «Новатэка» и E.On, предложив 39,2 млрд руб.). Немецкий концерн E.On за 3,9 млрд долл. выиграл конкурс на продажу 47% акций ОГК-4. Близкий к контрольному пакет ТГК-1 достался «Газпрому» за 2,8 млрд долл.

Все эти покупки были сделаны по ценам, существенно превышающим биржевые. Это позволяет говорить о высокой степени заинтересованности иностранных инвесторов во вложениях в электроэнергетический сектор России. Также планируется реализация тендеров по привлечению средств в рамках механизма гарантирования инвестиций. При этом особой зависимости от реализуемой схемы продажи акций генерирующих компаний (продажа стратегическому инвестору или публичное конкурентное размещение) нет.

В 2007 г. крупнейшие акционеры РАО — «Газпром», СУЭК и «Норникель» сумели добиться разрешения на обмен друг с другом и государством причитающимися им (после ликвидации РАО) долей ТГК и ОГК. «Газпром» добился права на контрольные пакеты акций двух ОГК — государство согласилось в обмен взять у него долю в «ГидроОГК». «Газпром» выбрал ОГК-2 и ОГК-6 и в результате обмена с государством и другими миноритариями получает 55% акций ОГК-2 и 52% акций ОГК-6. СУЭК и «Норникель» обмениваются друг с другом и государством только акциями тепловых генкомпаний. СУЭК в итоге и в ТГК-13, и в ТГК-12 доводит свою долю до контрольной.

22.4.7. Гарантирование инвестиций

В условиях сохранения административного регулирования цен на достаточно долгий период многие инвесторы, особенно зарубежные, заинтересованы в создании некоего механизма по гарантированию инвестиций. Эта идея обсуждалась

многие годы, но без особого результата. Ни один из предложенных вариантов — от введения акциза на продажу электроэнергии до создания Агентства гарантирования инвестиций — так и не был принят.

Во второй половине 2005 г. Министерство промышленности и энергетики РФ разработало свой вариант гарантирования инвестиций. Частично он исходит из популярной в последнее время теории частно-государственного партнерства, т. е. законодательного и нормативного определения предпочтений инвестору определенного, избранного государством проекта. Предполагается, что будет существовать перечень мощностей и регионов, в которых необходимо новое строительство для покрытия дефицита электроэнергии. Далее объявляется конкурс для инвесторов, основным критерием которого будет наименьшая стоимость проекта.

После ввода в эксплуатацию новых объектов инвестор будет получать не только плату за электроэнергию (регулируемую на общих основаниях), но и «плату за услуги по формированию перспективного технологического резерва». Она должна обеспечить возврат инвестиций и определенную норму доходности (согласно различным концепциям, единую для всех проектов или в каждом случае разную). Новые станции станут субъектами оптового рынка, но не смогут продавать электроэнергию дороже установленных тарифов. Также им будет запрещено заключать двусторонние договоры по свободным ценам на длительный период (более 5 лет). Возможны и иные механизмы возврата инвестиций — например, льготное налогообложение или вложение средств федерального бюджета.

Впрочем, предусмотренные риски далеко не единственные из числа тех, с которыми придется столкнуться инвесторам. Например, не ясно, как заключать в этих условиях договоры на поставку газа новым станциям на весь срок действия механизма.

Согласно продекларированным решениям Правления РАО ЕЭС, для успешного развития электроэнергетики на ближайшие пять лет необходимы инвестиции примерно в 70—100 млрд долл. Без резкого повышения тарифов выполнить этот план невозможно. Имеющиеся источники финансирования инвестиций, указываемые РАО (плата за присоединение к сетям, заемные средства, бюджетные инвестиции, средства от допэмиссий и др.), пока очевидно недостаточны для финансирования такой инвестиционной программы.

22.4.8. Окончание реформы и завершение переходного периода

В 2008 г. планировалось завершение переходного периода существования электроэнергетического сектора России. РАО ЕЭС не стало. Его акционеры, не воспользовавшиеся правом выкупа акций, получили бумаги бывших «дочек» компании и акции двух новых холдингов — РАО «ЕЭС Востока» и «Холдинг МРСК». «В сумме новые бумаги будут минимум на 50—60% дороже акций РАО ЕЭС», — обещал А. Чубайс, но эти планы пока скорректировал мировой кризис. После выделения основных дочерних компаний из холдинга «РАО ЕЭС России» на втором этапе его реструктуризации государство сохранит статус мажоритарного акционера во всех компаниях естественно-монопольного сектора, а также в таких стратегически важных компаниях как ФГУП «Росэнергоатом» и ОАО «ГидроОГК». Что же касается других компаний конкурентного сектора отрасли, то здесь государство будет постепенно снижать степень своего присутствия. Это позволит

повысить привлекательность продаваемых активов для стратегических инвесторов и выручить дополнительные средства.

К 2011 г. — в очередной раз — планируется полная либерализация рынка электроэнергии и мощности. Произойдет ли она?

Фактически с мая 2004 г. государство не принимало крупных политических решений по осуществлению энергетической реформы. За это время не сдвинулись с места ключевые вопросы реформирования: преобразование акционерного капитала РАО ЕЭС, порядок и сроки перехода генерирующих активов к стратегическим инвесторам, модель и сроки либерализации цен на электроэнергию, отмена перекрестного субсидирования, гарантии инвестиций, антимонопольные ограничения на рынке. Причем показательно, что снижение публичного политического давления (необходимость согласования ключевых решений с парламентом, дискуссии в Правительстве), имевшего место в 2000—2003 гг., не только не привело к ускорению реформирования, а наоборот, его замедлило. Сказалась разбалансированная работа Правительства РФ, которое неоднократно не просто переносило, а срывало подготовку самим же им определенных проектов нормативных и законодательных актов (самый яркий пример, безусловно, это подготовка способов приватизации ОГК).

За истекшие годы достигнуты и определенные успехи. Расширена доля свободного рынка электроэнергии, его действие распространено на Сибирь. Увеличилось количество участников оптового рынка электроэнергии. Созданы ОГК и ТГК, успешно разделены региональные АО-энерго. Начата продажа государством своей доли в генерирующих активах. Появились контролирующие акционеры (группы акционеров), в противном случае особых стимулов вкладывать средства у них не было бы (дивидендный доход относительно невелик и на этапе масштабной перестройки он, скорее всего, будет отсутствовать).

Вместе с тем значительная часть акционерного капитала ОГК и ТГК фактически приобретена «Газпромом», т. е. государственной структурой, проблемы менеджмента которой стоят не менее остро, чем у РАО ЕЭС. Кроме того, надо еще дожидаться, чтобы объявленные планы по инвестиционным программам энергокомпаний (их общий объем на 2008—2012 гг. превышает 4 трлн руб.) были выполнены. Это не очевидно, есть постоянный риск, связанный с угрозой подорожания топлива — газа и угля. И наконец, без одновременной либерализации рынка такая «распаковка» и реформирование в новой конфигурации не несет в себе принципиально нового содержания, улучшающего работу энергосистемы. Очевидно, что хотя государство и обладает несоизмеримо большими ресурсами по сравнению с периодом начала реформы в 2000 г., проблема технического перевооружения энергетики и создания в ней системы рыночных стимулов по-прежнему стоит остро.

Московский blackout обратил внимание на еще одну особенность реформирования в секторе — необходимость инвестиций в сетевую инфраструктуру, которая при всеобщем согласии была отнесена к монопольным видам бизнеса и закреплена за государством. Нужно также отметить, что даже при наличии частной генерации инвестиции в нее могут оказаться невыгодными вследствие высоких регуляторных рисков (прежде всего государственного регулирования цен) и низкой доходности. Соответственно, даже при учете социальных, психологических и инфраструктурных нужд, начиная с определенного периода, прибыль инвестора должна либо определяться на рынке, либо гарантироваться государством как заинтересованной стороной.

Довольно символично, что многие меры, предлагавшиеся и даже принятые, уже обсуждались на рубеже 1999—2000 гг. Это и «точечная» продажа активов, и «точечная» допэмиссия, и создание единых предприятий с высокорентабельной алюминиевой промышленностью, и расширение производственных цепочек РАО ЕЭС — от оборудования до экспорта электроэнергии и строительства, и бюджетные инвестиции в отдельные проекты. Тогда эти меры были отклонены либо под давлением частных акционеров РАО ЕЭС, либо по идеологическим соображениям представителями государства.

Фактически и власть, и бизнес, и отрасль сегодня нуждаются в открытом диалоге о долгосрочной государственной политике в сфере электроэнергетики (тарифной и налоговой, желаемой структуры собственности и желаемых ее обременениях, предельных социальных нагрузках, условиях выделения государственных инвестиций и конкретных стимулах для частных).

Глава 23

Динамика инновационной деятельности и инновационного развития

23.1. Уровень развития в России экономики знаний и инновационной среды в контексте международных сопоставлений

По индексу экономики знаний, рассчитываемому Всемирным банком, Россия входит в группу стран со средненизкими доходами. Позиция страны даже среди стран с переходной экономикой пока еще не очень высока — Россия опережает Румынию, уступая Венгрии, Чехии, Польше и даже Болгарии (табл. 23.1). Наибольший вклад в индекс экономики знаний России вносят два компонента — уровень развития образования и состояние инновационной среды. Следует отметить, что для расчета данных параметров используются в основном ресурсные показатели (затраты на науку, образование, численность кадров и т. п.). По индексу развития инноваций, который является одним из компонентов обобщенного индекса экономики знаний, Россия уступает только Венгрии и Чехии, по индексу образования — Венгрии и Польше. В то же время индекс институционального режима экономики в России ниже, чем не только в развитых странах мира, но и во всех странах Восточной Европы. Данный индекс рассчитывается на основе трех показателей: тарифные и нетарифные барьеры, уровень соблюдения законности, качество государственного регулирования.

Таблица 23.1

Индекс экономики знаний для России и ряда стран мира, 2007 г.

Страна	Индекс экономики знаний	Институциональный режим экономики	Инновации	Образование	Информационная инфраструктура
1	2	3	4	5	6
Россия	5,94	2,99	6,92	7,66	6,19
Финляндия	9,07	8,95	9,6	9,2	8,52
Канада	8,94	9,38	9,35	8,62	8,4
Великобритания	8,80	8,54	9,21	8,50	8,93
США	8,80	8,45	9,44	8,35	8,95

Окончание табл. 23.1

1	2	3	4	5	6
Германия	8,54	8,38	8,93	8,08	8,79
Венгрия	7,64	7,64	8,18	7,68	7,08
Чехия	7,64	7,59	7,67	7,59	7,69
Польша	7,24	7,07	6,89	8,11	6,87
Болгария	6,18	4,84	6,56	7,34	5,99
Румыния	5,86	5,77	5,69	5,91	6,09

Источник. http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp

Динамика российского индекса экономики знаний (табл. 23.2) свидетельствует о том, что в настоящее время он снизился по сравнению с периодом двухлетней давности, в первую очередь за счет ухудшения именно образовательного и инновационного индексов. Одновременно возрос индекс информационной инфраструктуры и практически не изменился параметр, характеризующий институциональный режим экономики.

Таблица 23.2

Динамика индекса экономики знаний и его компонентов для России

Годы расчета индекса	Индекс экономики знаний	Институциональный режим экономики	Инновации	Образование	Информационная инфраструктура
1995	5,36	1,85	5,73	7,91	5,96
2005	6,05	3,01	7,47	7,85	5,88
2007	5,94	2,99	6,92	7,66	6,19

Источник. http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp

Таким образом, имеющиеся в России научный и образовательный потенциалы сравнительно высокие, а условия для осуществления экономической деятельности — недостаточно благоприятные. Повышение качества государственного регулирования является фактором, критически важным для развития в стране экономики знаний.

Рассмотрим подробнее, как для России менялись характеристики, учитываемые при подсчете интегрального показателя состояния инновационной системы. Из данных, представленных в табл. 23.3, следует, что Россия стала значительно больше закупать технологий и чуть больше их продавать: за 2005—2007 гг. выплата лицензионных платежей и роялти возросла более чем вдвое, а полученные платежи и роялти — на 50%.

Уровень развития связей в инновационной системе практически не изменился, равно как и результативность научных исследований. Несколько возросли патентная активность и доступность венчурного капитала.

Таблица 23.3

Динамика показателей развития инновационной системы России

Показатели	2005	2007
Лицензионные платежи и роялти — выплаты, млн долл. США	710,66	1593,20
Лицензионные платежи и роялти — получение, млн долл. США	173,74	260,20
Исследователи, в расчете на 1 млн жителей	3414,59	3319,0
Суммарные расходы на НИОКР, % ВВП	1,24	1,17
Кооперация университетов с частными компаниями (по шкале от 1 до 7)	3,20	3,20
Число статей в научных и технических журналах, в расчете на 1 млн жителей	109,47	109,10
Доступность венчурного капитала (по шкале от 1 до 7)	2,90	3,20
Экспорт высокотехнологичных продуктов, в % к общему объему экспорта обрабатывающей промышленности	8,86	8,10
Расходы частного сектора на НИОКР (по шкале от 1 до 7)	3,30	3,40
Патенты, выданные Офисом по патентам и товарным знакам США	173,0	194,40
Абсорбция технологий на уровне фирм (по шкале от 1 до 7)	Нет данных	4,40

Источник. http://info.worldbank.org/etools/kam2/КАМ_page3.asp?default=1

Анализ показателей развития инновационной среды в России в сопоставлении с ведущими странами мира и странами Восточной Европы (табл. 23.4 и 23.5) позволяет сделать следующие выводы. Россия отстает от развитых стран мира по всем показателям, за исключением одного — численности исследователей в расчете на 1 млн жителей страны. Показатели, характеризующие результативность науки и инноваций, а также качество связей в национальной инновационной системе, значительно ниже, чем в развитых странах мира. Сравнение с данными для ведущих стран Восточной Европы (Венгрия, Польша и Чехия) показывает, что по ресурсным показателям Россия демонстрирует превосходство. Однако по таким параметрам качества инновационной системы, как уровень развития кооперации университетов с частным бизнесом, абсорбция технологий на уровне фирм, доступность венчурного капитала — в основном отстает от стран Восточной Европы. То же можно сказать и о результативности научно-инновационной деятельности.

Объем имеющихся в России кадровых ресурсов пока является, по сути, единственной основой для инновационного развития.

Таблица 23.4

Показатели развития инновационной системы России, стран Западной Европы и стран «большой семерки», 2007 г.

Показатели	Россия	Страны Западной Европы	Страны «большой семерки»
1	2	3	4
Лицензионные платежи и роялти — выплаты, млн долл. США	1 593,20	2 485,69	9 519,11
Лицензионные платежи и роялти — получение, млн долл. США	260,20	893,61	15 103,16
Исследователи, в расчете на 1 млн жителей	3 319,00	3 662,40	3 411,71

Окончание табл. 23.4

1	2	3	4
Суммарные расходы на НИОКР, % ВВП	1,17	1,94	2,21
Кооперация университетов с частными компаниями (по шкале от 1 до 7)	3,20	4,41	4,64
Число статей в научных и технических журналах, в расчете на 1 млн жителей	109,10	629,63	612,69
Доступность венчурного капитала (по шкале от 1 до 7)	3,20	4,60	4,54
Экспорт высокотехнологичных продуктов, в % к общему объему экспорта обрабатывающей промышленности	8,10	18,95	20,20
Расходы частного сектора на НИОКР (по шкале от 1 до 7)	3,40	4,52	4,91
Патенты, выданные Офисом по патентам и товарным знакам США	194,40	538,24	22 099,69
Абсорбция технологий на уровне фирм (по шкале от 1 до 7)	4,40	5,45	5,51

Источник. http://info.worldbank.org/etools/kam2/КАМ_page3.asp?default=1

Таблица 23.5

**Показатели развития инновационной системы России
и ряда стран Восточной Европы, 2007 г.**

Показатели	Россия	Венгрия	Польша	Чехия
Лицензионные платежи и роялти — выплаты, млн долл. США	1593,20	1068,50	1036,0	216,20
Лицензионные платежи и роялти — получение, млн долл. США	260,20	834,00	61,00	63,10
Исследователи, в расчете на 1 млн жителей	3319,00	1472,00	1581,00	1594,00
Суммарные расходы на НИОКР, % ВВП	1,17	0,88	0,58	1,28
Кооперация университетов с частными компаниями (по шкале от 1 до 7)	3,20	3,80	3,60	4,00
Число статей в научных и технических журналах, в расчете на 1 млн жителей	109,10	247,80	177,20	289,20
Доступность венчурного капитала (по шкале от 1 до 7)	3,20	3,80	3,80	3,20
Экспорт высокотехнологичных продуктов, в % к общему объему экспорта обрабатывающей промышленности	8,10	24,50	3,80	12,90
Расходы частного сектора на НИОКР (по шкале от 1 до 7)	3,40	3,20	3,80	4,00
Патенты, выданные Офисом по патентам и товарным знакам США	194,40	56,20	18,40	31,00
Абсорбция технологий на уровне фирм (по шкале от 1 до 7)	4,40	5,30	4,40	5,40

Источник. http://info.worldbank.org/etools/kam2/КАМ_page3.asp?default=1

23.2. Уровень инновационной активности российского бизнеса

В 2000—2007 гг. инновационная активность бизнеса, согласно данным официальной статистики, была стабильно низкой. Инновационно-активными являлись 9,3—10,5%¹ промышленных предприятий, попадавших в выборку по исследованию состояния инновационной деятельности.

При более детальном рассмотрении этого явления картина становится не такой однозначной. Российский бизнес восприимчив к инновациям по такому параметру, как приобретение нового оборудования, поскольку этим видом инновационной деятельности занималось 61—64% промышленных предприятий². При этом из общего объема затрат на технологические инновации на покупку машин и оборудования было израсходовано 45—60% средств. Интерес к обновлению технологий возник у предприятий после кризиса 1998 г., и оно происходило преимущественно за счет покупки оборудования за рубежом, не всегда самого современного. Эта тенденция опасна закреплением технологического отставания, поскольку так можно поддержать лишь имитационный характер инновационного развития, состоящий в заимствовании и адаптации зарубежных технологий.

В то же время НИОКР финансировали только 30—35% промышленных предприятий, и на эти цели тратилось 13,5—17% суммарных расходов на инновации³. Вместе с тем следует отметить, что различные опросы дают даже более низкие оценки уровня вложений российского бизнеса в НИОКР. Опрос, проведенный в 2005 г. Институтом экономики переходного периода среди 575 промышленных предприятий⁴, показал, что 45% обследованных предприятий вкладывали средства в НИОКР, которые, однако, были направлены преимущественно на небольшие усовершенствования, направленные на выживание предприятия, но не его развитие. Только половина предприятий, назвавшихся инновационно активными, осуществляли вложения в НИОКР постоянно. Поэтому важен не столько сам факт расходов на НИОКР, которые могут быть единичной акцией, сколько их уровень. И здесь картина значительно менее оптимистичная. По данным опроса ИЭПП, затраты компаний на НИОКР не превышали 8% от общих расходов на технологические инновации, тогда как для европейских стран этот показатель составлял в среднем 20%. Затраты фирм на приобретение патентов и лицензий были совсем скромными — менее 2%⁵.

Таким образом, *инновационная активность бизнеса недостаточна с точки зрения объемов, периодичности и результативности проводимых ими НИОКР или тех НИОКР, которые они заказывают у сторонних организаций (включая организации государственного сектора науки и вузы).*

Сравнительно недавней тенденцией, проявившейся в последние 2—3 года, стал рост расходов на НИОКР, осуществляемых *крупным бизнесом*. Компании либо

¹ Индикаторы инновационной деятельности: 2007. Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 9.

² Там же. С. 16, 30.

³ Там же.

⁴ Кузнецов Б. и др. Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности // Модернизация экономики и государство. Отв. ред. Е.Г. Ясин. Т. 1. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 489.

⁵ Там же. С. 490.

создают собственные исследовательские подразделения или институты, в том числе покупая бывшие отраслевые НИИ¹, либо наращивают расходы на научно-исследовательские проекты, выполняемые в организациях государственного сектора науки и вузах. О наличии таких процессов можно судить по разрозненной информации, которая появляется о деятельности тех или иных крупных фирм. Обычно это компании, которые выходят на международные рынки: они вынуждены делать отчетность о своей деятельности более прозрачной. Однако систематических и полных сведений о размерах финансирования НИОКР со стороны бизнес-сектора в России нет.

По нашему мнению, недостаточный уровень инновационной активности предприятий связан с низким конкурентным давлением и монополизмом многих российских компаний. В монопольной отрасли с высокой нормой прибыли и отсутствием конкуренции извне спрос на инновации низкий. Если при этом еще и однороден выпускаемый продукт (нефть, газ, металлы), то потребность во внутренних инновациях практически отсутствует. Конъюнктурные опросы ИЭПП показывают, что в 2005—2006 гг. предприятия стали испытывать большее конкурентное давление, что связано с давлением цен импорта, а также с появлением новых российских производителей. Однако значение административного ресурса, снижающего уровень конкуренции, по-прежнему остается очень большим. Если он есть, то его использование позволяет получать разнообразные экономические преимущества (более низкие тарифы, кредиты под меньшие проценты и др.). Особенно это касается крупных государственных компаний. Соответственно, их интерес к инновациям снижается. В то же время те компании, которые не могут обеспечить себе соответствующий уровень административной поддержки, вынуждены постоянно опасаться угрозы закрытия или ухудшения условий ведения бизнеса, что заставляет их отказываться от долгосрочных проектов и концентрироваться на текущих операциях и получении быстрой отдачи от вложений. Это замедляет инновационную деятельность, а особенно развитие собственных НИОКР.

В 2007 г. очевидной стала проблема недофинансирования бизнесом тех НИОКР, которые он обязался поддерживать в рамках совместных проектов с правительством, и которые реализуются преимущественно через механизм Федеральных целевых программ (ФЦП). По разным программам внебюджетное финансирование со стороны бизнеса составило от 10 до 90% от запланированных объемов.

Отчасти такое положение объясняется состоянием нормативно-правового регулирования. Для бизнеса не создано стимулов для того, чтобы соблюдать обязательства и софинансировать НИОКР. В частности, фактически ограничивает участие бизнеса в софинансировании НИОКР Федеральный закон № 94-ФЗ². Согласно данному закону, запрещается включать в условия конкурса требования по привлечению внебюджетных средств, поэтому софинансирование со стороны бизнеса может быть желательным, но не жестко определяемым условием государственной поддержки проекта. В этом случае сложно контролировать выполнение бизнесом обязательств по совместному финансированию НИОКР. Проблемы остаются и в области распределения прав на интеллектуальную собственность, что будет более подробно рассмотрено ниже.

¹ Такую политику проводят, например, компании «Русский алюминий», «Силовые машины», «Норильский никель». *Имамудинов И., Медовников Д.* За бортом Ноева ковчега // Эксперт, № 1—2.

² Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Отдельный срез бизнес-сектора представляют собой малые инновационные компании. Малые фирмы служат источником внутренних инноваций и стимулируют инновационное развитие крупных фирм. Из них могут вырастать средние и крупные предприятия, они дают импульс к формированию новых высокотехнологичных секторов и способствуют региональному развитию.

Отличительными чертами малых инновационных предприятий (МИП) являются сравнительно более долгий, чем в среднем, срок развития бизнеса, высокорисковость, а также часто возникающие проблемы менеджмента, поскольку большинство МИП создается бывшими учеными, не всегда обладающими навыками, необходимыми для успешного управления фирмой.

Ежегодные данные о числе малых инновационных компаний показывают неуклонное сокращение их общего количества (табл. 23.6).

Таблица 23.6

**Динамика численности малых инновационных предприятий отрасли
«Наука и научное обслуживание»**

	2000	2001	2002	2003	2004
Число малых предприятий, тыс. ед.	30,9	28,5	22,7	22,1	20,7
Изменение числа малых предприятий, в % к предыдущему году	-16,7	-7,8	-20,4	-2,6	-6,3

Примечание. После 2004 г. данные о малых предприятиях отрасли «Наука и научное обслуживание» перестали публиковаться.

Источник. Наука России в цифрах — 2005: Ст. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 22.

Сокращалось не только число МИП, но и их удельный вес в общей численности малых фирм (табл. 23.7). Вместе с тем несколько вырос размер предприятий — с 7 до 10 человек (с учетом внешних совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера). Это может свидетельствовать о том, что умирание слабых фирм идет быстрее, чем зарождение новых компаний, и доминировать начинают устойчиво работающие фирмы, прошедшие этап становления и расширяющие штат сотрудников.

Таблица 23.7

**Показатели деятельности малых предприятий отрасли
«Наука и научное обслуживание», данные на конец года**

	2000	2002	2004
Число малых предприятий, тыс.	30,9	22,7	20,7
Доля малых предприятий отрасли в общем числе малых предприятий, %	3,5	2,6	2,5
Численность работников малых предприятий, тыс. чел.	191,9	166,0	200,4
Средняя численность работавших в расчете на одно малое предприятие, чел.	6	7	10

Источники: Малое предпринимательство в России — 2004. Госкомстат России. Стат. сб. М., 2004. Наука России в цифрах — 2005. Стат. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 22.

Динамику факторов, препятствующих развитию малого инновационного бизнеса, можно проследить по данным опросов МИП, проводившихся Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере в 1999—

2000, 2003 и 2005 гг. Выборки не вполне сопоставимы между собой, поэтому можно рассматривать сравнительную значимость факторов, но не количественные соотношения. Опросы показали, что если в конце 90-х годов главным препятствием был недостаток финансовых средств, то к 2003 г. существенную роль стала играть неразвитая инфраструктура, а в 2005 г. недостаток финансовых средств опять стал доминирующим фактором (табл. 23.8).

Таблица 23.8

Факторы, препятствующие развитию малого инновационного предпринимательства в России

Исследования 1999—2000 гг.	Исследование 2003 г.	Исследование 2005 г.
Недостаток финансовых средств для развития	Неразвитая инфраструктура инновационной деятельности	Недостаток финансовых средств для развития
Экономическая нестабильность в стране	Неполнота и противоречивость законодательной базы	Низкая платежеспособность потребителей продукции
Недостаток современного оборудования	Недостаток финансовых средств для развития	Высокий уровень налогов

Источники: Ежегодные отчеты Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере; Международный инкубатор технологий.

23.3. Этапы государственной политики в области стимулирования инновационной деятельности

Основываясь на том, какие государство провозглашало цели и подходы, какими финансовыми ресурсами оно при этом располагало, и какие виды мер применялись, можно предложить следующую периодизацию государственной инновационной политики.

Первый этап завершился в 2001 г. (начавшись приблизительно в 1997 г.). В этот период государственное финансирование научно-инновационной деятельности было нестабильным — небольшой его рост в начале рассматриваемого периода сменился резким падением бюджетных затрат на НИОКР. Поэтому принимавшиеся инициативы не были радикальными по своей сути. Баланс между стратегическими и текущими задачами нарушался в пользу последних.

Вместе с тем именно в этот период ясно обозначилась новая тенденция — разработки мер, направленных на повышение спроса на результаты НИОКР. Государство стало финансировать создание элементов инновационной инфраструктуры: появились меры по поддержке малого инновационного предпринимательства и венчурного финансирования, был создан Венчурный инновационный фонд. Инновационная инфраструктура должна была стать основой формирования в стране национальной инновационной системы. Сам этот термин появился именно в тот период времени, но определялся в узком смысле, как совокупность объектов инфраструктуры (финансовой, материальной, экспертно-консалтинговой), обеспечивающих коммерциализацию результатов исследований и разработок. Однако в этот период было сложно реализовывать крупные инфраструктурные проекты, так как бюджетное финансирование было недостаточным.

Второй этап начался в 2002 г. и продолжается в настоящее время. Он открыл период активной подготовки концептуальных документов, призванных опреде-

лить стратегическую, долгосрочную научную и инновационную политику и встроить ее в другие экономические инициативы государства, включая промышленную политику. В этот период несколько углубилось понимание того, что представляет собой национальная инновационная система, хотя значимость ее построения по-прежнему рассматривалась только с точки зрения обеспечения практической реализации результатов научной деятельности.

Возросший бюджет позволил инициировать ряд долгосрочных и ресурсоемких проектов, в том числе основанных на государственно-частном партнерстве (крупные инновационные проекты, особые экономические зоны).

Обобщая, можно выделить несколько основных направлений политики государства в области стимулирования инновационной деятельности:

- 1) поддержка малого инновационного предпринимательства, в том числе через создание специализированной инфраструктуры;
- 2) реализация масштабных инфраструктурных проектов, призванных связать крупные предприятия, малый бизнес, научные организации и вузы (технико-внедренческие зоны, инновационные кластеры);
- 3) формирование новых механизмов финансирования инновационных проектов (учреждение венчурных фондов с государственным участием);
- 4) разработка норм регулирования в инновационной сфере (в первую очередь, развитие законодательства в области прав на интеллектуальную собственность).

23.4. Формы поддержки малого наукоемкого бизнеса

Государственная поддержка малого наукоемкого бизнеса осуществлялась в рассматриваемый период времени преимущественно в двух основных формах: в виде выделения грантов на выполнение НИОКР и участия в формировании технологической инфраструктуры (инкубаторов, технопарков), где могут размещаться малые фирмы. Масштабы названных видов деятельности были небольшими, косвенное регулирование практически отсутствовало, а различного рода административные барьеры остаются труднопреодолимыми. Этим объясняется то, что сектор малого инновационного предпринимательства остается неразвитым.

Главной финансирующей организацией, поддерживающей НИОКР на малых фирмах, является государственный Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия). В рассматриваемый период времени Фонд содействия стал реализовывать политику поддержки начинающих (стартовых) компаний, где вероятность успешной коммерциализации не так высока. Такая стратегия стала возможной в связи со стабилизацией ситуации в инновационной сфере и ростом финансовых ресурсов самого Фонда. Бюджетные отчисления в Фонд увеличились с 0,5 до 1,5% от расходов на гражданскую науку, и одновременно бюджет гражданской науки рос на 10—20% в год в реальном исчислении.

В 2003 г. началась программа СТАРТ, предоставляющая поддержку компаниям, находящимся на этапе зарождения и первых шагов развития. Начинающие компании (старт-апы) практически не имеют шансов получить кредит банка, поскольку им сложно предоставить залоговое обеспечение (в виде недвижимости, оборудования или товарооборота) возврата кредита и представить доказательства того, что их бизнес является доходным. В этих условиях программа СТАРТ имеет особое значение.

На реализацию программы выделяется растущее финансирование: в 2004 г. бюджет СТАРТ составлял 18% от суммарного финансирования всех проектов Фонда, в 2005 г. — 35%¹, в 2006 г. — 31%². Финансирование проектов осуществляется в форме государственных контрактов на НИОКР на безвозвратной и безвозмездной основе. Программа состоит из двух этапов. На первом этапе, длящемся до одного года, выделяется «посевное» финансирование, а получатель гранта проводит НИОКР, разрабатывает прототип продукта, осуществляет его испытания, патентование, составляет бизнес-план. Все это должно показать вероятность коммерциализации результатов научных исследований. На втором этапе предоставляемое со стороны Фонда финансирование на проведение НИОКР зависит от результатов работы, объема привлеченных исполнителем внебюджетных источников финансирования. На третий год предприниматель должен начать производство продукции или продажу услуг, а уже на четвертый год объем продаж малой фирмы должен превысить 30 млн руб. в год.

Основные идеи и структура программы СТАРТ заимствованы из опыта американской программы SBIR, но в отечественной схеме этап от НИОКР до прототипа должен быть пройден очень быстро, в течение года. Это повышает риск ошибочного выбора проектов для финансирования на втором и последующих этапах, поскольку столь быстро, в течение первого года, выполнить требования Фонда скорее всего могут только разработчики наименее рискованных проектов.

Обобщенные данные по программе за четыре года ее реализации представлены в табл. 23.9.

Таблица 23.9

Показатели уровня конкурса и финансирования проектов по программе СТАРТ

	2004	2005	2006	2007
Число заявок	2762	1651	1563	н/д
Число заключенных контрактов	474	428	461	405
Уровень конкурса, заявок / поддержанных проектов	6	4	3	—
Объем финансирования на первом этапе, в расчете на проект, тыс. долл.	24,0	28,5	28,9	31,2

Источники: Отчет о деятельности за 2006 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2007. С. 15, 30; Отчет о деятельности за 2007 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2008. С. 15.

При инициировании программы СТАРТ предполагалось, что уровень успеха составит около 10%, т. е. такая доля проектов сможет найти инвесторов и перейти на второй год, однако фактически на второй год перешло более 20% проектов. С одной стороны, это свидетельство того, что в России есть немало востребованных рынком разработок. Так, программа вызвала интерес у промышленных корпораций, и в ней

¹ Отчет о деятельности за 2005 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2006. С. 13, 133.

² Отчет о деятельности за 2006 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2007. С. 13, 136.

даже появились «подразделы»: СТАРТ—ИНТЕЛ, СТАРТ—ЛОМО, СТАРТ—АФК «СИСТЕМА». В данном случае Фонд объявляет конкурс под тематику, представляющую интерес для перечисленных компаний. С другой стороны, высокий процент успеха может означать, что к финансированию были приняты не самые рискованные проекты. Следует также отметить, что очень небольшое число фирм нашло инвесторов, а остальные вложили собственные средства в развитие бизнеса¹.

В 2005 и 2006 гг. Фонд провел выборочную оценку деятельности когда-либо поддержанных им малых фирм. Общий объем выборки составил 205 организаций (около 10% от общего числа поддержанных Фондом малых предприятий) в 2005 г. и 459 — в 2006 г. Опросы показали, что усредненные оценки по малым фирмам вывести сложно, поскольку они развиваются крайне неравномерно. Вместе с тем, сравнение запланированных (целевых) показателей Фонда с фактически достигнутыми, а также изменение показателей в динамике позволяет говорить о том, что поддержанные фирмы продолжали успешно развиваться (табл. 23.10).

Таблица 23.10

**Показатели эффективности поддержки со стороны
Фонда содействия**

Показатели	2005		2006
	План	Факт	Факт
Годовой объем инновационной продукции, руб./1 руб., инвестированный Фондом	3	2,9	3,7
Годовой прирост инновационной продукции в расчете на 1 сотрудника МИП, %	15	21,5	24,8
Расходы МИП на НИОКР, в % от годового объема реализации продукции	6	9,4	13,1
Прирост численности работников МИП, % к предыдущему году	5	5	6
Прирост налоговых отчислений, % к предыдущему году	15	13,5	14,2
Привлеченные инвестиции, руб./1 руб., инвестированный Фондом	1	1,01	121

Источники: Отчет о деятельности за 2005 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2006. С. 82; Отчет о деятельности за 2006 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2007. С. 105.

Таким образом, деятельность Фонда подтверждает возможность адаптации в России ряда зарекомендовавших себя за рубежом инструментов и подходов. Однако Фонд обладает ограниченными возможностями как по масштабам финансирования, так и по направлениям расходования бюджетных средств. Согласно Закону о бюджете, Фонд может расходовать средства только на НИОКР, а поддержка инфраструктуры, лизинга и другие важные для развития малых фирм мероприятия могут осуществляться только из внебюджетных средств, которые составляют небольшую долю в общем бюджете Фонда. По данным за 2006 г., доля внебюджетных средств составила 0,9% общего бюджета Фонда содействия, в 2007 г. — 0,7%².

Среди инфраструктурных проектов поддержки малого инновационного бизнеса в рассматриваемый период стали развиваться инициативы по формированию технопарков нового типа в области IT-технологий.

¹ Отчет о деятельности за 2006 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2007. С. 30.

² Там же. С. 13; Отчет о деятельности за 2007 год. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. М.: Фонд содействия, 2008. С. 12.

С 2006 г. стартовал проект по формированию 7 специализированных технопарков (IT-технопарков)¹. Программа должна завершиться в 2010 г. В технопарках из бюджетных средств финансируется создание инженерной и транспортной инфраструктуры. Остальные затраты должны быть преимущественно из частных источников.

Одновременно были приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на создание благоприятных условий налогообложения организаций, работающих в области информационно-коммуникационных технологий². Согласно закону, меняются правила исчисления ставки единого социального налога для таких организаций (за исключением тех, которые являются резидентами технико-внедренческих зон). Для того, чтобы платить льготный ЕСН, организации должны быть аккредитованы, не менее 70% объема их финансирования должно быть из зарубежных источников, а среднесписочная численность работников организаций должна быть не менее 50 человек. Следовательно, данная льгота направлена на поощрение тех компаний в IT-сфере, которые работают в режиме аутсорсинга, и таким образом может стимулироваться экспорт IT-продукции. Фактически в первый раз предпринята попытка связать инструменты, необходимые для стимулирования инновационной деятельности, пока только в IT-сфере: технопарки, где будут размещаться малые инновационные фирмы, и налоговые льготы.

Вместе с тем обе инициативы реализуются с меньшей эффективностью, чем ожидалось. По состоянию на март 2008 г. аккредитацию для получения льготы по ЕСН прошла 51 российская IT-компания, и крупных разработчиков программного обеспечения среди них нет. Дело в том, что компании пока не могут воспользоваться налоговыми льготами, поскольку соответствующая поправка о льготах не отражена в пенсионном законодательстве³.

Создание технопарков также пока тормозится, что связано со слабой межведомственной координацией в условиях, когда каждое из ведомств отвечает за жестко закрепленное за ним направление деятельности. Строительством технопарков занимается Мининформсвязи, а их 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 земли⁴.

23.5. Крупные инфраструктурные проекты

Проект по созданию четырех технико-внедренческих зон (ТВЗ) начался в 2006 г. В первую очередь было разработано большое число нормативно-правовых актов (более 40), необходимых для решения вопросов, связанных с построением технической инфраструктуры (в том числе для регулирования порядка предоставления услуг в сфере градостроительной деятельности и земельных отношений на территориях зон). Вторым направлением работы правительства стало формирование организационных структур, обеспечивающих взаимодействие между федеральными орга-

¹ Распоряжение Правительства № 328-р от 10 марта 2006 г. «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий».

² Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового Кодекса РФ в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы».

³ Голицина А. IT-компании не спешат за льготами // Ведомости, № 40.

⁴ <http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml>

нами исполнительной власти и региональными властями, а также органами местного самоуправления. В то же время инициативы «снизу» были немногочисленными, о чем свидетельствует небольшое число организаций, зарегистрированных в качестве резидентов зон. Так, по данным на конец марта 2008 г. наиболее быстрыми темпами развивается ТВЗ в г. Дубна, где зарегистрировано 14 резидентов¹. Характерно, что в Дубне уделили внимание развитию не только инженерной инфраструктуры, но и социальной, а также жилищному строительству, что должно стать стимулом для притока в зону специалистов.

В целом, однако, как показал опрос Ассоциации менеджеров, большинство представителей бизнеса (67%) заняли выжидательную позицию, 11% респондентов негативно отнеслись к идее ТВЗ и столько же готовы активно участвовать в развитии зон².

Несмотря на недостаточный прогресс в развитии как ТВЗ, так и технопарков, правительство стало планировать новые проекты по созданию крупной инновационной инфраструктуры. Так, МЭРТ разработал Концепцию развития кластерной политики в Российской Федерации. В ней постулируется, что формирование и развитие кластеров явится 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, 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. Пилотные проекты по формированию кластеров предполагается реализовать на базе ТВЗ и технопарков.

Основной акцент сделан на развитие связей между участниками кластера, за счет проведения совместных НИОКР, образовательной деятельности, организации конференций, оказания консультационных услуг, реализации мер налогового регулирования (в ТВЗ, за счет предоставления налоговых льгот регионального и муниципального уровня).

Из зарубежного опыта известно, что 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 «кристаллизации» кластера. Поэтому главным вопросом является то, каким образом построить на базе проектов, которые в настоящее время развиваются недостаточно эффективно, конкурентоспособные инновационные кластеры.

¹ В ТВЗ Санкт-Петербурга зарегистрировано 12 резидентов, в Зеленоградской ТВЗ — 9 резидентов, Томской ТВЗ — 8 резидентов. *Источник:* Реестр резидентов ТВЗ по состоянию на 20.03.2008. http://www.rosoez.ru/residents/residents_database/1.html

² Опрос проводился в октябре—ноябре 2005 г. среди 150 компаний, работающих в различных сегментах рынка. *Источник:* Национальный доклад «Инновационное развитие — основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 37.

23.6. Развитие системы венчурного финансирования

В России создание при участии государства механизмов венчурного финансирования началось в 2000 г., когда еще не были сформированы необходимые для этого экономические условия. Государство через создание венчурных фондов фактически пыталось заменить собой бизнес-ангелов, которые в странах с развитой системой венчурного финансирования являются основным источником поддержки компаний на самой ранней, «посевной» стадии.

Первой организацией, учрежденной при государственном участии, стал Венчурный инновационный фонд (ВИФ). Прообразом ВИФ в значительной степени была модель «фонда фондов», реализованная в Израиле (фонд «Yozma»). Главной задачей Венчурного фонда было определено софинансирование создания региональных венчурных фондов. Согласно установленным нормам, доля ВИФ в уставном (складочном) капитале вновь образуемых фондов не могла превышать 10%, а объем средств, находящихся под управлением региональных или отраслевых венчурных фондов, должен был составлять в рублевом эквиваленте не менее 3 млн долл. США. Кроме того, в функции ВИФ входило осуществление приоритетной поддержки российских инновационных предприятий, создающих продукты и технологии, относящиеся к перечню критических технологий федерального уровня путем участия в финансировании этих проектов на их начальной стадии.

Первоначально предполагалось, что ВИФ начнет работать с такой же эффективностью, что и израильский фонд. Однако за все время существования ВИФ было образовано только 2 венчурных фонда с его участием — региональный и отраслевой. Бюджеты новых фондов были небольшими, а результаты их деятельности не вполне ясными. Одна из причин низкой эффективности ВИФ — его более чем скромный бюджет, первоначально составивший 200 млн руб., что для венчурного инвестирования является символической суммой, показывающей скорее намерения государства, чем дающей реальную финансовую поддержку. Неудачный опыт ВИФ был учтен в дальнейшем, при формировании в 2006 г. двух новых моделей «фонда фондов» — общего профиля и специализированного фонда, финансирующего проекты в области информационных технологий. Если «фонд фондов» важен для общей активизации венчурного финансирования, а также обеспечения опыта работы с венчурными средствами, то специализированные венчурные фонды, как показывает мировой опыт, являются наиболее успешными с рыночной точки зрения, поскольку только в них можно обеспечить высокий уровень экспертизы проектов и потому снизить риски.

Как уже было упомянуто, малые размеры бюджетов фондов были серьезным препятствием развитию венчурного финансирования. При размерах фондов до 10 млн долл., как показала практика, долгосрочное развитие невозможно. По оценкам представителей бизнеса, эффективно функционирующий венчурный фонд должен иметь бюджет не менее 20 млн долл. для инвестиций в инновационные проекты¹. В новых фондах эта проблема решена.

Для реализации модели «фонда фондов» общего профиля было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК) со 100%-й 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 выб-

¹ Национальный доклад «Инновационное развитие — основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 64.

ранними управляющими компаниями. Венчурные фонды будут инвестировать преимущественно в ранние стадии¹ развития проектов — на это должно расходоваться не менее 80% средств фондов. Однако фонды могут участвовать в последующих раундах инвестирования компаний, независимо от дальнейшего объема их продаж. Это важное условие, поскольку создает предпосылки для устойчивого роста профинансированных фирм. Капитал, находящийся под управлением РВК, составляет 15 млрд руб. (620 млн долл. США).

Вторая модель венчурного финансирования — это учреждение сроком на 3 года открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» с целью развития предприятий и инфраструктуры отрасли информационно-коммуникационных технологий. Правительство перечислило в него 1,45 млрд руб., и еще 1,5 млрд руб. должны составить средства инвесторов. Принцип бюджетного финансирования малых фирм из средств фондов одинаковый: бюджетные средства будут добавляться в том случае, если, по крайней мере, 51% составят средства инвесторов.

Ожидалось, 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 обеспечат венчурным капиталом до 200 новых инновационных компаний и станут катализатором создания еще порядка 1000 компаний². 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 3 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 12 млрд руб., однако фактически он был завершен в июне 2008 г., и по его результатам победителями были названы 5 управляющих компаний. Второй конкурс проводился 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 критерии не принимались во внимание 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.

¹ 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.

² Информация пресс-службы ОАО «Российская венчурная компания», <http://www.rusventure.ru/>

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», а также бывший премьер-министр Финляндии, президент фонда «Sitra».

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 компаний¹, что можно объяснить 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 (т. е. там, где наблюдается высокий уровень коррупции, наличие недолжной мотивации деятельности и т. п.) эффективность «фондовой» схемы может быть невысокой. Более того, мировая практика организации государственных венчурных фондов была в таких странах, как правило, отрицательной². Поэтому при реализации проектов венчурных фондов важен их постоянный мониторинг.

23.7. Регулирование прав на интеллектуальную собственность

Правительство уделяло немало внимания вопросам интеллектуальной собственности (ИС), и нормативно-правовая деятельность в этой сфере была чрезвычайно интенсивной. Вместе с тем пока не все аспекты владения и распоряжения правами на ИС прояснены, и требуется доработка не только законодательной базы, но и механизмов реализации принятых нормативно-правовых актов. Особого внимания заслуживают вопросы регулирования прав на объекты интеллектуальной собственности, созданной за счет бюджетных средств, поскольку государство остается одним из ключевых спонсоров научных исследований и разработок. Государство, финансируя исследования и разработки, должно отвечать за то, чтобы полученная в результате их выполнения интеллектуальная собственность находила широкое распространение и вносила вклад в экономическое и социальное развитие страны.

В конце 2001 г. было принято Распоряжение Правительства РФ «Основные направления реализации государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности»³. Оно вменило в обязанность уполномоченным федеральным органам исполнительной власти, в том числе тем, на которые Правительством РФ возложены функции государственных заказчиков научно-технической продукции, «обеспечить в обязательном порядке закрепление за государством прав на объекты ИС и другие результаты научно-технической деятельности, созданные за счет средств федерального бюджета, которые непосредственно связаны с обеспечением обороны и безопасности страны,

¹ http://www.strf.ru/client/news.aspx?ob_no=6440

² Russian Economic Report, December 2006. No. 13. The World Bank Economics Unit. P. 23.

³ Распоряжение Правительства РФ № 1607-р от 30 ноября 2001 г.

а также доведение которых до стадии промышленного применения берет на себя государство». Во всех иных случаях права государства на результаты научно-технической деятельности следует вводить в хозяйственный оборот путем их передачи либо организации-разработчику, либо инвестору, либо иному хозяйствующему субъекту. Такие права должны быть регламентированы в государственных контрактах на выполнение работ для государственных нужд и в других, предусмотренных законодательством, договорах, стороной которых выступает государство (федеральный орган исполнительной власти от имени государства). В них должна быть предусмотрена последующая передача прав на результаты научно-технической деятельности и предоставление государству неисключительной, безотзывной и безвозмездной лицензии на их использование для государственных нужд. Позднее, в 2003 г., были внесены поправки в Патентный закон РФ, которые прояснили ситуацию для случая выполнения работ по государственным контрактам, но оставили неурегулированными те ситуации, когда финансирование НИОКР из средств бюджета происходит на основе других форм — например, субвенций или субсидий. Патентный закон не устанавливал порядка передачи ИС от государства к организациям-исполнителям в случаях, когда такое решение принимается, и, таким образом, не стимулировал вовлечение ИС в хозяйственный оборот.

Дальнейшее развитие российское законодательство в области ИС, созданной за счет бюджетных средств, получило в ноябре 2005 г., когда было принято постановление Правительства РФ «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности»¹. Этим постановлением было утверждено положение о закреплении и передаче хозяйствующим субъектам прав на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета. Постановление наметило общие контуры возможного механизма распределения и закрепления прав на ИС. В нем говорится, что при заключении государственных контрактов права на результаты научно-технической деятельности могут закрепляться за Российской Федерацией — если данные результаты в силу закона изъяты из оборота либо ограничены в обороте или финансирование работ по доведению этих результатов до стадии промышленного применения (включая изготовление опытной партии) берет на себя Российская Федерация. Права на результаты могут также быть в совместном владении Российской Федерации и исполнителя — если данные результаты необходимы для выполнения государственных функций, связанных с обеспечением обороны и безопасности государства, а также с защитой здоровья населения. В иных случаях права на результаты научно-технической деятельности закрепляются за исполнителем на условиях, определяемых в государственных контрактах. При этом предполагается, что в случае передачи прав исполнителю, он будет выплачивать в федеральный бюджет компенсационные платежи за счет средств, поступивших от уступки и использования прав на полученные за счет средств федерального бюджета результаты научно-технической деятельности.

Постановление еще не дает непосредственным создателям изобретений права распоряжаться интеллектуальной собственностью в полном объеме и по своему усмотрению. Остается ряд моментов, требующих уточнения:

- 1) условий, на которых права будут закрепляться за исполнителем работ;
- 2) критериев выделения круга тех работ, доведение результатов которых до промышленного применения берет на себя государство;
- 3) порядка определения размера компенсационных платежей, целесообразность которых в принципе отнюдь не очевидна.

¹ Постановление № 685 от 17 ноября 2005 г.

Вместе с тем, безусловно, введение данных законодательных норм означало постепенный переход к либеральной модели.

В конце 2006 г. была принята часть четвертая Гражданского кодекса РФ, раздел VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации». Часть четвертая Гражданского кодекса РФ по-прежнему недостаточно проясняет ситуацию в области регулирования прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств (гл. 77 ГК «Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии»). Большая часть Кодекса построена на европейской концепции, где права на ИС изначально возникают у автора, и только в некоторых случаях они могут передаваться работодателю, что специально оговаривается. В то же время в гл. 77 подразумевается, что факт финансирования является основанием для возникновения прав. И таким образом именно государство становится тем экономическим субъектом, которое в каждом конкретном случае решает вопрос о передаче прав на ИС. Это же положение было заложено и в новую Федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы». Согласно постановлению Правительства¹, «распределение прав на результаты научно-технической деятельности между субъектами финансирования будет происходить пропорционально затраченным средствам».

В пункте 1 ст. 1546 гл. 77 «Права Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на технологию» определяются условия, при которых право на технологию принадлежит РФ. Если единая технология создана для нужд обороны или безопасности, а также в случае если РФ до создания единой технологии или в последующем приняла на себя финансирование работ по доведению единой технологии до стадии практического применения, то право на технологию принадлежит РФ. Наконец, если исполнитель не обеспечил до истечения 6 месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершения всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии, то ее владельцем становится Российская Федерация. Во-первых, следует отметить, что использование терминов «обороноспособность» и «национальная безопасность» не вполне правомерно, поскольку Гражданский кодекс регулирует только гражданско-правовые отношения. Во-вторых, передача прав на ИС в пользу государства в случае, если оно брало на себя финансирование работ, по сути, может трактоваться расширительно, что права переходят в пользу правительства при любых размерах финансирования из средств государственного бюджета.

В целом положения гл. 77 носят рамочный характер, и для их реализации требуется разработка значительного числа подзаконных актов. Так, понятие «технология» в законодательстве не определено, а именно на нем основан ряд серьезных положений Кодекса. Важным аспектом является также укрепление правоприменительной практики, которая пока остается неразвитой.

Результатом правовой неопределенности стало то, что уровень введения объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот остается очень низким. Так, по данным Роспатента, только по итогам реализации 20% госконтрактов в 2007 г. были зарегистрированы охраноспособные результаты, а в остальных случа-

¹ Постановление Правительства № 613 от 17 октября 2006 г. «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы». С. 22.

ях списаны без капитализации¹. Положение усугубляется тем, что помимо законодательных проблем действует ограничение Министерства финансов РФ и Федерального казначейства на использование средств, полученных от лицензионных платежей бюджетными учреждениями науки. Научные организации должны перечислять все доходы от патентно-лицензионной деятельности в бюджет. Поэтому в настоящее время для научных организаций и вузов патентование не является экономически привлекательным.

Выводы

Период 2000—2007 гг. можно приблизительно разбить на два этапа развития инновационной деятельности и инновационной политики. На первом этапе стали формироваться отдельные элементы инновационной инфраструктуры, на втором — государство начало финансировать крупные проекты, направленные на создание рыночной инновационной системы. В то же время общие показатели инновационной деятельности и инновационной активности на протяжении рассматриваемых 7 лет ухудшались (динамика малого инновационного предпринимательства, индекс развития инновационной системы в целом) или оставались стабильно низкими (уровень и качество инновационной активности промышленных предприятий).

Главными факторами, препятствовавшими инновационному развитию на крупных предприятиях, можно назвать отсутствие конкуренции, монополизм многих российских фирм, наличие значительных административных барьеров, а также неразвитость нормативно-правовой среды, которая создавала бы условия для инновационной деятельности.

Следует отметить, что проводимая правительством инновационная политика имела и сильные стороны. К ним можно отнести:

- 1) попытки адаптации лучшего зарубежного опыта в области поощрения инновационной деятельности;
- 2) расширение числа и разнообразия мер стимулирования;
- 3) поддержку новых форм государственно-частного партнерства.

Тем не менее проблемных аспектов было больше. В числе наиболее серьезных — неразвитость межведомственной кооперации, отсутствие консенсуса между различными министерствами, вследствие чего большинство инфраструктурных проектов развивалось очень медленно, отсутствие комплексности и взаимоувязанности применяемых мер стимулирования инновационной деятельности. Кроме того, на протяжении всего рассматриваемого периода координация между правительством и бизнес-сектором в определении приоритетов в инновационной сфере была слабой, а система мониторинга, контроля и оценки результатов инновационной политики с целью своевременного внесения необходимых корректировок — несовершенной.

Последний фактор представляет собой одну из наиболее серьезных проблем. Мониторинг и оценка мер государственной политики происходят эпизодически, и, как правило, их результаты не обнародуются и не обсуждаются. Это является одной из причин фрагментарности и малой связанности реализуемых мер. В частности, многие нормы и законы, прямо не относящиеся к инновационным (меры антимонопольного характера, условия и процедура банкротства, технические стандарты, экологическая политика), не рассматриваются с точки зрения их влияния на инновационный процесс. Между тем они могут иметь критическое значение, ускоряя или замедляя инновационную активность.

¹ Поиск. 7 марта 2008 г. С. 3.

Глава 24

Внеэкономическая деятельность. Развитие и перспективы интеграционных процессов (ВТО, СНГ)

24.1. Основные тенденции развития российской внешней торговли

В 2000—2007 гг. показатели внешнеэкономической деятельности Российской Федерации демонстрировали позитивную динамику, характеризовавшуюся следующими тенденциями:

- рост основных показателей российской внешней торговли, устойчивое положительное сальдо торгового баланса;
- значительное уменьшение государственного внешнего долга;
- быстрый рост золотовалютных резервов;
- повышение устойчивости российского рубля;
- либерализация трансграничного режима движения капитала;
- заметное повышение суверенных рейтингов и рейтингов инвестиционной привлекательности России;
- увеличение притока прямых иностранных инвестиций;
- начало формирования транснациональных корпораций на базе российских компаний.

Последние 8 лет российская внешняя торговля, как и мировая торговля в целом, растет опережающими темпами по сравнению с ВВП и промышленным производством (табл. 24.1). Так, в 2000—2007 гг. ВВП Российской Федерации увеличивался в среднем на 7% за год, объем промышленного производства — на 6,1%, товарный экспорт — на 22,2%, товарный импорт — на 24,4%.

Таблица 24.1

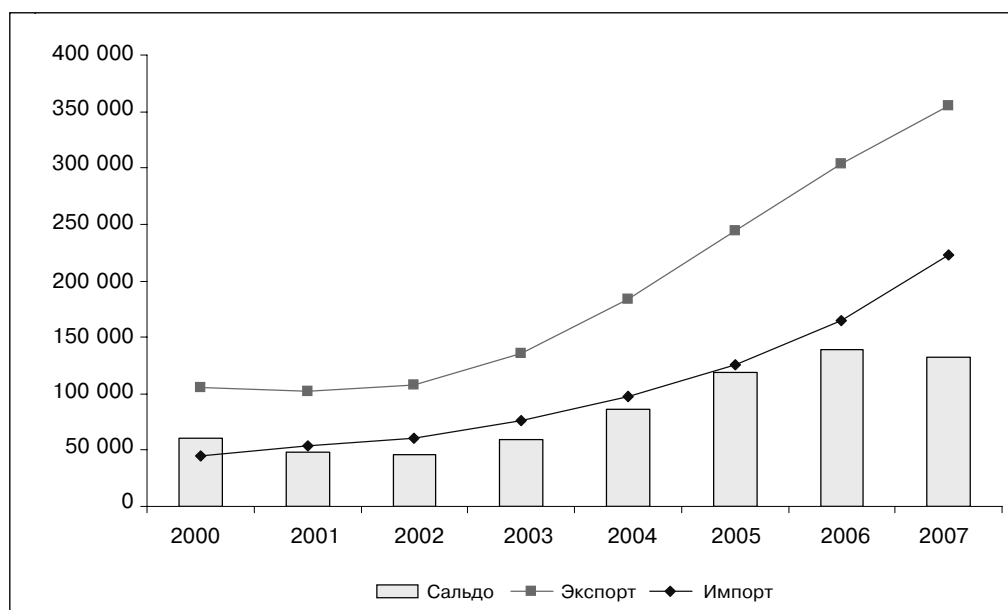
Темпы роста производства и внешней торговли,
% к предыдущему году

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Валовой внутренний продукт	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,4	108,1
Промышленное производство	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104,0	106,3	106,3
Экспорт	139,0	97,0	105,3	126,7	134,8	133,1	124,5	116,8
Импорт	113,5	119,8	113,4	124,8	128,0	128,8	131,0	136,0

Источники: Росстат; ЦБ РФ.

Основной тенденцией развития внешней торговли в 2000—2007 гг. явился устойчивый рост как экспорта, так и импорта товаров. При этом рост экспорта характеризовался опережающим ростом индекса цен — в среднем на 12,5% в год, — в то время как рост физических объемов составлял в среднем около 8% в год. Рост импорта, напротив, обеспечивался исключительно за счет роста физических объемов (в среднем — около 25% в год), в то время как общий рост индекса цен за рассматриваемый период практически не изменился.

Однако в 2006 г. наметилась тенденция снижения темпов роста российского экспорта. Если в августе его объем увеличился на 30,3%, то в сентябре — на 19%, в октябре — всего на 12,2%, в ноябре — на 14,9% (по сравнению с аналогичным месяцем 2005 г.). Это происходило из-за начавшегося в середине года снижения мировых цен на нефть, а также из-за роста конкуренции на рынках, где Россия была традиционным поставщиком. При этом, с мая 2006 г. до сентября 2007 г. наблюдалось значительное превышение темпов роста импорта над темпами роста экспорта, и только в IV квартале 2007 г. 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.) (рис. 24.1) 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.).



Источник. Центральный Банк РФ.

Рис. 24.1. Основные показатели российского внешнеторгового оборота, млн долл.

Коэффициент несбалансированности торгового оборота (отношение сальдо торгового баланса к внешнеторговому обороту) снизился с 40,1% в 2000 г. до

22,8% в 2007 г. (табл. 24.2). Доля экспорта в ВВП сократилась с 40,5% в 2000 г. до 27,4%. Доля импорта в ВВП сохраняется на уровне 16—17%.

В 1990-е годы коэффициент покрытия импорта экспортом колебался в пределах 120—130% и резко увеличился после 1998 г., превысив в 2000 г. 230%. Значительное превышение экспорта над импортом в последние годы способствовало устойчивому росту валютных резервов РФ.

Таблица 24.2

**Основные показатели, характеризующие динамику
российской внешней торговли, %**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Коэффициент несбалансированности торгового оборота	40,1	30,9	27,5	28,2	30,6	32,1	29,7	22,8
Коэффициент покрытия импорта экспортом	234,1	189,5	176,0	178,7	188,1	194,4	184,5	159,2

Источник. Рассчитано по данным ЦБ.

В 2007 г. по причине опережающего расширения импорта коэффициент покрытия импорта экспортом резко снизился и составил 159,2%.

Несмотря на высокие темпы роста российского внешнеторгового оборота, общий уровень развития внешнеэкономических связей нельзя считать полностью удовлетворительным. Их вклад в развитие российской экономики остается недостаточным, а по ряду ключевых показателей — снижается. Основные проблемы, связанные с развитием внешнеэкономических связей в условиях инвестиционно-го роста, до сих пор не решены. В частности:

- темпы роста физических объемов российского экспорта в 2005—2007 гг. начали существенно отставать от темпов роста ВВП, а вклад экспорта в экономический рост в последние два года резко снизился;
- сохраняется высокая зависимость российской экономики от мировых цен на энергоносители;
- наметилась тенденция к снижению ряда международных индексов конкурентоспособности российской экономики, включая индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума, по которому Россия переместилась в рейтинге с 53 места в 2005 г. на 62 в 2006, в 2007 — на 58 место;
- по подавляющему большинству стран-партнеров не растет удельный вес экспорта продукции обрабатывающей промышленности, наблюдается тенденция к ослаблению позиций российских экспортеров на ряде традиционных внешних рынков;
- уровень накопленных прямых иностранных инвестиций в расчете на душу населения остается сравнительно низким;
- за пределами сырьевых секторов практически отсутствуют прямые иностранные инвестиции, ориентированные на экспорт;
- внешняя торговля России инерционна и ориентируется на старые связи, характерные для советского периода: российский экспорт сохраняет преимущественную ориентацию на медленно растущие европейские рынки, недоиспользуя потенциал растущих рынков Южной и Восточной Азии;
- по мере роста влияния в регионе альтернативных центров экономической силы (ЕС и Китая) интеграционные процессы в рамках СНГ сталкиваются с новыми вызовами.

Основными сравнительными преимуществами, которые России удастся успешно использовать, являются преимущества в сфере производства энергоносителей, товаров низкой степени переработки, в первую очередь энергоемких (металлы, продукция основной химии, полимеры в первичных формах, удобрения, некоторые виды сельскохозяйственной продукции), и продукции тяжелого машиностроения (в частности, энергетическое, горно-шахтное, некоторые виды транспортного и сельскохозяйственного машиностроения). В сфере машиностроения и высокотехнологичных производств Россия сталкивается с все большей конкуренцией не только с развитыми, но и развивающимися странами. В результате продажи российской продукции сокращаются и переносятся на менее развитые рынки.

Экспорт на внешние рынки в России пока не стал фактором роста для большинства наукоемких отраслей. Вместе с тем на мировом рынке высоких технологий Россия значимо присутствует в таких сегментах как оружие и военная техника, коммерческие запуски космических спутников, некоторые виды телекоммуникационной и навигационной аппаратуры.

Процесс адаптации России к глобальным тенденциям научно-технологической и промышленной интеграции находится на начальной стадии, хотя сейчас совершенно ясно, что интеграция в глобальную инновационную сферу является важнейшим условием развития национальных отраслей высоких технологий. Анализ положений дел в различных секторах российской экономики показывает, что участие в глобальных процессах технологического развития, как через каналы торговли, так и более сложные формы международной научно-технической кооперации, играет важную роль в повышении конкурентоспособности предприятий, способствует продвижению современных передовых технологий на внутренний российский рынок.

Потенциал сельскохозяйственного экспорта используется лишь в небольшой степени как из-за барьеров для экспорта российских товаров, так и из-за низкого уровня производительности труда, устаревшего оборудования, недостаточной квалификации сотрудников маркетинговых и управленческих служб. Стратегия участия России в решении глобальной продовольственной проблемы могла бы состоять в том, чтобы, используя сельскохозяйственные технологии, существующие в Западной Европе, где почвенные и климатические условия схожи с российскими, и применимые в России американские технологии, поднять продуктивность отечественного сельского хозяйства в России до уровня, достаточного для удовлетворения собственных нужд страны и для экспорта.

Покупателями российского продовольствия, во-первых, могут стать страны Европы, если будет налажено производство экологически чистых продуктов, и развивающиеся страны (например, арабские государства, Иран, Китай), которые вполне платежеспособны, но в силу быстрого роста населения и ограниченности сельскохозяйственных земель в ближайшие десятилетия будут остро нуждаться в импорте продовольствия.

24.2. Конъюнктура мирового рынка

В последние годы наблюдается стабильный и постоянный рост мирового внешнеторгового оборота, превышающий темпы роста мирового ВВП, что убедительно свидетельствует о том, что практически все страны все сильнее втягиваются в систему международного разделения труда (табл. 24.3). Мировой экспорт вырос более чем на 50%, увеличившись с 8,3 трлн долл. в 2000 г. до более чем 12 трлн долл. в 2007 г.

Таблица 24.3

**Динамика мирового валового продукта и мировой торговли,
% к предыдущему году**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
ВВП								
Мир в целом	102,9	103,0	103,2	105,3	103,4	103,9	105,0	103,9
Промышленно развитые страны	100,9	101,8	101,9	103,2	102,6	102,9	102,6	101,5
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	103,9	104,6	105,0	107,7	106,8	107,5	108,0	106,9
Мировая торговля товарами и услугами	100,1	102,9	104,3	110,6	107,5	108,5	106,0	104,0
Импорт								
Промышленно развитые страны	98,9	102,1	104,7	109,1	106,1	107,4	104,9	104,0
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой				116,4	112,1	114,9	113,0	111,6
Экспорт	98,9	101,9	105,8					
Промышленно развитые страны	98,9	102,0	103,8	108,8	105,8	108,2	106,4	105,3
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой				114,6	111,1	111,0	109,2	109,0

* Прогноз.

Источники: БИКИ № 49—50, 2003 г.; БИКИ № 125, 2006 г.; БИКИ № 143, 2007 г.

На протяжении периода активного экономического роста, начавшегося в 2001 г., объем мировых торговых потоков возрастал, благодаря развитым странам и странам Восточной Азии. Но в 2007 г. и по прогнозу на 2008 г., темпы роста экспорта и импорта развитых стран и Восточной Азии начали отставать от показателей, достигнутых в предыдущие годы. В 2007 г. произошло снижение роста мировой торговли до 6% по сравнению с 8,5% годом ранее.

Устойчивые опережающие темпы роста мирового товарооборота являются показателем новых качественных признаков международной торговли, связанных с увеличением емкости мировых рынков. Характерными стали и опережающие, достаточно высокие темпы расширения торговли готовыми промышленными изделиями, а в них — машинами и оборудованием, еще более высокие темпы роста торговли продукцией средств связи, электро- и электронной техники, компьютерами и т. п. Наконец, еще быстрее расширился товарообмен комплектующими, узлами к агрегатам, поставляемыми в порядке производственной кооперации, в рамках ТНК. Также наблюдается ускоренный рост международной торговли услугами.

При этом практически неизменной за последние годы сохраняется доля в мировой внешней торговле основных групп развитых, развивающихся и стран с переходной экономикой. В первом случае — это величины порядка 70—76%, во втором случае — эта величина находится в пределах 20—24% и, наконец, для последней группы этот показатель не превышает 6—8%.

Что касается структурного распределения мировой внешней торговли, то в товарном обмене наблюдается очевидная тенденция роста доли готовых изделий, на которые приходится более 70% мировой торговли. Оставшаяся доля делится приблизительно поровну между сельскохозяйственным экспортом и добывающи-

ми отраслями. Для сравнения можно сказать, что в середине этого столетия на долю сырьевых товаров приходилось около двух третей экспорта и только одна треть — на готовые изделия.

По данным Всемирной торговой организации (ВТО) в 2007 г. в тройку ведущих стран-экспортеров вошли Германия, Китай и США, доля которых составила 9,5, 8,8, 8,4% соответственно. Среди трех лидеров по импорту — США, Германия и Китай. Они заняли 14,2, 7,5 и 6,7% мирового импорта.

На торговлю услугами приходится менее 19% всей глобальной торговли. Согласно данным ВТО, мировая торговля коммерческими услугами (в частности, транспортными, банковскими, телекоммуникационными) в 2007 г. выросла по сравнению с предыдущим годом на 18% (до 3,29 трлн долл.). Основная доля торговли услугами приходится на США — 13,9% и Великобританию — 8,3%.

В последние годы на мировом рынке наблюдается стремительный рост цен на важнейшие товары российского экспорта, прежде всего на энергоносители, основные черные, цветные и драгоценные металлы, круглый лес, аммиак и азотные удобрения, ряд других позиций (табл. 24.4). Тонна нефти подорожала в 2007 г. по сравнению с 2000 г. в 2,6, угля — в 2,4, меди — в 3,9, никеля — в 4,3 раза, цена на золото увеличилась в 2,5 раза.

Таблица 24.4

Динамика мировых цен на основных международных товарных рынках

	Цены					Темпы изменения цен (2000 = 100)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Сырая нефть (сорт Brent), долл./ баррель	28,85	38,30	54,44	65,39	72,7	101,9	135,3	192,3	231,0	256,8
Бензин, цент /галлон	87,17	117,03	158,83	182,42	206	104,6	140,4	190,5	218,9	247,2
Уголь, долл. / т	29,97	54,69	46,06	50,65	62,6	112,8	205,8	173,4	190,6	235,6
Медь, долл. / т	1779,36	2863,47	3676,50	6731,35	7118	98,1	157,8	202,6	371,1	392,4
Алюминий, долл./т	1432,83	1718,52	1900,52	2573,08	2638	92,4	110,8	122,5	165,9	170,1
Никель, долл. / т	9630,29	13 821,01	14 777,82	24 125,61	37 230	111,6	160,1	171,2	279,6	431,4
Золото, долл./тройская унция	363,53	409,23	444,84	604,34	696,7	130,2	146,6	159,3	216,4	249,5
Серебро, цент / тройская унция	491,1	669,1	733,8	1156,9	1341	98,2	133,8	146,8	231,3	268,1
Суперфосфат, долл./ т	149,34	186,31	201,48	201,6	339,1	108,4	135,3	146,3	146,3	246,1
Фосфориты, долл. / т	40,50	40,98	42,00	44,21	70,9	92,6	93,7	96,0	101,1	162,1
Каучук, цент / кг	99,7	119,4	135,4	231,3	248,0	144,1	172,6	195,7	283,7	358,4
Шерсть, цент / кг	658,99	553,20	530,61	540,59	565	234,5	196,9	188,8	192,4	201,1
Говядина, цент /кг	197,8	251,1	261,8	254,9	260,3	102,2	129,8	135,2	131,7	134,5
Рыба (лосось), долл./кг	2,99	3,34	4,06	5,06	4,5	82,1	91,7	111,5	138,9	123,6
Баранина, цент / кг	352,3	365,5	354,8	338,6	412,0	141,6	146,9	142,6	136,1	165,6
Рис, долл. / т	199,46	245,78	287,81	303,52	326,3	97,9	120,7	141,3	149,0	160,2
Пшеница, долл./ т	146,14	156,88	152,44	191,72	255,2	128,2	137,6	133,7	168,2	223,9
Сахар, цент / кг	15,3	16,6	22,2	32,6	22,22	85,7	93,4	124,7	182,6	124,5

Источник. Росстат.

В 2000 г. ускорение роста мировой экономики и связанное с этим повышение спроса на энергоносители в условиях выполнения государствами — членами ОПЕК договоренностей о добыче и поставках нефти на мировой рынок способствовали значительному росту цен на нефть. По итогам года нефть в Европе подорожала на 55—59% (в зависимости от сорта). Средние за 2000 г. цены составили на сорт Brent 28,3 долл. за баррель, на сорт Urals — 26,6 долл. за баррель (годом ранее — 17,8 и 17,2 долл. за баррель соответственно).

Возросшие в 2000 г. до максимального с 1985 г. уровня цены на нефть в 2001 г. снизились, однако они оставались существенно более высокими, чем в 1999 г. По итогам 2001 г. на европейском рынке нефть подешевела на 13,8% — до 23 долл. за баррель на сорт Urals и до 24,4 долл. за баррель на сорт Brent.

После снижения в январе 2002 г. до минимального за предшествующие 30 месяцев уровня (18,3 долл. за баррель на сорт Urals и 19,5 долл. за баррель на сорт Brent) с середины февраля цены на нефть вновь начали расти. К концу декабря 2002 г. они приблизились к 32 долл. за баррель. По итогам 2002 г. средние цены были выше, чем в 2001 г., на нефть сорта Urals на 3,0%, на нефть сорта Brent — на 2,3% и составили 23,7 и 25,0 долл. за баррель соответственно.

В 2003 г. цены на нефть на мировом рынке преимущественно росли. Основными причинами изменения цен на мировом рынке нефти в 2003 г. были жесткая позиция ОПЕК в отношении квотирования добычи нефти, военные действия в Ираке, а также чрезвычайно низкий уровень запасов нефти и нефтепродуктов в США. По итогам года средняя цена на нефть сорта Urals составила 27,3 долл. за баррель, что на 15,5% выше, чем в 2002 г. (23,7 долл. за баррель).

Важной характеристикой мировой конъюнктуры в 2004 г. было повышение цен на нефть до значений, превысивших максимальный уровень, достигнутый в 70-е годы XX века — период наибольшей нестабильности на мировом рынке нефти.

Цена на нефть сорта Urals в 2004 г. изменялась в диапазоне от 26,2 до 45,3 долл. за баррель. В октябре средняя за месяц цена достигла максимума. При этом среднегодовая цена на нефть сорта Urals в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом повысилась на 26,8% — до 34,6 долл. за баррель (в 2003 г. — на 15,5%).

В целом повышение цен на мировом рынке нефти в 2004 г. было вызвано опережающим ростом мирового спроса на нефть по сравнению с увеличением ее предложения. По данным Международного энергетического агентства (IEA), в 2004 г. темпы роста спроса были самыми высокими с 1976 г. Наиболее существенно вырос спрос на нефть со стороны Китая и других азиатских стран, Северной Америки, а также Европы, что было обусловлено ростом экономики этих стран и регионов.

На протяжении 2005—2007 гг. наблюдался стремительный рост мировых цен на нефть. Более 100 долл. за баррель нефть марки Urals стала стоить в марте 2008 г., к июлю 2008 г. достигла исторического максимума — 141,7 долл. за баррель, после чего цены начали снижаться. Основными факторами, стимулирующими рост цен, являлись падение курса доллара, недостаточность нефтеперерабатывающих мощностей и напряженность в мировой политике.

На других сырьевых рынках также имели место резкие и крайне чувствительные для участников торговли колебания. Цены на никель — четвертый по значимости экспортный товар России — вначале повысились с 4617 долл./т в 1998 г. до 8642 долл. в 2000 г., затем упали в 2001 г. на 31% — до 5948 долл./т, в последующий период продемонстрировали феноменальный рост, увеличившись до 52 179 долл./т в мае 2007 г. (в отдельные дни мая цены достигали 54 тыс. долл./т),

но потом произошел обвал, и биржевые котировки к августу того же года снизились фактически вдвое — до 27 652 долл./т.

С мая 2001 г. цены на золото имели неустойчивый характер с частыми колебаниями и откатами, но в целом обозначился восходящий тренд. Тем не менее средняя цена 2001 г. оказалась самой низкой за последние 23 года — 271 долл. за унцию. Зато весь 2002 г. сохранялась восходящая динамика с небольшими колебаниями: среднемесячная цена металла на Лондонском рынке повысилась с 281,51 долл. в январе до 332,61 долл. в декабре (на 15,4%). Среднегодовая цена составила 310 долл., что на 14,4% выше уровня 2001 г. Фундаментальные причины такого подорожания золота — ослабление американской экономики и политическая нестабильность в мире, усилившаяся после терактов в США 11 сентября 2001 г.

Потрясения на финансовых и фондовых рынках мира вызвали переоценку значения золота как инструмента, страхующего риски. Ухудшение финансового положения целого ряда компаний (банкротство компаний Enron, WorldCom и др.), вялая конъюнктура на рынках корпорационных ценных бумаг заставляли инвесторов увеличивать свои золотые резервы.

В 2005—2007 гг. произошел дальнейший существенный рост цен на золото на мировых рынках. В середине января 2008 г. цена на золото преодолела психологический барьер в 900 долл. и достигла 914 долл. за унцию. Несмотря на то что в последующие дни глобальный обвал на фондовых рынках привел к снижению стоимости золота почти на 40 долл., 25 января 2008 г. активная покупка металла возобновилась, и цена достигла очередного пика — 923 долл. за унцию, таким образом, был побит абсолютный рекорд цены на золото, достигнутый в январе 1980 г., — 875 долл. за унцию.

Кроме золота резко вырос спрос на другие драгоценные металлы. В феврале 2008 г. цена на платину достигла уровня 2065 долл. за унцию, что на 35% выше, чем в январе 2007 г.

На фоне нового рекордного повышения цен на платину тройская унция палладия на NYMEX в феврале 2008 г. подорожала за день на 47,60 долл., или на 10,5%. Официальная цена фьючерса на март составила 499,30 долл. за унцию — самый высокий показатель за семь с половиной лет, а максимальная цена сделки достигла 502,00 долл. за унцию. Отметку 500 долл. за унцию цены на палладий превысили впервые с июля 2001 г.

Рост спроса на серебро со стороны инвесторов продолжает оказывать повышательное воздействие на цены этого драгоценного металла. В 2007 г. средняя цена на серебро составила 13,37 долл. за унцию, тогда как среднегодовая цена в 2006 г. равнялась 11,61 долл., а в 2005 г. — 7,35 долл. Резкое подорожание металла наблюдалось в период с 5 января по 11 мая 2006 г., когда цены поднялись с 8,87 долл. за унцию до 14,35 долл. 27 февраля 2008 г. серебро на Товарной бирже Нью-Йорка (COMEX) впервые почти за 28 лет превысило ценовую отметку 19 долл. за унцию. Официальная цена фьючерса на март составила 19,21 долл. за унцию, а максимальная цена сделки достигла 19,49 долл. за унцию. Последний раз цены на серебро превышали отметку 19 долл. за унцию в сентябре 1980 г.

В целом за 7 лет следует отметить снижение или весьма умеренный рост средних импортных цен для России, что обеспечивало нашей стране устойчиво благоприятные условия обмена с внешним миром (табл. 24.5). Индекс средних импортных цен России за 2000—2007 гг. практически не менялся (снизился в 2000—2003 гг. и медленно рос в последующий период), тогда как аналогичный показатель по экспорту рос более высокими темпами. Основная причина такой ситуации — выгодная для России конъюнктура на рынках товаров народного потребления, мас-

совой продукции информационно-коммуникационных технологий, ряда других промышленных изделий, составляющих большую часть отечественного импорта, в силу превышения предложения над спросом и острой международной конкуренции (в первую очередь на рынках машинотехнической продукции потребительского назначения). Среди других причин — заметное увеличение физических объемов закупок, сопровождающееся скидками на количество товара, перераспределение импорта в пользу более дешевой продукции из стран Восточной и Юго-Восточной Азии, прежде всего Китая.

Таблица 24.5

**Условия торговли России с зарубежными странами,
% к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Средние экспортные цены	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9
Средние импортные цены	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6
Условия торговли	147,9	99,5	92,1	114,9	115,6	119,2	113,5	103,1

Источник. МЭРТ.

Однако в 2007 г. на мировом рынке начался резкий рост цен на ряд продовольственных товаров. Это произошло 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.

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 пшеницу, 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).

24.3. Российский экспорт (динамика, товарная структура, цены)

Сохраняющаяся благоприятная конъюнктура мирового рынка оказала позитивное влияние на развитие российского экспорта, стоимостной объем которого в 2007 г. превысил аналогичный показатель 2000 г. в 3,4 раза. При этом в 2007 г. темпы прироста российского экспорта были гораздо ниже, чем в предыдущие годы. Стоимостный объем экспорта увеличился на 16,9%, в то время как в 2003 г.

этот показатель достигал 26,7%, в 2004 г. — 34,8%, в 2005 г. — 33,1%, в 2006 г. — 24,7%. Индексы физического объема экспорта товаров с 2003 г. остаются меньше индексов цен. Таким образом, рост стоимостного объема экспорта был обусловлен в основном ростом цен на основные товары российского экспорта (табл. 24.6).

Таблица 24.6

Динамика российского экспорта

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Экспорт, млрд долл.	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2	245,3	303,9	355,2
В том числе:								
Дальнее зарубежье	90,8	86,6	91,0	113,9	152,9	211,6	260,6	301,5
Темпы роста, % к предыдущему году								
Индекс физического объема	110,2	104,2	115,0	109,5	110,7	104,7	105,8	105,0
Индекс цен	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9

Источники: ЦБ РФ; МЭРТ.

Прирост экспорта в 2000 г. по сравнению с 1999 г. во многом был обеспечен ростом контрактных цен. Высокие цены на энергоносители определили наибольшее по сравнению с 1999 г. увеличение стоимости их экспорта по сравнению с другими товарами и существенные изменения в структуре экспорта. По итогам 2000 г. доля экспорта энергетических товаров в общем экспорте возросла до 52,7% (в 1999 г. она составляла 43,7%).

Несмотря на абсолютный прирост экспорта других товаров, их доля в общем экспорте сократилась: по товарам металлургического комплекса — до 13,5% (годом ранее она была равна 15,6%), по машинам и оборудованию — до 8,9% (10,8%), по товарам химического и лесного комплексов — до 5,7% (6,8%).

Высокий спрос, обусловленный значительными темпами роста мировой экономики в 2000 г., стимулировал отечественных товаропроизводителей к увеличению физических объемов вывоза российских товаров за рубеж. Существенное расхождение в ценах внутреннего и внешнего рынков способствовало сохранению конкурентоспособности российских товаров на зарубежных рынках. Относительно 1999 г. экспорт сырой нефти (по физическому объему) увеличился на 7,1%, бензина — в 2 раза, мазута — на 6%, угля — на 54%. Объемы вывоза природного газа во все страны сократились на 5,6% из-за существенного (на 19,1%) уменьшения физических объемов его поставок в страны СНГ (объемы поставок в страны дальнего зарубежья возросли на 2,1%). При этом доля экспорта природного газа в объеме его добычи сократилась с 36,4% в 1999 г. до 34,9% в 2000 г.

Высокие темпы роста физических объемов экспорта отмечались также в химической, лесной и целлюлозно-бумажной промышленности и отдельных отраслях машиностроения.

В 2001 г. в условиях падения цен на многие товары прирост экспорта достигался преимущественно путем увеличения физических объемов экспортируемых товаров. Однако рост физических объемов экспорта нефти и нефтепродуктов компенсировал падение цен только отчасти. Увеличение экспорта природного газа произошло исключительно в результате сохранения более высокого уровня цен, несмотря на сокращение физических объемов поставок природного газа не только в страны СНГ, но и в страны дальнего зарубежья. Экспорт металлургической

продукции уменьшился из-за падения контрактных цен и сокращения физических объемов, что было связано со снижением мирового спроса на металлургическую продукцию. Негативное влияние на динамику экспорта в 2001 г. оказывали многочисленные антидемпинговые процедуры, направленные против российских товаропроизводителей.

Наиболее существенный вклад в прирост экспорта в 2001 г. внесло увеличение стоимости вывозимых за рубеж машин и оборудования, природного газа, круглого леса.

По сравнению с 2001 г. в 2002 г. экспорт энергоресурсов увеличился на 6,8%. При этом экспорт нефти возрос на 15,1%, нефтепродуктов — на 18,8%, природного газа сократился на 10,6%. Экспорт товаров металлургического комплекса в целом увеличился на 4,1%, в том числе экспорт черных металлов возрос на 13,6%, цветных металлов — снизился на 6,2%. Экспорт продукции лесного комплекса увеличился на 10,9%, минеральных удобрений и химического сырья уменьшился незначительно (на 0,8%), машин, оборудования и транспортных средств сократился на 4,0%.

Основной вклад (около 65%) в прирост стоимости экспорта в 2003 г. внесли поставки энергоресурсов. Стоимость экспорта нефти увеличилась на 33,2% в результате роста цен на 13,1%, физических объемов ее поставок — на 17,8%. Стоимость экспорта природного газа и нефтепродуктов возросла на 25,6% главным образом за счет повышения цен (на 23,1 и 21,2% соответственно).

Стоимость экспорта товаров металлургического комплекса увеличилась в целом в 1,2 раза, при этом экспорт черных металлов возрос в 1,3 раза, цветных металлов — на 11,3%. Рост экспорта продукции черной металлургии был связан в основном с повышением контрактных цен в 1,3 раза. Среди цветных металлов в наибольшей степени возросла стоимость экспорта алюминия (на 14,4%) за счет роста физических объемов поставок на 12,5%. Стоимость экспорта никеля увеличилась на 13,1%, меди снизилась на 6,4%. При этом контрактные цены на медь и никель возросли, физические объемы поставок этих металлов сократились.

Экспорт машин, оборудования и транспортных средств увеличился на 18,5%, в том числе экспорт легковых автомобилей возрос на 12,5%, грузовых — сократился почти на четверть. Значительно снизились контрактные цены на грузовые автомобили (на 28%), в то же время экспортные цены на легковые автомобили возросли (на 14,1%).

Экспорт продукции лесного комплекса увеличился на 15,2%, химического сырья и минеральных удобрений — в 1,3 раза.

Основной вклад в прирост стоимости экспорта в 2004 г. внесли энергетические товары, черные и цветные металлы, а также машиностроительная продукция. Основным экспортируемым товаром среди энергоресурсов по-прежнему была нефть, стоимость экспорта которой в указанный период достигла почти трети общей стоимости экспорта товаров и составила около 57% стоимости экспорта энергоресурсов. Стоимость экспорта нефти возросла в 1,5 раза за счет повышения цен (на 30%) и роста физических объемов ее вывоза (на 15%). Стоимость экспорта нефтепродуктов увеличилась почти в 1,4 раза. Возросли физические объемы поставок за рубеж мазута и бензина, повысились контрактные цены на все виды нефтепродуктов. Стоимость экспорта природного газа увеличилась на 9,4% в результате роста физических объемов его поставок (на 5,5%) и контрактных цен (на 3,7%).

Стоимость экспорта черных и цветных металлов возросла в 1,9 и 1,3 раза соответственно. Рост экспорта продукции черной металлургии был связан главным образом с повышением контрактных цен, а также с увеличением физических объемов их вывоза. Среди цветных металлов стоимость экспорта никеля и меди воз-

росла в 1,4 раза, алюминия — в 1,3 раза. Контрактные цены на медь и никель повысились в 1,6 и 1,4 раза соответственно, алюминий подорожал на 10%. Увеличились физические объемы вывоза алюминия и никеля, физические объемы вывоза меди сократились.

Стоимость экспорта машин, оборудования и транспортных средств увеличилась на 18%, при этом экспорт легковых и грузовых автомобилей возрос в 1,4 раза. В увеличении экспорта легковых автомобилей главную роль сыграл фактор повышения контрактных цен, росту экспорта грузовых автомобилей способствовало прежде всего увеличение физических объемов их вывоза.

Увеличилась стоимость экспорта продукции лесного комплекса. Возросли физические объемы вывоза на внешние рынки фанеры клееной, пиломатериалов, лесоматериалов необработанных, газетной бумаги, но сократились поставки целлюлозы. Контрактные цены на продукцию лесной и целлюлозно-бумажной продукции повысились.

Рост стоимости экспорта химического сырья и минеральных удобрений также произошёл за счет повышения контрактных цен и увеличения физических объемов вывоза. Наиболее существенно возрос экспорт минеральных удобрений, синтетического каучука, аммиака.

В 2005 г. экспорт энергоресурсов увеличился по сравнению с 2004 г. почти в 1,5 раза (на 50 млрд долл.). Основным экспортируемым товаром среди энергоресурсов по-прежнему была нефть, стоимость которой в 2005 г. составила 35% стоимости экспорта всех товаров и 54% стоимости экспорта энергоресурсов. Экспорт нефти вырос на 43% (на 25 млрд долл.) за счет повышения контрактных цен на 46% (физический объем вывоза нефти сократился на 2%).

Экспорт нефтепродуктов увеличился на 75% (на 14,5 млрд долл.), в том числе бензина — на 84%, дизельного топлива — на 69%, мазута — на 85%, прочих нефтепродуктов — на 72%. Удельный вес нефтепродуктов в стоимости экспорта энергоресурсов достиг 22% и впервые превысил удельный вес природного газа, составивший 20% стоимости энергоресурсов. Контрактные цены на нефтепродукты повысились в среднем в 1,5 раза, физические объемы их вывоза увеличились на 17% (особенно значительно — на 40% — возрос вывоз бензина). Экспорт природного газа увеличился на 44% (на 9,5 млрд долл.) в результате роста контрактных цен (в 1,4 раза) и физических объемов его вывоза (на 3%).

Экспорт черных и цветных металлов возрос на 13% (на 3,2 млрд долл.), при этом экспорт цветных металлов увеличился на 18%, черных металлов — на 10%. Рост экспорта продукции черной металлургии был связан главным образом с повышением контрактных цен, увеличение физических объемов их вывоза (кроме ферросплавов) было небольшим. Среди цветных металлов наиболее существенно возрос экспорт алюминия (за счет роста цен на 11% и увеличения физических объемов вывоза на 10%). Экспорт меди возрос исключительно за счет повышения цен (на 32%), физические объемы ее вывоза сократились на 9%. Экспорт никеля увеличился как за счет повышения цен (на 8%), так и за счет роста физических объемов вывоза (на 4%).

Экспорт лесозаготовительной продукции, обработанной древесины и целлюлозно-бумажной продукции вырос за счет увеличения физических объемов вывоза (поставки на внешние рынки пиломатериалов возросли на 17%, лесоматериалов необработанных — на 15%, фанеры клееной — на 6%, целлюлозы и газетной бумаги — на 5%) и за счет роста цен (контрактные цены на эти товары в среднем повысились примерно на 8%). Экспорт химического сырья, минеральных удобрений и каучука увеличился почти на треть в основном за счет повышения цен (в 1,3 раза), а также увеличения физических объемов вывоза (примерно на 4%).

Наиболее существенно возрос экспорт калийных и азотных удобрений, синтетического каучука.

Экспорт машин, оборудования и транспортных средств сократился на 4,5%, при этом экспорт автомобилей увеличился на 15%. Росту экспорта легковых автомобилей способствовало повышение контрактных цен, тогда как увеличение экспорта грузовых автомобилей было связано в основном с ростом количества вывезенных автомобилей.

Основным экспортируемым товаром в 2006 г. по-прежнему была нефть, стоимость которой составила более трети общего стоимостного объема экспорта товаров и более половины объема экспорта энергоресурсов. Относительно 2005 г. экспорт нефти возрос в 1,2 раза за счет повышения на 25% контрактных цен, при этом физические объемы вывоза нефти сократились на 2,0%. Экспорт природного газа и нефтепродуктов увеличился в 1,4 и 1,3 раза соответственно. При этом физические объемы поставок природного газа сократились на 2,4%, объемы вывоза нефтепродуктов возросли на 6,3%. Контрактные цены на природный газ и нефтепродукты повысились на 43,2 и 23,7% соответственно.

Экспорт цветных металлов возрос в 1,6 раза, черных металлов — на 1%. При этом экспорт никеля увеличился в 1,7 раза, меди — в 1,6 раза, алюминия — в 1,5 раза. Контрактные цены на медь повысились в 1,9 раза, на никель — в 1,7 раза, алюминий подорожал на 22%. Физические объемы вывоза алюминия увеличились на 22,6%, меди и никеля — уменьшились на 12,7 и 0,8% соответственно. Рост экспорта продукции черной металлургии обеспечивался повышением контрактных цен (на 7,6%), в то время как физические объемы вывоза черных металлов сократились на 6,1%.

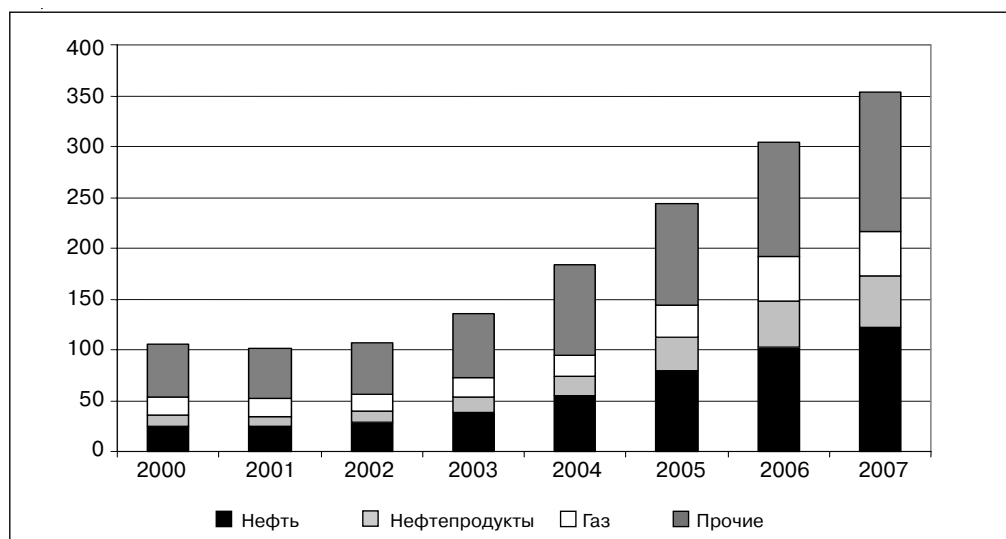
Особенностью 2006 г. было увеличение экспорта машиностроительной продукции темпами, опережающими темпы роста общего экспорта. Увеличился также экспорт лесозаготовительной продукции, обработанной древесины и целлюлозно-бумажной продукции, химического сырья и минеральных удобрений. Рост экспорта этих товаров происходил как за счет физических объемов, так и за счет повышения контрактных цен.

Основу российского товарного экспорта в 2007 г., как и в предыдущие годы, составляли энергетические товары, которые обеспечили более половины прироста его стоимостного объема. Однако темпы роста экспорта энергоресурсов были ниже, чем темпы роста остальных товарных групп (за исключением машин, оборудования и транспортных средств). Особенно высокими темпами рос экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, древесины и целлюлозно-бумажных изделий, цветных металлов, химической продукции.

Основным экспортируемым товаром по-прежнему была нефть, стоимость которой в 2007 г. составила 34% в общем объеме экспорта товаров и 54% в экспорте энергоресурсов (рис. 24.2). Увеличение стоимостного объема экспорта нефти на 18,7% относительно 2006 г. было связано с повышением контрактных цен на 14,1% и ростом физических объемов ее вывоза на 4,0%. Стоимостный объем экспорта нефтепродуктов увеличился на 16,2%, природного газа — на 2,2%. При этом физические объемы поставок нефтепродуктов возросли на 8,0%, природного газа сократились на 5,4%, контрактные цены на эти товары повысились на 7,6 и 8,0% соответственно.

Стоимостный объем экспорта металлов и изделий из них возрос на 21,7%, в том числе цветных металлов — на 25,5%, черных — на 18,8%. Среди цветных металлов наиболее существенно увеличился экспорт никеля — в 1,4 раза (за счет роста цен на 40,8%, физический объем его вывоза сократился на 1,6%). Экспорт алюминия возрос почти в 1,3 раза, меди — на 16,7%. Контрактные цены на алю-

миний и медь повысились на 16,3 и 10,8%, физические объемы их вывоза увеличились на 9,1 и 5,4% соответственно. Рост экспорта продукции черной металлургии был обеспечен за счет повышения контрактных цен.



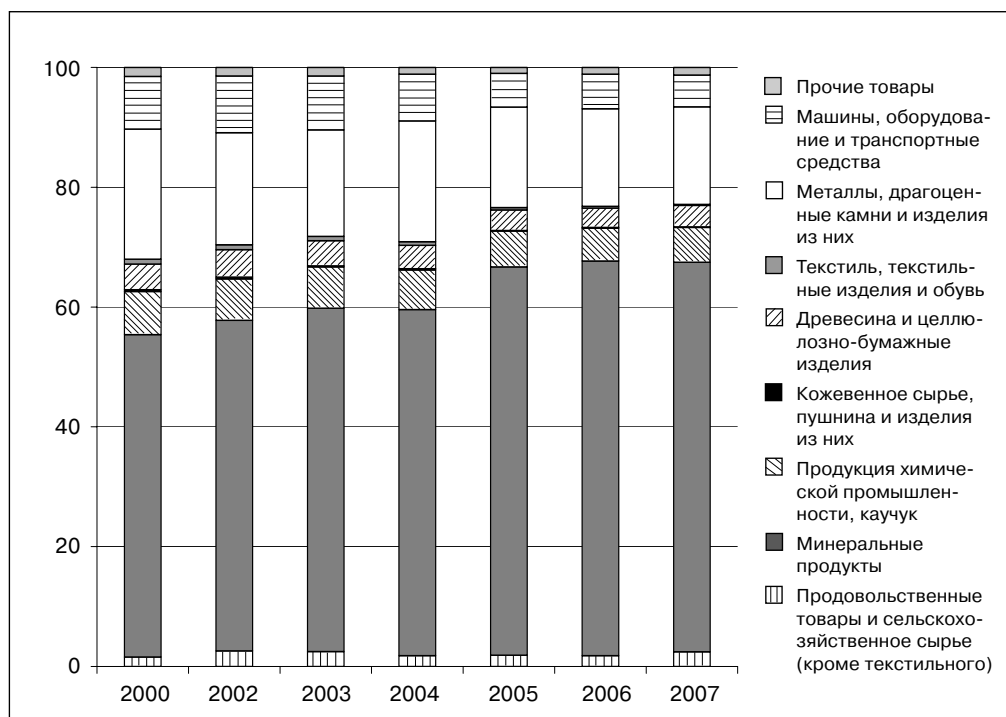
Источник. ФТС РФ.

Рис. 24.2. Российский экспорт, млрд долл.

Увеличение экспорта лесозаготовительной продукции, обработанной древесины и целлюлозно-бумажной продукции, химического сырья и минеральных удобрений также происходило в основном за счет роста цен. Рост экспорта машин, оборудования и транспортных средств был обеспечен увеличением физических объемов вывоза.

Стоимостный объем экспорта российской пшеницы на мировой рынок в 2007 г. по сравнению с 2006 г. увеличился в 2,6 раза, при этом физические объемы ее вывоза увеличились почти в 1,5 раза, контрактные экспортные цены — на 77%.

Основные товарные позиции в структуре российского экспорта в 2000—2007 гг. практически не изменились (рис. 24.3). Три вида энергоносителей — нефть, нефтепродукты и природный газ — обеспечивали в 2007 г. 61,8% всего экспорта товаров против 49% в 2000 г. На пять основных позиций (сырая нефть, нефтепродукты, природный газ, необработанный никель, необработанный алюминий) приходилось 66,4% всех продаж (в 2000 г. — 57,8%). Десять ведущих позиций (сырая нефть, нефтепродукты, природный газ, необработанный никель, необработанный алюминий, полуфабрикаты из углеродистой стали, драгоценные камни и драгоценные металлы, каменный уголь, необработанные лесоматериалы, прокат плоский из углеродистой стали) обеспечили в 2007 г. 74,0% суммарного вывоза (в 2000 г. — 64,9%). При такой высокой концентрации экспорта на небольшой группе сырьевых товаров и материалов для России сильно возрастает ее уязвимость по отношению к негативным изменениям мировой конъюнктуры. В случае энергетического экспорта резкое ухудшение внешней конъюнктуры несет в себе серьезные системные риски для отечественной экономики и может привести к глубокому общехозяйственному кризису.



Источник. ФТС РФ.

Рис. 24.3. Товарная структура российского экспорта, %

Россия имеет прочные позиции и лидирует на рынках топлива, ряда других видов сырья и полуфабрикатов, тогда как в продажах готовых изделий, продукции инвестиционного и потребительского назначения ее роль минимальна. В настоящее время доля Российской Федерации в мировом экспорте (в натуральном выражении) природного газа составляет порядка 23%, жидкого топлива и каменного угля — 11%, чугуна — более 30%, стальных полуфабрикатов — свыше 20%, продуктов прямого восстановления железа — более 15%, алюминия — 18%, никеля — свыше 30%, палладия — около 40%, круглого леса — более 35%, синтетического каучука — 9%, минеральных удобрений (по стоимости) — примерно 14%. В то же время удельный вес РФ в мировом экспорте машинотехнических изделий едва достигает 0,4%, в том числе в продажах продукции автомобилестроения — 0,3%, офисного и телекоммуникационного оборудования (включая части и компоненты) — 0,05%, в поставках фармацевтической продукции — 0,06%, текстильных изделий — 0,2%.

Благоприятная конъюнктура мирового рынка обеспечила значительный рост контрактных цен на основные товары российского экспорта (табл. 24.7). Наиболее существенное и стабильное повышение цен отмечалось в 2003—2007 гг. В целом индекс средних экспортных цен РФ вырос за 2000—2007 гг. в 2,8 раза. В декабре 2007 г. тонна нефти, отгруженная в дальнее зарубежье, стоила 632,5 долл., что в 1,7 раза превосходило показатели начала того же года.

Таблица 24.7

**Средние контрактные цены на основные российские экспортные товары
(поставки в дальнее зарубежье), долл./т**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нефть сырая	179,9	156,4	162,4	181,2	231,9	344,3	429,8	485,4
Нефтепродукты	171,9	145,2	147,9	180,2	230,3	340,6	430,1	464,1
Газ природный, тыс. м ³	85,91	105,21	91,4	112,3	113,6	154,7	—	240,6
Аммиак	97,5	81,7	72,4	118,5	158,3	176,2	195,7	224,2
Удобрения азотные	57,9	61,8	60,6	76,0	103,1	139,1	146,0	197,3
Удобрения калийные	86,6	76,8	74,9	77,8	94,3	133,9	150,3	174,5
Круглый лес, куб. м ³	43,4	45,6	44,8	47,8	56,2	59,6	63,8	84,0
Целлюлоза	352,2	293,4	300,0	321,7	371,9	386,1	436,7	545,6
Бумага газетная	386,6	421,7	332,2	338,3	387,9	455,3	498,6	527,0
Чугун	80,7	86,2	91,1	126,8	242,7	274,4	244,4	313,6
Ферросплавы	625,6	601,7	625,7	634,6	1 097,8	1 582,5	1 492,3	1 673,2
Медь	1675	1 465,3	1 371,4	1 564,9	2 587,6	3 389,8	6 361,7	6 657,8
Никель	8629	5 730,9	6 143,9	8 584,0	12 660,0	14 242,5	22 674,4	33 852,1
Алюминий	1296	1 176,3	1 036,9	1 050,0	1 162,1	1 299,2	1 633,5	1 984,0

Источник. ФТС РФ.

В общем объеме реализации промышленной продукции (с учетом расходов на транспортировку и торговой наценки) экспорт занимает около одной трети, при этом экспортная квота в ряде отраслей существенно превышает средний показатель. Наиболее высокая экспортная ориентация и одновременно экспортная зависимость сложилась в добывающей промышленности и отраслях первичного передела, в первую очередь в топливной, металлургической и лесобумажной отраслях, а также в производстве отдельных видов продукции базовой химии и минеральных удобрений (табл. 24.8). Значительная, а иногда и решающая роль экспортных поставок в функционировании многих сырьевых отраслей обусловлена высокой эффективностью экспортных операций.

Таблица 24.8

Доля экспорта в производстве важнейших товаров, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нефть сырая	44,8	46,5	49,7	53,1	56,1	54,0	57,0	52,8
Нефтепродукты	36,3	35,5	40,8	40,9	42,1	46,7	47,8	49,1
Газ природный	33,2	31,2	31,2	32,7	33,9	34,2	31,3	28,9
Уголь каменный	25,7	22,2	23,8	30,8	52,9	51,8	53,8	40,4
Минеральные удобрения	82,9	81,8	78,1	76,1	78,5	74,5	62,7	63,2
Лесоматериалы необработанные	42,4	53,4	51,0	46,1	49,6	60,1	61,2	57,2

Окончание табл. 24.8

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Целлюлоза древесная	82,4	83,7	85,1	82,9	77,5	79,7	79,2	79,3
Бумага газетная	69,0	67,4	68,6	66,0	65,6	61,2	57,3	60,9
Прокат плоский из железа и стали	55,3	43,0	50,5	47,1	46,1	48,4	39,7	41,2
Автомобили легковые	12,2	10,1	12,3	11,7	11,8	12,5	10,7	10,0
Автомобили грузовые	7,0	12,3	20,8	19,3	23,0	22,8	20,6	27,3

Источники: Росстат; ФТС РФ.

В настоящее время Россия, превратившаяся в прошлом веке из экспортера в импортера продовольствия и сельскохозяйственного сырья, начинает возрождать экспорт сельхозпродукции, в первую очередь в европейские страны. В 2007 г. экспорт продовольствия вырос по сравнению с прошлым годом на 64,2%, доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в общем объеме российского экспорта выросла до 2,6% против 1,8% в 2006 г.

Основной группой в продовольственном экспорте России являются зерновые. Их экспорт растет. Если в 2003 г. за рубеж было продано 7,6 млн т пшеницы и меслина на сумму 781,7 млн долл., то в 2007 г. — 14,4 млн т на сумму 3,6 млрд долл.

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 год — 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 позволяя 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.

Выходя на внешние рынки, российские производители постоянно сталкиваются с различными торговыми барьерами, такими как антидемпинговые пошлины, квоты, национальные стандарты и т. п. По данным секретариата ВТО в 2005 г. Россия занимала 7-е место среди наиболее дискриминируемых государств по доступу товаров на мировые рынки (по количеству антидемпинговых и защитных мер) и 1-е место среди стран — нечленов ВТО.

На начало января 2001 г. в отношении российских товаров действовало около 100 ограничительных мер. В настоящее время количество ограничительных мер несколько сократилось. По состоянию на начало 2008 г. против российских товаров действуют 82 ограничительные меры. Такие меры в отношении российских товаров для защиты внутреннего рынка применяют 19 государств мира: Австралия, Азербайджан, Аргентина, Белоруссия, Бразилия, Венесуэла, Индия, Казахстан, Канада, Китай, Мексика, Перу, Туркмения, Узбекистан, США, Таиланд, Турция, Украина, ЮАР, а также страны — члены ЕС-27 как единый таможенный союз. Максимальное количество ограничительных мер действует в ЕС, США, на Украине и в Белоруссии. Большая их часть (47 из 82) носит антидемпинговый характер, т. е. направлены против тех российских товаров, которые значительно дешевле конкурентов на внутреннем рынке того или иного государства.

Как и прежде, больше половины всех ограничительных мер направлено против продукции отечественных металлургов. Так, в страны ЕС российские бесшовные трубы поставляются с пошлиной в размере 24—35%. Мексиканская пошлина для тех же труб составляет уже около 80%. На втором месте стоят российские химикаты и минеральные удобрения.

24.4. Российский импорт (динамика, товарная структура, импортные цены)

При росте ВВП за 2000—2007 гг. примерно в 1,7 раза импорт товаров по стоимости и в реальном выражении вырос в 5 раз. В 2007 г. доля импорта в товарообороте России увеличилась до 38,6% против 29,9% в 2000 г., причем в последние два года темпы роста ввоза товаров в Россию опережали темпы роста вывоза товаров из России.

В 2007 г. российский импорт 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%) (табл. 24.9).

Наращивание объемов импорта товаров происходило преимущественно за счет увеличения физических объемов ввоза, темпы роста которых по сравнению с предыдущим годом значительно растут, в то время как темпы роста импортных цен сохраняются на невысоком уровне. Роль ценового фактора усилилась во II полугодии 2007 г., в частности повысились цены на импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья. Общей для всего периода стала тенденция к опережающему росту импорта машин и оборудования, в результате чего доля этой товарной группы в общем объеме импорта выросла с 31,4% в 2000 г. до более 50% в 2007 г.

Заметную роль в увеличении физических и стоимостных объемов импорта в 2005—2007 гг. сыграло и улучшение таможенного администрирования, в результате чего заметно сократилась доля «серого» импорта.

О серьезных успехах в борьбе с «серым» импортом можно говорить, сравнивая данные 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 таможи — 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., т. е. можно говорить об устойчивом переломе: в 2000—2005 гг. «серый» импорт оценивался в 21—24% от общего объема российского импорта, в 2006 г. — 20,1%, в 2007 г. — 10,5%.

Таблица 24.9

Импорт России, млрд долл.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Импорт, всего	44,9	53,8	60,5	76,1	97,4	125,3	163,9	223,1
В том числе:								
Страны дальнего зарубежья	31,4	40,3	48,2	60,1	76,4	103,5	138,6	191,2
Темпы роста, % к предыдущему году								
Индекс физического объема	129,2	129,1	117,6	119,2	124,2	122,4	130,1	127,1
Индекс цен	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6

Источники: Банк РФ; МЭРТ.

В 2000 г. темпы роста импорта были существенно ниже темпов роста экспорта. Относительно небольшое увеличение импорта было обусловлено невысоким платежеспособным спросом на импортные товары, происшедшим импортозамещением, переориентацией на ввоз более дешевой продукции, в том числе из стран СНГ, а также низким курсом рубля к доллару США.

На объемы импорта в 2000 г. оказывало влияние сокращение ввоза продовольствия и продовольственного сырья. Относительно 1999 г. стоимость импорта продовольственных товаров и сырья уменьшилась на 16,5%. Закупки продовольственных товаров осуществлялись преимущественно по более низким ценам, чем в 1999 г. Причем на долю стран СНГ пришлось почти 30% импорта этих товаров (в 1999 г. — около 20%). Ввоз машиностроительной продукции по итогам 2000 г. возрос незначительно — всего на 5,6%. Темпы роста импорта товаров инвестиционного назначения были ниже, чем темпы роста общего импорта.

Рост импорта в 2001 г. во многом определялся повышением спроса на сырье и промышленные товары, а также потребительского спроса. Объемы импорта росли преимущественно за счет увеличения физических объемов ввозимых из-за рубежа товаров. Вместе с тем по отдельным товарам отмечался рост контрактных цен, кроме того, импортеры переориентировались на закупки более дорогих и более качественных товаров в странах дальнего зарубежья. Увеличение импорта товаров явилось также следствием принятых Правительством Российской Федерации мер в области регулирования внешнеторговой деятельности, направленных на унификацию и понижение ставок импортных тарифов, в первую очередь на машиностроительную продукцию.

Прирост импорта в 2001 г. по сравнению с 2000 г. был связан главным образом с увеличением ввоза машин и оборудования на 3,4 млрд долл., или на 31,7%. Закупки продовольствия и продовольственного сырья возросли на 1,1 млрд долл., или на 27,8%, медикаментов — на 0,5 млрд долл., или на 39,7%. Импорт товаров инвестиционного назначения увеличился на 24,3%.

В 2001 г. доля машиностроительной продукции в структуре импорта увеличилась до 34% (годом ранее она составляла 31,4%), доля сырья и промышленной продукции уменьшилась до 6,8% (8,5%). Доля продовольственных товаров и продовольственного сырья составила 12,2% (11,6%), доля непродовольственных товаров — 6,4% (5,4%).

В 2002 г. рост импорта был связан как с увеличением спроса на товары инвестиционного назначения, необходимые для обеспечения потребностей растущей

экономики, так и с повышением спроса на потребительские товары. Повышение потребительского спроса вследствие роста доходов населения обусловило увеличение импорта отдельных видов продовольствия, товаров легкой промышленности и других потребительских товаров. Рост импорта был связан главным образом с увеличением физических объемов ввоза товаров в страну.

В 2002 г. относительно 2001 г. ввоз машин, оборудования и транспортных средств возрос на 17%, или на 2,4 млрд долл. Импорт продовольствия и продовольственного сырья возрос на 8,6%, при этом импорт мяса увеличился на 27,2%, закупки сахара-сырца сократились на 29,1%. Импорт непродовольственных товаров увеличился на 4,2%, при этом импорт одежды возрос в 1,7 раза, импорт медикаментов сократился на 14,5%. Ввоз сырья и промышленных товаров промежуточного использования уменьшился на 17,2%.

В товарной структуре импорта в 2002 г. доля машин, оборудования и транспортных средств возросла до 36,2%. Доли металлов и продукции химической промышленности уменьшились. Удельный вес остальных товарных групп изменился незначительно. В группе продовольственных товаров и продовольственного сырья наиболее заметными изменениями стали значительное увеличение доли мяса и уменьшение доли сахара-сырца.

Увеличение объемов импорта в 2003 г. происходило главным образом за счет ввоза машин, оборудования и транспортных средств, которые обеспечили около 40% всего прироста импорта. Относительно 2002 г. стоимость импорта машин, оборудования и транспортных средств возросла в 2003 г. на 26,9%, в том числе импорт легковых автомобилей увеличился в 1,9 раза, грузовых автомобилей — на четверть. Импорт легковых и грузовых автомобилей по физическому объему возрос в 1,5 и 1,4 раза соответственно, при этом цены повысились в основном на легковые автомобили (на 22,9%).

Основу импорта товаров инвестиционного назначения составляли машины, оборудование и транспортные средства, стоимость которых увеличивалась главным образом за счет роста физических объемов их ввоза. В 2003 г. по сравнению с 2002 г. темпы роста импорта товаров инвестиционного назначения, по оценкам, превосходили темпы роста импорта потребительских товаров.

Цены на импортируемые потребительские товары были в основном выше, чем годом ранее. Закупки непродовольственных товаров росли более значительными темпами, чем ввоз продовольственных товаров и продовольственного сырья. Это было связано, в частности, с сокращением выпуска продукции легкой промышленности, которое компенсировалось импортом. Увеличение закупок продовольственных товаров происходило в условиях роста производства в пищевой промышленности, что свидетельствует о повышении внутреннего спроса.

Высокими темпами рос импорт сырья и промышленной продукции промежуточного использования. Стоимость импорта этой товарной группы возросла в 1,6 раза, в том числе значительно увеличился ввоз черных металлов, нефти, труб, каменного угля.

Стоимость импорта продовольствия и продовольственного сырья в 2003 г. возросла относительно предыдущего года на 8,8%, в основном за счет увеличения стоимости закупаемых алкогольных и безалкогольных напитков, рыбы, молока сгущенного, масла сливочного и подсолнечного, пшеницы, сахара белого. В 2003 г. существенно сократились закупки мяса на фоне роста его производства. Применение с апреля 2003 г. количественных ограничений (тарифных квот) на импорт мяса из стран дальнего зарубежья явилось причиной уменьшения количества за-

купаемого мяса в этих странах. Сократились также физические объемы закупок сахара, какао-бобов, кукурузы. Контрактные цены повысились практически на все товары этой группы, кроме кофе, мяса птицы и изделий из мяса.

Стоимость импорта непродовольственных товаров увеличилась в 1,3 раза, в основном за счет роста ввоза медикаментов в 1,5 раза. Кроме того, увеличился импорт мебели, тканей хлопчатобумажных, а импорт одежды и кожаной обуви сократился.

В 2004 г. прирост стоимости импорта произошел в основном за счет увеличения поставок товаров инвестиционного назначения, основу которых составляет машиностроительная продукция. Стоимость импорта машин, оборудования и транспортных средств возросла в 1,4 раза, при этом импорт легковых и грузовых автомобилей увеличился в 2,1 и 1,3 раза соответственно. Увеличение закупок легковых автомобилей составило около 30% прироста стоимости импорта всей машиностроительной продукции.

Высокими темпами увеличивался импорт сырья и промышленной продукции промежуточного использования. Рост стоимости этой товарной группы в основном был связан с увеличением ввоза черных металлов, нефтепродуктов, нефти, каменного угля, хлопкового волокна, каучука.

За 2005 г. наиболее существенно возрос импорт машин, оборудования и транспортных средств — в 1,4 раза (на 12,3 млрд долл.). Увеличение закупок продукции машиностроения внесло основной вклад в прирост импорта товаров. Особенно значительно возрос импорт легковых автомобилей — в 1,5 раза, в основном за счет увеличения количества закупаемых автомобилей (цены на них повысились на 1,6%). На долю легковых автомобилей пришлось более 20% прироста импорта всей машиностроительной продукции. В стоимости импорта доля машин, оборудования и транспортных средств возросла на 3 процентных пункта.

Импорт сырья и промышленной продукции промежуточного использования увеличивался в основном за счет роста ввоза черных металлов, стальных труб и каменного угля (импорт нефти и нефтепродуктов сократился).

Среди потребительских товаров импорт непродовольственных товаров рос быстрее, чем импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья. Импорт непродовольственных товаров увеличивался в основном за счет роста закупок легковых автомобилей, бытовой техники, медикаментов, одежды, мебели. Импорт тканей хлопчатобумажных сократился.

Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья увеличился как за счет роста контрактных цен, так и за счет увеличения физических объемов ввоза. Наибольший вклад в прирост стоимости импорта этой товарной группы в 2005 г. внесли закупки мяса, алкогольных и безалкогольных напитков, сахара-сырца, рыбы, цитрусовых. Наиболее значительно сократился импорт зерновых культур (в 2 раза). Темпы роста физических объемов ввоза мяса в 2005 г. были выше, чем темпы роста его производства в стране. Это обусловило увеличение доли импортного мяса на внутреннем рынке. В условиях роста производства и увеличения физических объемов ввоза предложение сахара белого на внутреннем рынке в 2005 г. (по сравнению с 2004 г.) возросло на 14%.

Рост импорта товаров в 2006 г. был обусловлен повышением внутреннего спроса на товары со стороны как промышленности, так и населения. Рост импорта ускорился и происходил преимущественно за счет увеличения физических объемов ввозимой из-за рубежа продукции. Повышение цен на закупаемые за рубежом товары замедлилось, темпы их роста были существенно ниже, чем темпы увеличения физических объемов ввоза.

Стоимость импорта машин, оборудования и транспортных средств увеличилась в 1,5 раза. В структуре импорта доля машиностроительной продукции возросла в 2006 г. по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. на 3,7 процентного пункта — до 47,7%. На долю автомобилей в 2006 г. приходилось 21,7% от общего импорта машиностроительной продукции, при этом на долю легковых автомобилей — 19,4% (в 2005 г. — 20,2 и 17,8% соответственно).

Доля непродовольственных потребительских товаров также увеличилась, удельный вес остальных товарных групп уменьшился. Импорт сырья и промышленной продукции промежуточного использования возрос в основном за счет увеличения ввоза черных металлов и стальных труб.

В структуре импорта потребительских товаров закупки непродовольственных товаров по-прежнему росли более высокими темпами по сравнению с темпами роста ввоза продовольственных товаров и продовольственного сырья. Особенно значительно увеличились закупки медикаментов, одежды, кожаной обуви.

Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья возрос в первую очередь за счет повышения контрактных цен практически на все основные виды продовольствия и сельскохозяйственного сырья (за исключением молока, сливочного масла, зерновых культур). Наибольший вклад в прирост стоимости импорта этой товарной группы внесли закупки мяса и сахара-сырца. Кроме того, увеличилась стоимость импорта цитрусовых, рыбы, пшеницы и других товаров. Уменьшилась стоимость импорта сахара белого, масла подсолнечного, алкогольных и безалкогольных напитков, молока и молочных продуктов. Существенно сократились физические объемы ввоза сахара белого (на 44%), сахара-сырца (на 9%), а также масла подсолнечного, рыбы, мяса птицы.

В 2007 г. наиболее высокими темпами по-прежнему увеличивался импорт машин, оборудования и транспортных средств: по сравнению с 2006 г. импорт этой товарной группы возрос на 54,9% (годом ранее — на 51,3%). В структуре импорта доля машин, оборудования и транспортных средств впервые за период наблюдений (с 1994 г.) составила более половины (в 2006 г. — 47,7%). При этом доля импорта автомобилей составила почти четверть от общего импорта машиностроительной продукции, в том числе доля легковых автомобилей составила 21,0% (в 2006 г. — 19,4%).

Возросла также доля промышленного сырья и продукции промежуточного использования, в основном за счет увеличения ввоза черных металлов, стальных труб, а также химических средств защиты растений; доли остальных товарных групп сократились.

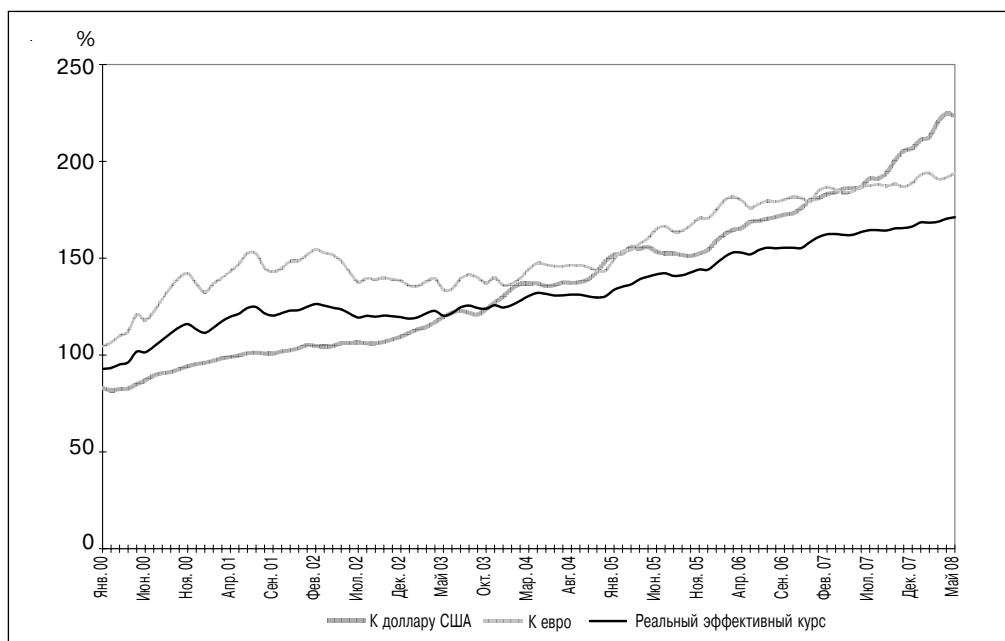
Среди потребительских товаров закупки непродовольственных товаров росли большими темпами по сравнению с темпами роста ввоза продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья. Значительно увеличился импорт кожаной обуви, одежды, хлопчатобумажных тканей, мебели.

Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья возрос в первую очередь за счет повышения контрактных цен практически на все основные виды продовольствия и сельскохозяйственного сырья (за исключением сахара). Наиболее высокими темпами повышались контрактные импортные цены на кукурузу (в 3 раза), ячмень (в 1,7 раза), молоко (в 1,6 раза), пшеницу (в 1,4 раза). Значительно возросли физические объемы импорта ячменя, подсолнечного масла, рыбы, сахара-сырца, продуктов, содержащих какао, и ряда других товаров этой группы. Наиболее существенно сократились физические объемы ввоза пшеницы (в 3 раза), кукурузы (в 3,2 раза), уменьшились также объемы ввоза сливочного масла, молока, сахара белого и какао-бобов.

Основной вклад в прирост стоимости импорта этой товарной группы внесли закупки алкогольных и безалкогольных напитков, мяса и рыбы. Кроме того, увеличились стоимостные объемы импорта цитрусовых, продуктов, содержащих какао, молока, чая, кофе, ячменя, сахара-сырца, подсолнечного масла и ряда других товаров. Уменьшились стоимостные объемы импорта пшеницы, сахара белого и сигарет.

По данным Росстата, в настоящее время около половины товарных ресурсов розничного товарооборота формируется за счет импорта, что повторяет ситуацию 1996—1998 гг. (до августовского валютно-финансового кризиса). Зависимость российского продовольственного рынка от импорта приближается к 40%, в том числе по мясу и мясопродуктам она увеличилась с 12—13% в начале 1990-х годов до 36—37% в настоящее время, по маслу животному составляет 38%, сырам жирным — 42%, рыбопродуктам доходит до 70% в отдельных регионах. Доля импорта в ресурсах для потребления на внутреннем рынке особенно высока в сегментах бытовой химии, фармацевтики, бытовой техники и электроники, различных готовых промышленных изделий потребительского назначения.

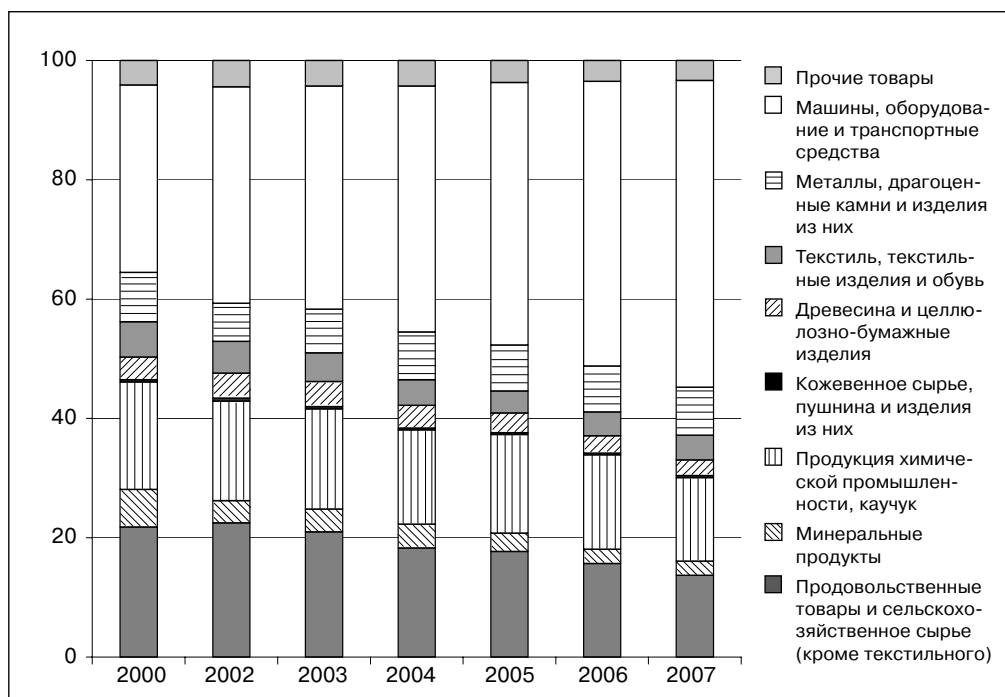
Основными факторами, обеспечивающими рост импорта, являлись высокие темпы роста российской экономики, рост доходов населения, укрепление рубля (рис. 24.4). Ежегодные темпы прироста реальных располагаемых денежных доходов населения составляли в 2000—2007 гг. от 9 до 15% (в среднем — около 10% в год).



Источник. МЭР РФ.

Рис. 24.4. Динамика среднемесячных реальных курсов рубля (январь 1995 г. = 100%)

В товарной структуре импорта (рис. 24.5) основное место занимают машины и оборудование, на долю которых в 2007 г. приходилось 51,4% от всего объема импорта (в 2000 г. — 31,4%). Стоимостной объем импорта машин и оборудования в 2007 г. увеличился по сравнению с 2000 г. в 9,2 раза.



Источник. ФТС РФ.

Рис. 24.5. Товарная структура российского импорта, %

Доля продукции химической промышленности сократилась до 13,9% против 18% в 2000 г. Товарная номенклатура и ассортимент импортируемой химической и нефтехимической продукции значительно шире номенклатуры поставок за рубеж, и в отличие от экспорта, имеющего сырьевую направленность, представлены главным образом продукцией высоких переделов.

Удельный вес продовольствия и сельскохозяйственного сырья в 2007 г. сократился до 13,7% против 21,8% в 2000 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 2006 г. на 66,7%, кукурузы — на 68,4%. При этом надо отметить, что и остальные позиции продовольственного импорта возросли меньшими, по сравнению со средними, темпами.

Наибольшие темпы роста импорта в 2007 г. наблюдались в следующих секторах: обувь (рост по сравнению с 2006 г. 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 стои-

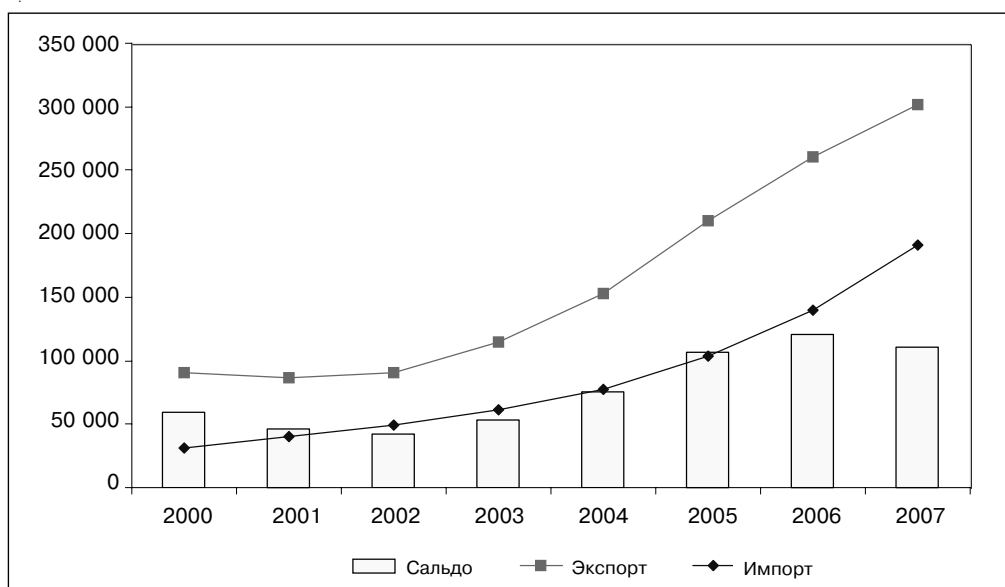
мость и вес в общем объеме стоимостного товарного импорта (17%), можно предположить, что крупные инвестиции в российскую энергетику также оказали влияние на рост импорта.

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.

24.5. Географическая структура внешней торговли

Основными торговыми партнерами Российской Федерации являются страны, не входящие в Содружество Независимых Государств (рис. 24.6). Доля этих стран в общем российском товарообороте выросла с 81,5% в 2000 г. до 85,1% в 2007 г.

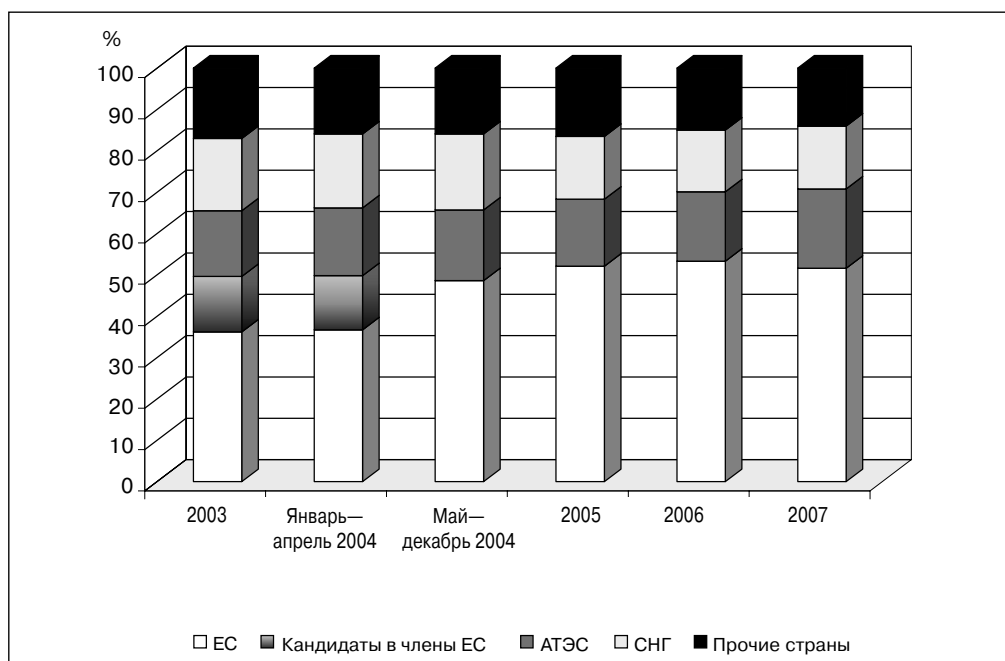


Источник. ЦБ РФ.

Рис. 24.6. Основные показатели российского внешнеторгового оборота со странами, не входящими в СНГ, млн долл.

Анализ географической структуры российской внешней торговли показывает, что основное место во внешнеэкономических связях Российской Федерации занимают страны Европейского союза (рис. 24.7). В 2000 г. на них приходилось

35,4% всего российского товарооборота. В 2004 г. географическая структура российской внешней торговли претерпела некоторые изменения. В связи с вступлением в Евросоюз 10 новых членов с мая 2004 г., доля данной группы стран в общем объеме внешней торговли России возросла с 36,7% в январе—апреле до 48,8% в мае—декабре 2004 г. В 2006 г. этот показатель вырос до 54,3%, в 2007 г. снизился до 51,4%.



Источник. ФТС РФ.

Рис. 24.7. Географическая структура российской внешней торговли, %

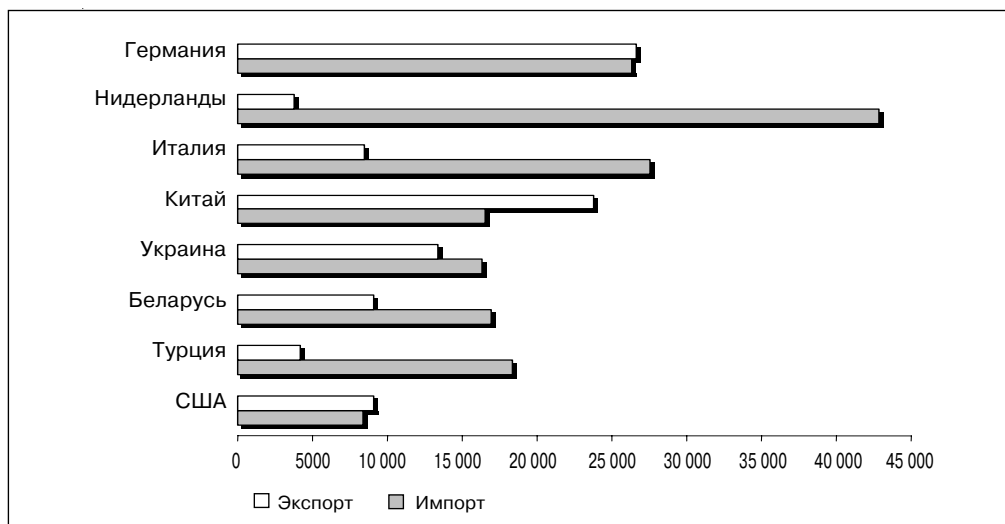
В 2000 г. экспорт из России в страны ЕС составлял 42,7 млрд долл. (42% российского экспорта), в 2007 г. — 196,7 млрд долл. (55,8% российского экспорта). Около 40% российского импорта поступает из стран Евросоюза (в 2000 г. — 33%, в 2007 г. — 43,7%). В структуре российского экспорта в ЕС преобладают топливо и сырье (до 90%), а импортируются, главным образом, потребительские товары и оборудование (66—67%).

Энергоносители составляют 67% российского экспорта в ЕС. Лидерами по объемам импортируемого из России топливно-энергетического сырья являются Германия и Италия: в эти две страны поставляется свыше половины (54%) всех экспортируемых в Евросоюз энергоносителей. На рынки ЕС поставляется существенная часть российских металлов (35%), древесины и целлюлозы (30%), продуктов химии (24%).

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 14,7% в 2000 г. и составил 83,6 млрд долл. США.

Доля стран СНГ в российском внешнеторговом обороте сократилась в 2007 г. до 14,9% против 18,5% в 2000 г.

Изменение географической структуры внешней торговли Российской Федерации в 2007 г. (по сравнению с 2000 г.) произошло за счет увеличения доли стран Азии в общем объеме товарооборота: Китая (с 3,7 до 7,3%), Японии (с 2,4 до 3,6%), Республики Кореи (с 1 до 2,7%) (рис. 24.8).



Источник. ФТС РФ.

Рис. 24.8. Основные торговые партнеры в 2007 г., млн долл.

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 количество увеличилось до 24.

Особенно резко соотношение экспорта и импорта изменилось с Германией, США и Китаем. До 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.

Одной из ключевых статей китайских поставок в Россию стала машинотехническая продукция, рост ввоза которой составил порядка 90% или 8,7 млрд долл. в стоимостном выражении. Быстро росли и поставки транспортных средств. Импорт этого вида продукции увеличился практически в два раза. На 278% выросли и поставки традиционных товаров китайского экспорта, таких как трикотажная одежда и т. д.

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 преобладает нефть и неф-

тепродукты (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 поставляется российская 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 (44,%) импортных поставок из Германии. Ввозятся оттуда в основном станки, оборудование и транспортные средства.

Отношения со странами СНГ

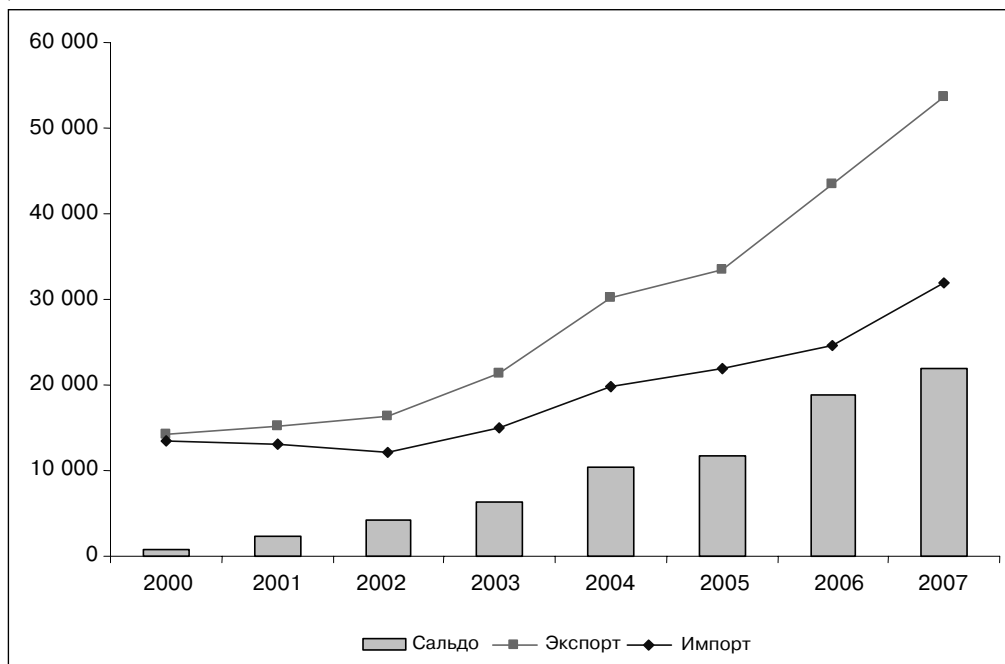
Внешнеэкономические связи России со странами, являвшимися ранее республиками СССР, обладают рядом особенностей, позволяющих выделить их в особую группу. Рынок стран СНГ является основным рынком сбыта российских несырьевых товаров и услуг, транзитной территорией, позволяющей реализовывать транзитный потенциал России, и источником относительно дешевой рабочей силы. Традиционно эти связи характеризуются несбалансированностью обмена, что выражается в превышении объема экспортных поставок из России по сравнению с величиной импортных поступлений из СНГ.

С 2000 г. по 2007 г. во внешней торговле России со странами СНГ наметилась положительная тенденция. Товарооборот России с СНГ увеличился с 27,7 до 85,6 млрд долл., т. е. в 3 раза (рис. 24.9).

В 2000 г. темпы роста экспорта в страны СНГ были значительно ниже, чем в страны дальнего зарубежья, что было во многом связано с сокращением физических объемов поставок ряда товаров в страны Содружества. По итогам 2000 г. по сравнению с 1999 г. существенно уменьшился вывоз в страны СНГ нефти (на 10,1%), природного газа (на 19,1%), почти вдвое сократились поставки товаров химической и нефтехимической промышленности.

Темпы роста импорта из стран СНГ, напротив, существенно опережали темпы роста импорта из стран дальнего зарубежья. Это было связано с переориентацией импортеров на ввоз продукции из стран Содружества и поставками товаров из этих стран в счет оплаты экспортируемых Россией энергоносителей. По итогам 2000 г. доля импорта из стран СНГ составила 30% (годом ранее она была равна 26,3%).

Однако, несмотря на некоторое увеличение объемов внешней торговли России со странами Содружества, доля этих стран в общем товарообороте России сокращается, особенно заметно сокращение доли этих стран в российском импорте (табл. 24.10).



Источник. Центральный Банк РФ.

Рис. 24.9. Основные показатели российского внешнеторгового оборота со странами СНГ, млн долл.

Таблица 24.10

Доля стран СНГ в российском товарообороте, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доля стран СНГ в российском товарообороте	18,5	18,2	17,0	17,2	17,9	15,0	14,5	14,8
Доля стран СНГ в российском экспорте	13,6	15,0	15,3	15,7	16,5	13,8	14,3	15,1
Доля стран СНГ в российском импорте	29,9	24,3	19,9	19,8	20,4	17,5	14,9	14,3

Источник. ЦБ РФ.

Несмотря на уменьшение доли во внешнеторговом обороте России таких стран как Украина и Казахстан, они остаются основными внешнеторговыми партнерами России на постсоветском пространстве. Их доли составили в 2007 г., соответственно, 36% и 20,1%.

Структура российского внешнеторгового оборота остается неизменной со времени создания Содружества Независимых Государств: более половины экспорта приходится на поставки энергоносителей, а почти четверть импортных поставок из сопредельных государств составляют продовольственные товары.

Значительное место в структуре экспорта России в страны СНГ составляют топливно-энергетические ресурсы — нефть, нефтепродукты, газ, уголь, мазут и дизельное топливо. На долю минеральных продуктов приходится 43% экспортных поставок. Крупные статьи российского экспорта в страны Содружества — маши-

ны и оборудование (12,1% стоимости), драгоценные металлы и изделия из них (11,3%), продукция химической промышленности (10,5%). Для российских производителей внутренние рынки стран Содружества представляют собой довольно емкие и хорошо освоенные ареалы сбыта товаров, многие из которых пока неконкурентоспособны в странах не СНГ. В государства СНГ идет практически весь объем российского экспорта продукции сельскохозяйственного машиностроения, двигателей внутреннего сгорания, электрических аккумуляторов, железнодорожных и трамвайных вагонов и других изделий. А из стран Содружества поставляются необходимые России марганцевые, хромовые, титановые и циркониевые руды, хлопковое волокно и другая продукция. В связи с этим требуется согласовывать со странами СНГ ограничения на ввоз из третьих стран тех видов продукции, объемы производства которых в рамках Содружества позволяют удовлетворять соответствующие потребности.

В 2007 г. рост экспорта в страны СНГ 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.

Ход интеграционного процесса на пространстве СНГ.

Внешнеэкономические связи России со странами этого региона оформлены в виде двусторонних договоров о свободе торговли с более или менее значительными изъятиями. С отдельными странами Россия ведет переговоры о более глубоких форматах интеграции. С Республикой Беларусь Россия строит Союзное государство, с Беларусью и Казахстаном ведутся переговоры о создании Таможенного союза, Россия, Беларусь и ряд стран Средней Азии входят в ЕврАзЭС, и, наконец, Россия, Украина, Беларусь и Казахстан ведут переговоры о создании ЕЭП. Ни одно из этих объединений не является закрытым для вступления новых стран СНГ. Все интеграционные соглашения находятся пока на стадии формирования и разработки соответствующих документов.

Процесс формирования интеграционных соглашений на пространстве СНГ проходит на фоне устойчивой тенденции к снижению роли этого региона в российском товарообороте и товарообороте отдельных стран СНГ, и его замещением на товарооборот с третьими странами, в первую очередь ЕС и Китаем.

В случае отдельных стран (Грузия, Молдавия, Азербайджан, Армения) интеграционные процессы затруднены из-за наличия неразрешенных территориальных конфликтов.

В последнее время некоторые страны СНГ, в первую очередь Украина и Грузия, открыто заявляют о своем желании вести переговоры об интеграции с ЕС, и даже о выходе из СНГ. 9 октября 2008 г. в Бишкеке во время заседания Совета министров иностранных дел стран СНГ было принято техническое решение о прекращении членства Грузии в Содружестве. Однако Грузия перестанет быть членом Содружества лишь с августа 2009 г.

До недавнего времени сдерживающим фактором для реализации этими странами своих намерений в отношении ЕС была возможность покупать у России

дешевые энергоносители. Этот аргумент перестал действовать в 2006 г., когда Россия перешла на рыночные цены на энергоносители с этими странами. Интересно отметить, что переход на рыночные цены не имел видимых негативных последствий для экономик этих стран — экономический рост в них даже ускорился на фоне резкого увеличения спроса на энергосберегающие машины и оборудование, т. е. энергетический фактор на практике оказался гораздо менее значимым, чем считалось ранее. В первую очередь это относится к западным странам СНГ (за исключением Белоруссии) и странам Закавказья. В то же время транзитные страны (Украина, Белоруссия) пытаются использовать известную зависимость ЕС от поставок российских углеводородов для продвижения своих интересов в торгово-экономических отношениях как с Россией, так и с Евросоюзом.

Страны Средней Азии не заинтересованы в поставках российских энергоносителей, поскольку сами обладают значительными ресурсами, но заинтересованы в транзитном потенциале России в отношении как энергоносителей, так и других товаров. И в этом случае заинтересованность в интеграции с Россией со временем может несколько снизиться, поскольку в регионе ведется активное строительство транспортных путей в Европу в обход России, или в Китай. Однако, учитывая удаленность этих стран от ЕС, они объективно сильнее заинтересованы в интеграции с Россией и через нее с ЕС, чем западные страны СНГ.

Со стороны России после перехода на рыночные принципы ценообразования в торговле энергоносителями в настоящее время отсутствуют другие экономически привлекательные для стран СНГ предложения, которые объективно выступили бы центроостремительным фактором интеграции.

В новых условиях, когда процесс реальной дезинтеграции в СНГ достиг критической точки, необходимо переосмысление той политики, которую Россия ведет по отношению к этим странам. Если в ближайшее время со стороны России не будет предложено странам СНГ внятной и экономически привлекательной стратегии взаимоотношений, объективно интеграционные процессы на пространстве СНГ в той или иной форме будут не реализуемы, но и будет происходить постепенная утрата уже занятых ниш на рынках этих стран.

24.6. Регулирование внешней торговли

В 2000—2007 гг. продолжалась работа по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере регулирования внешней торговли Российской Федерации. В рамках мер по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами и правилами ВТО были приняты такие законы, как «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», новая редакция Таможенного кодекса.

В области тарифного регулирования рассматривались вопросы корректировки вывозных и ввозных таможенных пошлин на ряд товаров. Особое внимание уделялось подготовке решений в области таможенно-тарифного регулирования товарооборота, направленных на защиту внутреннего рынка от увеличивающегося импорта товаров, поддержку отечественных товаропроизводителей, привлечение дополнительных инвестиций в производство товаров в России и повышение конкурентоспособности российских товаров на мировых рынках.

Средствами таможенно-тарифного регулирования во многом удалось повысить степень тарифной защиты ряда важнейших подотраслей сельского хозяйства и пищевой промышленности, уменьшить налоговую нагрузку на предприятия текстильной и легкой промышленности, металлургического, химического и лесного комплекса и стимулировать их техническое перевооружение. Были осуществлены важные шаги по повышению инвестиционной привлекательности российского автомобилестроения.

Общее регулирование

16 декабря 2003 г. вступил в силу Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

Закон направлен на совершенствование механизма введения, применения, пересмотра и отмены специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, устанавливает более четкий и детализированный порядок расследования, а также введения и применения таких мер. Приводит законодательство в этой области в соответствие со статьями VI, XVI, XIX ГАТТ-94, а также Соглашением ВТО по специальным защитным мерам, Соглашением ВТО по применению статьи VI ГАТТ-94 и Соглашением ВТО по субсидиям и компенсационным мерам. В положениях закона уточняются определения основных понятий в зависимости от принимаемой меры.

Федеральный закон устанавливает порядок введения и применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров и имеет целью защитить экономические интересы российских производителей товаров в связи с возросшим импортом, демпинговым импортом и субсидируемым импортом на таможенную территорию Российской Федерации. Федеральный закон применяется к правоотношениям, возникающим в связи с расследованиями, заявлениями о проведении которых зарегистрированы после вступления в силу Федерального закона.

Принятие Федерального закона вызвано необходимостью приведения мер защиты российских производителей в соответствие с нормами Всемирной торговой организации (ВТО). Регулировавший эти правоотношения Федеральный закон от 14 апреля 1998 г. № 63-ФЗ «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» не отвечал названным выше нормам, что в целом затрудняло его применение на практике при проведении расследований.

Основными отличиями нового Федерального закона являются: наличие большего количества норм прямого действия, соблюдение гласности при осуществлении расследования, более четкий порядок применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, облегчение процедуры начала расследований. В главе 1 Федерального закона уточняются определения основных понятий. Так, в частности, под специальной защитной мерой понимается мера по ограничению возросшего импорта на таможенную территорию Российской Федерации, которая применяется по решению Правительства РФ посредством введения импортной квоты или специальной пошлины, в том числе предварительной специальной пошлины.

Антидемпинговой мерой является мера по противодействию демпинговому импорту, которая применяется по решению Правительства РФ посредством введения антидемпинговой пошлины, в том числе предварительной антидемпинговой пошлины, или одобрения ценовых обязательств, принятых экспортером.

Компенсационной мерой, в свою очередь, является мера по нейтрализации воздействия специфической субсидии иностранного государства (Союза иностранных государств) на отрасль российской экономики, применяемая по решению Правительства РФ посредством введения компенсационной пошлины, в том числе предварительной компенсационной пошлины, либо одобрения обязательств, принятых уполномоченным органом субсидирующего иностранного государства (Союза иностранных государств) или экспортером.

Установлено, что введению защитной меры, антидемпинговой меры или компенсационной меры при импорте товара должно предшествовать расследование, которое проводится федеральным органом исполнительной власти, определяемое Правительством РФ, в целях установления наличия возросшего импорта на таможенную территорию Российской Федерации и обусловленного этим серьезного ущерба отрасли российской экономики или угрозы причинения такого ущерба, а также в целях установления наличия демпингового импорта или субсидируемого импорта и обусловленного этим материального ущерба отрасли российской экономики, угрозы причинения такого ущерба или существенного замедления создания отрасли российской экономики.

Последующие главы определяют порядок применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер: устанавливаются общие принципы применения этих мер; порядок установления ущерба отрасли российской экономики; порядок введения предварительных специальной, антидемпинговой и компенсационной пошлин; сроки действия и пересмотр специальной защитной, антидемпинговой и компенсационной меры.

Особый интерес вызывает глава 5 Федерального закона, которая в отличие от Федерального закона № 63-ФЗ более подробно регламентирует проведение расследований. Основанием для проведения расследования является заявление поданное: российским производителем непосредственно конкурирующего товара или аналогичного товара; объединением российских производителей, большинство участников которого производят непосредственно конкурирующий товар или аналогичный товар; объединением российских производителей, в число участников которого входят производители более 50% общего объема производства в Российской Федерации непосредственно конкурирующего товара или аналогичного товара. Расследование может быть начато и по собственной инициативе органа, проводящего расследования.

Установлены сроки проведения расследования. Так, срок проведения расследования не должен превышать: девять месяцев со дня начала расследования на основании заявления о применении специальной защитной меры; двенадцать месяцев со дня начала расследования на основании заявления о применении антидемпинговой меры или компенсационной меры. Этот срок может быть продлен органом, проводящим расследования, но не более чем на шесть месяцев.

Федеральный закон предусматривает проведение публичных слушаний по ходатайству любого из участников расследования. В ходе публичных слушаний участники расследования могут изложить свое мнение и представить доказательства, относящиеся к расследованию. Кроме того, Законом обеспечивается защита конфиденциальной информации. Так, информация, представляемая заинтересованным лицом в орган, проводящий расследования, рассматривается в качестве конфиденциальной при представлении этим лицом обоснований, свидетельствующих о том, что раскрытие такой информации предоставит преимущество в условиях конкуренции третьему лицу либо повлечет за собой неблагоприятные послед-

ствия для лица, представившего такую информацию, или для лица, у которого данное лицо получило такую информацию. Конфиденциальная информация не должна разглашаться без разрешения представившего ее заинтересованного лица, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Возникшие экономические споры и иные дела, связанные с регулированием Федеральным законом отношений, будут рассматриваться арбитражными судами. Федеральный закон позволит существенно повысить эффективность защиты как отечественных товаропроизводителей от недобросовестной конкуренции со стороны импорта, так и экономических интересов Российской Федерации в целом.

С 1 января 2004 г. вступил в силу новый Таможенный кодекс, который соответствует общепринятым международным стандартам в области таможенного дела, включая соответствующие приложения к «Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции)» 1973 г. и в редакции 1999 г. «Киото-2000».

Таможенный кодекс содержит положения, дающие право на обжалование решений таможенных органов. Сокращает сроки таможенного оформления с десяти до трех дней, а также количество таможенных сборов и платежей с 6 до 3. Содержит положения о правилах определения страны происхождения, соответствующие Соглашению ВТО по правилам происхождения, а также положения, отвечающие требованиям статьи X ГАТТ-94 об обеспечении транспарентности.

В частности, глава 4 Кодекса предусматривает обязательное опубликование всех правовых актов в области таможенного законодательства, обязанность таможенных органов обеспечить доступ к информации о подготавливаемых правовых актах, а также консультирование всех заинтересованных лиц по всем вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов.

Глава 38 Кодекса наделяет таможенные органы полномочиями в области охраны прав интеллектуальной собственности, что соответствует Соглашению ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), раздел 4 части III Соглашения по ТРИПС: «Особые требования в отношении пограничных мер».

В Кодексе содержатся положения о свободе таможенного транзита, соответствующие статье V ГАТТ-94, а также другие нормы, отвечающие требованиям ВТО (статья VIII ГАТТ-94 и т. д.).

15 июня 2004 г. вступил в действие Федеральный закон № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Этот закон стал новой редакцией Федерального закона 1995 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Его разработка и принятие были обусловлены интенсивным развитием внешнеторговых связей России в условиях глобализации экономики и формирования современного механизма торговой политики страны, соответствующего правилам международной торговли в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

При разработке Федерального закона учитывались основные положения Генерального соглашения по тарифам и торговле, Генерального соглашения по торговле услугами, а также Соглашения по процедурам импортного лицензирования. Отличительными особенностями закона являются более точное разграничение положений, касающихся государственного регулирования внешнеторговой деятельности в области международной торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью, а также наличие обособленного понятийного аппарата. В федеральном законе определены основные цели, методы и формы государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Он направлен на обеспечение

благоприятных условий для внешнеторговой деятельности как российских, так и иностранных предпринимателей, на защиту экономических интересов России.

В законе уточняются определения основных понятий — внешнеторговая деятельность, импорт, экспорт и другие, а также вводится ряд новых понятий — транзит, зона свободной торговли, Таможенный союз. Федеральным законом предусматриваются такие меры тарифного и нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности, как установление и отмена импортных и экспортных таможенных пошлин; установление и отмена запретов и ограничений международной торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью; установление и отмена мер экономического и административного характера, способствующих развитию внешнеторговой деятельности; заключение международных торговых договоров и договоров о таможенных союзах, зонах свободной торговли, региональной экономической интеграции, поощрении и защите капиталовложений, а также о приграничной торговле. В Федеральном законе предусмотрена также возможность применения иных мер, которые не противоречат общепризнанным нормам и принципам международной торговли.

Более точно сформулированы основания для установления запретов и ограничений в международной торговле товарами, услугами и интеллектуальной собственностью в целях обеспечения международного мира и безопасности, защиты прав и законных интересов России, субъектов Федерации, муниципальных образований и российских участников внешнеторговой деятельности. Вступление в силу Федерального закона обеспечит российскому правительству максимальную свободу действий при принятии соответствующих ответных и защитных мер в области внешнеторговой деятельности, усовершенствует законодательство Российской Федерации в указанной области и приведет его в соответствие с нормами и правилами ВТО.

С 1 января 2005 г. введены изменения и дополнения, внесенные в Таможенный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 11 ноября 2004 г. № 139-ФЗ в части установления и порядка взимания таможенных сборов. Принятие данного Федерального закона позволило устранить правовой пробел в части взимания таможенных сборов, а также будет способствовать процессу присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации.

Устанавливаются следующие виды таможенных сборов:

- таможенные сборы за таможенное оформление;
- таможенные сборы за таможенное сопровождение;
- таможенные сборы за хранение.

Законом определены также плательщики таможенных сборов, порядок уплаты таможенных сборов, а также случаи освобождения от их уплаты. Кроме того, устанавливаются фиксированные ставки таможенных сборов за таможенное сопровождение и таможенных сборов за хранение. Ставки таможенных сборов за таможенное оформление устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Регулирование экспорта

Нетарифные меры

В соответствии с Федеральным законом № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» Правительство Российской Федерации может устанавливать временные ограничения или запреты экспорта товаров для предотвращения либо уменьшения критического

недостатка на внутреннем рынке Российской Федерации продовольственных или иных товаров, которые являются существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации. Кроме того, в целях мониторинга динамики экспорта отдельных видов товаров устанавливается наблюдение за экспортом этих товаров посредством выдачи соответствующих разрешений на экспорт.

Законом предусмотрены следующие случаи лицензирования экспорта:

- введение временных количественных ограничений экспорта отдельных видов товаров;
- реализация разрешительного порядка экспорта отдельных видов товаров, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на безопасность государства, жизнь или здоровье граждан, имущество физических или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество, окружающую среду, жизнь или здоровье животных и растений;
- предоставление исключительного права на экспорт отдельных видов товаров;
- выполнение Российской Федерацией международных обязательств.

В настоящее время предусмотрено лицензирование экспорта следующих товаров:

- драгоценные камни, драгоценные металлы;
- радиоактивные вещества и изделия на их основе;
- взрывчатые вещества, средства взрывания и пиротехнические изделия;
- наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие и ядовитые вещества;
- средства защиты информации (включая шифровальную технику, части для шифровальной техники и пакеты программ для шифрования);
- озоноразрушающие вещества и содержащая их продукция;
- опасные отходы (Базельская конвенция);
- дикие животные, дикорастущие растения, кость слоновая, рога, копыта, кораллы и аналогичные материалы; лекарственное сырье растительного и животного происхождения; рыба, ракообразные, моллюски и прочие беспозвоночные, развивающаяся икра, молоки (сперма) осетровых, лососевых и частиковых рыб (только живых); коллекционные материалы по минералогии и палеонтологии, полудрагоценные камни и изделия из них; информация о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенным на территории Российской Федерации и в пределах континентального шельфа и морской экономической зоны Российской Федерации;
- осетровые виды рыб и продукция из них, включая икру;
- лесоматериалы ценных пород;
- специальные технические средства, предназначенные для негласного получения информации, ввоз и вывоз которых подлежат лицензированию;
- аффинированное золото и серебро;
- газ.

Лицензирование в сфере внешней торговли товарами, а также ведение банка выданных лицензий, предусмотренного пунктом 3 статьи 24 Федерального закона № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», осуществляются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 364 от 9 июня 2005 г. «Об утверждении положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий».

Тарифные меры

Применение ставок вывозных таможенных пошлин определено постановлением Правительства Российской Федерации № 795 от 23 декабря 2006 г. «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым установлено их взимание в основном по сырьевым товарам, прежде всего нефти, нефтепродуктам, лесу необработанному, металлам, их лому и отходам, кожсырью. Пошлины применяются при вывозе во все государства — участники СНГ, кроме государств — участников соглашений о Таможенном союзе.

В течение 2000—2007 гг. смягчались тарифные ограничения экспорта, круг товаров, облагаемых экспортными пошлинами, сужался. Были отменены экспортные пошлины на золото (необработанное, полуобработанное, в виде порошка), пьезоэлектрический кварц, на некоторые виды бумаги и картона, лесоматериалы из березы, снижены вывозные пошлины на некоторые другие виды продукции целлюлозно-бумажной промышленности. В то же время экспортные пошлины на отдельные товары повышались.

В связи с ростом мировых цен на энергоресурсы неоднократно изменялись ставки таможенной пошлины на нефть и нефтепродукты (табл. 24.11). С февраля 2002 г. начала действовать привязка размера пошлин на экспорт российской нефти к цене на нее на мировых рынках. Экспортная пошлина на нефть пересматривалась один раз в два месяца в порядке, установленном Законом Российской Федерации «О таможенном тарифе».

Таблица 24.11

**Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты
в 2001—2008 гг., долл./т**

Дата начала действия ставки	Нефть	Нефтепродукты
1	2	3
2001 год		
16 марта	22,5 евро/т	
3 июля	30,5 евро/т	
18 сентября	23,45 евро/т	
28 декабря	19,25 евро/т	
2002 год		
1 февраля	8,0	
1 апреля	9,2	
1 июня	20,7	
1 августа	21,9	
1 октября	26,2	
1 декабря	29,8	
2003 год		
1 февраля	25,9	23,3
1 апреля	40,3	36,3
1 июня	26,8	24,1
1 августа	25,1	22,6

Продолжение табл. 24.11

1	2	3	
1 октября	33,8	30,4	
1 декабря	31,2	28,1	
2004 год			
Январь	31,2	28,1	
1 февраля	33,9	30,5	
1 апреля	35,2	31,7	
1 июня	41,6	37,5	
1 августа	69,9	45,4	
1 октября	87,9		
20 ноября		57,0	
1 декабря	101,0		
2005 год		светлые	темные
1 февраля	83,0		
16 марта		68,2	36,7
1 апреля	102,6		
24 апреля		81,4	43,8
1 июня	136,2		
27 июня		104,1	56,0
1 августа	140		
23 августа		106,6	57,4
1 октября	179,9		
29 октября		133,5	71,9
1 декабря	179,6		
2006 год			
1 февраля	160,8		
7 марта		120,7	65
1 апреля	186,4		
6 мая		137,9	74,3
1 июня	199,8		
26 июня		146,9	79,2
1 августа	216,4		
20 августа		158,1	85,2
1 октября	237,5	172,4	92,9
1 декабря	180,7	134	72,2
2007 год			
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
2008 год			
1 февраля	333,8	237,2	127,8
1 апреля	340,1	241,4	130,1

Окончание табл. 24.11

1	2	3	
1 июня	398,1	280,5	151,1
1 августа	495,9	346,4	186,6
1 октября	372,2	263,1	141,7

Источник. Постановления Правительства РФ.

С 2007 г. российское правительство начало радикально менять 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% от таможенной стоимости.

За последние 10 лет объем экспорта необработанной древесины в страны дальнего зарубежья вырос в 3 раза, составив в 2005 г. 47,4 млн м³. В 2006 г. экспорт круглого леса увеличился до 50,4 млн м³. Однако стоит отметить, что по итогам 2006 г. 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 евро до 4 евро за м³.

Рациональная интеграция в мировой рынок требует проведения определенной стратегии в экспортной политике и, 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 м³, с 1 апреля 2008 г. — 15 евро за 1 м³, с 1 января 2009 г. — 50 евро за 1 м³.

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 м³ ранее. Постановление вступило в силу 14 июня 2007 г. (постановление Правительства РФ № 15 от 10 апреля 2007 г.).

Постановлением Правительства РФ № 660 от 10 октября 2007 г. утверждена экспортная пошлина на пшеницу и меслин в размере 10% таможенной стоимости, но не менее 0,022 евро за килограмм, 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 зерно, обострилась не только на внутреннем, но и на мировом рынке, и российских потребителей, которые из-за роста доходов резко увеличили потребление продуктов питания.

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 снизили экспортный потенциал и создали излишки на внутреннем рынке.

Регулирование импорта

Нетарифные меры

Лицензирование в сфере внешней торговли товарами, а также ведение банка выданных лицензий, предусмотренного пунктом 3 статьи 24 Федерального закона № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», осуществляются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 364 от 9 июня 2005 г. «Об утверждении положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий».

Постановлением Правительства Российской Федерации № 732 от 5 декабря 2005 г. «Об импорте говядины, свинины и мяса домашней птицы в 2006—2009 годах» введена тарифная квота на ввоз в Российскую Федерацию мяса крупного рогатого скота (коды ТН ВЭД России 0201 и 0202), свинины (код ТН ВЭД России 0203) и мяса домашней птицы (код ТН ВЭД России 0207). Лицензии на ввоз мясной продукции указанных категорий выдаются уполномоченными Минэкономразвития России с учетом распределения тарифной квоты между участниками внешнеэкономической деятельности. Исключением является говядина, свинина и мясо домашней птицы, происходящие и ввозимые из государств — участников СНГ.

Указами Президента Российской Федерации № 742 от 21 июня 2001 г. «О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации драгоценных металлов и драгоценных камней» и № 1373 от 30 ноября 2002 г. «Об утверждении положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации природных алмазов и бриллиантов» предусмотрено лицензирование отдельных категорий драгоценных камней и драгоценных металлов, а также лома и отходов драгоценных металлов, руд и концентратов драгоценных металлов, сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы, вывозимых из Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 415 от 7 июля 2005 г. «О ввозе в Российскую Федерацию бланков защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг»

предусмотрено также лицензирование ввоза в Российскую Федерацию бланков защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг. Лицензии на ввоз такой продукции выдаются в установленном порядке Минэкономразвития России.

Также предусмотрено лицензирование импорта следующих товаров:

- радиоактивные вещества и изделия на их основе;
- взрывчатые вещества, средства взрывания и пиротехнические изделия;
- наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие и ядовитые вещества;
- средства защиты информации (включая шифровальную технику, части для шифровальной техники и пакет программ для шифрования);
- лекарственные средства и фармацевтические субстанции, применяемые в медицинских целях;
- лекарственные средства, применяемые в ветеринарии;
- озоноразрушающие вещества и содержащая их продукция;
- опасные отходы (Базельская конвенция);
- химические средства защиты растений;
- спирт этиловый;
- водка, крепкие спиртные напитки (крепость более 28 об.%);
- осетровые виды рыб и продукция из них, включая икру;
- специальные технические средства, предназначенные для негласного получения информации, ввоз и вывоз которых подлежат лицензированию.

В 2005—2007 гг. наблюдалась активизация деятельности Россельхознадзора в сфере регулирования импортных поставок в Россию:

С 10 ноября 2005 г. Россия ввела запрет на поставки мяса и некоторых видов мясопродуктов из Польши. Запрет введен «в связи с участвовавшими случаями грубого нарушения российского ветеринарного законодательства при поставках из Польши продукции животного происхождения, фальсификацией мясосырья». Ограничения касались говядины и говяжьих субпродуктов, свинины и свиных субпродуктов, мяса птицы и фарша из него, сырых мясных полуфабрикатов

14 ноября 2005 г. Россельхознадзор ввел ограничения на ввоз в РФ из Польши растениеводческой продукции. Эта мера принята в связи «с массовыми нарушениями польской стороной российских фитосанитарных требований». В ответ Польша через год заблокировала начало переговоров между Евросоюзом и Россией о новом соглашении о партнерстве.

С 1 января 2006 г. были введены ограничения на ввоз всех видов сырых мясных полуфабрикатов, а с 20 января 2006 г. Россия ввела запрет на ввоз из Украины всей животноводческой продукции. Ограничения распространялись на ввоз мяса, переработанных мясных изделий, субпродуктов, яиц, рыбы, молока, сыров, сливочного масла, консервов. Россельхознадзор ввел ограничение на поставки в Россию продукции из Украины на основании международных норм и российского законодательства «из-за того, что ветеринарные службы Украины не могут обеспечить безопасность продукции, а следовательно есть угроза для российских покупателей». До введения запрета на ввоз животноводческой продукции из Украины в РФ, доля украинской молочной продукции в общем объеме российского импорта достигала 40%.

В октябре 2006 г. Россия возобновила транзит животноводческой продукции через территорию Украины, а также ввоз говядины, сыра и масла с аттестованных украинских предприятий. Однако уже 5 февраля 2007 г. в связи с многочисленны-

ми случаями нарушения ветеринарного законодательства РФ было сокращено число пунктов пропуска украинской молочной продукции на двусторонней границе.

С 1 января 2006 г. Россельхознадзор запретил импорт охлажденного норвежского лосося в Россию после того, как выяснилось, что лосось, выращенный в искусственных условиях, содержит вредные вещества, в том числе тяжелые металлы. В апреле того же года запрет был снят, однако в октябре Россельхознадзор специальной телефонограммой, разосланной на все таможенные посты, ограничил импортерам круг норвежских предприятий, с которых они могут осуществлять поставки рыбы.

С 27 марта 2006 г. Россия ввела запрет на ввоз грузинского и молдавского вина в связи с обнаружением в пробах пестицидов и других вредных веществ. По результатам проверок, проведенных в марте 2006 г., большой объем ввозимой в РФ алкогольной продукции не отвечает санитарной безопасности. Поэтому Роспотребнадзор приостановил действие уже выданных санитарных заключений на продукцию, выпущенную на территории Молдавии и Грузии, а также распорядился принять меры по недопущению на территорию России вина и виноматериалов, изготовленных в Молдавии и Грузии.

В мае 2006 г. введен запрет на ввоз грузинских минеральных вод «Боржом» и «Набеглави», так как в результате проверок отмечены факты реализации населению минеральной лечебно-столовой воды, не соответствующей установленным показателям качества и безопасности, а также с маркировкой, не отвечающей обязательным требованиям к информации для потребителей.

В конце сентября 2006 г. был введен запрет на ввоз риса из США. В информационном письме Минсельхоза от 27 сентября сообщалось, что в США в продажу поступил сорт генетически измененного риса компании Bayer CropSciences, не прошедший испытания на безопасность. После того как эта информация была подтверждена правительством США, от американского риса отказалась Япония, а ЕС потребовал от США предоставить в экстренном порядке дополнительную информацию о трансгенном рисе. После этого был запрещен весь импорт американского риса.

С 20 октября 2006 г. был установлен запрет на ввоз на внутренний рынок России произведенных в Латвии шпрот и других рыбных консервов. Специалисты Роспотребнадзора обнаружили в рыбных консервах, выработанных предприятиями Латвии, превышение содержания канцерогенного вещества бензапирена. Это вещество попадает в рыбу в процессе копчения и в большой концентрации опасно для здоровья человека.

4 декабря 2006 г. Минсельхоз решил временно запретить импорт всего зарубежного риса, после того как в порту Санкт-Петербурга было выявлено судно с 70 тоннами некачественного риса. Запрет на импорт риса объяснялся результатами контрольно-надзорных мероприятий: в 2006 г. выявлено около 2 тыс. т некачественной и опасной импортной крупы из Пакистана, Индии, Таиланда, Египта, Китая, Вьетнама, Испании и Уругвая. Так, в крупе, ввезенной из Китая, было выявлено остаточное количество ртутьорганических соединений, в рисе из Вьетнама (главного импортера этого товара в Россию) обнаружилось повышенное содержание хлорпирифоса.

С 11 декабря 2006 г. рис, независимо от страны происхождения, разрешено ввозить только через три специально оборудованных таможенных пункта — в портах Калининграда, Санкт-Петербурга и Новороссийска.

С 1 мая 2007 г. Россия запретила импорт риса из Таиланда. Это решение стало следствием задержания в порту Новороссийска партии рисовой крупы весом 1200 т, зараженной мертвыми вредителями хлебных запасов.

Тарифные меры

Несмотря на значительный рост ввоза в Россию машин и оборудования, правительство намерено стимулировать расширение импортных поставок этой группы товаров: предполагается отменить все ввозные пошлины на промышленное оборудование, которое не производится в России. Это позволит провести технологическое перевооружение отечественных предприятий, основной проблемой которых является значительный износ основных фондов и недостаточная эффективность производственных мощностей. На сегодняшний день российское машиностроение не в состоянии обеспечить все требования, предъявляемые к оборудованию современным промышленным развитием.

Первоначально насчитывалось 1200 видов оборудования, ввозные пошлины по которым составляли от 5 до 15%. Началось снижение импортных пошлин на ввоз оборудования с целлюлозно-бумажной, мебельной, легкой и текстильной промышленности. В 2004 г. были отменены пошлины по 200 позициям товарной номенклатуры, в 2005 г. этот процесс проходил более интенсивно.

С 12 мая 2005 г. ставки ввозных таможенных пошлин не применяются в отношении отдельных видов технологического оборудования, в том числе на роликовые конвейеры, промышленные роботы, отдельные виды подъемного оборудования. Ранее на указанные товары действовала ставка пошлины, равная 5% таможенной стоимости (постановление Правительства РФ № 196 от 7 апреля 2005 г.).

Также с 12 мая 2005 г. установлен беспошлинный режим ввоза отдельных видов упаковочного оборудования, по которым ставка пошлины ранее составляла 10%, и оборудования для производства целлюлозно-бумажной продукции, по которым ставка пошлины ранее составляла 5% (постановление Правительства РФ № 202 от 7 апреля 2005 г.).

С 14 мая 2005 г. сроком на 9 месяцев снижены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов оборудования: с 15 до 5% — на конвертеры; с 10 до 5% — на мостовые краны на неподвижных опорах; отдельные виды токарных и шлифовальных станков; отрезные станки; гидравлические прессы; трансформаторы мощностью более 10 000 кВА; с 5 до 2,5% — на вентиляторы центробежные; компрессоры одновальные; оборудование для очистки воздуха; оборудование прокатных станов; машины для сортировки или сепарации; отдельные виды топочных горелок, промышленных печей, измерительных приборов (постановление Правительства РФ № 203 от 11 апреля 2005 г.).

С 14 мая 2005 г. сроком на 9 месяцев установлен беспошлинный режим ввоза машин для офсетной печати. Ранее на эти товары действовала ставка пошлины, равная 5% таможенной стоимости (постановление Правительства РФ № 208 от 11 апреля 2005 г.).

С 1 июля 2005 г. снижены с 10 до 5% таможенной стоимости ставки ввозных таможенных пошлин на некоторые виды оборудования для заполнения и закупки бутылок, банок, других емкостей, упаковочного оборудования; самоходных подъемных машин на колесном ходу; станков с числовым программным управлением (постановление Правительства РФ № 330 от 26 мая 2005 г.).

С 21 августа 2005 г. сроком на 9 месяцев введен беспошлинный режим ввоза некоторых видов технологического оборудования для легкой и текстильной промыш-

шленности. В перечень включены следующие позиции: роликовые машины, используемые в текстильной промышленности, машины печатные краскоструйные, оборудование для изготовления пряжи; оборудование для обработки пряжи; оборудование для обработки шкур или кож; оборудование для изготовления или ремонта обуви; экструдеры; электронные машины и приборы для испытания текстильных материалов. Ранее на данные товары действовала ставка пошлины в размере 5% таможенной стоимости. Беспшлинный режим ввоза введен также на отдельные виды оборудования, по которым ставка пошлины ранее составляла 10%: машины основывающиеся и автоматические швейные машины промышленного назначения (постановление Правительства РФ № 380 от 16 июня 2005 г.).

С 24 сентября 2005 г. сроком на 9 месяцев установлен беспшлинный режим ввоза отдельных видов технологического оборудования для мебельной и деревообрабатывающей промышленности, включая станки для обработки древесины, дисковые пилы, сверлильные станки. Ранее ставка ввозной пошлины по указанным товарам составляла 5% от таможенной стоимости (постановление Правительства РФ № 527 от 19 августа 2005 г.).

В целях содействия техническому перевооружению российской экономики Правительством Российской Федерации принято постановление от 24 марта 2006 г. № 168 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов технологического оборудования», в соответствии с которым установлен беспшлинный режим ввоза в отношении широкого перечня технологического оборудования, используемого в сельском хозяйстве, медицинской промышленности, лесопромышленном комплексе, машиностроении и других отраслях промышленности.

Либерализация таможенного тарифа в 2006 г. затронула около 5% импорта оборудования, с июня 2007 г. беспшлинным стал ввоз более половины номенклатуры технологического оборудования, что составит порядка 6% от общего объема импорта оборудования.

Выпадающие доходы должны быть компенсированы улучшением таможенного администрирования.

Количество таможенных пошлин, носящих исключительно фискальный характер, необходимо сокращать, переходя от ситуации, когда главной функцией таможи является наполнение бюджета, к положению, когда пошлины становятся инструментом, стимулирующим экономический рост. Не исключено, что в случае, если аналоги оборудования начнут производиться в России, пошлины могут быть введены вновь.

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 беспшлинный 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%.

Понятие «промышленная сборка» имеет 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. Соглашения о намерениях по созданию предприятий подписали Volkswagen, Nissan, GM, Peugeot-Citroen и Suzuki.

В последние годы российский автомобильный рынок динамично развивается. За 2003—2007 гг. он изменился не только количественно, но и качественно. Высокими темпами растут продажи новых иномарок, в том числе российской сборки, тогда как реализация отечественных автомобилей и импорт подержанных машин показали отрицательную динамику. В 2006 г. импорт новых иномарок вырос на 59%, а количество произведенных в России иномарок увеличилось на 86%, в 2007 г. — 53,4% и 54,1%, соответственно. Для сохранения сложившейся тенденции в будущем есть три основные предпосылки: рост реальных доходов населения, развитие автокредитования и значительный технологический отрыв западных автопроизводителей от российских.

В 2007 г. были изменены ставки ввозных таможенных пошлин по 1570 тарифным позициям, из них 307 — товары сельскохозяйственной группы. Средневзвешенная ставка ввозных таможенных пошлин в 2007 г. составила 11,25%.

В целях защиты российских товаропроизводителей проводились расследования, по результатам которых были применены специальные защитные меры.

С 7 июля 2005 г. по 6 июля 2008 г. включительно на швеллеры, страной происхождения которых является Украина, ввозимые на таможенную территорию РФ, применялась антидемпинговая пошлина в следующих размерах: 12,3% таможенной стоимости на указанные товары, производимые ОАО «Металлургический комбинат «Азовсталь»», и 17,4% — на товары, производимые другими предприятиями Украины. Взимание антидемпинговой пошлины осуществляется сверх суммы ввозной таможенной пошлины, установленной Таможенным тарифом РФ в отношении данного товара (постановление Правительства РФ № 324 от 24 мая 2005 г., письмо ФТС РФ № 06-48/26013 от 29 июля 2005 г.).

С 14 августа 2005 г. правительство РФ установило сроком на четыре месяца предварительную компенсационную пошлину на прутки для армирования железобетонных конструкций, страной происхождения которых является Украина, в размере 21% таможенной стоимости (постановление Правительства РФ № 504 от 11 августа 2005 г.).

С 16 октября 2005 г. сроком на три года введена антидемпинговая пошлина на трехфазные асинхронные электродвигатели переменного тока мощностью не менее 0,37 кВт и не более 7,5 кВт с высотой оси вращения 80, 100 и 112 мм, происходящие из Украины, в следующих размерах: 13,8% — на товары, производимые Харьковским электротехническим заводом «Укрэлектромаш» и 59,3% — на товары,

производимые другими предприятиями Украины (постановление Правительства РФ № 558 от 10 сентября 2005 г.).

С 19 ноября 2005 г. введены специальные пошлины на ряд кондитерских изделий, ввозимых в Россию из Украины. В частности, на патоку крахмальную ставка установлена в размере 6,0 евро за 1 кг. На вареные конфеты с начинкой или без начинки, карамели и аналогичные сладости размер ставки колеблется от 20% таможенной пошлины (но не менее 0,25 евро за 1 кг) до 6,0 евро за 1 кг.

«Кондитерская война» России с Украиной началась еще в 2000 г. Тогда Министерство экономического развития и торговли по требованию кондитеров провело антидемпинговое расследование, которое завершилось введением в начале 2002 г. специальной таможенной пошлины в размере 21%. Ввоз украинских конфет сразу сократился почти в 5 раз, упав с 72 тыс. т в 2001 г. до 15,6 тыс. т в 2003 г.

В борьбе за российский рынок украинские кондитеры изобрели способы обходить таможенные преграды. Воспользовавшись тем, что под пошлины подпадает только сахаристая продукция, не содержащая какао, начали добавлять в карамель полпроцента какао-порошка. Это позволило экспортировать карамель как шоколадную продукцию, на которую действие пошлин не распространялось. В итоге экспорт украинской карамели начал быстро расти. В 2004 г., когда действие таможенных пошлин закончилось, украинцы заняли четверть всего российского кондитерского рынка.

В 2004 г. Ассоциация кондитеров обратилась в Правительственную комиссию по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике с просьбой снова установить пошлины на импортную карамель, в том числе и содержащую какао. В результате расследования вновь установлены специальные пошлины, что позволило снизить конкурентоспособность украинской продукции на российском рынке.

С 21 декабря 2006 г. защитные меры введены на рынке труб большого диаметра (ТБД): импорт труб облагается 8%-й пошлиной (кроме продукции ряда стран). Импортёры считают, что это решение приведет к монополизации внутреннего рынка России, а отечественные производители, напротив, считают, что это усилит конкуренцию.

Действие специальной пошлины распространяется на все трубы диаметром от 508 до 1420 мм, за исключением происходящих из развивающихся стран, которые пользуются преференциями в рамках национальной системы Российской Федерации. Всего таких стран 104, в список, в частности, входят производители труб из Китая, Аргентины, Мексики.

24.7. Совершенствование таможенного администрирования

Приоритетными направлениями совершенствования таможенного администрирования в 2000—2008 гг. являются: предварительное информирование, электронное декларирование, система управления рисками, упрощенные таможенные процедуры, выборочность таможенного контроля, методы таможенного аудита, а также единая автоматизированная система сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля.

1. Предварительное информирование

Предварительная информация, получаемая таможенными органами до ввоза товаров на территорию Российской Федерации, становится одним из элементов,

позволяющих сокращать время, затрачиваемое на осуществление таможенного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (далее — пункты пропуска), повышать достоверность декларирования.

Основанием для внедрения предварительного информирования стала концепция системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации (далее — Концепция), в которой учтены приоритетные направления деятельности таможенной службы (система управления рисками, электронное декларирование, интеграция Автоматизированной системы контроля за таможенным транзитом с Новой компьютеризированной транзитной системой (NCTS) стран Европейского сообщества, развитие партнерских отношений между таможенными органами и деловыми кругами и т. д.), а также опытные работы, проводимые в отдельных таможенных органах Российской Федерации.

Концепция утверждена приказом ФТС России от 10 марта 2006 г. № 192 «Об утверждении концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации».

Однако несмотря на наличие утвержденной Концепции, текущее состояние информационно-технического и правового обеспечения предварительного информирования не позволяет:

- считать созданной систему предварительного информирования;
- обеспечить предварительное информирование в рамках имеющихся соглашений ФТС России с таможенными службами зарубежных стран (Украина, Казахстан, Индия, Китай);
- внедрять предварительное информирование и использовать его в обозначенных целях, а также обеспечить скоординированный подход к решению проблемы длительного оформления грузов в пунктах пропуска на участках государственной границы со странами — членами ЕС.

2. Электронное декларирование

Электронное декларирование при таможенном оформлении товаров является в настоящее время перспективным направлением развития таможенных органов. В развитых странах в электронном виде оформляется 98—99% грузов. Эта технология призвана существенно сократить не только время таможенного оформления товаров, но и создать более выгодные условия для крупных, добросовестных участников ВЭД, так как позволяет совершать таможенное оформление товаров без посещения таможенных органов. В России новую таможенную технологию начали осваивать 25 ноября 2003 г. Таможенные органы внедряют новейшие информационные технологии и применяют современное техническое оборудование. В настоящее время 195 таможенных постов имеют достаточную техническую оснащенность для применения электронной формы декларирования. В 2007 г. началось внедрение пилотных проектов декларирования товаров с использованием сети Интернет. На сегодняшний день в номенклатуру товаров, подлежащих электронному декларированию, не попадают только те товары, к которым применяются меры нетарифного регулирования в виде лицензирования или квотирования.

3. Система управления рисками

Система управления рисками внедряется в таможенных органах с 2004 г. Цель системы управления рисками — создание современной системы таможенного администрирования, обеспечивающей эффективный таможенный контроль, исходя

из принципа выборочности. Система управления рисками — принципиально новое направление работы таможенных органов, отражающее новую идеологию и философию таможенного контроля. Таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства, при этом таможня сосредоточивает свои ресурсы на предотвращении правонарушений, имеющих наиболее негативные последствия для экономики и безопасности страны.

Базовыми международными нормами, определяющими принципы и основные направления деятельности таможенных органов в области управления рисками, являются стандартные правила главы 6 «Таможенный контроль» и других глав Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Конвенция Киото), в редакции 26 июня 1999 г.

В Российской Федерации основные понятия и принципы управления рисками в сфере таможенного регулирования нашли свое нормативное закрепление в введенной в действие с 1 января 2004 г. новой редакции Таможенного кодекса РФ. В названном кодексе в статье 358 «Принципы таможенного контроля» определены основные аспекты таможенного контроля в его обновленном значении, а также установлены общие начала управления рисками, которые ранее не имели правовой регламентации.

В развитие правовых норм статьи 358 Таможенного кодекса РФ председателем ГТК России 26 сентября 2003 г. был издан приказ № 1069 «Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации». Концепция содержит основные понятия, применяемые системой управления рисками, ее элементы, основные задачи, принципы построения, а также, что немаловажно, цель и предпосылки ее разработки.

Указанная Концепция определяет следующие основные задачи системы управления рисками:

- создание единого информационного пространства, обеспечивающего функционирование системы управления рисками;
- разработка методик (программ) по выявлению рисков;
- определение потенциальных и фиксирование выявленных рисков;
- выявление причин и условий, способствующих совершению таможенных правонарушений;
- оценка возможного ущерба в случае возникновения потенциальных рисков и ущерба при выявленных рисках;
- определение возможности предотвращения или минимизации рисков, а также определение требуемых ресурсов и разработка предложений по их оптимальному распределению;
- разработка и применение методик оценки эффективности применяемых мер;
- разработка и практическая реализация мер по предотвращению или минимизации рисков;
- контроль за практической реализацией мер по предотвращению или минимизации рисков;
- оценка эффективности применяемых мер по управлению рисками и корректировка управленческих решений;
- накопление и анализ информации о результатах применения отдельных форм таможенного контроля либо их совокупности, а также о причинах и условиях, способствующих совершению таможенных правонарушений, с целью выработки предложений по модернизации стратегии таможенного контроля.

В рамках программы модернизации таможенной службы ФТС России планируется достижение конкретных целей, содействующих развитию внешнеторговой деятельности Российской Федерации (табл. 24.12).

Таблица 24.12

**Ожидаемые в 2008 г. результаты применения системы
управления рисками**

Результаты	2006	2008
Сокращение объемов досматриваемых товаров:		
— при ввозе	до 23%	до 10%
— при вывозе	до 12%	до 8%
Сокращение времени таможенных процедур в пунктах пропуска	до 25 мин	до 10 мин
Сокращение времени декларирования товаров и их выпуска	до 2 сут	до 1 сут

Концепция системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации определяет приоритетные направления деятельности таможенных органов по организации и осуществлению таможенного контроля в связи с предстоящим вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию.

4. Упрощенные таможенные процедуры

Применение специальных упрощенных процедур установлено статьей 68 Таможенного кодекса Российской Федерации «Специальные упрощенные процедуры таможенного оформления для отдельных лиц» и Порядком установления специальных упрощенных процедур, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 27 января 2005 г. № 9.

Применение специальных упрощенных процедур таможенного оформления позволяет осуществлять (без дополнительного получения разрешения таможенных органов) следующие специальные упрощенные процедуры.

Временное хранение товаров, находящихся под таможенным контролем, на складе (складах) Заявителя.

Временное хранение товаров осуществляется на складах Заявителя без уплаты таможенных пошлин, налогов и без применения к ним ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, до их выпуска в соответствии с определенным таможенным режимом либо до их помещения под иную таможенную процедуру.

При этом временное хранение товаров может осуществляться на складе (складах) Заявителя, находящегося в регионе деятельности одного таможенного поста (код А1), либо на складе Заявителя, находящегося в регионе деятельности разных таможенных постов одной таможни (код А2).

Применение данной специальной таможенной процедуры предоставляет возможность:

- осуществлять временное хранение товаров на складе (складах) предприятия без включения его в Реестр владельцев складов временного хранения и, таким образом, избежать затрат, связанных с обустройством складов доро-

гостоящим оборудованием по контролю радиоактивных материалов и рентгеновскими установками;

- избежать затрат на получение отдельных разрешений таможи на временное хранение товаров на складе получателя, в соответствии с Правилами совершения таможенных операций при временном хранении товаров, утвержденными приказом ГТК России от 3 сентября 2003 г. № 958.

Предварительное декларирование товаров с подачей неполной или неполной периодической таможенной декларации.

На иностранные товары до их прибытия на таможенную территорию Российской Федерации или до завершения процедуры ВТТ может быть подана предварительная неполная таможенная декларация (код Б1) или предварительная неполная периодическая таможенная декларация, если поставка товаров будет производиться несколькими товарными партиями.

Применение данной специальной таможенной процедуры предоставляет возможность подавать предварительные декларации на товары без документов:

- подтверждающих соблюдение ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, которые могут быть получены только после ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации или завершения процедуры ВТТ;
- подтверждающих соблюдение законодательства Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле;
- которые в соответствии с Кодексом могут быть представлены после предъявления и/или выпуска товаров.

Декларирование товаров, находящихся под таможенным контролем на складе (складах) Заявителя, с подачей периодической таможенной декларации.

Товары, перемещаемые в течение определенного периода времени, временное хранение которых осуществляется на складе (складах) Заявителя, могут декларироваться в одной периодической таможенной декларации (код Б3).

Выпуск товаров до подачи таможенной декларации.

Выпуск (условный) иностранных товаров может быть осуществлен таможенным органом до подачи таможенной декларации.

Применение данной специальной таможенной процедуры предоставляет возможность осуществлять таможенное оформление без размещения товаров на складах временного хранения и сократить время на выполнение таможенных формальностей, тем самым ускорить производственные процессы и финансовый оборот вашего предприятия.

Данную специальную упрощенную процедуру могут применять все предприятия, у которых возникает острая необходимость в поступающих товарах для запуска их в производство, а также с целью минимизации временных и финансовых затрат при таможенной очистке грузов.

5. Выборочность таможенного контроля

Принцип выборочности таможенного контроля — использование должностными лицами таможенных органов только тех форм таможенного контроля, которые являются достаточными для обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации. Иными словами, должностное лицо таможенного органа вправе выбрать, в каком направлении он будет производить таможенный конт-

роль. Однако неприменение других форм контроля либо освобождение от них не означает, что субъекты внешнеторговой деятельности могут не исполнять требования, установленные законодательством Российской Федерации.

6. Методы таможенного аудита

Таможенный аудит — это комплекс взаимосвязанных мероприятий, осуществляемых таможенными органами, по оценке финансовой деятельности организаций, имеющих отношение к товарам, перемещаемым через таможенную границу, в целях обеспечения соблюдения законодательства. Цель таможенного аудита заключается в выявлении нарушений законодательства РФ и международных договоров РФ, отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов эффективности деятельности на возможно более ранней стадии, а также содействию осуществлению внешнеэкономической деятельности.

Ключевые принципы таможенного аудита.

- Принцип объективности и независимости. Процесс выбора объекта контроля, проведения проверки и объяснения результатов таможенного аудита должен основываться на сопоставлении проверенных фактов с положениями нормативных правовых актов.
- Принцип профессионализма и компетентности заключается в том, что проверяющий должен обладать достаточным уровнем профессиональной компетентности, знаний и навыков, иметь безупречную репутацию.
- Принцип конфиденциальности информации, полученной в ходе проверок. Любая информация, полученная таможенными органами в ходе проверки, может использоваться исключительно в таможенных целях.
- Принцип эффективности проявляется в своевременности и полноте выявления отклонений от заданных условий, причин и виновников этих отклонений, а также оперативности в исправлении отрицательных результатов и возмещении материального ущерба.

7. Единая автоматизированная система сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля

Создание единой межведомственной автоматизированной системы сбора, хранения и обработки информации, необходимой при осуществлении контроля внешнеторговой деятельности, предусмотрено Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р).

Детальным планом мероприятий по реализации названной Концепции, утвержденным руководителем ФТС России 25 апреля 2006 г. (доведен к исполнению распоряжением ФТС России от 11 мая 2006 г. № 172-р), предусмотрено создание трех межведомственных информационных систем:

- единой межведомственной автоматизированной информационной системы сбора, хранения и обработки информации, необходимой при осуществлении контроля внешнеторговой деятельности, в том числе сопряжение баз данных Федеральной налоговой службы и Федеральной таможенной службы — пункт 2.1 Детального плана мероприятий;
- единой базы данных всех государственных органов, осуществляющих контроль на Государственной границе Российской Федерации — пункт 1.5 Детального плана мероприятий;

- единой автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации — пункт 4.3 Детального плана мероприятий.

Создание единой автоматизированной системы сбора, хранения и обработки информации позволит повысить эффективность взаимодействия контролируемых органов, в том числе в части взаимодействия таможенных и налоговых органов. Такая система позволит в режиме реального времени отслеживать всю цепочку поставки товара, совместно с другими контрольными органами принимать своевременные, оперативные решения.

Создание условий для расширения применения предварительного информирования и электронного декларирования, расширение сферы применения системы управления рисками в сочетании с контролем на основе методов аудита позволит минимизировать влияние человеческого фактора, позволит сделать систему организации таможенного контроля и таможенного оформления одинаково прозрачной как для государства, так и для участников внешнеэкономической деятельности.

В 2007 г. завершился I этап реализации Федерации «Концепции развития таможенных органов Российской Федерации до 2010 года», в рамках которого таможенными органами осуществлялись мероприятия, направленные на совершенствование таможенного администрирования на основе международных стандартов качества, на дальнейшую гармонизацию законодательства Российской Федерации с общепризнанными нормами в области таможенного дела.

В 2007 г. подготовлены концепции законопроектов о внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части введения:

- единой процедуры таможенного транзита в соответствии с международными стандартами;
- института уполномоченного грузополучателя;
- института обязательного предварительного информирования таможенных органов.

Реализация данных законопроектов позволит таможенным органам сделать существенный шаг на пути унификации российского таможенного законодательства с международными стандартами и предоставит российским и иностранным участникам внешнеэкономической деятельности возможность ускорить процесс таможенного оформления своих грузов, а таможенным органам позволит сосредоточить усилия на таможенном контроле товаров, не соответствующих установленным критериям безопасности поставок.

Таможенной службой России проводится работа по сближению основных таможенных документов России и Европейского союза. С 1 января 2007 г. в Российской Федерации введена новая форма грузовой таможенной декларации и транзитной декларации, соответствующая единому административному документу (ЕАД). Унификация требований при предоставлении грузовой таможенной декларации и транзитной декларации в России с требованиями ЕАД позволяет поставить вопрос о присоединении России к Конвенции об упрощении формальностей в торговле товарами 1987 г., регулирующей ЕАД, и к Конвенции об общей транзитной процедуре 1987 г. Межведомственная проработка вопросов присоединения к этим конвенциям проводится в настоящее время.

Применение данных международных документов позволит ввести принцип однократного заполнения транзитной декларации в таможене страны отправления,

обеспечить надежную систему обеспечения уплаты таможенных платежей, определить процедуры оказания таможенными службами взаимного административного содействия, ввести упрощенные процедуры для законопослушных участников ВЭД.

24.8. Процесс присоединения Российской Федерации к ВТО

Согласно установленным процедурам Всемирной торговой организации (ВТО) переговоры по присоединению России проходят по четырем направлениям: доступ на рынки товаров, доступ на рынки услуг, сельское хозяйство и системные вопросы. По итогам указанных переговоров все договоренности фиксируются в пакете документов, где определяются права и обязательства Российской Федерации как будущего члена ВТО.

Официально начав процесс присоединения в июле 2003 г., российская делегация через пять лет в целом завершила первый так называемый информационный этап присоединения и уже в 1999 г. приступила к следующей стадии — полномасштабным переговорам по всем направлениям.

Переговоры по доступу на рынки товаров и услуг проходят на двустороннем уровне, т. е. с каждой заинтересованной страной — членом специальной Рабочей группы (РГ) по присоединению России к ВТО; переговоры по системным вопросам и сельскому хозяйству ведутся на многостороннем уровне в рамках официальных заседаний Рабочей группы в Секретариате ВТО в Женеве. Основой для проведения переговоров российской делегацией являются позиционные документы и предложения, утверждаемые Правительством Российской Федерации.

Ход переговорного процесса и его основные итоги

К концу 2004 г. российская делегация добилась определенного прогресса на двусторонних переговорах по доступу на рынки товаров и услуг и подписала соответствующие протоколы с рядом ведущих торговых партнеров, включая ЕС. Также была подготовлена четвертая редакция проекта Доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО (для обсуждения системных вопросов в многостороннем формате) и новые позиционные предложения по сельскому хозяйству. Таким образом, были созданы предпосылки для перехода процесса присоединения в завершающую стадию, которая продолжается до сих пор.

В данном контексте прогнозировать финальные сроки получения полноправного членства в России представляется контрпродуктивным, так как главным являются условия присоединения и их качество с точки зрения национальных интересов России. На протяжении всех последних лет присоединение к ВТО оставалось безусловным приоритетом торговой политики России, однако достижение поставленной цели потребовало гораздо больше усилий, чем предполагалось ранее.

В частности, это обусловлено тем, что запросные позиции основных торговых партнеров по переговорам оказались гораздо более жесткими, что потребовало от российской стороны предоставления дополнительных уступок и принятия гораздо более существенных обязательств, чем планировалось первоначально. Помимо этого, как представляется, отсутствовала эффективная координация всей внутренней работы по организации присоединения на завершающем этапе, а профес-

сиональная квалификация переговорщиков и экспертов российской делегации в этих условиях оказалась не на высшем уровне.

С 2005 г. в силу объективных причин торгово-политического характера и субъективных предпосылок российская делегация сосредоточилась на проведении двусторонних переговоров по товарам и услугам с заинтересованными странами — членами РГ, и в результате к концу 2006 г. эти переговоры были в целом завершены. Однако практически все государства, ставшие новыми членами ВТО в последние годы, выразили намерение вступить в переговоры с Россией в основном по доступу на рынки товаров. Несмотря на определенное продвижение переговоров по товарам и услугам, переговоры по системным вопросам и сельскому хозяйству в 2005—2007 гг. носили вялотекущий характер.

К настоящему времени определились базовые договоренности с партнерами по ВТО в области товаров и услуг. При этом необходимо учитывать, что основой этих договоренностей являются Протоколы о завершении двусторонних переговоров по доступу на рынки товаров и услуг по присоединению России к ВТО с ЕС (от 21 мая 2004 г.) и США (от 19 ноября 2006 г.), а также рядом других стран (Китай, Индия, Бразилия, Швейцария, Норвегия, Австралия и др.). В 2007 г. были завершены переговоры по доступу на рынки товаров с Гватемалой, Вьетнамом и Камбоджей, а в первой половине 2008 г. с ОАЭ и Саудовской Аравией. Продолжаются переговоры с Грузией. Можно предположить, что договоренности с указанными странами, достигнутые в 2007—2008 гг., не окажут существенного воздействия на консолидированный пакет обязательств российской стороны в области доступа на рынки товаров и услуг.

Целью переговоров по доступу на рынки товаров (тарифные уступки) является определение максимального уровня («связывания») ставок ввозных таможенных пошлин по всей Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД — свыше 11 тыс. позиций), право на применение которых Россия получит после присоединения к ВТО. Также в рамках этих переговоров обсуждаются другие вопросы таможенно-тарифного регулирования (администрирование тарифных квот, применение национальной системы преференций для развивающихся стран, использование экспортных пошлин и т. д.). По состоянию на июль 2008 г. были завершены переговоры по доступу на рынки товаров с почти с 60 заинтересованными странами.

Согласно пресс-релизу Минэкономразвития, опубликованному в ноябре 2006 г., в рамках уже достигнутых российской делегацией двусторонних договоренностей, начальный уровень «связывания» ни для одной ставки таможенной пошлины не будет ниже действующих в настоящее время, и в первый год после присоединения России к ВТО ни одна из импортных пошлин не будет снижена по сравнению с действующими ставками. Уровень таможенной защиты сельского хозяйства не уменьшается ни по одному из базовых сельскохозяйственных товаров, а по ряду из них Россия может увеличивать ставки таможенных пошлин в переходный период¹.

По 2009 г. включительно зафиксировано право Российской Федерации использовать тарифные квоты на три вида мяса (говядину, свинину, мясо птицы) в удовлетворяющих российскую сторону объемах (сегодняшний уровень плюс 2—2,5% годового роста) и при достаточном уровне тарифной защиты.

¹ Основные результаты договоренностей по доступу на рынки товаров и услуг были опубликованы на сайте Минэкономразвития России (www.economy.gov.ru) 24 ноября 2006 г.

Либерализация импортных тарифов по отдельным позициям и достижение согласованного конечного уровня «связывания» будет осуществляться в течение переходных периодов — от 1 года до 7 лет (в среднем 3—5 лет). Продолжительность переходных периодов определяется чувствительностью конкретной товарной позиции для отечественных отраслей промышленности и аграрного сектора.

Средневзвешенные ставки импортного тарифа к моменту присоединения различаются по сельскохозяйственным и промышленным товарам¹. Для первой категории этот уровень определен (по состоянию на конец 2006 г.) примерно в 18,6%, а по второй — порядка 11—12%, в зависимости от видов промышленных изделий. По обеим группам товаров после присоединения России к ВТО предполагается понижение уровня ставок в среднем на 3%².

В дальнейшем после присоединения к ВТО на основе предварительных договоренностей будет происходить постепенная замена комбинированных ставок (с использованием абсолютных или фиксированных показателей) импортных пошлин на адвалорные (определяются в процентах от декларируемой таможенной стоимости товара). В первую очередь, это касается промышленных товаров, в то время как в отношении сельскохозяйственной продукции они могут быть сохранены. Имеются также некие договоренности по формату применения экспортных пошлин после присоединения.

Переговоры по доступу на рынок услуг нацелены на согласование горизонтальных и секторальных условий доступа иностранных услуг и поставщиков услуг на российский рынок в соответствии с положениями ГАТС (Генеральное соглашение ВТО по торговле услугами). К настоящему времени подписаны протоколы по доступу на рынок услуг с 29 странами — членами РГ, включая Саудовскую Аравию (июнь 2008 г.).

Наиболее сложно переговоры продвигались по «таким чувствительным секторам сферы услуг как финансовые и «энергетические» услуги, доступ на российский рынок которых представляет особый коммерческий интерес для ведущих стран — членов ВТО. Кроме того, некоторые страны были весьма заинтересованы в улучшении условий доступа на российский рынок поставщиков услуг, являющихся физическими лицами.

По итогам завершившихся переговоров Россия согласилась принять обязательства по 116 секторам услуг из примерно 150 секторов по классификатору ВТО. В некоторых случаях позиция России предусматривает более жесткие параметры для работы иностранных поставщиков услуг на российском рынке по сравнению с условиями, предусмотренными действующим законодательством (например, услуги, связанные с энергетикой, часть транспортных и медицинских услуг и пр.). Такая позиция позволит, при необходимости, использовать дополнительные инструменты защиты национальных поставщиков услуг от иностранной конкуренции в будущем³.

Переговоры по сельскохозяйственной проблематике помимо обсуждения тарифных аспектов, охватывают вопросы допустимых объемов внутренней господдерж-

¹ В соответствии с положениями Соглашения ВТО по сельскому хозяйству к сельскохозяйственной продукции и продовольствию относятся товары, включенные в Группы 01-24 Товарной номенклатуры, за исключением группы 03 (рыба и рыбопродукты) и ряда других товарных позиций.

² По данным зарубежных источников указанные параметры будут более низкими.

³ «Современный этап переговорного процесса по присоединению России к ВТО» (www.economy.gov.ru), 10 апреля 2008 г.

ки аграрного сектора (AMS) в рамках так называемой «желтой» корзины (субсидии, подлежащие сокращению), а также уровня экспортных субсидий на сельхозтовары и продовольствие. Рассмотрение этих вопросов, как правило, проходит в ходе многосторонних консультаций с участием членов группы «квадро» (США, ЕС, Япония, Канада), стран Кернской группы (ведущие либерально настроенные экспортеры сельхозпродукции) и других заинтересованных государств.

В последнее время данные переговоры носят крайне сложный характер. В октябре 2004 г. на встрече в Женеве российская делегация представила пакет документов, включающий новые позиционные предложения по AMS, рассчитанные по методологии ВТО. Помимо этого в 2004—2008 гг. российская сторона в ответ на многочисленные запросы стран — членов Рабочей группы неоднократно предоставляла обновленные данные по применяемым и планируемым объемам внутренней поддержки в текущем десятилетии в требуемом ВТО формате. При этом позиция России по разрешенным объемам господдержки с 2004 г. осталась неизменной: репрезентативный период — 1993—1995 гг. с объемом поддержки в 9,5 млрд долл. в год¹.

Предложения российской стороны до сих пор не находят поддержки у заинтересованных стран — членов РГ. Существуют радикальные контрпредложения о сокращении допустимого уровня поддержки в России в несколько раз. Проблематичной также остается возможность применения Россией экспортного субсидирования сельхозтоваров после присоединения. Пока вопрос о включении в очередную редакцию проекта Доклада Рабочей группы раздела «Сельское хозяйство» остается открытым. Предметное обсуждение объема и формата обязательств по разрешенным объемам поддержки увязывается с подготовкой новой редакции соответствующего раздела Доклада РГ.

Переговоры по системным вопросам посвящены определению мер, которые Россия должна будет предпринять в области законодательства и его правоприменения для выполнения своих обязательств как будущего члена ВТО. Основой этих переговоров является **проект Доклада РГ** — ключевой документ, где будут изложены права и обязательства, которые Россия примет на себя по итогам всех переговоров. Запросные требования стран ВТО в этой сфере в целом можно разделить на три группы:

1) несоответствие российского законодательства и правоприменительной практики положениям ВТО. Основные беспокойства членов РГ касаются применения ряда положений таможенного законодательства, тарифных квот на мясо, излишних требований, предъявляемых к импортным товарам в сфере нетарифных мер (алкоголь, фармацевтика и др.), а также в области применения санитарных и фитосанитарных мер, системы субсидирования промышленности и т. д. Участники переговоров требуют безусловного выполнения этих «стандартных» положений с момента присоединения России к ВТО;

2) использование Россией после присоединения некоторых элементов регулирования в сфере внешнеэкономической деятельности (в принципе разрешенных ВТО), что должно быть обусловлено определенными обязательствами, зафиксированными в докладе РГ («переговорные» требования);

3) запросы отдельных стран — членов РГ, выходящие за рамки обязательств многосторонних торговых соглашений ВТО (требования «ВТО+»), включая присоединение к «необязательным» соглашениям и инициативам ВТО. Помимо это-

¹ Сайт Информационного бюро по присоединению России к ВТО (www.wto.ru).

го, ряд членов РГ в рамках обсуждения системных вопросов пытаются решить проблемы сугубо двусторонних торгово-экономических отношений, не входящих в компетенцию ВТО¹.

По вопросу «двойного ценообразования» на энергетические товары позиция российской стороны зафиксирована в формулировке, содержащейся в тексте двусторонних договоренностей с ЕС по проекту Доклада РГ. Она гласит, что Правительство Российской Федерации намерено проводить политику, направленную на то, чтобы поставки газа российским промышленным потребителям производились по ценам, обеспечивающим в полной мере возмещение издержек производителей/дистрибьюторов и получение ими прибыли при нормальном осуществлении коммерческой деятельности. Этот принцип не касается условий продажи газа населению.

Весной 2008 г. в целом завершилось рассмотрение четвертой редакции (версии) проекта Доклада РГ, представленной российской стороной еще осенью 2004 г. Вялотекущее обсуждение этого документа отчасти обусловлено позицией Грузии, которая в середине 2006 г. формально заблокировала проведение официальных заседаний РГ, последняя сессия которой состоялась в марте 2006 г. Основные претензии грузинской стороны сводятся к деятельности таможенно-пропускных пунктов на границе России с Абхазией и Южной Осетией.

Помимо этого, в ходе обсуждения проекта Доклада в Женеве (в многостороннем формате — на неофициальных заседаниях РГ и неформальных консультациях председателя РГ) партнеры выказывают озабоченность и претензии по разделам этого документа, включая проблематику интеллектуальной собственности, применение санитарных и фитосанитарных мер, технического регулирования, деятельность государственных предприятий, сельского хозяйства и т. д.

В июне 2008 г. началось обсуждение новой редакции проекта Доклада РГ, где сохранились основные проблемные вопросы, указанные выше.

Организация внутренней работы по подготовке России к членству в ВТО

Координацию процесса присоединения и выработку переговорной позиции осуществляет преобразованная в июле 2004 г. **Правительственная комиссия по вопросам ВТО и взаимодействию с ОЭСР**, которую в 2004—2008 гг. возглавлял А. Кудрин, а с июня 2008 г. руководит первый заместитель председателя Правительства Российской Федерации И. Шувалов. В состав этого органа входят представители ключевых министерств и ведомств.

Основным направлением работы на внутреннем уровне в контексте присоединения России к ВТО является приведение российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие с нормами и правилами ВТО. Благодаря совместным усилиям Правительства Российской Федерации и Государственной Думы к 2004 г. была сформирована новая правовая база в сфере внешнеэкономической деятельности, в целом отвечающая основным нормам и правилам пакета соглашений ВТО. Поэтому в настоящее время законодательская работа сосредоточена на внесении поправок в действующее законодательство с целью приведения его в полное соответствие положениям ВТО, а также совершенствование правоприменения, включая административную и судебную практику.

¹ Пахомов А.А. Переговорный процесс по присоединению России к ВТО // Основы торговой политики и правила ВТО. 2005. С. 430—431.

Российская делегация на регулярной основе проводит консультации по проблематике ВТО с представителями стран СНГ. На заседаниях ЕврАзЭС на уровне глав государств в 2004—2008 гг. приняты решения о направлениях совершенствования взаимодействия стран — членов сообщества на переговорах по присоединению к ВТО и при проведении работы по дальнейшему развитию интеграционных процессов.

Большая информационная работа по обсуждению российской позиции на переговорах по присоединению ВТО проводится с представителями российских деловых кругов. Начиная с 2000 г., представители Минэкономразвития России провели около 600 встреч по данной тематике с различными союзами экспортеров, импортеров и объединениями товаропроизводителей. Регулярно проводятся также консультативные встречи с Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), Торгово-промышленной палатой Российской Федерации (ТПП), представителями научных и общественных организаций.

В течение 2001—2008 гг. было проведено 373 мероприятия (круглые столы, конференции, семинары) по проблематике присоединения России к ВТО, поддержке экспорта, доступу российских товаров на зарубежные рынки в 64 субъектах Федерации во всех федеральных округах. Мероприятия были организованы Минэкономразвития России при участии комитетов Государственной Думы, РСПП, ТПП, региональных администраций и деловых кругов. В течение 2004—2007 гг. Министерство провело обучение госслужащих 44 субъектов Федерации по практическим аспектам предстоящего участия в ВТО¹.

Обсуждение финальных условий присоединения с основными торговыми партнерами еще продолжается. Как показывает опыт других стран-соискателей, завершающий этап присоединения — самый сложный и требует не только профессионализма, но и высокого уровня координации работы между всеми участвующими ведомствами. Весьма важно информирование руководства страны о выдвигаемых России условиях, с тем чтобы переговорная позиция по ВТО и будущие обязательства в полной степени соответствовали провозглашенной стратегии социально-экономического развития страны до 2020 г.

24.9. Перспективы развития российской внешней торговли

Согласно рейтингу ВТО в 2007 г., по предварительным данным, Российская Федерация заняла 12-е место в мире по стоимостным объемам экспорта товаров — 355 млрд долл. При этом номинальные темпы годового прироста выросли на 17%, а реальные — менее чем на 6%, что, в частности, связано с ростом инфляции и падением курса доллара.

Удельный вес России в международном вывозе составил 2,6% (в 2006 г. соответственно, 13-е место и 2,5%). По стоимости импорта товаров (223 млрд долл.; темпы прироста — 35%) Россия поднялась на 16-ю позицию, а ее доля в совокупном импорте достигла 1,6% (соответственно, 18-е место и 1,3%). В итоге по темпам прироста ввоза Россия заняла 1-е место в мире среди ведущих торговых держав². Без учета внутрирегиональной торговли 27 стран ЕС и отдельных членов

¹ «Современный этап переговорного процесса по присоединению России к ВТО» (www.economy.gov.ru), 10 апреля 2008 г.

² WORLD TRADE 2007, PROSPECTS FOR 2008: developing, transition economies cushion trade slowdown, WTO/PRESS/520/Rev.1 17 April 2008. P. 1, 20.

группировки, Россия заняла 7-е место по товарному экспорту и 10-ю позицию по импорту товаров в мире.

В рейтинге стран — поставщиков коммерческих услуг в 2007 г. (38 млрд долл.; темпы прироста — 25%) Российская Федерация вновь заняла 25-е место, а ее удельный вес составил 1,2% (в 2006 г. соответственно, 25-е место и 1,1%). В сфере импорта коммерческих услуг (44,3 млрд долл.; темпы прироста — 15%), Россия поднялась на 16-ю позицию в мире, а ее удельный вес составил 1,9% (соответственно, 18-е место и 1,7%).

Несмотря на указанные показатели, которые отражают количественный рост российской внешней торговли, в этой сфере Россия сталкивается с новыми проблемами, которые требуют серьезного анализа и выработки новых подходов стратегического характера к развитию внешнеэкономической сферы. В середине текущего десятилетия российская экономика оказалась перед долговременными системными вызовами, отражающими как мировые тенденции, так и внутренние барьеры развития¹.

Во-первых, принимая во внимание реальные темпы роста внешнеторгового оборота, особенно экспорта, необходимо отметить тенденции замедления этих показателей. Достаточно сказать, что в аналитическом обзоре ВТО по итогам 2007 г. использовались статистические данные России, рассчитанные по методологии платежного баланса, а не таможенной статистики как ранее. В результате досчетов Центрального Банка России экспорт товаров фактически превышает данные ФТС России на 1%, а импорта — на 12%. Таким образом, если бы в рейтинге ВТО использовалась таможенная статистика, то Россия вновь оказалась бы на своих прежних позициях, как по вывозу товаров, так и по их импорту, среди ведущих торговых держав мира.

Во-вторых, среднесрочные прогнозы однозначно показывают снижение темпов (вплоть до отрицательных) добычи и экспорта углеводородов (прежде всего нефти), которых в настоящее время на две трети формируют российский вывоз. Другие товары и услуги не смогут компенсировать падение доходов от экспорта российских энергоносителей. Вместе с тем прогнозируется дальнейшее опережающее развитие импорта, в том числе инвестиционных и потребительских товаров².

В-третьих, в последний период, включая 2008 г., в России зафиксирована устойчивая тенденция опережающих темпов роста импорта по сравнению с экспортом. В итоге при сохранении данного тренда после 2010 г. прогнозируется отрицательное сальдо торгового баланса страны, который может быть достигнут впервые в российской истории с 1990 г. Указанная тенденция в совокупности с другими проблемными явлениями в экономике страны может способствовать ухудшению ситуации с платежным балансом в целом.

Анализ сложившейся ситуации и выработка мер по преодолению негативных тенденций содержится в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., где внешнеэкономический сектор включен в число ключевых приоритетов. Рассмотрению данной проблемы посвящен специальный раздел «Внешнеэкономическая политика» (ВЭП), где

¹ Подробно см. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020—2030 г. Раздел 2. Условия развития российской экономики в долгосрочной перспективе.

² Уточненный прогноз основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 г., 26 сентября 2007 г.

формулируются ее цели и принципы, а также приоритетные направления, включая географическую диверсификацию внешнеэкономических связей России¹:

1) закрепление и расширение присутствия России на мировых рынках на основе реализации имеющихся и создания новых сравнительных преимуществ;

2) содействие созданию в обрабатывающих отраслях глобальных центров компетенции, встроенных в мировые цепочки производства добавленной стоимости;

3) формирование зоны совместного развития на евразийском пространстве и укрепление позиций России в качестве лидера интеграционных процессов в Евразии;

4) приведение развития институтов формирования и реализации государственной внешнеэкономической политики в соответствие с потребностями российских участников внешнеэкономической деятельности, с учетом лучшей мировой практики;

5) применение инструментов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования в целях рационализации импорта и привлечения новых технологий;

6) формирование институтов участия предпринимательского сообщества в формировании внешнеэкономической политики.

В целом проект Концепции предусматривает три периода реализации приоритетов в сфере внешнеэкономических связей. В 2008—2012 гг. предусматривается расширение глобальных конкурентных преимуществ в традиционных сферах — энергетике, транспорте и переработке ресурсов. В 2013—2017 гг. — рывок в повышении глобальной конкурентоспособности экономики на основе ее перехода на новую технологическую базу (информационные, био- и нанотехнологии); после 2018 г. — закрепление лидирующих позиций в мировом хозяйстве и развитие в режиме социально-ориентированной экономики².

Анализ, проведенный в Концепции долгосрочного развития (КДР-2020), показывает, несмотря на рост глобальной конкуренции в целом, наличие имеющихся и потенциально конкурентоспособных отраслей экономики России.

В то же время реализация крупных отраслевых проектов (энергетика, транспорт, обрабатывающие отрасли) в долгосрочной перспективе невозможна без учета фактора глобализации и активного выхода на внешние рынки, т. е. в каждом масштабном проекте содержится значительная внешнеэкономическая составляющая. В этой связи для успешной реализации проектов требуется активное применение инструментов внешнеэкономической политики.

Целью ВЭП в долгосрочной перспективе является создание условий для достижения лидирующих позиций России в мировой экономике на основе ее эффективного участия в мировом разделении труда и повышения глобальной конкурентоспособности ее национального хозяйства. Детальное развитие указанных выше приоритетных направлений будет заложено во Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 г., разработка которой завершается в настоящее время в Минэкономразвития России.

¹ Проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. 17 марта 2008 г. С. 125, 126.

² Там же. С. 121.

Глава 25

Реформа армии и реструктуризация ВПК

Если для гражданских секторов российской экономики вступление в XXI в. можно связывать с переходом в эпоху, характеризующуюся главным образом словами «после трансформационного кризиса», то для военной экономики и особенно для военной организации Российской Федерации существенным в характеристике переломного момента было и другое — **предотвращение распада государства военными средствами**. Дело в том, что вторжение в 1999 г. боевиков из Чечни в Дагестан сделало начало такого распада возможным. Не случайно В.В. Путин, приступивший к исполнению обязанностей Президента РФ в канун 2000 г., вынужден был встречать его не в Москве, а на Северном Кавказе, в гуще военных событий.

И другие события, последовавшие вслед за тем в военной экономике и политике, приходится рассматривать в контексте не только экономико-политических, но и сугубо военных проблем.

Ни о каком плановом завершении ранее начатой военной реформы сразу после 1999 г. не могло быть и речи. Военные действия продолжались, что затрудняло возможность сокращения армии. Ресурсов на форсированный переход к добровольно комплектуемой армии и на ее переоснащение не было. Планы конверсии и технологической перестройки военно-промышленного (ВПК) или оборонно-промышленного (ОПК) комплексов рухнули. Требовался концептуально иной подход к их дальнейшему развитию.

Соответственно этому результаты анализа происшедших в 2000—2007 гг. событий, излагаемые в данном разделе книги, построены на учете не только социально-экономических, но и военных факторов. Они рассматриваются далее по четырем направлениям:

- динамика концептуальных установок в области национальной безопасности и военного строительства;
- изменение принципов и системы комплектования армии;
- реструктуризация оборонной промышленности;
- финансирование военных расходов.

25.1. Динамика концептуальных установок в области национальной безопасности и военного строительства

Для начала отметим, что подготовительная работа над новыми концептуальными документами была начата еще в 1999 г. — в бытность президентом Б.Н. Ельци-

на. Это дало возможность его преемнику В.В. Путину тотчас после возвращения с Северного Кавказа обсудить на заседании Совета безопасности РФ имевшиеся наработки, уточнить их и утвердить 10 января 2000 г. новую редакцию важнейшего системообразующего документа — **Концепции национальной безопасности (КНБ) РФ**.

И новая версия КНБ в основных чертах соответствовала этому систематизирующему предназначению. Характерна констатация в КНБ одновременной *«приоритетности»* таких направлений деятельности, как обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере. При этом заявлялось, что главной целью в области военной безопасности *«является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI веке, при рациональных затратах на национальную оборону»*. А главное, решение социально-экономических проблем было вынесено в КНБ на ведущее место.

Однако в КНБ были и существенные недостатки, касающиеся экономических аспектов укрепления безопасности. Они отмечались тотчас после утверждения КНБ в публикациях различных институтов, например ИЭПП, но за прошедшие годы стали еще более заметными. Так, в КНБ утверждалось, что парирование военных угроз должно охватывать все их источники (как извне, так и внутри страны). Но тогда следовало бы и задачи военной безопасности сопоставлять со всеми военными расходами, а не только с расходами на оборону. Ведь в России сложилась некая общность силовых ведомств, официально называемая военной организацией, куда входят Вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы. Еще в 1998 г. в соответствии с «Основами военной политики Российской Федерации в области военного строительства на период до 2005 года» между компонентами военной организации были распределены решаемые ими военные задачи. Соответственно должны были распределяться средства, которые выделяются государством на решение этих задач. Увы, бюджетная классификация расходов с этим распределением задач не увязывалась. А теперь, по прошествии семи с лишним лет, степень согласованности задач и выделяемых на их решение ресурсов только ухудшилась.

Не было в КНБ и требований анализировать с точки зрения безопасности все стадии бюджетного процесса: не только формирования, но и предварительного финансового планирования, а затем исполнения федерального бюджета и отчетности о его исполнении.

И уж совсем плохо то, что в КНБ проигнорирована роль такого субъекта, как общество, в обеспечении безопасности России, не отражена необходимость гражданского контроля над деятельностью государственных органов, обеспечивающих все виды безопасности.

Предполагалось, что КНБ будет основополагающим документом, действующим долго и продуктивно применительно к внешним и внутренним политическим процессам. Поэтому предусматривалась возможность корректировки КНБ. Увы, корректировок за прошедшие годы не было. В результате концепция теряла связь с реальностью. И постепенно на нее даже перестали ссылаться. Причем тон в этом задали первые лица государства. Страна стала жить по их текущим установкам, которые высказывались в посланиях и публичных выступлениях, либо даже по скорым оценкам сиюминутных событий, а не в соответствии с долгосрочными целями. О степени достижения целей и решения задач, сформулированных в КНБ, общественность не информировали.

Другим важнейшим документом, уточнившим в 2000 г. условия, задачи и принципы обеспечения военной безопасности Российской Федерации и военного строительства, стала новая **военная доктрина** (ВД-2000). О необходимости обновления варианта доктрины, который был утвержден в 1993 г., тоже говорил еще президент Ельцин.

Однако и в этом концептуальном документе сразу же после его опубликования были выявлены принципиальные военно-экономические недостатки. Так, по-прежнему под стратегическим понималось только ядерное оружие, хотя интенсивное развитие и реальное боевое применение высокоточного дальнего неядерного оружия уже сделали его стратегически значимым. Войны в Персидском заливе и Югославии подтвердили это. Опыт военных действий наглядно продемонстрировал, что такие неядерные средства, как крылатые ракеты различных видов базирования и высокоточное оружие авиации, способны решить исход не только операции, но и военной кампании. США продемонстрировали примеры успешного применения его даже в борьбе с международным терроризмом. Дальнейшие события показали, что еще большую стратегическую значимость имеют системы новейшего высокоинтеллектуального оружия, включаемого в сетевые «системы систем». Указанная неопределенность формулировок ВД-2000 обернулась невниманием к развитию такого рода средств, а значит, и межвидовых воинских формирований (объединенных «командований») в России. А это было опасно с военной и неэффективно с экономической точки зрения.

Отказ от интенсивного развертывания производства высокоинтеллектуального оружия в Российской Федерации, от его поставок для оснащения собственных Вооруженных сил не поднял наш потенциал сдерживания агрессии. Выход с высокоинтеллектуальным оружием, имеющим большую дальность действия, на международный рынок вооружений мог бы способствовать развертыванию его высокотехнологичного и высокорентабельного производства в России. Но и этого не случилось. Заметим, что продажа такого оружия третьим странам в ограниченных объемах не подрывает международную стратегическую стабильность. При малом количестве такие средства поражения могут быть эффективными в смысле предотвращения нападения, но не как оружие собственной агрессии.

Вместо этого продолжали звучать заявления о готовности к сокращению ядерного оружия без обязательной ссылки на то, что стратегическое оружие должно ограничиваться и сокращаться только при условии учета его совокупного (ядерного плюс неядерного) потенциала. Игнорирование этого обстоятельства при согласии на ядерное разоружение недопустимо даже в виде политических лозунгов, поскольку направлено на подрыв баланса стратегических сил в современном мире и дезориентировало российских военно-промышленных специалистов. Оно чревато негативными последствиями для России и ее союзников, особенно стран СНГ, которые, напомним, при распаде СССР согласились на передачу России всего советского ядерного оружия под обязательство их защиты, в том числе — при необходимости — этим оружием. Более того, российское ядерное оружие представляет собой существенный элемент глобальной стабильности.

Провозглашение в ВД-2000 задачи сдерживания агрессии сделано без указания, кем конкретно она будет решаться в государстве. Это по сути выхолащивало смысл ее постановки. Ведь опыт зарубежных государств, особенно США, свидетельствует о том, что решение задачи сдерживания (особенно неядерного) невозможно без особого вида согласованных действий дипломатии и вооруженных сил государства, осуществляемых в мирное время. Это выявление и сбор данных

о стратегически важных объектах потенциальных агрессоров, угроза поражения которых обладает «останавливающим эффектом». Это подготовка так называемых полетных заданий и эталонных изображений выявленных объектов-целей, что необходимо для наведения на них высокоинтеллектуальных средств поражения. Это убедительная демонстрация готовности вооруженных сил к немедленному нанесению удара возмездия по жизненно важным объектам агрессора. Отметим, что в современном мире не только США, но и многие другие государства всячески демонстрируют возможности своей военной мощи, а кроме того, используют военный фактор для поддержки национальных интересов, реализуя политику сдерживания «путем устрашения». И все эти мероприятия требуют расхода материальных и финансовых ресурсов.

Изложенные в третьей части ВД-2000 военно-экономические основы, к сожалению, оказались оторванными от экономических реалий, сложившихся в стране и мире, более соответствовали командно-административным, чем конкурентным, экономически эффективным методам обеспечения военной безопасности. Федеральный бюджет как основной инструмент управления военной экономикой в ВД-2000 был проигнорирован. Планирование военного строительства рассматривалось отдельно от бюджетного процесса. В военной организации якобы предусмотрено единое планирование, основой которого объявлен программно-целевой подход, однако без перспективного финансового планирования. Хотя именно такой план должен играть роль системообразующего документа, подтверждающего реализуемость замыслов военного строительства в целом, а также сбалансированность и ресурсную согласованность всех остальных планов.

Весь смысл военно-экономического обеспечения военной безопасности в ВД-2000 был сведен по существу к примитивной формуле: как военная организация сформирует свои потребности, так они и должны быть удовлетворены, причем своевременно и в полном объеме. Добавленное далее по тексту уточнение — «в пределах имеющихся финансовых ресурсов государства» — только затуманивает процедуру военно-экономического обеспечения военного строительства. Получается, что военная организация отсекается от участия в бюджетном процессе. Хотя, конечно, на деле она ежегодно в нем участвует.

Кроме того, ВД-2000 усложнила понимание существа термина «военная организация». Действительно, было заявлено, что в состав военной организации России входит также «часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности». Какая часть? Почему она должна быть отгорожена от остальной экономики и всей науки? Пояснений нет. Эта явно неудачная формулировка только затруднила экономический анализ расходов федерального бюджета.

Не было в ВД-2000 и нужных для проведения военной реформы формулировок по многим ее частным направлениям, включая реформу системы комплектования.

Из-за указанных недостатков ВД-2000, как и КНБ, не стала реально действующим документом. Причем пример такого отношения к ней опять-таки подали первые лица. Так, уже в Послании 2001 г. была поставлена задача (без ссылок на ВД-2000) обеспечения внутренней и внешней безопасности страны в условиях жестких бюджетных ограничений и сказано, что это возможно только в случае реализации военной реформы. В числе первоочередных задач бюджетной политики Российской Федерации указывалось завершение формирования казначейской

системы на федеральном уровне и ускорение этого процесса на других уровнях бюджетной системы, с тем чтобы охватить расходы силовых ведомств. Ключевым элементом в работе финансовых органов должны были стать обязательность публикации подробной бюджетной отчетности и соблюдение реальной конкуренции при осуществлении государственных закупок товаров и услуг. Декларировалась и необходимость поэтапного перевода армии на профессиональную основу.

11 августа 2000 г. Совет безопасности РФ, возглавляемый В.В. Путиным, 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. Однако экономических возможностей для этого у страны на тот момент не было. И решение «зависло» как нереализуемое.

Нельзя не отметить, что общественность, несмотря на формальное отсечение ее от проблем национальной безопасности, все же оказала влияние на осознание руководством государства важности военной реформы и подсказала выход из затруднительной ситуации. Достойны упоминания комитеты солдатских матерей, ряд правозащитных организаций и некоторые политические партии. Действенным стало прямое обращение руководства СПС к Президенту РФ с изложением рекомендаций ИЭПП, подписанных Е.Т. Гайдаром. В.В. Путин переадресовал его Д.А. Медведеву, исполнявшему тогда обязанности заместителя руководителя Администрации Президента РФ. И тот 16 августа 2001 г. дал указание ряду должностных лиц, прежде всего «силовикам», рассмотреть предложения ИЭПП. В письме содержалась такая их оценка: «В них содержится целый ряд идей, которые могут быть использованы в практике военного строительства. Речь, в частности, идет о сочетании контрактной и призывной систем комплектования ВС РФ при одновременном сокращении сроков службы по призыву до 6 месяцев, о системе подготовки мобилизационного резерва ВС РФ и других».

Из Послания следующего 2002 г. и публичных выступлений руководства стало ясно, что оно согласилось с основными требованиями общества: государству для обеспечения военной безопасности страны нужна не та, которая есть, а иная военная организация — компактная, экономически посильная, профессиональная, эффективно решающая задачи предотвращения войны и погашения противоправных военных действий. Ясным стало и то, что военная организация России не в полной мере готова к выполнению этих задач. Основными причинами такого положения были незавершенность военной реформы, неприемлемо низкое социальное положение военнослужащих, отставание от развитых государств в укомплектованности войск (сил флота) профессионально подготовленными воинами и современным вооружением, несоответствие численности военной организации уровню ее финансирования. Но для решения этих проблем необходимо было пересмотреть сложившиеся ранее подсистемы военной организации, в частности структуру обеспечения войск всеми видами довольствия, принципы деятельности соответствующих сельскохозяйственных и некоторых других предприятий, учреждений научно-исследовательского профиля, образования и здравоохранения. В результате оптимизации их состава из военной организации должны быть выведены элементы, которые не являются жизненно необходимыми с военной точки зрения и эффективными с экономической.

В социально-экономическом плане профессиональный состав военной организации России должен обрести статус естественной составной части среднего класса и выступить опорой российского демократического правового государства.

Может показаться удивительным, но только к 2008 г. руководству страны стало ясно, что мероприятия по реформированию, предлагавшиеся на первом этапе рассматриваемого периода, были верными и что любая иная концепция развития военной организации ущербна.

А в 2002 г. дело ограничилось высказываниями В.В. Путина о необходимости пересмотра КНБ. Похожая позиция Комитета Государственной Думы по безопасности тоже вылилась всего лишь в намерение обновить Закон о национальной безопасности. Однако до реального изменения концептуальных документов дело не дошло. Вскоре внимание руководства было отвлечено на последствия трагедии в театральном центре на Дубровке в Москве, на затягивание политического решения проблем Чечни, а за пределами России — на военные действия США и их союзников в Ираке.

Тем временем словосочетание «военная реформа» стало раздражать генералитет. В результате его влияния на руководство государства в мае 2003 г. в числе важнейших приоритетов государственной политики Президент РФ в Послании Федеральному Собранию назвал реформу модернизацией военной организации России. Имелось в виду приведение ее в соответствие с требованиями времени, включая в эти требования переход к профессиональной армии, сокращение срока службы по призыву, а также создание достойных социальных условий для военнослужащих, но срок службы с 6 месяцев, который устраивал общество, был пролонгирован до 12. И предназначение службы по призыву — подготовка к службе по контракту — было опущено.

Вместо ожидавшегося обновления КНБ и ВД в августе 2003 г. в РФ появился новый документ — «Основы государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года». В нем было несколько важных и нужных положений, в частности, о переводе всех воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство на комплектование исключительно по контракту, о сохранении призыва только для поддержания необходимого военно-обученного ресурса.

В целом же в середине 2003 г. образовалось большое количество концептуальных документов, не полностью согласованных между собой: КНБ, ВД-2000 и «Основы». К ним в октябре 2003 г. добавился еще один документ непонятного назначения — «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил РФ». Он получил и более короткое название — «Белая книга» Минобороны, которая была озвучена в присутствии Президента РФ и опубликована. В ходе презентации этого документа руководство Минобороны попыталось убедить военно-политическое руководство страны и общество в том, что период военной реформы завершен. Однако гражданское общество возражало, и Президент РФ, хотя и не высказался против столь категоричных оценок, в заключительном выступлении отметил, что «мы еще не сделали всего, о чем договаривались», и указал на имеющиеся проблемы в военном строительстве, из-за которых оно остается затратным и малоэффективным.

Однако это не привело к каким-то переменам. При таком обилии концептуальных установок чиновники (в погонах и без них) могли руководствоваться всем, чем им заблагорассудится. А гражданское общество вновь осталось в стороне от формирования и, главное, от реализации военной политики из-за ее гипертрофированной закрытости. Даже политический документ — упомянутые «Основы» — имел гриф «ДСП». Только опираясь на общие законы развития военного дела, на

военную теорию и на доступные анализу факты, общественность и независимые военные эксперты, как могли, пытались отстаивать основные положения рациональной стратегии военного строительства в РФ (они излагались, в частности, в публикациях специалистов ИЭПП¹):

1. Мирный труд граждан России, продолжение экономических преобразований возможны только при условии обеспечения военной безопасности страны. Для этого России нужна единая и эффективная в экономическом смысле военная организация.

2. Основные задачи военной организации РФ и пути их решения достаточно четко формулируются на основе потенциальных угроз и рисков — без указания какого-либо явного вероятного противника.

3. Акцентирование военно-стратегических задач на сдерживании агрессии является экономически наиболее рациональным. Расходы на предотвращение войны заведомо меньше тех расходов на войну и того ущерба, которыми чревата любая современная война.

4. Технические для решения этих задач в первую очередь необходимо сохранять и развивать следующие средства: ядерное оружие, высокоинтеллектуальное (высокоточное) оружие, средства их информационного обеспечения и средства информационной войны, объединяемые во все более сложные системы.

5. Комплектование военной организации РФ в мирное время должно обеспечить добровольный приход на военную службу грамотных, здоровых, нравственных защитников Отечества, готовых освоить новейшие средства вооруженной борьбы, профессионально владеть ими и решать любые военные задачи. Вместе с тем стране необходим военно-обученный мобилизационный ресурс как для восполнения состава воинов, служащих по контракту, так и для отражения агрессии (актов терроризма), если ее масштабы превзойдут возможности регулярных войск и сил мирного времени.

Летом 2003 г. была принята Федеральная целевая программа (ФЦП) перевода ряда воинских частей на контрактный способ комплектования в период 2004—2007 гг. Но как бы в насмешку над чаяниями личного состава регулярных войск центральный аппарат Минобороны получил фантастически высокие надбавки к своему денежному содержанию, а контрактники — скромную «стимулирующую» надбавку.

Период 2000—2003 гг. завершился сосуществованием заметного разнобоя взглядов на дальнейшее развитие военной организации и отражающих их концептуальных документов, программ и планов.

В то же время военная и военно-экономическая политика России на международном уровне в целом была более успешной: в военных конфликтах она не участвовала, отношения с НАТО и большинством государств стабилизировались, военно-техническое сотрудничество успешно развивалось, объем поступлений от экспорта вооружения за границу в 2003 г. впервые достиг 5 млрд долл. США.

Следующий этап (2004—2007) в области военной экономики можно назвать периодом достижения важных, но все-таки частных успехов, утонувших в провале общего замысла рациональной военной реформы.

Двойной отказ стратегических ракет подводных лодок на показательных флотских учениях с участием Президента РФ В.В. Путина в начале 2004 г. был, безусловно, случайностью, но случайностью очень показательной. Выяснилось еще

¹ См.: Хрусталева Е.Ю., Цымбал В.И. Финансово-экономические и правовые аспекты российской военной реформы. М.: ЦЭМИ РАН, 2003.

раз, что система управления силовыми ведомствами, при которой фактические результаты их деятельности не сопоставляются с расходами, не оцениваются экономически, обладает низкой эффективностью. Сказалось и отсутствие должного вневедомственного, гражданского контроля над разработками и поставками вооружений.

В рамках начавшейся в 2004 г. в России общей административной реформы были сделаны попытки улучшить структуру военной организации государства. Состав, организация и распределение функций Минобороны «на бумаге» претерпели существенные изменения. Генеральный штаб ВС РФ был освобожден от ряда распорядительных функций по непосредственному управлению войсками и подчинен министру обороны, что должно было дать ему возможность сосредоточиться на вопросах стратегического планирования и перспективах развития Вооруженных сил. Начался переход к межведомственной унифицированной системе тылового обеспечения, при которой за снабжение войск всех силовых ведомств отвечает тыл Вооруженных сил. Под контролем министра обороны оказалось финансирование ядерного оборонного комплекса.

Когда началась комплексная перестройка системы государственного управления, в том числе бюджетного планирования деятельности, самой деятельности и отчетности о ней, ожидалось, что «силовики» более всех готовы к тому, чтобы точно определить для себя звучащие по военному компоненту передового менеджмента, начиная с целей и задач своей деятельности.

Но тут-то и выяснилось, что для подготовки требующегося доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД) изобилие концептуальных документов по проблемам национальной безопасности не благо, а беда. При подготовке главного раздела доклада — «Распределение расходов по целям, задачам и программам» — натолкнулись к тому же на то, что расходы, согласно Бюджетному кодексу и Закону о бюджетной классификации, должны распределяться по таким классификационным группировкам, которые совершенно не соответствуют поставленным перед военной организацией задачам. Не соответствуют им и функции «силовых» ведомств, указанные в соответствующих положениях.

Вот почему в 2005 г. и последующих годах центральный аппарат силовых ведомств, видоизмененный и сокращенный в рамках административной реформы 2004 г., только формально включился в бюджетную реформу. Вскоре структура управленческих органов опять стала расширяться и разветвляться, а военные расходы — расти, причем отнюдь не в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Сроки разработки документов, соответствующих этим принципам, срывались, а полнота представления информации не соответствовала требованию прозрачности военной экономики, которое является необходимым условием проведения реформы.

Предпринятая Президентом РФ попытка решить проблему, повысив ранг министра обороны С.Б. Иванова до уровня заместителя председателя Правительства РФ, дабы усилить координацию экономической деятельности «силовых» ведомств, успехов не принесла. За этим назначением «гражданского» министра обороны не последовало усиления гражданского и общественного контроля над военной организацией государства. Проигнорированы были и международные стандарты отчетности, прежде всего стандарт ООН о классификации военных расходов.

По итогам 2006 г. вначале казалось, что он был более успешным с точки зрения военного строительства, чем предыдущие. Несмотря на издержки в военной

реформе, а также в решении социальных проблем военнослужащих и оснащении войск (сил) современным вооружением, Президент РФ на совещании в Минобороны в ноябре 2006 г. дал положительную оценку уровня военной безопасности государства и усилий военной организации РФ по поддержанию этого уровня. Действительно, Россия не ввязывалась ни в какие военные действия, выполняла миротворческие функции на территории постсоветского пространства, досрочно завершила вывод войск из Грузии, идя навстречу требованиям ее руководства, усилиями военных мостостроителей помогла Ливану в восстановлении его транспортных коммуникаций, разрушенных в результате бомбежек израильской авиации. Важными, если рассматривать их с точки зрения стратегического ядерного сдерживания, были пуски баллистических ракет наземного и морского базирования, а также пуски высокоточных неядерных ракет авиационного базирования. Кроме того, на основе успешных испытаний были продлены гарантийные сроки некоторых стратегических ракет. В малых количествах, но все же поступили в войска новые и модернизированные ракетные комплексы. Проведено значительное (по сравнению с прошлыми годами) количество учений с участием Сухопутных и Воздушно-десантных войск, отработывалось взаимодействие ВС РФ с вооруженными силами других государств по проведению антитеррористических операций. Улучшилась боевая подготовка, хотя военных специалистов смущали элементы показухи, особенно в тех случаях, когда в учениях лично участвовал министр обороны РФ. Продолжилось усиление охраны границ и прибрежных акваторий, жестче пресекалась контрабанда. Военнослужащими внутренних войск и ФСБ был предотвращен ряд акций, планировавшихся террористами, а главное — наконец-то ликвидирован ряд одиозных фигурантов террористических сил, включая Шамиля Басаева. Остаткам бандформирований с 2006 г. противостоят только военнослужащие-контрактники.

На все это у России нашлись необходимые ресурсы. Более того, можно говорить о некотором укреплении ее военной экономики, а также об успешном военно-техническом сотрудничестве, принесшем крупные финансовые поступления в бюджет.

Однако одновременно произошел всплеск коррупционных и связанных с ними правонарушений, лидерство в которых уверенно «захватило» Минобороны. Иллюстраций такой ситуации много. Ограничимся только некоторыми данными (табл. 25.1) из материалов Счетной палаты по итогам 2006 г.¹

Таблица 25.1

Сведения о финансовых нарушениях, выявленных внутренними проверками в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ)

ФОИВ	Объем выявленных финансовых нарушений, млн руб.	Доля выявленных финансовых нарушений, %
1	2	3
Минобороны	2148,7	38,0
РАН	862,4	15,2
МВД	715,7	12,6
Росрезерв	695,0	12,3

¹ http://www.ach.gov.ru/activity/2level_4.php

Окончание табл. 25.1

1	2	3
ФНС	333,0	5,9
ФСБ	161,3	2,9
ФСИН (служба исполнения наказаний)	148,5	2,6
Рослесхоз	101,0	1,8
МЧС	98,9	1,8
ФСКН (служба по контролю оборота наркотиков)	93,3	1,7
Все остальные ФОИВ	302,4	5,2
Итого	5660,2	100

Поскольку в таблице представлены только те нарушения, которые выявлены внутренними проверками, то это «вершина айсберга». Но и она характерна. В ней представлены объемы финансовых нарушений тех 10 федеральных органов исполнительной власти, в которых доля нарушений от общей суммы превысила 1%. И в этом списке только 3 структуры не относятся к «силовым», а среди всех нарушителей Минобороны — явный единоличный лидер. Если к этому добавить оценки фонда ИНДЕМ, то выяснится, что и по объему взяток лидирует тоже не кто-нибудь, а подведомственная Минобороны система призыва на военную службу. Многочисленные материалы Счетной палаты, Генеральной и Военной прокуратур, а также доклады правозащитников и Уполномоченного по правам человека свидетельствуют о том же.

Именно бесперспективность продолжения военной реформы под управлением военачальников, делающих ее навечно затягиваемой и заведомо нереализуемой, убедила высшее военно-политическое руководство России в начале 2007 г. назначить министром обороны человека, чуждого среде, которую ему поручили реформировать. И он за прошедший год сумел сделать многое. К сожалению, опять же под покровом секретности и без вовлечения гражданского общества.

Вот почему завершение в 2007 г. реализации ФЦП по переходу на новую систему комплектования было своеобразным. Средства были израсходованы, а укомплектование воинских частей постоянной готовности оказалось не полным (подробнее об этом сказано в следующем подразделе). И все же воинские части постоянной готовности, укомплектованные по контракту, в Вооруженных силах РФ и во Внутренних войсках МВД появились, а погранслужба ФСБ стала структурой, укомплектованной исключительно по контракту.

Это, с одной стороны, подтвердило правильность общего курса военной реформы, хотя в концептуальных документах он был прописан плохо, а с другой — показало, что доверять завершение военной реформы чиновникам, погрязшим в коррупции, более нельзя. Военные события в Южной Осетии летом 2008 г. доказали это неопровержимо. Обходиться без независимого от ведомств контроля над военной организацией РФ становится все более опасно.

25.2. Изменение принципов и системы комплектования армии

Кроме упомянутых выше стимулирующих надбавок на привлекательности военной службы по контракту сказалось включение лиц рядового и младшего командного состава (РМКС) в новую, накопительно-ипотечную систему (НИС) обеспечения военнослужащих жильем, а также предоставление им привилегий в получении высшего образования.

Однако одновременно действовали и иные факторы. ФЦП в течение двух лет «забывали» проиндексировать, а в некоторых воинских частях постоянной готовности материальные стимулы к подписанию контрактов заменялись принуждением.

В результате действия разнонаправленных сил ФЦП выполнялась с большими трудностями, которые беспокоили и военнослужащих, и гражданское общество.

Динамика основных параметров комплектования российской военной организации рядовым и младшим командным составом показана на рис. 25.1. Он отражает начальный успешный процесс перехода на контракт 1993—1995 гг., потом затяжной спад численности контрактников, обусловленный чеченской кампанией и экономическими трудностями вплоть до 1999 г., и далее период 2000—2003 гг. Второй анализируемый период (2004—2007) характеризовался ростом количества контрактников. Поначалу рост соответствовал проектировкам ФЦП, но потом замедлился. К концу 2007 г. степень выполнения ФЦП составила лишь 80% плановой укомплектованности контрактниками. Теперь представители Минобороны не перестают заверять высшее руководство и общественность, что эти параметры будут все же достигнуты, но уже к концу 2008 г. Хотя с 2008 г. начинается резкий спад численности юношей, вступающих в 18-летний возраст, поскольку в начале 1990-х годов резко упала рождаемость.

Резюмируя, можно сказать, что результатом осуществлявшейся военно-кадровой политики стали как существенные достижения, так и весомые упущения.

В числе положительных результатов необходимо отметить следующее:

1. Погранслужба ФСБ перешла на контракт полностью и успешно демонстрирует военную и социально-экономическую эффективность осуществленного перехода.

2. В Вооруженных силах РФ и Внутренних войсках МВД созданы воинские части постоянной готовности, укомплектованные исключительно по контракту, с размещением контрактников в общежитиях. Сверх планов ФЦП по контракту в ВС РФ укомплектованы экипажи подводных лодок. Но закрепить эти достижения не удастся. На второй контрактный срок остается не более 20% военнослужащих.

3. Военнослужащие Вооруженных сил, проходящие службу по призыву, в последние два года не участвовали в военных действиях мирного времени, по крайней мере в Чечне. Но военные действия в Южной Осетии показали, что это положение нарушено.

4. Военные действия на Северном Кавказе, а также ряд учений свидетельствуют о реальном росте боеспособности соединений и воинских частей, перешедших на контрактную систему комплектования, т. е. пожелание перевести все воинские части в категорию постоянной готовности и несущих боевое дежурство, высказанное Президентом РФ, является правильным.

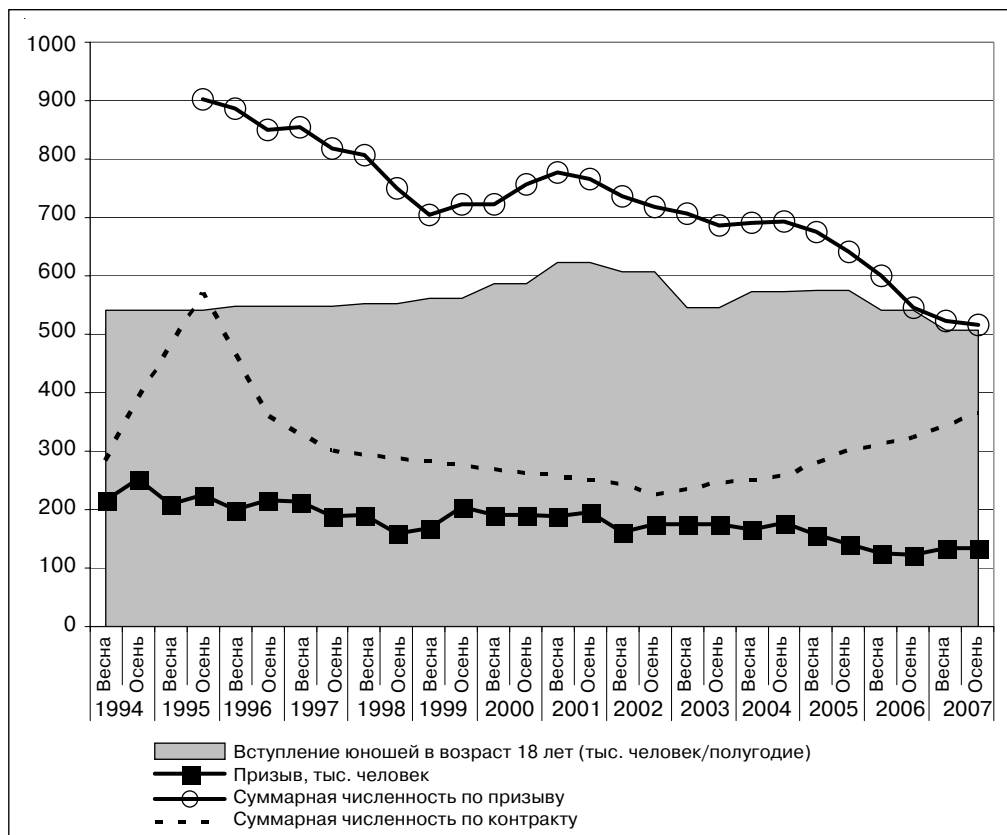


Рис. 25.1. Динамика численности РМКС на фоне вступления юношей в 18-летний возраст

Однако приходится называть и другие, негативные результаты:

- факты принуждения к заключению контракта и отъема части денежного довольствия у молодых контрактников;
- снижение количества контрактников в воинских частях, которые не попали в список постоянной готовности;
- контрактники, уходящие из армии после одного-двух сроков контрактной службы, лишены накоплений в Пенсионном фонде;
- дедовщина не ликвидирована и по-прежнему является фактором, отпугивающим от службы как по призыву, так и по контракту.

Самые же значительные беды сейчас — коррупция и незаконное использование труда военнослужащих.

Для результирующей количественной оценки последствий в ИЭПП были выполнены специальные исследования¹, результаты которых позволили оценить военную эффективность результатов ФЦП для всей военной организации Российской Федерации по показателю боеспособности разнородной (включающей служащих по призыву и по контракту) группировки военнослужащих РМКС.

¹ См.: Цымбал В.И., Кардашевский Н.И. Многоуровневый анализ проблем призыва на военную службу в России // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 70—85.

Смысл этой оценки состоит в учете влияния на боеспособность военнослужащего РМКС его возраста и продолжительности занятий боевой подготовкой.

Методологически принцип не нов. В международной практике, например по методике ООН, при сопоставлении военных потенциалов различных государств, использующих различные системы комплектования, применяется следующее правило: количество военнослужащих, которые служат по контракту, засчитывается целиком, а количество служащих по призыву — за вычетом тех, кто прослужил менее 6 месяцев.

Формально это означает ступенчатую зависимость $k(x)$ (коэффициента боеспособности военнослужащего k от продолжительности службы x , выраженной в годах):

$$k(x) = 0 \text{ при } x \leq 0,5 \text{ или } = 1 \text{ при } x > 0,5.$$

Из этого следует, что целесообразно рассматривать не только штатную и фактическую численность военнослужащих РМКС, но и зачетную, вычисляемую без учета тех, кто служит по призыву первые 6 месяцев.

Фактически такого же представления о низкой боеспособности новобранцев придерживается с некоторых пор и законодательная практика. Исходя из опыта боевых действий в Чечне, нашими законами и Положением о военной службе запрещено направлять в зону боевых действий тех военнослужащих, которые прослужили менее 6 месяцев.

Учтены были и некоторые положения специального научного труда на тему военного планирования в Российской Федерации¹, особенно раздела «Основы теории организации военной службы, комплектования вооруженных сил солдатами, матросами, сержантами и старшинами и подготовки кадров». В нем абсолютно правильно отмечается, что укомплектованность можно оценивать как по количественным, так и по качественным показателям. Приводится и другое бесспорное утверждение: «эти показатели в мирное время влияют на уровень боеспособности войск (сил), а в военное время — на их способность вести боевые действия». Вместе с тем названы только «полнота и гарантированность укомплектованности войск (сил) личным составом, т. е. некомплект, полная укомплектованность или излишек личного состава», т. е. опять используются значения 0 или 1 даже независимо от выслуги лет.

Специалистами ИЭПП было предложено развить содержащееся в военно-теоретическом труде положение о влиянии показателей укомплектованности на боеспособность. Для этого использованы оценки, которые были получены в 2002—2004 г. совместными усилиями специалистов Комитета Государственной Думы по обороне, Главного управления боевой подготовки ВС РФ и Института экономики переходного периода. При этом был введен обобщенный показатель укомплектованности любой рассматриваемой группировки войск (сил), и именно боеспособность отнесена к главным для военной организации качествам — особенно по отношению к воинским частям постоянной готовности и несущим боевое дежурство. Ниже излагаются основные результаты такой оценки, отчасти уже опубликованные в научных изданиях.

Усредненная экспертная оценка боеспособности военнослужащих различного срока службы дала возможность построить аппроксимирующую зависимость, ко-

¹ См.: Основы теории и методологии планирования строительства Вооруженных сил Российской Федерации / Под ред. А.В. Квашнина. М.: Воентехиздат, 2002.

торая отражает постепенное нарастание боеспособности в первый период службы и занятий боевой подготовкой, поддержание боеспособности в дальнейшем и затем спад.

Спад объясняется тем, что после 30 лет на боеспособности начинает сказываться возраст. Не случайно ведь пребывание граждан в призывном контингенте ограничивается в России 27 годами. Так же не случайным является ограничение времени пребывания граждан в мобилизационном ресурсе первой категории (МР1) 35 годами, а кроме того, устанавливается и предельный срок пребывания лиц РМКС на действительной военной службе — до 45 лет и в запасе — до 50 лет. Причина проста. Как следует из многих исследований, после 30 лет у большинства людей наблюдается снижение психических и физиологических качеств, необходимых для выполнения работ, требующих быстрой реакции, силы, выносливости и многого другого, чем должен обладать современный боец. Именно поэтому если считать возможной службу на должностях РМКС после 30-летнего и до пенсионного 45-летнего возраста (есть и такие варианты политики комплектования в мировой практике, например в Канаде), то надо учитывать возрастное снижение коэффициента боеспособности. Сказываются на боеспособности и семейные обстоятельства, характерные для пожилых людей.

Знание коэффициентов боеспособности k в каждом полугодовом интервале прохождения службы — от первого полугодия до общей ее продолжительности на должностях РМКС — позволило сравнивать по показателям боеспособности различные способы комплектования и варианты кадровой политики.

Оказалось, что равноценная по эффективности численность контрактников составляет ориентировочно от 59 до 67% (для разных вариантов кадровой политики) численности призывной системы со сроком службы 2 года. И наоборот, равенство по эффективности между группировками, составленными из контрактников и лиц, проходящих службу по призыву на 2 года, наступает только в том случае, если вторая более чем в полтора раза превосходит первую по фактической численности. Еще больше разница при сопоставлении службы по контракту со службой по призыву на 1 год. Боеспособность контрактников по сравнению с той же численностью служащих по призыву выше в 2,5–2,9 раза.

Если же учесть еще и присущую профессионалам-контрактникам РМКС заинтересованность в сохранности вверенного им оружия, а также боевую слаженность подразделений, в которых они длительное время служат совместно, то превосходство контрактной системы становится еще более явным.

Часто озвучивается другое мнение: служба «за деньги», а не из чувства долга менее эффективна. Однако распространять это мнение на контрактников РМКС из числа соотечественников некорректно. Тогда точно такое же положение следует распространить и на офицеров. Ведь они тоже служат по контракту, и в подавляющем большинстве случаев добросовестно.

Более актуальным является требование, чтобы любая военная служба в мирное время на любой должности достойно стимулировалась как морально, так и материально.

Заметим в связи с этим, что все государства, которые сейчас отказываются от призыва, идут именно по такому пути: переход на добровольный принцип сочетается с привлекательным уровнем денежного довольствия, другими преференциями. Но и те государства, например Германия, которые по-прежнему сохраняют призыв, делают его не слишком длительным и оплачиваемым так, как этого пока не делает Россия по отношению даже к своим контрактникам.

Введенный показатель позволяет сравнивать между собой пропорции между военнослужащими разных категорий и в смешанной системе комплектования с самой главной точки зрения — влияния на боеспособность регулярных войск (сил). Иными словами, он соответствует современным взглядам на управление военным строительством и рекомендован его разработчиками как показатель, который характеризует военную эффективность регулярных войск¹.

Казалось бы, преимущества контрактной системы очевидны. И тем не менее она не внедряется. И главный противодействующий фактор — коррупция. Поэтому была сделана ориентировочная количественная оценка влияния и этого фактора.

Надо сказать, что коррупционные аспекты военной реформы известны многим, но обычно не оцениваются. Например, в 2006 г. открылась «новость» о подведомственном «рынке коррупции» и С.Б. Иванову, бывшему в ту пору министром обороны. Вначале он вынужден был среагировать на факты противозаконного использования труда солдат, проходящих службу по призыву, их начальниками. Это явление было вскрыто правозащитниками, доведено до Уполномоченного по правам человека в РФ, до международных правозащитных организаций. Только после этого появился приказ министра обороны № 428 от 8 октября 2005 г. «О запрещении привлечения военнослужащих к выполнению работ, не обусловленных исполнением обязанностей военной службы». Затем в августе 2006 г. министр обратил внимание на другой коррупционный аспект и сказал следующее: «Я много думал, как изменить систему, чтобы избежать взяток в военкоматах, и пришел к выводу, что одной из мер может стать ротация офицеров. Военкомат должен быть лишь этапом в их службе». Министр подписал приказ о ротации комиссаров и начальников призывных отделов, а также о сокращении количества военкоматов почти на 20%. Судя по докладам правозащитных организаций², оба приказа пока не дали должного эффекта.

Для научного анализа ситуации требовалось разобраться в системе принятия и осуществления управленческих решений (СПОУР), тем более что принимаемые решения, как правило, объявляются оптимальными. А вот в каком смысле этого слова — никто не отвечает. Изучение этого социально-экономического явления давно стало самостоятельным направлением исследований ИЭПП.

Применительно к реформе системы комплектования задача состоит в следующем. Изучаются интересы всех основных субъектов СПОУР. Основанием для того, чтобы рассматривать и учитывать их исходя из первичности интересов граждан и общества, являются Конституция РФ и Закон «О безопасности», предусматривающие следующий порядок жизненно важных интересов: личность, общество, государство. Естественно, только после учета интересов этих субъектов СПОУР следует рассматривать интересы противоправных структур. Их можно и нужно считать негативными, но не учитывать, игнорировать нельзя.

Интересы основных субъектов СПОУР можно выразить некоторым набором частных критериев (целевых функций) K_j , зависящих от подлежащих выбору параметров. Были использованы три нормированные целевые функции $K_j(x)$, где

¹ См.: Воробьев Э., Цымбал В. Система комплектования военной организации государства // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 3. С. 89–97.

² Вахнина Л. Лишний солдат. Незаконное использование труда военнослужащих по призыву в целях, не обусловленных исполнением обязанностей военной службы: Доклад. М.: Всероссийская коалиция общественных организаций «За демократическую АГС», 2006.

x — один из главных рассматриваемых нами параметров — продолжительность службы по призыву, j — порядковый номер субъекта, озабоченного соответствующей целью.

Для **общества** зависимость $K_1(x)$ отражает в обобщенном виде результаты моделирования социально-экономических издержек военной службы. Мы учитывали экономические потери одной части общества из-за отвлечения призываемых граждан от трудовой деятельности на время службы в армии, а также потери другой части общества — на противоправный откуп от этой службы. Расчетные данные подкреплялись результатами опроса общественного мнения. Его выводы однозначны: чем больше срок службы, тем хуже это для большинства граждан, выделяющих из своей среды юношей на службу по призыву или откупающихся от нее.

Для **военной организации** функция $K_2(x)$ характеризует показатель «эффективной численности» РМКС, которая установится после завершения перехода на новую систему комплектования, при которой одна часть военнослужащих будет служить добровольно по контракту, а другая — по призыву в течение x лет. Показатель $K_3(x)$ характеризует заинтересованность структур, живущих на изъемах действующей системы комплектования. С точки зрения общества, этот показатель является отрицательным. Для выявления зависимости использовались упомянутые выше специальные исследования коррупции фондом ИНДЕМ, а также результаты ряда журналистских исследований, установивших среднюю величину взяток и оценочно масштабы коррупции.

Существо задачи, которую неявно решает СПОУР, как мы полагали, состоит в нахождении и установлении компромиссно «наилучших» (для совокупности субъектов) параметров новой системы комплектования и затем в осуществлении перехода от нынешней системы к новой — и тоже «наилучшим» образом.

Заявлений об оптимальности тех или иных рекомендаций (и по параметрам новой системы, и по программе перехода к ней) предостаточно. Скажем конкретнее. Одни должностные лица заявляли, а другие и сейчас продолжают считать, что оптимальными являются прежние 2 года военной службы по призыву, третьи (по настоянию Верховного Главнокомандующего — руководство Минобороны, а с недавних пор и «Единая Россия») — что оптимален 1 год. Нам кажутся убедительными преимущества срока службы 0,5 года с единственным назначением — для обучения основам военной специальности и отбора на службу по контракту. Эту же точку зрения поддерживали такие разные политические силы, как СПС и «Российская партия жизни». Партии «Яблоко», «Гражданская сила» и «Демократическая партия» считают оптимальным полный отказ от призыва ($x = 0$).

Далее анализировался вопрос: а существуют ли такие сочетания частных критериев субъектов СПОУР, при которых каждое из перечисленных выше утверждений справедливо в смысле оптимальности срока службы?

Существо задачи и действий исследователей при поиске ответа на этот вопрос состоит в следующем. Считая каждое заявленное кем бы то ни было утверждение о предпочтительности или оптимальности предлагаемого управленческого решения результатом «неявной оптимизации», мы ставили перед собой задачу «проявить» это решение с помощью специальной процедуры, иными словами, выясняли условия, при которых заявляемые субъектами СПОУР в качестве «оптимальных» управленческие решения (в частности, параметр x) действительно оказываются оптимальными в строгом смысле этого слова.

Опуская методологические подробности решения, представленные в ряде публикаций¹, изложим главные результаты. Из рассмотрения пары субъектов СПОУР «общество — армия» следует, что:

- прежняя система комплектования, если предполагать, что она отражала результат компромисса между интересами общества и интересами военной организации, фактически игнорировала интересы общества, поскольку оптимальным $x^o = 2$ оказывается лишь тогда, когда интересы военной организации считаются почти в 18 раз более значимыми, чем интересы общества;
- при сокращении продолжительности службы до $x^o = 1$ это означает, что весомость интересов военной организации будет понижена, но все равно окажется более чем вчетверо превышающей интересы общества;
- только при сокращении срока службы до $x^o < 0,5$ произойдет признание сопоставимости интересов армии и общества.

Аналогичное рассмотрение пары «общество — противоправные структуры» дает иные результаты.

Во-первых, баланс интересов общества и паразитирующих структур возможен только при учете противоположности их интересов. Обществу, да и государству противодействуют структуры, для которых тем лучше, чем хуже обществу.

Во-вторых, вблизи нынешнего значения срока службы $x^o = 2$ интересы этих структур, как оказывается, скрытно «сбалансированы» с большим весом по абсолютной величине, чем интересы общества.

При достижении срока службы $x^o = 1$ наступит баланс интересов, и только при $x^o = 0,5$ интересы противоправных структур будут заметно «ущемлены».

Решение задачи для трех субъектов СПОУР объяснило психологическую особенность многозначности решения обратной оптимизационной задачи. Она позволяет лоббистам противоправных структур прятать истинные мотивы отстаивания того или иного значения срока службы. Об этом косвенно свидетельствуют неудачи многочисленных попыток изменить систему комплектования военной организации России, которые, как уже не раз отмечалось, начались в конце 1992 г., но до сих пор остаются безуспешными. Проявилось это и в ходе обсуждения в 2006 г. законопроекта о сокращении срока службы до одного года и одновременной отмене ряда отсрочек, в частности для молодых отцов. Эта отмена отсрочки увеличила их мотивацию к противоправному откупу, т. е. будет выгодна только противоправным структурам. Так противоправные структуры парировали снижение их «выгод», происходящее в результате сокращения продолжительности военной службы. Таковы в совокупности результаты «проявления» различных декларируемых вариантов оптимальности срока военной службы.

Аналогичным образом в рассматриваемой нами прикладной задаче была проверена оптимальность и ряда других параметров. В их числе, например, срок завершения перевода регулярных войск (сил) в Российской Федерации на добровольный принцип комплектования по контракту. И в этом случае результат оказался содержательно таким же, как при анализе оптимальности продолжительности службы по призыву: чем с меньшим весом учитываются интересы общества, чем большую уступку общество сделает противоправным структурам, тем позже произой-

¹ См.: Цымбал В. Неявная оптимизация социально-экономических систем и методы ее проявления с их иллюстрацией на примере военной реформы // Математическое и компьютерное моделирование социально-экономических процессов: Сборник статей. Вып. 4. М.: ЦЭМИ РАН, 2007. С. 52—70.

дет завершение перехода на контракт всех регулярных войск (а возможно, и никогда не произойдет).

Однако выявить действие коррупционных сил мало. Обязательно нужен анализ долговременных последствий. Для этого использовалась иная, имитационная математическая модель, учитывающая основные факторы, воздействующие на систему комплектования, требования Президента РФ и чаяния общества. Описание модели опубликовано в выпуске трудов ИЭПП¹. Там же опубликованы моделировавшиеся варианты кадровой политики, результаты моделирования численности военнослужащих, а также финансово-экономических характеристик. Оказалось, что допущенная сейчас уступка коррупционерам негативно скажется не только в ближайшие годы (возможен социальный взрыв), но и в отдаленном будущем, когда придется решать проблемы обеспечения жильем и пенсиями нынешних военнослужащих.

Общий вывод из анализа реализации ФЦП и влиявших на нее факторов, которые продолжают действовать до сих пор, состоит в простейшей рекомендации. Есть все основания к тому, чтобы для успешного завершения перехода военной организации России на современную, эффективную систему комплектования нынешний Верховный Главнокомандующий Вооруженными силами РФ вернулся к процитированной нами выше оценке предложений ИЭПП, сделанной в 2001 г. и принял соответствующее политическое решение.

25.3. Реструктуризация оборонной промышленности

Реструктуризация и конверсия оборонной промышленности принадлежат к числу главных составляющих российской экономической реформы. Пережив в 1990-е годы несколько этапов конверсии, 2000 год страна встретила с Федеральной целевой программой (ФЦП) реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998—2000 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 625².

На момент ее принятия в оборонно-промышленный комплекс официально входило 1749 предприятий и организаций. В ходе выполнения программы их планировалось сократить до 667, т. е. почти в 2,6 раза. Серьезные сомнения в реальности достижения подобных целей всего за три года³ возникли с самого ее начала, и даже продление действия программы на 2001 г. не помогло заметно улучшить ее результаты — цели ФЦП достигнуты не были.

Нерешенными остались и такие задачи, как создание современных действенных механизмов управления и контроля; обеспечение внутренней консолидации оборонной промышленности, избавление ее от структурной избыточности; повышение экономической отдачи от используемой государственной собственности.

Для решения перечисленных и ряда других проблем в 2001 г. были разработаны «Основы политики России в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», а также новая ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002—2006 гг.)», шансы на успешное выполнение которой ввиду ее большей продолжительности (5 лет) были выше, чем у 3-летней предшественницы. Этими документами предусматривалось сократить число оборонных предприятий и организаций с 1700 до

¹ См.: Проблемы и практика перехода военной организации России на новую систему комплектования / Под ред. Е.Т. Гайдара, В.И. Цымбала. М.: ИЭПП, 2004. С. 283.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. Ст. 3081.

³ См.: *Перевалов Ю.* Конверсия в России — несбывшиеся надежды // Вопросы экономики. 1999. № 7. С. 71—85.

1300 и создать на их базе 50—60 холдингов, специализирующихся на производстве военной техники и вооружений, на основе исторически сложившейся кооперации или с учетом географического фактора. В последующем планировалось интегрировать эти структуры в еще более крупные гражданско-военные объединения.

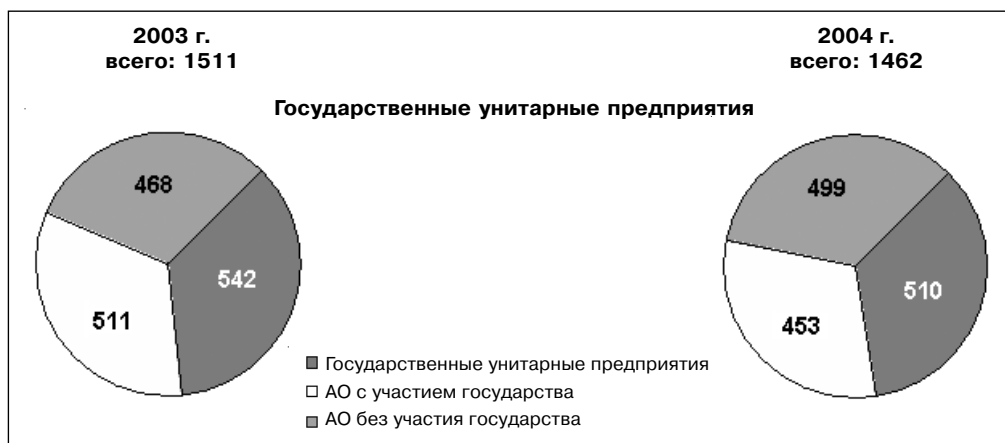
Доля оборонной промышленности в структуре российской промышленности в 2004 г. показана на рис. 25.2.



Источник. Телеинформационная сеть ВПК. <http://ia.vpk.ru>

Рис. 25.2. Структура производства по отраслям промышленности России в 2004 г., %

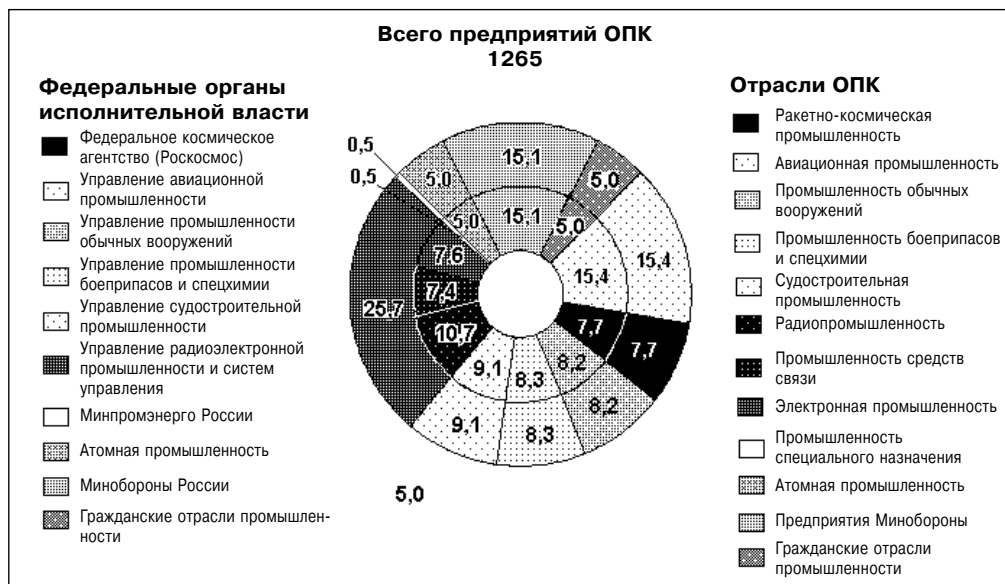
Изменение структуры собственности в российской оборонной отрасли в 2003—2004 гг. показано на рис. 25.3.



Источник. Телеинформационная сеть ВПК. <http://ia.vpk.ru>

Рис. 25.3. Структура собственности в оборонной промышленности в 2003—2004 гг.

К началу 2006 г. в Сводном реестре предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК) осталось 1265 предприятий и организаций. Их распределение по федеральным органам исполнительной власти и отраслям оборонной промышленности представлено на рис. 25.4.



Источник. Телеинформационная сеть ВПК. <http://ia.vpk.ru>

Рис. 25.4. Ведомственно-отраслевая структура российского ОПК по числу предприятий в 2005 г., %

Финансовое состояние предприятий оборонной промышленности и распределение числа убыточных предприятий по отраслям в 2005—2006 гг. показаны на рис. 25.5 и 25.6.

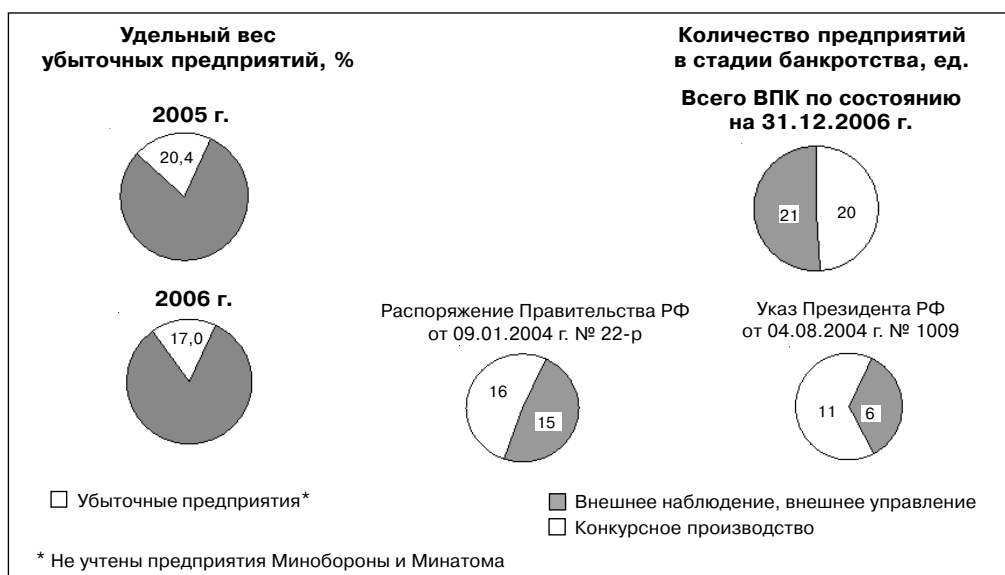
К исходу 2006 г. Минпромэнерго — государственному заказчику-координатору ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002—2006 гг.)» — удалось создать 27 интегрированных структур. Естественно, что часть их числилась лишь на бумаге — об их создании было объявлено указами Президента РФ только в 2006 г. Кроме того, были образованы 19 казенных предприятий из 20 планировавшихся.

Тем не менее полностью достичь целей, поставленных перед ФЦП, в очередной раз не удалось. Состояние предприятий ОПК, характер и темпы их развития, а также способы выстраивания взаимоотношений с основными заказчиками — российскими «силовыми» ведомствами таковы, что это стало серьезной угрозой для национальной безопасности страны. По мнению 43% руководителей предприятий, опрошенных в 2002 г., управление отраслью «парализовано непрерывными перестройками»¹.

В 2005 г. в рамках административной реформы в интересах решения рассматриваемой проблемы в России была создана Федеральная служба по оборонному заказу.

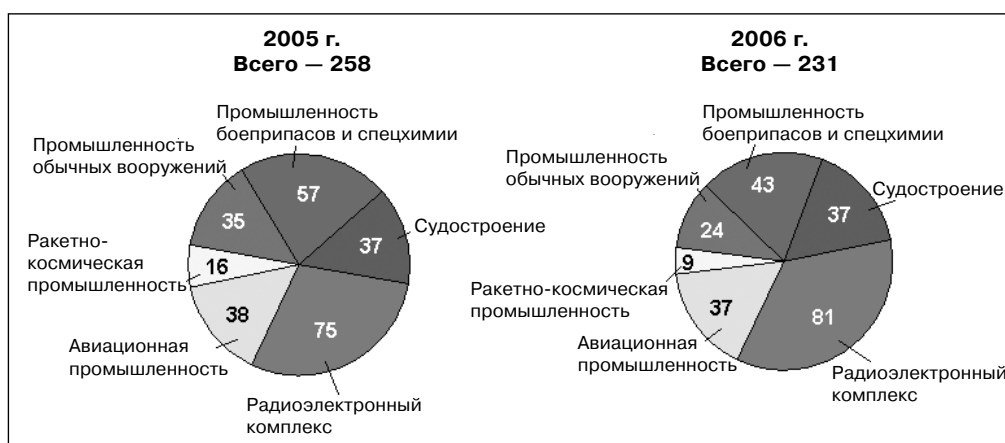
¹ Рывкина Р.В., Денисова Ю.С., Коленникова О.А. и др. Оборонные предприятия России в 2003 году — противоречивость перемен. М.: ИСПЭН РАН, 2003. С. 5.

зу Минобороны (Гособоронзаказ) и сформирована система единого заказчика на базе Управления начальника вооружения в Минобороны. И наконец, в марте 2006 г. взамен существовавшей с 1999 г. Комиссии Правительства РФ по военно-промышленным вопросам (ВПК) указом Президента РФ была создана Военно-промышленная комиссия при Правительстве РФ, весьма существенно совпадающая по полномочиям, стилю и идеологии со своей советской предшественницей.



Источник. Телеинформационная сеть ВПК. <http://ia.vpk.ru>

Рис. 25.5. Финансовое состояние предприятий ОПК в 2005—2006 гг., %



Источник. Телеинформационная сеть ВПК. <http://ia.vpk.ru>

Рис. 25.6. Распределение числа убыточных предприятий по отраслям ОПК в 2005—2006 гг.

Тем не менее продолжает наблюдаться вопиющее несоответствие между темпами роста финансовых вложений в оборонную промышленность и темпами роста производства. Если в 2003—2006 гг. гособоронзаказ увеличивался в среднем на 15—20% в год, то объемы производства росли ежегодно лишь на 6,5%. И что примечательно, при равных затратах для зарубежных заказчиков продукции производится больше, а зачастую лучшего качества, чем для собственных Вооруженных сил. Причину этого никак не могут понять в Счетной палате РФ¹.

В октябре 2006 г. Правительством была принята очередная ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса на период 2007—2010 годов и на период до 2015 года», а Президент России утвердил Государственную программу вооружения на 2007—2015 гг., на выполнение которой из государственного бюджета было предусмотрено ассигновать около 4,9 трлн руб. В процессе работы над программой вооружения правительству пришлось существенно умерить аппетиты «силовиков», которые, по признанию представителей самого Минобороны, на 7 трлн руб. превысили возможности государства. Очевидно, поэтому программа была принята на год позже положенного срока, впрочем, как и ее предшественница — Государственная программа вооружения на 2001—2010 гг., подписанная президентом в январе 2002 г.

Судя по публикациям в СМИ, выполнение новой программы вооружения уже натывается 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 и военной техники и в работе предприятий оборонной промышленности много. Приведем некоторые. За последние три года стоимость стратегической баллистической ракеты «Тополь-М» возросла более чем вдвое. Это существенно превышает общий уровень инфляции. Следовательно, увеличение расходов на закупку не повышает объемы закупок. 7 ракетных комплексов в год так и останутся реальным темпом обновления наступательных стратегических средств наземного базирования, что не соответствует прогнозируемым темпам выбытия стратегических ядерных средств из-за их старения. Передача заказа на разработку баллистической ракеты морского базирования «Булава» в руки традиционного разработчика ракет наземного базирования вместо декларировавшейся экономии средств за счет унификации привела не только к их перерасходу, но и к срыву сроков принятия на вооружение новых подводных ракетносцев проекта «Борей».

Разделяемый многими тезис, рефреном проходящий по всем ФЦП реструктуризации оборонной промышленности, о том, что она является локомотивом, который вывезет родственные сектора гражданского машиностроения на мировой уровень высоких технологий, не является безусловно правильным. Он реализуется лишь при соблюдении условий конкуренции, независимом гражданском контроле и научном обосновании.

В завершение отметим, что проблемы развития оборонной промышленности также наткнулись на издержки кадровой политики. По словам главы госкорпорации «Ростехнологии» С. Чемезова, 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 вы-

¹ См.: От аудита ресурсов к аудиту результатов // Российская газета. 2006. 11 июля.

полнить поставленные перед ними задачи. Например, Северодвинское машиностроительное предприятие не может выполнить заказ Индии по переоборудованию авианосца «Адмирал Горшков». Заводу банально не хватает сварщиков.

Для исправления ситуации предложено возродить систему государственных профессионально-технических училищ и техникумов, а также стимулировать студентов технических вузов, чтобы после получения диплома они стремились на предприятия ВПК. Привлекательность можно обеспечить, к примеру, предоставлением служебного жилья. Но есть и другие предложения, пока не нашедшие понимания в Государственной Думе: либо восстановить отсрочку от военной службы для работников оборонных предприятий, либо приравнять работу на этих предприятиях к альтернативной гражданской службе.

В целом меры, принимаемые российским Правительством по реструктуризации обороной промышленности, носят неоднозначный характер. Организация «дирекции единого заказчика» в виде соответствующих федеральных структур, скорее всего, сможет добиться положительных сдвигов в унификации вооружений и военной техники для военной организации страны в целом. Однако создание вертикально-интегрированных промышленных структур приведет, с одной стороны, к монополизации, что однозначно скажется на росте цен на вооружение и военную технику, с другой — к тому, что увеличатся управленческие издержки, а доходы окажутся в практически бесконтрольном ведении менеджеров этих структур.

25.4. Финансирование военных расходов

В условиях бюджетного профицита 2000—2007 гг., возросшего за это время со 103 до 1 трлн 797 млрд руб., впервые за постсоветское время сложились благоприятные условия для проведения военной реформы в стране. Однако воспользоваться тем, что финансовые ограничения на этот период перестали быть определяющими, российскому руководству практически не удалось. В дело вступили другие ограничения, институционального и политического характера, присутствие которых часто не учитывается.

Так, несмотря на то что условия для финансирования военных расходов по сравнению с 1990-ми годами качественно изменились, бюджетное планирование в Минобороны и иных ведомствах, имеющих в ведении войска, продолжало идти по накатанному пути. В России, экономика которой переходит к рынку, в военном секторе долгое время сохранялся и сейчас еще отчасти действует механизм госплановского типа. Главное в нем не цели, которые должны быть достигнуты, и не бюджет, а программы и планы, которые следует выполнять любой ценой, так как в них зафиксирован баланс групповых интересов. Для гарантии исполнения эти программы утверждаются на высоком политическом уровне, как правило, указами Президента РФ.

На практике же, поскольку по Конституции бюджет принимается в виде закона, а федеральные законы имеют ранг выше, чем указы Президента РФ, подобные гарантии зачастую не действуют. Поэтому планы военного строительства и программа вооружения оказываются всего лишь ориентирами, принимаемыми с той или иной степенью полноты во внимание при разработке, а затем и при утверждении федерального бюджета. И это правильно, поскольку долговременные программно-плановые документы при их разработке не могут предвосхитить на несколько лет вперед изменения, которые регулярно происходят как в самой

стране (в экономике, науке, технике), так и за ее пределами. Однако на протяжении 2000—2007 гг. российские военные планы и программы продолжали сохранять формы, унаследованные еще с советских времен и в то время неизбежно привязанные к пятилетним циклам планирования. А в российском Минобороны в конце 2007 г. все еще продолжал действовать приказ министра обороны СССР 1990 г. № 200 «О введении в действие Классификации расходов по смете Министерства обороны СССР»¹.

При этом глубина бюджетного планирования на протяжении почти всего рассматриваемого периода составляла год (первый трехлетний федеральный бюджет, как известно, был принят в 2007 г.). Таким образом, закладываемая еще на этапе планирования неэффективность финансирования усугублялась его близорукостью при исполнении военных расходов бюджета. Лишь в ноябре 2007 г. правительственным постановлением «О государственном оборонном заказе на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» было разрешено заключать контракты на срок до трех лет на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, предусмотренных в госзаказе, а на продукцию с длительным производственным циклом — на весь срок реализации Государственной программы вооружения на 2007—2015 гг. и федеральных целевых программ.

Следующее важное ограничение. В России, как раньше и в СССР, считалось и продолжает считаться, что большая часть военных расходов должна быть засекреченной, поскольку в них «отражаются» программы и планы, являющиеся государственной тайной. Однако руководство страны до определенного времени разделяло мнение об особой важности прозрачности для российского бюджетного процесса. Так, Президент РФ в 2002 г. согласился с предложением раскрыть ряд ранее секретных данных, касающихся расходов бюджета на оборону. Именно поэтому федеральные бюджеты 2003—2005 гг. отличаются беспрецедентно высоким для нашей страны уровнем открытости в части детализации финансирования гособоронзаказа в интересах Минобороны, МВД и ФСБ. Еще в мае 2004 г., обращаясь с Посланием Федеральному Собранию, В. Путин продолжал считать, что «прозрачная военная экономика — это необходимое условие реформы»².

К сожалению, все это уже в прошлом. Бюджетная реформа 2004—2007 гг., ставившая задачу перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, в части военных расходов не смогла интегрировать в бюджетный процесс реально существующие планы и программы, а с точки зрения прозрачности бюджетных расходов оказалась фактически контрреформой.

В ходе указанной реформы был продекларирован переход к более полному учету требований международных стандартов бюджетной классификации. В частности, после внедрения Классификации функций органов государственного управления (КФОГУ) — с 2000 г. элемента Системы национальных счетов ООН 1993 г., поддержанного Международным валютным фондом, в федеральном бюджете начиная с 2005 г. хотя и произошла формальная консолидация военных расходов Российской Федерации в разделе «Национальная оборона» бюджетной классификации, значительная часть расходов силовых ведомств оказалась выведена в разделы «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации», «Здравоохранение и спорт» и др., после чего расходы по этим разделам стали частично закрытыми. Еще в 1998 г. расходы на образование и здраво-

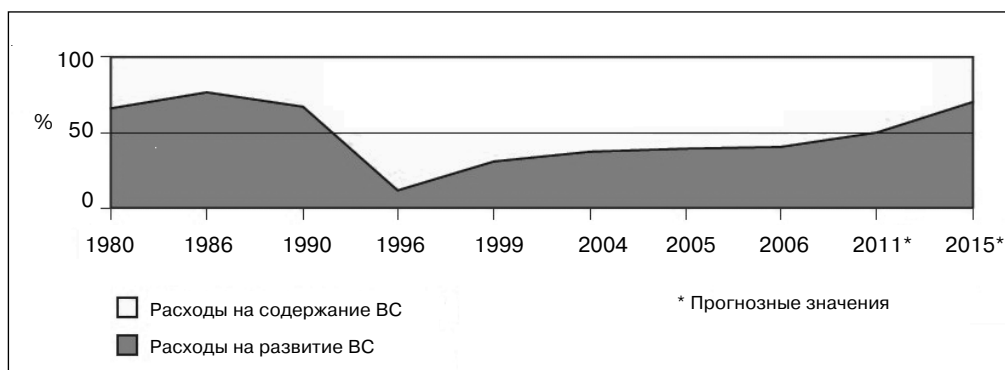
¹ Красная звезда. 2008. 5 февр. С. 2.

² Путин В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, 26 мая 2004 г. // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml>

охранение в разделе «Национальная оборона» были на уровне 0,01% ВВП, а в 2006 г. военные расходы на здравоохранение, спорт и образование вне раздела «Национальная оборона» достигли уже 0,26% ВВП. Очевидно, что учет требований международных стандартов был на самом деле использован как удобный предлог для сокрытия части военных расходов в ранее «мирных» бюджетных разделах.

Это принципиальное изменение не стало последним. С бюджета 2006 г. перестала публиковаться структура гособоронзаказа, а в апреле 2007 г. в рамках принятого еще в 1998 г. Бюджетного кодекса появилась на свет новая классификация расходов бюджета с крайне расплывчатыми, бессодержательными наименованиями статей и видов расходов, еще более затруднившими любой контроль за военными расходами. Эта тенденция достигла вершины в проекте бюджета на 2008—2010 гг., торжественно подписанного на 5 месяцев раньше установленных сроков — в июле 2007 г. В нем в нарушение Бюджетного кодекса не были опубликованы полные суммы ассигнований по всем разделам классификации расходов федерального бюджета¹, т. е. в результате непрерывного реформирования российский федеральный бюджет в определенной мере вернулся к советскому образцу, что оказалось довольно неожиданным результатом для большинства реформаторов.

Аллокационная политика российского Правительства в отношении военных расходов в рассматриваемый период подчинялась стратегическому решению Совета безопасности РФ 2000 г.² добиться качественного изменения в уровне развития Вооруженных сил к 2016 г., используя в качестве простого и всем понятного показателя доли капитальных расходов (расходов на развитие). Намеченная тогда политика борьбы с так называемым проеданием финансовых средств показана на рис. 25.7.



Источник. Куделина Л. Оборонный бюджет: приоритеты и особенности // Российское военное обозрение. 2006. № 1. С. 18.

Рис. 25.7. Соотношение расходов на развитие и содержание Вооруженных сил

Хотя на первый взгляд этот подход может показаться (и кажется большинству) рациональным, тем не менее он рождает ряд вопросов. Например, действует ли в данном случае принцип «чем больше, тем лучше» или, другими словами, какой вид кривая на рис. 25.7 примет в неопределенном будущем? Должна ли она продолжать идти вверх, горизонтально или же будет направлена вниз?

¹ Кроме раздела «Охрана окружающей среды», не предусматривавшего секретных расходов.

² Судя по всему, принятому 11 августа и подтвержденному на повторном заседании 9 ноября.

Следующие вопросы касаются того, в какой мере творцы этой политики оказались способны сделать критические выводы из прошлого и не пытаются ли сознательно или подсознательно воспроизвести грубые ошибки тех лет типа сомнительного достижения 1986 г., когда доля военных расходов «на развитие» достигла 75%? Ведь подобные меры, связанные с распространением в некоторых российских властных кругах своеобразного мифа о «золотом веке» отечественного военно-промышленного комплекса, когда будто бы отсутствовали финансовые ограничения¹, толкают страну вновь и вновь наступать на одни и те же грабли.

Независимо от ответов на эти вопросы несомненно то, что одной из основ указанной политики оказывается крайне расплывчатое понятие «проедание», заимствованное из бытовой лексики. Использование подобного понятия-метафоры свидетельствует прежде всего об отсутствии точного, структурированного знания в данной области, о том, что целеполагание здесь основано на упрощенном представлении, не соответствующем реальной сложности мира.

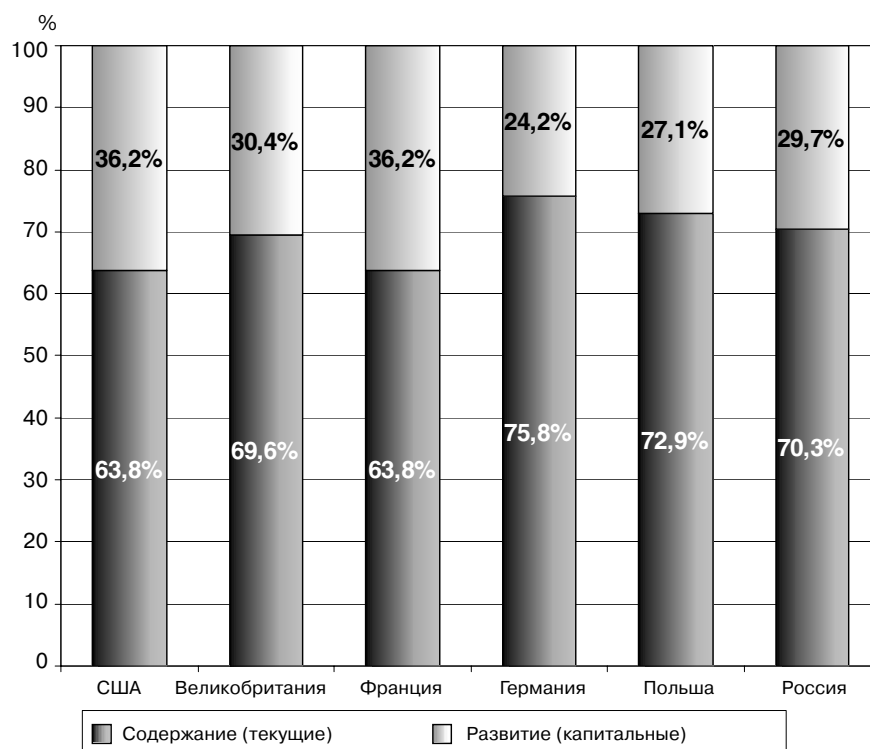
В качестве второй основы этой политики выступает тезис отставания России от «общемировой практики». Характерным примером аргументации, предлагаемой обществу в связи с этим, является известное заявление в 2005 г. Ю. Балувевского, бывшего в ту пору начальником Генерального штаба Вооруженных сил РФ: «Весь мир развивается по схеме: около 60 процентов идет на приобретение вооружения, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и где-то процентов 30—40 — на денежное довольствие и вопросы, связанные с материальным обеспечением и боевой подготовкой войск»². На первый взгляд сказано серьезно и авторитетно. Но это только на первый взгляд; к сожалению, есть серьезные основания полагать, что генерал не прав и ситуация на самом деле диаметрально противоположна им заявленной (рис. 25.8). Похоже, что начальник российского Генерального штаба или не относил в 2005 г. ведущие страны НАТО к развитым по общемировой схеме, что маловероятно, или, действуя *стратегически*, повторил то, что от него и его подчиненных хотели слышать и слышали авторы рассмотренной нами выше политики (см. рис. 25.7).

Анализ реализации аллокационной политики в отношении военных расходов по официальным данным российского правительства, представляемым ежегодно в ООН, показывает, что их инвестиционная составляющая растет за счет эксплуатационных расходов. Так, если в 2000 г. (рис. 25.9) на эксплуатацию и техническое обслуживание приходилось 34,2% всех расходов, то в 2007 г. (рис. 25.10) доля этих расходов сократилась до 26,2%, или ровно на 8 п. п. Доля расходов на содержание личного состава с 2000 г. практически не изменилась.

Главный целевой показатель за 8 лет вырос на 9,4 п. п., при этом его максимальное значение было достигнуто в 2005 г. (35,1%), после чего он начал монотонно снижаться. При этом следует заметить, что в условиях фактического отсутствия официально публикуемой статистики по структуре российских военных расходов для внутреннего пользования те значения целевого показателя, которые сообщаются в средствах массовой информации по результатам пресс-конференций официальных лиц, отличаются от передаваемых в ООН не менее чем на 5 п. п. в большую сторону.

¹ См.: Куделина Л. Оборонный бюджет: приоритеты и особенности // Российское военное обозрение. 2006. № 1. С. 18.

² Цит. по: Черняк И., Гаврилов Ю. Юрий Балувевский: С НАТО воевать не собираемся // Российская газета. 2005. 1 нояб. С. 10.



Источник. Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. ООН, 2004—2005.

Рис. 25.8. Структура расходов на содержание и оснащение вооруженных сил ряда стран в 2004 г.

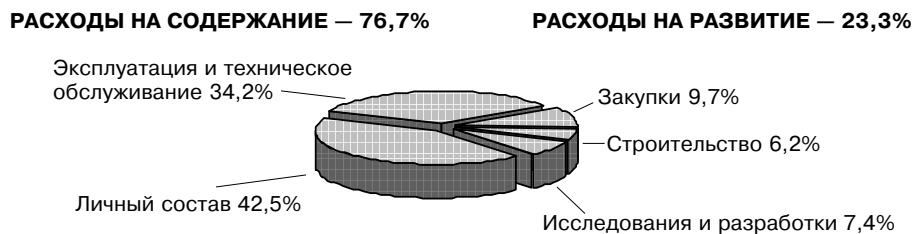
В целом же динамика отечественных военных расходов в период 2000—2007 гг. (табл. 25.2) подтверждает правоту тех¹, кто еще в 2000 г. предупреждал о бессмысленности наращивания военных расходов без реформы институтов, унаследованных Россией от советского прошлого. Весь видимый многократный рост этих расходов оказался полностью сведен на нет неуправляемым ростом цен на продукцию военного назначения². Использование в качестве основного показателя развития Вооруженных сил соотношения капитальных и текущих расходов весьма сомнительно. Такая упрощенная дихотомия расходов на оборону приводит к механическому наращиванию расходов на развитие, которые вследствие этого все в большей степени *омертвляются*. С учетом же данных о фактической динамике расходов федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» расходы на содержание военнослужащих и боевую подготовку сокращаются не только в относительном выражении, но и в абсолютном.

Реализация указанной аллокационной политики на протяжении многих лет и является объективной основой многочисленных негативных эффектов в сфере обороны страны, связанных с проблемами оснащения и комплектования Воору-

¹ См.: Шлыков В. Неизбывный комплекс // Итоги. 2000. 9 мая.

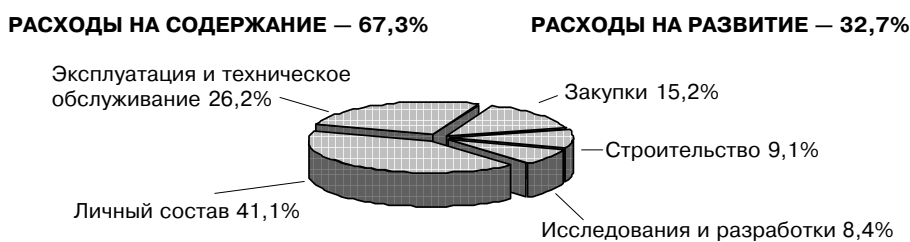
² С учетом использования для получения оценок расходов в постоянных ценах дефлятора расходов на конечное потребление государственного управления.

женных сил, с вымыванием из них «человеческого капитала» и ростом преступности. Традиционно лелеемая, фетишизированная секретность не только охраняет свободу воли сторон в военных контрактах, но и обеспечивает запретительные уровни транзакционных и информационных издержек, совершенно исключая переключение оборонного сектора на инновационный тип развития.



Источник. Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. ООН, 2001.

Рис. 25.9. Структура военных расходов России в 2000 г.



Источник. Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. ООН, 2008.

Рис. 25.10. Структура военных расходов России в 2007 г.

Таблица 25.2

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2000—2007 гг.

Показатель	Год								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	—	—	—	—	—	44,3	77,7	91,3	
в сравнимой бюджетной классификации	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	850,2	
Общие прямые военные расходы ^г	270,4	283,4	353,1	456,5	544,5	759,6	992,5	1201,4	
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^д	304,6	329,6	455,6	594,6	630,7	844,4	1079,0	1362,6	
2. В реальном выражении (в ценах 2007 г.)^е, млрд руб.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	874,4	840,8	789,9	797,9	805,8	874,8	825,7	831,9	
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	955,2	728,5	759,8	796,1	800,9	870,6	830,9	839,1	
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	66,6	94,1	91,3	
в сравнимой бюджетной классификации	955,2	728,5	759,8	796,1	800,9	937,2	925,1	930,4	
Военные расходы, по данным ООН	924,2	999,1	871,5	1002,8	935,1	1001,0	995,6	850,2	
Общие прямые военные расходы	1233,3	961,6	944,3	1024,1	1020,4	1143,4	1202,0	1201,4	
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1389,3	1118,3	1218,3	1333,9	1181,9	1271,7	1306,6	1362,6	

Продолжение табл. 25.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. В реальном выражении (в ценах 2000 г.), млрд руб.								
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	191,7	184,3	173,2	175,0	176,7	191,8	181,0	182,4
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:								
в текущей бюджетной классификации	209,4	159,7	166,6	174,6	175,6	190,9	182,2	184,0
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	14,6	20,6	20,0
в сравнимой бюджетной классификации	209,4	159,7	166,6	174,6	175,6	205,5	202,8	204,0
Военные расходы, по данным ООН	202,6	219,1	191,1	219,9	205,0	219,5	218,3	186,4
Общие прямые военные расходы	270,4	210,9	207,1	224,6	223,7	250,7	263,6	263,4
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	304,6	245,2	267,1	292,5	259,2	278,7	286,5	298,8
4. Военное обременение экономики, % ВВП								
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,62	2,77	2,73	2,69	2,52	2,69	2,54	2,52
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:								
в текущей бюджетной классификации	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,67	2,55	2,54
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	0,20	0,29	0,28
в сравнимой бюджетной классификации	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	3,07	3,06	2,58
Общие прямые военные расходы	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	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	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	44,4	47,5	53,4
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:								
в текущей бюджетной классификации	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	44,2	47,9	53,8

Окончание табл. 25.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	3,4	5,4	5,9
в сравнимой бюджетной классификации	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	54,5
Общие прямые военные расходы	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	42,6	40,2	49,2	57,1	53,0	64,5	75,2	87,4
<i>Справочно</i>								
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	137,6	116,5	115,5	114,0	120,1	119,2	115,8	113,5
Дефлятор расходов на конечное потребление государственного управления ^ж , % к предыдущему году	153,6	134,4	126,9	119,2	119,7	124,5	124,3	121,1
Паритет покупательной способности ^з , руб./долл.	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	13,09	14,34	15,59

^а Для 2007 г. — предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 04—09 и 11 федеральных бюджетов 2005—2007 гг.

^в Суммарно с расходами на гражданскую оборону.

^г В том числе на содержание внутренних войск, пограничников, войск гражданской обороны и других элементов военной организации.

^д С пенсиями военнослужащим, расходами на утилизацию вооружения и военной техники (в том числе химического оружия).

^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—2006 гг.; Национальные счета России в 1997—2006 годах: Стат. сб. М.: Росстат, 2005—2008; Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001—2008 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

Часть V

Процессы социального развития и общественные институты

Глава 26

Российские промышленные предприятия на рынке труда¹

Введение

Траектория развития российского рынка труда распадается на два четко очерченных этапа. Первый (1991—1998) стал отражением глубокой трансформационной рецессии, которая растянулась почти на целое десятилетие и сопровождалась сокращением занятости, ростом открытой безработицы, снижением продолжительности рабочего времени и резким падением реальной заработной платы. Второй (1999—2007) связан с продолжающимся уже более восьми лет энергичным посттрансформационным подъемом, в условиях которого все основные индикаторы рынка труда начали быстро улучшаться².

Предпринимательские опросы позволяют взглянуть на этот сложный и неоднозначный процесс с точки зрения предприятий — экономических агентов, формирующих спрос на труд. Эмпирический материал для такого анализа предоставляют обследования «Российского экономического барометра» (РЭБ), которые регулярно проводятся в течение более чем полутора десятка лет (с конца 1991 г.). Респондентская сеть РЭБ включает свыше 500 промышленных предприятий основных отраслей и регионов России; ежемесячно заполненные анкеты поступают примерно от 200 участников (опросы ведутся по почте). Хотя выборка постепенно

¹ Некоторые из выводов данной главы по проблеме дефицита рабочей силы отличаются от выводов, представленных в главе 21. Эти различия связаны отчасти с различиями в используемой авторами статистической базе, отчасти — с особенностями интерпретации данных. Редакция считает полезным специально подчеркнуть неполное совпадение позиций по этому важному вопросу современной экономической политики. Надеемся, что совместная публикация двух данных разделов будет способствовать дальнейшим плодотворным дискуссиям и углублению нашего понимания динамики на российском рынке труда.

² Особенности российской модели рынка труда рассматриваются в работах: *Капелюшников Р.* Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ-ВШЭ, 2001; *Gimpelson V. and Lippoldt D.* The Russian Labor Market: Between Transition and Turmoil. London: Rowman and Littlefield, 2001; Российский рынок труда: путь от кризиса к восстановлению. Доклад Всемирного банка. Вашингтон: Всемирный банк, 2002; Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991—2000) / Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2002; Какой рынок труда нужен российской экономике (перспективы реформирования системы трудовых отношений). Под ред. Р. Капелюшникова. М.: ОГИ, 2002; Нестандартная занятость в российской экономике. Под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшникова. М.: ГУ-ВШЭ, 2006; Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. Под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшникова. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

обновляется, она сохраняет преемственность и по многим важнейшим параметрам может считаться репрезентативной¹. Данные РЭБ содержат значительный объем информации о факторах, влияющих на поведение российских промышленных предприятий на рынке труда на различных этапах переходного процесса, в том числе о проблемах, которые стоят перед ними в настоящее время.

В данной главе мы попытаемся представить обобщенную картину политики занятости и оплаты труда на российских промышленных предприятиях, выбрав в качестве центральной проблему избытка/нехватки рабочей силы. Как известно, в процесс рыночных преобразований российская экономика вступила с огромным навесом излишней занятости, который сохранялся не только на протяжении всего кризисного, но и на большей части посткризисного периода. Однако в самые последние годы появились признаки того, что проблема избытка трудовых ресурсов утратила прежнее значение, и ей на смену пришла проблема их нехватки.

Мы попытаемся выяснить, в какой мере это действительно так, рассмотрев сложившуюся ситуацию под несколькими различными углами зрения. Во-первых, мы проследим, как менялись представления предприятий — респондентов РЭБ о степени их *обеспеченности трудовыми ресурсами*. Во-вторых, рассмотрим основные *ограничения на рынке труда*, с которыми им приходилось сталкиваться. В-третьих, представим оценки, характеризующие темпы и структуру наблюдавшегося на них *движения рабочей силы*. И, наконец, в-четвертых, проанализируем те изменения, которые прослеживались в трех ключевых показателях их экономической деятельности, связанных с использованием труда, — *уровне производительности труда, реальной заработной плате и удельных издержках на рабочую силу*. Очевидно, что без детального обсуждения этого круга вопросов общие закономерности функционирования российского рынка труда едва ли могут быть выявлены и поняты. Хотя во многих случаях мы будем описывать тренды за весь переходный период, в центре нашего внимания будет находиться посткризисная ситуация и, прежде всего, наблюдения, относящиеся к 2006—2007 гг.²

Следует оговориться, что тенденции, характерные для промышленности, не всегда являются представительными для всего российского рынка труда в целом. Какие-то из выявляемых для нее трендов (например, динамика заработной платы или особенности движения рабочей силы) совпадают с теми, что прослеживаются в других секторах экономики, какие-то (скажем, динамика занятости) с ними явно расходятся. В некоторых случаях из-за отсутствия опросных данных (например, о текущей или ожидаемой нехватке рабочей силы) оказывается вообще невозможно сказать, как изменения в промышленности соотносятся с изменениями в других секторах. Это несомненно накладывает определенные ограничения на возможность обобщения получаемых выводов. Однако промышленность по-прежнему остается если не ядром, то главным «мотором» отечественной экономики. Поэтому анализ политики занятости и заработной платы промышленных пред-

¹ Подробное описание выборки (включая распределение предприятий-участников по отраслям, размерам, формам собственности и т. д.) см. в квартальных бюллетенях, издаваемых РЭБ: Российский экономический барометр: тесты, оценки и прогнозы хозяйственной ситуации. М.: ИМЭМО РАН (различные выпуски).

² Характеризуя посткризисный период, мы будем употреблять термины «подъем» и «оживление» как равнозначные, хотя с теоретической точки зрения это, конечно, не вполне корректно. Однако в переходном контексте различие между ними не очевидно. Если рассматривать экономику в условиях плановой системы и в условиях рыночной системы как два разных объекта, то тогда правильнее говорить о «подъеме»; если же представлять ее как один и тот же объект, то тогда корректнее говорить об «оживлении».

приятий в любом случае оказывается чрезвычайно важной задачей, и он способен существенно расширить наши представления не только об особенностях эволюции российского рынка труда в прошлом, но и о возможных путях его развития в будущем.

26.1. Особенности используемых данных

Использование опросных оценок предполагает необходимость учета их методологической специфики, которая делает эти данные не полностью сопоставимыми с данными официальной статистики. Отметим лишь несколько наиболее важных моментов.

Во-первых, большинство показателей, строящихся на основе предпринимательских опросов, представляет собой невзвешенные средние. Говоря иначе, при их расчете все предприятия получают одинаковые веса независимо от размера или объема экономической деятельности, что неизбежно порождает определенные расхождения с более конвенциональными показателями, строящимися как взвешенные средние¹.

Во-вторых, в рамках опросов РЭБ измерение многих показателей ведется по периодам, не вмещающимся в рамки одного календарного года. Однако для простоты их хронологическая привязка будет осуществляться по датам проведения опросов, без разбивки по годам, к которым, строго говоря, относились оценки респондентов. (Если, например, в начале какого-либо года проводится опрос, в ходе которого собирается информация об изменении объема выпуска или численности персонала в предшествующие шесть месяцев, то в соответствии с принятой нами методикой получаемые оценки датируются текущим годом без учета того, что высказывая их, респонденты имели в виду — по крайней мере, частично — предыдущий календарный год.)

В качестве интегрального индикатора экономической эффективности мы будем оперировать показателем *текущего финансового состояния* предприятий. В зависимости от ответов респондентов на соответствующий вопрос анкеты будут выделяться две группы предприятий, чье финансовое положение на момент опроса было либо «хорошим» и «нормальным» (финансово благополучные), либо «плохим» (финансово неблагополучные). Привлекательность этого показателя по сравнению с другими возможными индикаторами эффективности связана с его высокой чувствительностью даже к небольшим перепадам экономической активности.

Следует при этом иметь в виду, что различные типы предприятий, поведение которых будет анализироваться (финансово благополучные и финансово неблагополучные, трудоизбыточные и трудонедостаточные), не представляют собой четко очерченных групп с фиксированным составом. Это очень подвижные образования, «членство» в которых непрерывно меняется от одного опроса к другому, от одной календарной даты к другой. Финансово благополучные предприятия могут нести крупные убытки и становиться финансово неблагополучными; трудоизбыточные предприятия могут сталкиваться с ускоренным оттоком рабочей силы

¹ Опросы РЭБ позволяют взвешивать полученные данные по размерам предприятий (численности персонала). Анализ показывает, что оценки, получаемые при использовании взвешенных таким образом данных, мало отличаются от оценок, получаемых при использовании исходных невзвешенных данных. См.: *Капелюшников Р.И.* Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ-ВШЭ, 2001. С. 120—125.

и превращаться в труднедостаточные и т. д. В нестабильной экономической среде такие межгрупповые переходы осуществляются непрерывно и в больших масштабах. Как следствие, в разные промежутки времени выделяемые группы оказываются иными как по величине, так и по составу.

Одно из преимуществ опросной статистики заключается в том, что она помогает понять, каким образом экономические агенты формируют, корректируют и пересматривают свои ожидания. Экономическая деятельность всегда ориентирована на будущее и потому поведенческое значение фактора ожиданий трудно переоценить. Инерционностью ожиданий — как работников, так и особенно работодателей — объясняются многие нестандартные характеристики российского рынка труда. Соответственно наш анализ не ограничивается рассмотрением фактических результатов деятельности обследуемых предприятий: значительное место отводится в нем также обсуждению их прогнозных оценок.

26.2. Эволюция представлений предприятий об обеспеченности трудовыми ресурсами

Опросы РЭБ содержат два основных показателя, описывающих ситуацию с обеспеченностью предприятий трудовыми ресурсами. Во-первых, это *коэффициент загрузки рабочей силы*, строящийся по аналогии с коэффициентом загрузки производственных мощностей. Респондентам предлагается оценить текущую загрузку персонала на своих предприятиях относительно того уровня, который они сами считают «нормальным» для данного календарного периода (принимая этот уровень за 100%). Во-вторых, это *распределение предприятий по группам с избыточной, нормальной или недостаточной укомплектованностью кадрами относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую продукцию*. В отличие от коэффициента загрузки рабочей силы эти оценки дают представление не о текущей, а о «перспективной», или ожидаемой, обеспеченности предприятий трудовыми ресурсами.

Помесячная динамика *загрузки рабочей силы* на предприятиях — респондентах РЭБ представлена на рис. 26.1. Хорошо видно, что в период трансформационного спада колебания этого показателя происходили вокруг отметки 75%. Это означает, что теоретически производимый тогда объем продукции мог бы быть обеспечен при численности персонала примерно на четверть меньше фактической. Хронологически выделяются три эпизода, когда недоиспользование человеческого капитала достигало, по-видимому, критических значений. Это — середина 1994 г., вторая половина 1996 г. и середина 1998 г., когда темпы сокращения выпуска скачкообразно увеличивали свой «отрыв» от темпов сокращения численности занятых. Похоже, граничной величиной служил коэффициент загрузки, равный 69—70%. При достижении этого уровня предприятия приступали к более активному освобождению от «лишних» работников, что позволяло повышать степень использования остающегося персонала до более приемлемых значений.

Переход на новое плато — с уровня 75% на уровень 90% — начался сразу после того, как российская экономика вступила в фазу посттрансформационного подъема. Именно возобновление роста производства, а не ускорение «сброса» рабочей силы оказалось главной причиной, позволившей промышленным предприятиям обеспечить более полную загрузку персонала. Хотя, как будет показано ниже, процесс их освобождения от «лишних» работников не прекратился, вклад этого фактора в улучшение показателей использования трудовых ресурсов был достаточно скромным. Ключевая роль, повторим, принадлежала фактору роста.

После фактической стабилизации в 2000—2005 гг. загрузка рабочей силы вновь пошла вверх, сумев перешагнуть прежний порог 90% и вплотную приблизившись к «нормальному» стопроцентному уровню. Так, среднегодовое значение для 2007 г. составило рекордно высокую величину — 94%. Это симптом того, что возможности для наращивания объемов производства за счет более полного использования наличных трудовых ресурсов, по-видимому, близки к исчерпанию. И все же наблюдаемый сегодня уровень загрузки рабочей силы не настолько высок, чтобы интерпретировать его как однозначное свидетельство всеобщего «кадрового голода», переживаемого российской промышленностью.

Интересно, что колебания в загрузке рабочей силы на предприятиях — респондентах РЭБ происходили строго синхронно с колебаниями в загрузке производственных мощностей (см. рис. 26.1). Однако при этом степень недоиспользования была у физического капитала устойчиво выше, чем у человеческого, — на 15—20 п. п. Объяснить существование столь значительного разрыва можно тем, что по сравнению с трудом физический капитал представляет собой менее мобильный производственный фактор. Говоря иначе, издержки предприятий, связанные с избавлением от избыточных капитальных активов, обычно намного превышают их издержки, связанные с избавлением от избыточной занятости. Лишь в последние годы загрузка производственных мощностей стала постепенно сокращать отставание от загрузки рабочей силы.

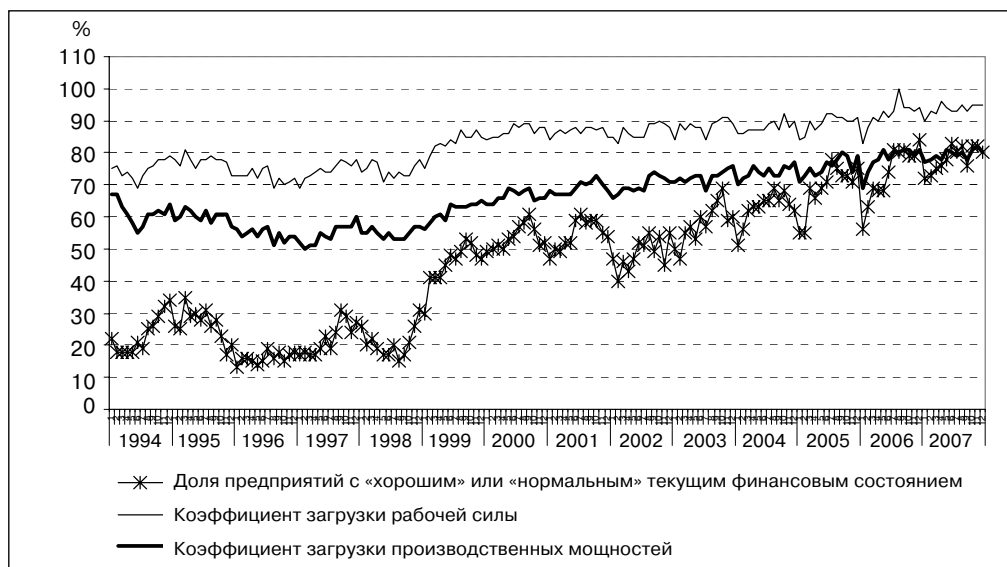


Рис. 26.1. Динамика загрузки производственных мощностей и рабочей силы на предприятиях — респондентах РЭБ, 1994—2007 гг.

На рис. 26.1 представлена также ежемесячная динамика доли предприятий, находившихся, по оценкам их руководителей, в «хорошем» или «нормальном» финансовом состоянии. Колебания в величине этого показателя отчетливо коррелировали с колебаниями в загрузке рабочей силы. Так, в 1994, 1996 и 1998 гг. глубокие провалы в использовании трудовых ресурсов наблюдались на фоне еще более глубоких провалов в финансовом положении большинства обследуемых предпри-

ятий. Напротив, улучшение загрузки рабочей силы примерно на 20 п. п. в начале посткризисного периода произошло синхронно с увеличением доли финансово благополучных предприятий примерно на 30 п. п. (с 20 до 50%). Однако в самые последние годы увеличение числа таких предприятий (с 50 до 80%) уже не сопровождалось сопоставимым ростом загрузки рабочей силы. Это может быть сигналом того, что ведущая роль в улучшении результатов экономической деятельности промышленных предприятий уже перешла от экстенсивных факторов (более полного использования имеющихся ресурсов) к интенсивным (более активной реструктуризации).

Сравнительный анализ финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятий подтверждает существование тесной связи между экономической эффективностью и полнотой использования трудовых ресурсов. Как видно из табл. 26.1, в 1999—2007 гг. разрыв в коэффициентах загрузки рабочей силы между этими группами варьировал от 16 п. п. в 1999 г. до 9 п. п. в 2007 г. Даже на пике кризисного периода загрузка персонала на предприятиях с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием удерживалась вблизи 90%, а после его завершения вплотную приблизилась к отметке 100%. В отличие от этого работники, занятые на предприятиях с «плохим» финансовым состоянием, трудились с 15—25%-й недогрузкой. Это сравнение достаточно четко локализует проблему недоиспользования рабочей силы: в большинстве случаев она является уделом малоэффективных, неконкурентоспособных предприятий, демонстрирующих худшие показатели экономической деятельности.

Таблица 26.1

**Уровень загрузки рабочей силы в зависимости от финансового «здоровья»
предприятий — респондентов РЭБ, 1999—2007 гг., %**

Год	Вся выборка	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием	Предприятия с «плохим» финансовым состоянием
1999	83	92	76
2000	87	93	79
2001	87	93	79
2002	87	94	79
2003	88	94	80
2004	88	93	80
2005	89	93	82
2006	92	94	87
2007	94	96	87

Источник. Здесь и далее опросы РЭБ.

В табл. 26.2 показано, как на протяжении 1999—2007 гг. менялось распределение предприятий — респондентов РЭБ в зависимости от уровня загрузки рабочей силы. Отметим, что в кризисный период, несмотря на резкие перепады экономической активности, оно оставалось практически неизменным. В начале посткризисного периода примерно у каждого пятого предприятия недозанятость персонала была очень высокой (загрузка менее 70%) и примерно у каждого пятого —

значительной (загрузка в пределах 70—90%). У четверти предприятий загрузка рабочей силы приближалась к «нормальной» (находилась в пределах 90—100%) и еще примерно у четверти она соответствовала «норме». Наконец, о «сверхзагруженности» своего персонала сообщали всего лишь 7% респондентов.

Таблица 26.2

**Распределение предприятий — респондентов РЭБ
по уровню загрузки рабочей силы, 1999—2007 гг., %**

Год	Группы по уровню загрузки рабочей силы					всего
	менее 70%	от 70 до 90%	от 90 до 100%	100%	свыше 100%	
1999	22,0	22,5	24,4	24,1	6,9	100
2000	15,2	21,7	28,9	26,0	8,1	100
2001	16,0	20,5	30,9	24,7	7,9	100
2002	15,8	21,6	31,1	22,9	8,6	100
2003	13,7	19,5	32,4	24,5	9,9	100
2004	14,8	18,8	30,1	25,6	10,6	100
2005	12,5	18,8	32,4	26,6	9,6	100
2006	9,8	15,7	33,1	27,9	13,5	100
2007	6,2	16,0	34,5	25,8	17,5	100

В последующие годы представительство нижних групп распределения стало быстро сжиматься, тогда как верхних — столь же быстро расширяться. Так, доля предприятий с максимальной недогрузкой персонала уменьшилась почти в четыре раза (с 22 до 6%), а со значительной недогрузкой — примерно на треть (с 23 до 16%). В полтора раза (с 24 до 35%) выросла доля предприятий с «почти нормальной» загрузкой рабочей силы, тогда как доля предприятий со 100%-й загрузкой практически не изменилась. В то же время почти на каждом пятом предприятии напряженность труда стала превосходить тот уровень, который, по мнению их руководителей, мог бы считаться «нормой».

Таким образом, с точки зрения полноты использования рабочей силы, в составе предприятий — респондентов РЭБ отчетливо выделяются два полюса. Первый образуют малоэффективные, неконкурентоспособные предприятия, которым едва удается сводить концы с концами. Даже в сверхблагоприятных условиях бурного экономического роста они оказываются неспособны обеспечить нормальную занятость своего персонала: его трудовой потенциал ими явно недоиспользуется. Как следствие, производительность труда удерживается у них на крайне низкой отметке. Противоположный полюс (сопоставимый по величине с первым) образуют предприятия, где рабочая сила «сверхиспользуется». В посткризисный период они первыми столкнулись с невозможностью быстрого наращивания численности персонала при резком повышении спроса на выпускаемую ими продукцию. Это также (хотя и по иным причинам) способно «тянуть» вниз показатели производительности труда. Пока размеры этой группы не слишком велики, однако вполне вероятно, что в условиях продолжающегося экономического роста она станет быстро расширяться (отметим почти двукратное увеличение, имевшее место в 2006—2007 гг.).

Сосуществование таких полярных групп можно рассматривать как свидетельство явной несбалансированности межфирменного распределения человеческого капитала. В условиях российского рынка труда реаллокация рабочей силы от предприятий, где она хронически недоиспользуется, к предприятиям, где она «сверхиспользуется», наталкивается на многочисленные барьеры — географические, институциональные, информационные. В результате недостаточная гибкость рынка труда способствует формированию очагов неэффективности как на одном, так и на другом полюсе.

Достаточно сходная картина вырисовывается при обращении к другому опросному индикатору — оценкам *перспективной обеспеченности предприятий* рабочей силой. Динамика получаемых таким образом прогнозных оценок отражена на рис. 26.2.

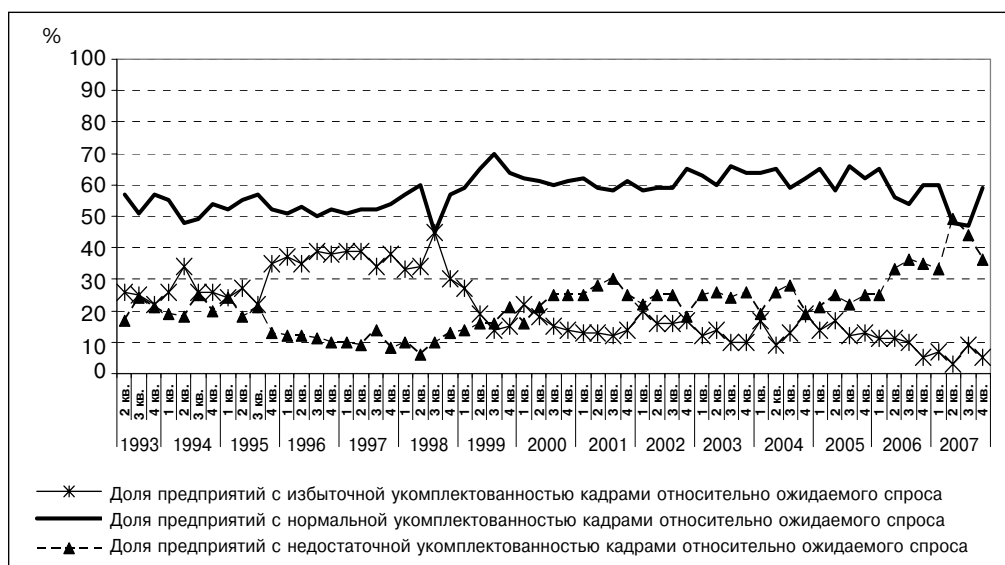


Рис. 26.2. Распределение предприятий — респондентов РЭБ в зависимости от их укомплектованности кадрами относительно спроса на выпускаемую продукцию, ожидаемого через 12 месяцев, квартальные данные, 1993—2007 гг.

В кризисный период доля предприятий с прогнозируемой «нормальной» укомплектованностью кадрами колебалась в пределах 50—60%. Таким образом, даже с учетом перспективы своего развития примерно каждый второй участник опросов РЭБ оценивал имеющуюся численность персонала как неоптимальную, находившуюся либо выше, либо ниже желаемого уровня. До самой низкой отметки доля предприятий с «нормальной» (перспективной) укомплектованностью кадрами упала в III квартале 1998 г. — 45%. Затем по мере улучшения общей экономической ситуации она начала увеличиваться, так что в посткризисные годы ее колебания удерживались, как правило, в коридоре от 60 до 70%. Впрочем, в 2007 г. доля предприятий с «нормальной» (перспективной) укомплектованностью кадрами вновь заметно сократилась, приблизившись к отметке 50%, типичной для кризисных 1990-х годов (среднегодовой показатель составил «скромные» 53%).

Что касается групп с избыточной и недостаточной (перспективной) укомплектованностью кадрами, то изменения в их относительных размерах происходили в противофазе. В 1993—1994 гг. эти группы были приблизительно равными, охва-

тывая по 20—28% обследуемых предприятий. Переломным стал конец 1995 г., когда доля предприятий с избыточной укомплектованностью пошла резко вверх, а с недостаточной — столь же резко вниз. В результате начавшегося расхождения доля первой группы увеличилась до 40%, тогда как второй сократилась до 10%.

Разворот этих тенденций в обратном направлении датируется концом 1998 г. Вскоре группы с избыточной и недостаточной (перспективной) укомплектованностью кадрами сравнялись по своей относительной численности, а в настоящее время можно уже говорить о полной инверсии: доля первой снизилась почти до 5%, тогда как доля второй возросла до 40%. Особого внимания заслуживает резкий скачок в доле предприятий, ожидавших нехватку рабочей силы, который отмечался в 2006—2007 гг.

Как соотносятся между собой показатели текущей и перспективной укомплектованности кадрами? Чтобы ответить на этот вопрос, примем в качестве условной границы, разделяющей предприятия с избыточной и с оптимальной численностью персонала, уровень загрузки рабочей силы, равный 90%, а в качестве условной границы, разделяющей предприятия с оптимальной и с недостаточной численностью персонала, уровень загрузки, равный 100%. Тогда окажется, что доля предприятий с *перспективной* переукомплектованностью кадрами постоянно оставалась в два-три раза *меньше* доли предприятий с *текущей* переукомплектованностью (табл. 26.3). Отсюда следует, что сталкиваясь с проблемой избыточности кадров, предприятия чаще всего надеялись решить ее не путем сокращения численности персонала, а путем восстановления спроса на выпускаемую продукцию. Они рассчитывали, что временно простаивающая рабочая сила рано или поздно будет востребована, и они смогут найти ей продуктивное применение. Напротив, доля предприятий с *перспективной* недоукомплектованностью кадрами постоянно оставалась в несколько раз *больше* доли предприятий с их *текущей* недоукомплектованностью. Даже в разгар кризиса многие предприятия опасались возникновения дефицита рабочей силы, что служило сильнейшим тормозом на пути оптимизации ее численности. В посткризисный период эти опасения, естественно, многократно усилились. Складывается впечатление, что в целом руководители российских промышленных предприятий как раньше, так и сейчас склонны недооценивать значимость проблемы избытка рабочей силы и в то же самое время — переоценивать значимость проблемы ее дефицита.

Таблица 26.3

Распределение предприятий — респондентов РЭБ по группам с избыточной, нормальной и недостаточной укомплектованностью кадрами относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую продукцию, усредненные данные, 1999—2007 гг., %

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами	Справочно:	
				доля предприятий с уровнем загрузки рабочей силы ниже 90%	доля предприятий с уровнем загрузки рабочей силы выше 100%
1	2	3	4	5	6
1999	19	65	17	45	7
2000	17	61	22	37	8
2001	13	60	27	37	8
2002	17	61	23	37	9

Окончание табл. 26.3

1	2	3	4	5	6
2003	12	63	25	33	10
2004	14	63	23	34	11
2005	14	63	23	31	10
2006	9	59	32	26	14
2007	6	53	41	22	18

В таблице 26.4 представлены данные о загрузке рабочей силы в группах с различной прогнозируемой укомплектованностью кадрами. Как и следовало ожидать, наименьшей она оказывается на предприятиях с перспективной переукомплектованностью, персонал которых в кризисные годы был загружен на 60–65%, а в посткризисные — на 70–85%. Парадоксально, но на протяжении практически всего пореформенного периода на предприятиях, где перспективная укомплектованность кадрами оценивалась менеджерами как «нормальная», показатели загрузки рабочей силы были не ниже или даже выше, чем на предприятиях, где она оценивалась как «недостаточная». В кризисные годы они соотносились как 78–81% против 74–78%, в посткризисные — как 86–94% против 85–97%. Примерное равенство в коэффициентах загрузки рабочей силы, которое демонстрировали эти группы, дает основания полагать, что во многих случаях опасения дефицита кадров возникали у респондентов независимо от того, насколько полно или не-полно предприятия использовали свой персонал в текущий момент.

Таблица 26.4

Коэффициенты загрузки рабочей силы в зависимости от перспективной укомплектованности кадрами, 1999–2007 гг., %

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами
1999	71	86	85
2000	74	89	91
2001	71	89	90
2002	72	90	89
2003	75	92	91
2004	78	89	91
2005	79	88	96
2006	81	92	97
2007	84	94	97

Как показывают рис. 26.3–26.4, колебания в оценках перспективной укомплектованности предприятий кадрами были строго синхронизированы с колебаниями в оценках их перспективной укомплектованности производственными мощностями. Но и между этими показателями также наблюдался устойчивый разрыв, достигавший 20 п. п. Так, в 2007 г. избыток производственных мощностей все еще

прогнозировали 26% (!) предприятий — респондентов РЭБ, тогда как избыток рабочей силы — только 6%. (Еще одно свидетельство того, насколько более обременительным является для предприятий избавление от избыточного физического капитала по сравнению с избавлением от избыточного человеческого капитала.) И напротив: нехватки производственных мощностей в 2007 г. опасались менее 20% опрошенных предприятий, тогда как нехватки рабочей силы — свыше 40%.

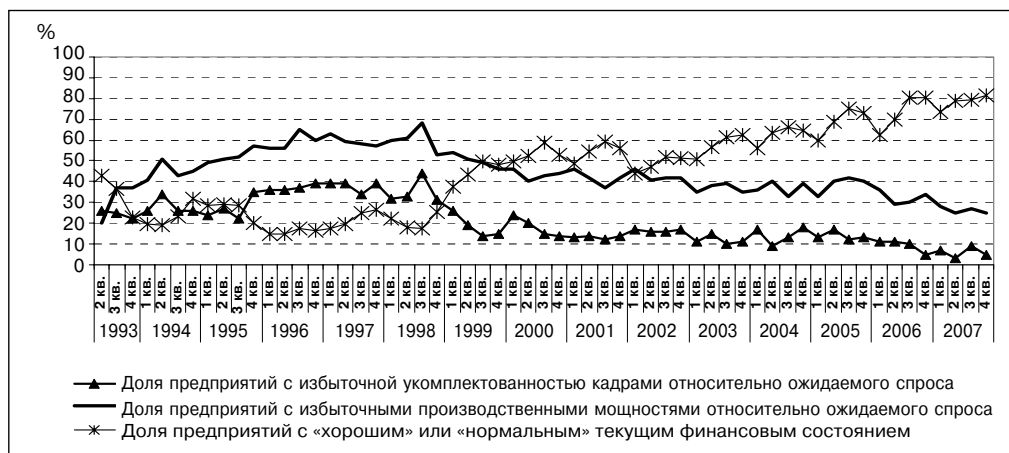


Рис. 26.3. Динамика доли предприятий с избыточными производственными мощностями и доли предприятий с избыточной укомплектованностью кадрами относительно спроса на выпускаемую продукцию, ожидаемого через 12 месяцев, 1993—2007 гг.

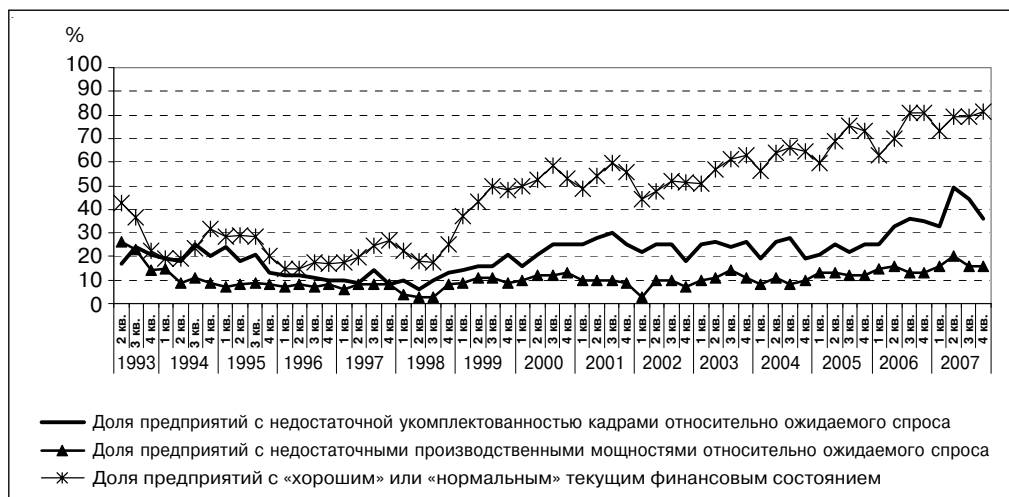


Рис. 26.4. Динамика доли предприятий с недостаточными производственными мощностями и доли предприятий с недостаточной укомплектованностью кадрами относительно спроса на выпускаемую продукцию, ожидаемого через 12 месяцев, 1993—2007 гг.

Изменения в перспективной укомплектованности кадрами отчетливо коррелировали также с изменениями в результатах экономической деятельности предприятий. Как видно из рис. 26.3—26.4, при ухудшении их финансового положения сразу же начинала увеличиваться доля предприятий, опасавшихся возникновения избытка рабочей силы, тогда как при его улучшении — доля предприятий, опасавшихся возникновения ее нехватки.

Данные, представленные в табл. 26.5, подтверждают существование устойчивой связи между финансовым состоянием предприятий и их перспективной укомплектованностью кадрами. Так, среди финансово благополучных предприятий доля тех, где численность персонала оценивалась как избыточная относительно ожидаемого спроса на выпускаемую продукцию, была намного ниже (на 10—15 п. п.), тогда как доля тех, где она оценивалась как нормальная, была намного выше (на 15—25 п. п.), чем среди финансово неблагополучных.

Таблица 26.5

Распределение предприятий с различным финансовым состоянием по группам с избыточной, нормальной и недостаточной укомплектованностью кадрами относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую продукцию, 1999—2007 гг., %

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами
1999	12	71	17	25	60	15
2000	12	66	22	25	53	22
2001	7	66	27	20	52	28
2002	10	71	19	23	53	24
2003	8	73	19	18	49	33
2004	11	69	20	19	53	28
2005	10	68	22	22	52	26
2006	7	61	31	13	54	33
2007	6	55	39	7	46	47

Более неожиданно то, что в первой группе доля предприятий, которые оценивали свою укомплектованность рабочей силой как недостаточную относительно планируемого спроса на выпускаемую продукцию, также была, как правило, меньше, чем во второй. Объяснить это можно тем, что опасения дефицита кадров обычно чаще высказывают предприятия с неустойчивыми позициями на рынке труда — не уверенные в том, что им удастся компенсировать отток кадров, если он вдруг окажется слишком быстрым. Поэтому высокие показатели перспективной недоукомплектованности не следует интерпретировать буквально — как однозначное свидетельство того, что около половины российских промышленных предприятий уже столкнулись с физической нехваткой рабочих рук. (Показательно в этом смысле, что даже в самые «провальные» с экономической точки зрения

годы доля респондентов РЭБ, опасавшихся возникновения дефицита кадров, практически никогда не опускалась ниже отметки 10%.)

26.3. Ограничения производства, налагаемые рынком труда

Альтернативный подход к проблеме избытка/нехватки трудовых ресурсов состоит в том, чтобы проанализировать изменения в наборе ограничений, препятствовавших, по мнению респондентов, производственной деятельности их предприятий на различных этапах переходного процесса.

Квартальные рейтинги лимитирующих факторов, которые сдерживали производство на предприятиях — респондентах РЭБ, отражены на рис. 26.5, а усредненные годовые оценки приведены в табл. 26.6. Три из этих факторов имеют прямое отношение к функционированию рынка труда: это высокая стоимость рабочей силы, общая нехватка рабочей силы и нехватка квалифицированных работников¹.

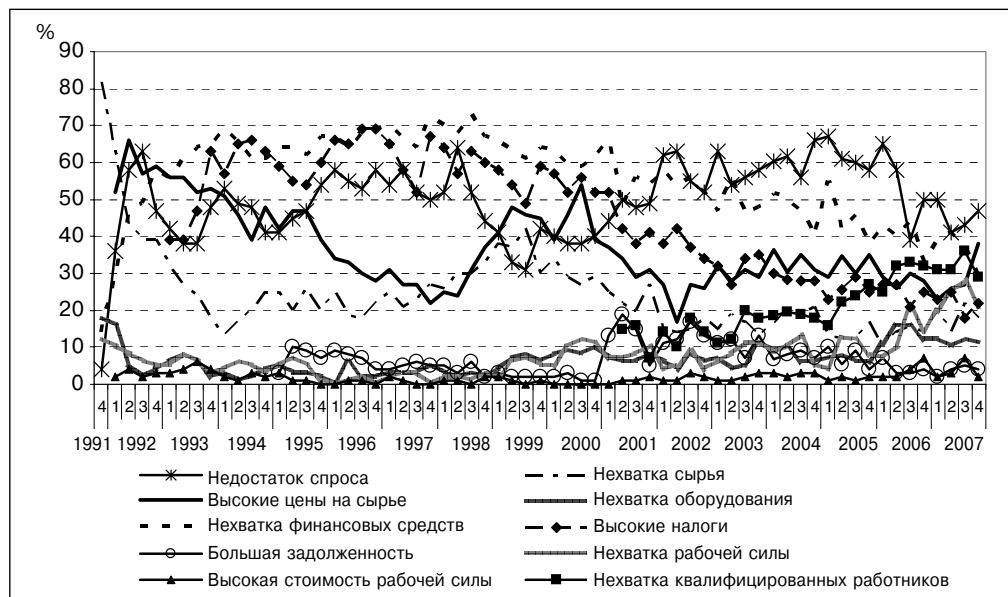


Рис. 26.5. Ограничения производства на предприятиях — респондентах РЭБ, квартальные данные, 1993—2007 гг.

Как и можно было ожидать, до старта реформ (конец 1991 г.) в роли важнейшего ограничителя производства выступала физическая нехватка ресурсов — либо сырья, либо (в меньшей степени) оборудования. Однако в первые же месяцы 1992 г. она утратила сколько-нибудь серьезное значение и на первый план вышли чисто рыночные ограничители — недостаток спроса на выпускаемую продукцию, нехват-

¹ Приведены оценки по всем лимитирующим факторам, учитываемым в опросах РЭБ, за исключением остаточной категории «другое».

ка финансовых средств и высокие налоги. Их лидерство, как видно из рис. 26.5, устойчиво сохранялось на протяжении большей части пореформенного периода.

По сравнению с ними ограничения, с которыми предприятия сталкивались на рынке труда, имели второстепенное или даже третьестепенное значение. Так, если до начала реформ на нехватку рабочей силы ссылались 12% предприятий, то в разгар экономического кризиса (1996) их доля упала до нуля. После вступления экономики в фазу подъема доля предприятий, где производство сдерживалось нехваткой рабочей силы, стала увеличиваться, постепенно вернувшись к исходному уровню 10—12%. И лишь совсем недавно — в 2007 г. — она скачкообразно выросла, достигнув отметки 23%. В результате по степени значимости этот фактор выдвинулся на «почетное» 5-е место. Однако поскольку столь высокий рейтинг был зафиксирован лишь для одного года, пока трудно сказать, о чем он свидетельствует — о кратковременной флуктуации или качественном переломе ситуации.

Таблица 26.6

Доли предприятий — респондентов РЭБ, называвших те или иные факторы в качестве лимитирующих их производство, 1991—2007 гг., %

Год	Недостаток спроса	Нехватка сырья	Высокие цены на сырье	Нехватка оборудования	Нехватка финансовых средств	Высокие налоги	Большая задолженность	Нехватка рабочей силы	Высокая стоимость рабочей силы	Нехватка квалифицированных работников
1991	4	82	—	18	14	—	—	12	—	—
1992	51	46	59	6	45	—	—	8	3	—
1993	41	23	54	5	62	47	—	6	4	—
1994	48	19	46	2	64	63	—	5	2	—
1995	47	22	44	3	64	57	7	4	1	—
1996	58	22	31	3	70	67	7	1	1	—
1997	54	24	27	4	69	61	5	2	1	—
1998	54	29	29	3	69	61	4	2	1	—
1999	37	37	45	6	64	55	2	5	1	—
2000	39	30	45	9	61	54	2	10	0	—
2001	48	24	33	6	56	43	13	8	1	13
2002	58	16	24	6	55	38	13	5	2	14
2003	57	16	30	7	49	32	11	9	2	15
2004	60	19	33	8	47	29	8	8	3	19
2005	62	14	32	7	45	26	7	9	2	22
2006	53	14	28	14	40	25	4	13	4	30
2007	45	19	29	11	37	22	4	23	4	32

Поразительные результаты, относящиеся к другому лимитирующему фактору, — высокой стоимости рабочей силы. Доля предприятий, полагающих, что производ-

ство на них ограничивается дороговизной трудовых ресурсов, никогда не достигала хотя бы отметки 5%! Даже в посткризисный период, когда ежегодный темп прироста реальной заработной платы в российской экономике составлял, по официальным данным, 10—15%, на этот лимитирующий фактор по-прежнему ссылались лишь 2—4% предприятий — респондентов РЭБ. Это резко контрастирует с ситуацией в большинстве развитых стран, где высокая стоимость рабочей силы устойчиво является одним из главных ограничителей расширения выпуска.

Менее однозначны оценки руководителей предприятий, касающиеся еще одного лимитирующего фактора, — нехватки квалифицированных работников. К сожалению, на протяжении большей части переходного периода он не учитывался. Однако, как видно из табл. 26.6, после вступления экономики в полосу оживления частота ссылок на этот фактор стала устойчиво расти. В 2004—2005 гг. уже каждое пятое, а в 2006—2007 гг. каждое третье предприятие жаловалось на то, что производство на нем сдерживается среди прочего нехваткой квалифицированных работников.

В настоящее время в восприятии менеджеров нехватка квалифицированных работников вышла на третье по значимости место среди всех лимитирующих факторов (вслед за недостатком спроса на выпускаемую продукцию и нехваткой финансовых ресурсов). В ближайшем будущем ее рейтинг, скорее всего, будет повышаться. Если же тренд, обозначившийся в последние годы, сохранится, то не исключено, что нехватка квалифицированных работников превратится вскоре во второй по важности лимитирующий фактор — вслед за недостатком спроса. Таким образом, если сегодня и можно говорить о дефиците кадров в российской промышленности, то скорее качественном, чем количественном.

Насколько жесткость ограничений, связанных с функционированием рынка труда, варьировала по предприятиям разного типа? Если говорить о «количественной» нехватке рабочей силы или ее высокой стоимости, то здесь никаких значимых расхождений не наблюдалось. И среди финансово благополучных и среди финансово неблагополучных предприятий в 2007 г. о первой упоминали примерно 20—25%, а о второй — 3—4% респондентов РЭБ (табл. 26.7). Даже в группе с «плохим» финансовым состоянием на дороговизну труда ссылались лишь одно из каждых 25—30 предприятий! Что же касается дефицита квалифицированных работников, то финансово благополучные предприятия упоминали о нем несколько чаще, чем финансово неблагополучные, хотя и в этом случае различия были весьма умеренными (в 2007 г. групповые рейтинги соотносились как 33% против 28%). Таким образом, жесткость ограничений, с которыми сталкивались на рынке труда экономически успешные и экономически неуспешные предприятия, была достаточной близкой.

Интересно отметить, что оценка доли «трудодефицитных» предприятий, получаемая при таком способе измерения, попадает примерно в середину той вилки, которая задается оценками текущей и перспективной трудонедостаточности. Напомним, что в 2007 г. менее пятой части предприятий — респондентов РЭБ имели загрузку рабочей силы свыше 100%, но в то же время более двух пятых прогнозировали, что если они не станут наращивать численность персонала, то через год могут столкнуться с его нехваткой.

Таблица 26.7

**Рейтинги лимитирующих факторов производства, связанных
с функционированием рынка труда, в зависимости от финансового
«здоровья» предприятий, 1993—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	нехватка рабочей силы	высокая стоимость рабочей силы	нехватка квалифицированных работников	нехватка рабочей силы	высокая стоимость рабочей силы	нехватка квалифицированных работников
1993	7	2	—	5	6	—
1994	3	1	—	5	2	—
1995	4	2	—	5	1	—
1996	1	1	—	1	1	—
1997	4	2	—	1	0	—
1998	4	2	—	2	1	—
1999	5	1	—	4	2	—
2000	11	0	—	9	1	—
2001	9	1	13	8	2	13
2002	5	2	16	6	1	13
2003	8	2	17	11	1	13
2004	8	2	21	10	4	14
2005	9	1	24	10	3	17
2006	15	4	31	9	4	27
2007	24	4	33	22	3	28

26.4. Движение рабочей силы

Проблема дефицита кадров, о существовании которой могут свидетельствовать представленные выше оценки, на практике решается различными путями — такими как интенсификация найма и сокращение выбытия кадров; расширение масштабов внутрифирменной подготовки; привлечение работников нужных специальностей из-за рубежа (при их отсутствии на отечественном рынке труда) и т. д.

Первый, наиболее естественный способ, — это, конечно же, активизация усилий по поиску и привлечению работников. В какой мере он оказывается задействован на российских промышленных предприятиях? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать, какие формы принимает на них процесс движения рабочей силы и с какой интенсивностью он протекает.

В рамках опросов РЭБ респонденты предоставляют информацию о полугодовых коэффициентах найма и выбытия рабочей силы на своих предприятиях. Для удобства они переведены в годовой формат, что по ряду технических причин ведет к некоторому занижению показателей оборота кадров (это обстоятельство необходимо иметь в виду при сопоставлении опросных оценок с оценками официальной статистики). Отметим также, что перечень причин выбытия, используемый в опросах РЭБ, несколько отличается от используемого в разработках Росста-

та. Во-первых, в качестве самостоятельной позиции выделяются увольнения за нарушения трудовой дисциплины. Во-вторых, для обозначения вынужденных выбытий применяется более «мягкая» формулировка — «увольнения по экономическим причинам». В результате респонденты имеют возможность относить к числу таких увольнений не только выбытия по сокращению штатов в строгом смысле слова, но и выбытия, которые номинально были оформлены как увольнения работников по собственному желанию, но реально происходили под давлением со стороны руководства предприятий.

В табл. 26.8 представлены годовые показатели темпов найма и выбытия работников на предприятиях — респондентах РЭБ за 1993—2007 гг. Для сравнения в ней приведены также официальные оценки, рассчитываемые Росстатом для средних и крупных предприятий промышленности. Как видно из этой таблицы, выборка РЭБ состоит из предприятий с несколько более низким оборотом кадров, чем во всей российской промышленности в целом.

Так, по данным РЭБ, коэффициенты валового оборота рабочей силы (рассчитанные как сумма коэффициентов найма и выбытия) оказываются на 10—15 п. п. ниже, чем по данным Росстата. Вместе с тем коэффициенты чистого изменения занятости (рассчитанные как разность между коэффициентами найма и выбытия), по данным обоих источников, различаются очень мало — как правило, не более чем на 2—3 п. п.¹ Совпадает и общий рисунок изменений, наблюдавшихся на протяжении переходного периода.

Таблица 26.8

**Показатели движения рабочей силы в промышленности,
1993—2007 гг., %**

Год	Данные РЭБ				Данные Росстата*			
	коэффициент найма	коэффициент выбытия	коэффициент чистого изменения занятости	коэффициент валового оборота рабочей силы	коэффициент найма	коэффициент выбытия	коэффициент чистого изменения занятости	коэффициент валового оборота рабочей силы
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1993	17,2	22,1	-4,9	39,3	20,1	28,8	-8,7	48,9
1994	15,4	29,0	-13,6	44,3	18,2	32,0	-13,8	50,2
1995	18,8	27,9	-9,1	46,7	21,1	28,4	-7,3	49,5
1996	17,5	26,0	-8,5	43,5	16,9	27,0	-10,1	43,9
1997	16,5	24,6	-8,2	41,1	19,2	26,8	-7,6	46,0
1998	17,0	22,7	-5,7	39,7	19,8	27,7	-7,9	47,5
1999	18,1	19,9	-1,7	38,0	27,4	27,0	0,4	54,4
2000	20,2	20,5	-0,3	40,7	30,1	29,5	0,6	59,6
2001	21,9	22,3	-0,4	44,2	30,2	32,5	-2,3	62,7
2002	21,4	22,1	-0,7	43,5	29,1	33,7	-4,6	62,8

¹ Если использовать данные об обороте рабочей силы, представленные в табл. 26.8, для расчета кумулятивных потерь в занятости, которые понесли предприятия промышленности в 1993—2007 гг., то окажется, что, по оценкам РЭБ, они составили 48%, тогда как по оценкам Росстата — 55%. Как видим, порядок цифр весьма близок.

Окончание табл. 26.8

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2003	22,4	26,1	-3,8	48,5	29,7	35,3	-5,6	65,0
2004	22,9	25,6	-2,8	48,5	30,3	35,3	-5,0	65,6
2005	24,2	27,8	-3,6	52,0	28,6	32,9	-4,4	61,5
2006	20,7	22,5	-1,8	43,1	30,0	32,6	-2,6	62,6
2007	25,5	25,5	0	51,0	32,1	33,6	-1,5	65,7

* 2005—2007 гг. — обрабатывающие производства.

Как можно заключить из табл. 26.8, в кризисные годы предприятия — респонденты РЭБ поддерживали наем на достаточно стабильном уровне: значения годового коэффициента найма удерживались в диапазоне 15—20%. Для ситуации глубокого и продолжительного экономического спада столь высокая активность в привлечении новых работников выглядит, по меньшей мере, неожиданно. В посткризисные годы темпы найма, как и можно было предполагать, возросли: они практически сразу же превысили порог 20% и в настоящее время находятся вблизи отметки 25%.

Размах вариаций в годовых коэффициентах выбытия в 1990-е годы был существенно шире — от 20 до 29%. Это означает, что колебания в темпах сокращения занятости вызывались в основном колебаниями в интенсивности *оттока* работников и лишь в незначительной мере — колебаниями в интенсивности их *притока*. В 2000-е годы показатели выбытия сначала снизились до 20%, но затем вновь пошли вверх и в настоящее время находятся примерно на той же отметке, что и в разгар кризиса. Для быстро растущей экономики этот результат также можно оценить как достаточно парадоксальный. (Более того: по оценкам Росстата, в посткризисный период темпы выбытия рабочей силы не только не снизились, но достаточно существенно возросли!)

В результате такой своеобразной динамики показателей найма и выбытия самыми «спокойными» с точки зрения валового оборота рабочей силы оказываются 1998—1999 гг. (менее 40%), а самыми «неспокойными» — 2004—2005 гг. (свыше 50%). (По официальным данным, самым «инертным» был 1996 г. — чуть более 40%, а самым «активным» 2007 г. — 66%).

В период кризиса коэффициенты чистого изменения занятости оставались устойчиво отрицательными, колеблясь в диапазоне от -5 до -10%. По данным РЭБ (как, впрочем, и по данным официальной статистики), выход за границы этого диапазона наблюдался только в 1994 г., который стал рекордным по темпам сокращения численности персонала — -13,6%. Именно в этом году наблюдались одновременно самое сильное затухание найма и самая сильная активизация выбытий. Позднее скорость «сброса» рабочей силы несколько замедлилась, хотя все равно оставалась достаточно высокой.

Вступление экономики в полосу оживления первоначально сопровождалось стабилизацией численности занятых на предприятиях — респондентах РЭБ (официальные оценки даже говорят о небольшом приросте). Однако затем «сброс» рабочей силы возобновился, причем чем дальше, тем сильнее он становился. К примеру, в 2005 г. коэффициент чистого изменения занятости составил уже около -4% (официальные оценки фиксируют еще более сильное падение). Лишь в 2007 г. ощутимых потерь в численности персонала у предприятий — респондентов РЭБ не отмечалось. Сочетание высоких темпов прироста производства с от-

рицательными темпами прироста занятости означает, что перед нами классический случай «экономического роста без создания рабочих мест». Как и почему это стало возможным?

Скорее всего, это свидетельствует о переходе российской экономики (по крайней мере, ее частного сектора) от фазы пассивной к фазе активной реструктуризации. Главный смысл пассивной реструктуризации, растянувшейся почти на целое десятилетие, сводился к освобождению предприятий от бремени избыточных производственных мощностей и избыточной рабочей силы. Затем, когда в условиях начавшегося экономического роста у них появилась возможность обеспечить более полную загрузку имевшихся ресурсов (в том числе трудовых), произошла стабилизация занятости. Однако продлилась она недолго. Возобновление «сброса» рабочей силы говорит о том, что возможности движения по прежнему пути в значительной мере исчерпаны. Для многих предприятий условием успешного развития становится переход к активной реструктуризации, которая предполагает обновление технологической и организационной базы и которая поэтому может сопровождаться сокращением потребностей в рабочей силе (при одновременном повышении требований к ее качеству).

Но в любом случае устойчивое сокращение численности персонала, наблюдавшееся в условиях быстрого экономического роста, не слишком хорошо согласуется с предположением о повсеместной нехватке рабочей силы. (Напомним, что в «стандартной» ситуации дефицита кадров жалобы на него начинают раздаваться лишь после нескольких лет непрерывного наращивания занятости!) Складывается впечатление, что на самом деле большинство предприятий было не слишком готово предпринимать меры, способные обеспечить хотя бы стабилизацию численности их персонала.

Структура выбытия рабочей силы с предприятий — респондентов РЭБ отражена в табл. 26.9. Из нее видно, что даже в период кризиса увольнения по экономическим причинам не получили на российском рынке труда сколько-нибудь заметного распространения: высвобождаемые работники составляли от 1,5 до 5% от общей численности персонала, или от 5 до 15% от числа выбывших. Обращает на себя внимание достаточно активное использование дисциплинарных увольнений, интенсивность которых превосходила интенсивность увольнений по экономическим причинам. Достаточно частое обращение к подобным увольнениям можно рассматривать как косвенное подтверждение низкого качества рабочей силы. Но доминировали все же увольнения по собственному желанию, достигавшие 15—20% от общей численности персонала, или 60—75% от числа выбывших. Даже с учетом возможной маскировки части вынужденных увольнений под добровольные трудно усомниться в том, что подавляющую часть покидавших предприятия работников составляли те, кто делали это по собственной инициативе.

В посткризисные годы интенсивность увольнений по экономическим причинам снизилась примерно вдвое по сравнению с кризисными: 5—9% против 10—15%. Дисциплинарные увольнения также стали использоваться несколько реже. Но, пожалуй, самый серьезный сдвиг, который произошел при вступлении экономики в фазу подъема, — это резкое увеличение удельного веса добровольных увольнений: с 55—60% до 70—80%. (В 2007 г. их доля достигла рекордных 81%!) В условиях растущей экономики позиции работников на рынке труда упрочились, а неопределенность, сопряженная со сменой рабочих мест, ослабла. Одновременно усилилась конкуренция между предприятиями за привлечение и удержание необходимой им рабочей силы. Все это способствовало тому, что работники стали охотнее и в больших масштабах перемещаться с одних предприятий на другие.

Таблица 26.9

**Структура выбытия рабочей силы с предприятий — респондентов РЭБ
по причинам, 1993—2007 гг., %**

Год	Увольнения по собственному желанию	Дисциплинарные увольнения	Увольнения по экономическим причинам	Другие	Всего
1993	65,7	16,2	9,1	9,1	100
1994	55,8	14,1	16,9	13,1	100
1995	59,7	12,9	14,5	12,9	100
1996	61,2	10,4	14,7	13,7	100
1997	61,3	9,3	16,3	13,1	100
1998	65,5	9,3	12,3	13,0	100
1999	68,0	11,0	10,0	11,0	100
2000	72,1	10,3	5,3	12,3	100
2001	74,8	8,9	5,3	10,9	100
2002	72,8	9,8	6,5	11,0	100
2003	76,9	8,4	7,0	7,7	100
2004	74,1	8,0	9,0	9,0	100
2005	75,9	8,4	7,7	8,1	100
2006	77,4	7,5	6,3	8,8	100
2007	80,8	6,6	4,7	8,0	100

Как следует из табл. 26.10 и 26.11, финансовое состояние предприятий накладывало заметный отпечаток как на интенсивность, так и на структуру движения рабочей силы. Впрочем, что касается коэффициентов найма, то здесь между финансово благополучными и финансово неблагополучными предприятиями не прослеживалось заметных различий. В то же время коэффициенты выбытия были у первых в полтора раза ниже, чем у вторых.

Таблица 26.10

Показатели движения рабочей силы в зависимости от финансового «здоровья» предприятий, 1999—2007 гг., %

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости
1999	16,4	16,1	0,3	19,7	23,0	-3,4
2000	19,3	17,3	2,0	20,8	23,3	-2,5
2001	20,9	19,2	1,7	23,0	25,7	-2,8
2002	21,0	19,0	2,0	21,7	24,7	-3,1
2003	20,0	21,8	-1,8	24,7	30,7	-6,0
2004	21,3	22,3	-1,1	25,9	31,2	-5,3
2005	23,9	25,0	-1,1	24,0	33,2	-9,2
2006	20,4	20,5	-0,1	21,4	28,6	-7,2
2007	26,1	25,3	0,8	22,7	25,0	-2,3

Как следствие, даже в разгар кризиса предприятиям с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием удавалось сохранять занятость персонала практически неизменной (единственным исключением стал 1994 г., когда даже у таких предприятий она упала почти на 8%). В отличие от этого у предприятий с «плохим» финансовым состоянием потери в занятости достигали в пик кризиса 10—15% в год. Отрицательные темпы прироста численности персонала сохранялись у них даже тогда, когда экономика вступила в фазу подъема. Более того, в 2003—2006 гг. темпы «сброса» рабочей силы финансово неблагополучными предприятиями вновь возросли — причем настолько, что вплотную приблизились к значениям, типичным для второй половины 1990-х годов (правда, в 2007 г. они вновь уменьшились).

Доля добровольных увольнений в общем числе выбытий на финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятиях была примерно одинаковой (лишь в самые последние годы разрыв между ними стал чуть более заметным) (см. табл. 26.11). Однако к увольнениям по экономическим причинам первые прибегали вдвое реже, чем вторые: 7% против 12% (усредненные оценки за весь период 1993—2007 гг.). Зато предприятия с «хорошим» и «нормальным» финансовым состоянием охотнее увольняли работников за нарушения трудовой дисциплины. Эту повышенную склонность к дисциплинарным увольнениям, по-видимому, следует интерпретировать не как свидетельство более низкого качества имевшейся у них рабочей силы, а как свидетельство их более жесткого, селективного подхода к отбору кадров.

Таблица 26.11

Структура выбытия рабочей силы в зависимости от финансового «здоровья» предприятий, 1999—2007 гг., %

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием					Предприятия с «плохим» финансовым состоянием				
	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	всего	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	всего
1999	71	10	8	11	100	67	11	12	10	100
2000	74	12	2	12	100	70	8	9	13	100
2001	76	10	3	11	100	72	8	8	12	100
2002	76	11	4	9	100	70	8	9	13	100
2003	76	10	6	8	100	77	6	9	8	100
2004	75	8	7	10	100	72	8	12	8	100
2005	79	9	4	8	100	66	7	16	11	100
2006	80	7	5	8	100	73	7	9	11	100
2007	81	7	4	8	100	76	6	9	9	100

Показатели движения рабочей силы и структура ее выбытия в зависимости от перспективной укомплектованности предприятий кадрами отражены в табл. 26.12 и 26.13. Вполне предсказуемо, что самые низкие темпы найма демонстрировали предприятия с избыточной (перспективной) укомплектованностью: 15% против 20—23% в двух других группах (усредненные оценки за весь период 1993—2007 гг.).

Коэффициенты выбытия были у них при этом практически такими же, как у предприятий с нормальной укомплектованностью. Похоже, что проблему избыточной занятости они пытались решать не столько путем активизации выбытий, сколько путем замораживания найма. Но этот «мягкий» подход был явно недостаточен для рассасывания накопленных ими излишков рабочей силы.

Таблица 26.12

Показатели движения рабочей силы на предприятиях с различной перспективной укомплектованностью кадрами, 1999–2007 гг., %

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами			Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами			Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами		
	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости
1993	11,0	21,4	-10,4	16,6	20,5	-3,9	21,9	28,3	-6,4
1994	11,8	28,5	-16,7	16,2	25,4	-9,2	19,1	34,8	-15,7
1995	14,7	29,0	-14,3	18,7	25,2	-6,5	24,6	34,3	-9,7
1996	12,9	26,5	-13,6	19,7	24,2	-4,5	22,8	34,0	-11,2
1997	10,9	21,2	-10,3	20,0	26,2	-6,2	22,2	30,5	-8,3
1998	11,5	19,0	-7,5	19,4	23,5	-4,1	20,9	28,1	-7,3
1999	12,2	18,2	-6,0	19,2	19,2	-0,1	22,0	24,9	-2,9
2000	16,8	19,5	-2,6	20,2	19,7	0,5	21,4	22,2	-0,8
2001	18,1	18,7	-0,6	21,6	21,9	-0,3	25,0	24,2	0,8
2002	16,0	19,8	-3,9	21,8	21,4	0,4	24,5	25,1	-0,6
2003	18,2	26,0	-7,8	22,5	23,8	-1,4	24,8	32,1	-7,3
2004	17,7	23,4	-5,7	23,5	25,4	-2,0	24,0	26,1	-2,2
2005	23,5	29,5	-6,0	23,9	26,7	-2,8	25,4	27,7	-2,3
2006	16,7	24,1	-7,4	20,0	21,1	-0,5	25,0	23,6	-1,4
2007	19,3	22,2	-2,9	24,9	23,7	1,3	27,5	26,1	-1,4

Как ни парадоксально, но максимальные темпы выбытия персонала наблюдались у предприятий с недостаточной (перспективной) укомплектованностью кадрами: почти 30% против 23% в двух других группах. И хотя интенсивность найма у них также была наивысшей, это не спасало положения и по скорости сокращения занятости они почти не отличались от предприятий с избыточной укомплектованностью: соответственно -6% и -8% в год. (У центральной группы с нормальной укомплектованностью аналогичный показатель составлял -3%.)

Это хорошо согласуется с высказанным ранее предположением, что опасения дефицита рабочей силы чаще всего возникают не у самых динамичных, быстро развивающихся предприятий, а у предприятий, чувствующих свою неспособность удержать необходимых им работников. Показательно и то, что именно на предприятиях, полагавших, что через год они могут столкнуться с дефицитом рабочей силы, добровольные увольнения достигали 20% от общей численности их персо-

Таблица 26.13

Структура выбытия рабочей силы на предприятиях с различной перспективой
укомплектованностью рабочей силой, 1993—2007 гг., %

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами				Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами				Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами				
	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	всего
1993	61	16	16	7	70	17	5	8	66	16	10	8	100
1994	54	11	23	12	52	16	16	16	64	14	11	11	100
1995	58	8	23	12	59	16	11	14	68	11	10	11	100
1996	59	7	21	13	61	13	10	17	63	9	16	13	100
1997	55	9	22	15	65	10	15	11	70	5	7	18	100
1998	59	8	18	15	68	10	9	13	75	7	8	10	100
1999	68	11	11	11	69	11	9	11	67	13	10	11	100
2000	72	9	8	11	72	11	5	12	71	11	5	14	100
2001	73	6	8	13	77	8	4	10	73	12	6	9	100
2002	74	8	8	11	73	10	7	11	72	11	6	11	100
2003	82	3	8	7	75	9	7	9	75	9	7	9	100
2004	72	4	16	8	76	8	8	8	71	10	8	11	100
2005	70	7	14	9	77	9	6	8	77	7	5	11	100
2006	75	4	10	12	76	9	6	9	79	6	6	8	100
2007	88	1	7	4	80	6	6	7	81	7	3	9	100

нала, тогда как в двух других группах составляли лишь 15–16%. (Напомним, речь идет об усредненных показателях за весь период наблюдений.)

Наконец, интересно отметить, что лидерами по частоте вынужденных увольнений выступали предприятия с избыточной укомплектованностью, тогда как лидерами по частоте дисциплинарных увольнений — предприятия с нормальной (перспективной) укомплектованностью. В этом можно видеть еще одно подтверждение того, что активные дисциплинарные увольнения являются характерным признаком поведения экономически успешных, тогда как активные увольнения по сокращению штатов — экономически неуспешных предприятий.

К сожалению, мы располагаем очень фрагментарными сведениями о том, в какой мере различные группы предприятий прибегали к иным способам решения проблемы «дефицита кадров» помимо наращивания численности персонала. Из усредненных данных, имеющих только для 2006–2007 гг., следует, что и среди финансово благополучных, и среди финансово неблагополучных предприятий доля предприятий, занимавшихся переобучением работников на собственной базе, была примерно одинаковой — около 70% (рис. 26.6). Правда, первые несколько чаще, чем вторые, осуществляли переподготовку работников вне предприятия — 66% против 56%. Кажется бы, эти цифры действительно свидетельствуют об остром дефиците кадров, особенно — квалифицированных. Однако обращение к другому показателю — доле работников, прошедших в течение года через те или иные формы переподготовки, — показывает, что это далеко не так. Оказывается, что за год финансово благополучные предприятия обучали лишь 6,1% своих работников, а финансово неблагополучные и того меньше — 3,8%. Крайне маловероятно, чтобы столь слабая «образовательная» активность могла наблюдаться в условиях по-настоящему острой нехватки квалифицированной рабочей силы.

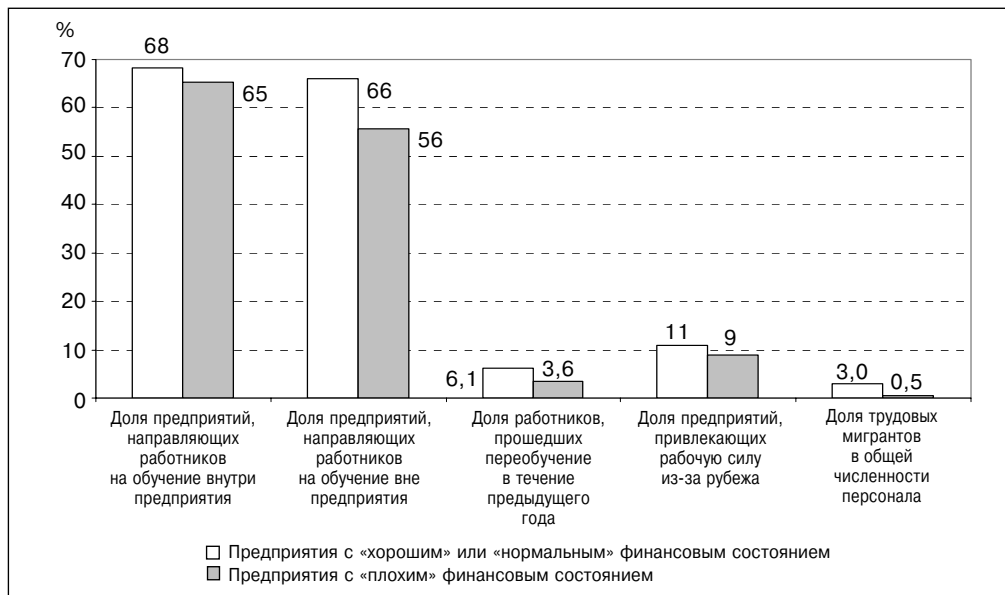


Рис. 26.6. Обучение работников и привлечение рабочей силы из-за рубежа на финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятиях, усредненные показатели за 2006–2007 гг., %

Одновременно успешные предприятия несколько чаще, чем неуспешные, привлекали рабочую силу из-за рубежа: 11 и 9% соответственно. У первых доля трудовых мигрантов составляла 3% от общей численности их персонала, у вторых — 0,5% (средний показатель для всех предприятий, привлекавших иностранных работников, был равен 1,5%). Эти оценки опять-таки выглядят неожиданно низкими на фоне широко распространенных заявлений о «кадровом голоде».

Еще парадоксальнее выглядят результаты для предприятий с различной перспективной укомплектованностью кадрами (рис. 26.7). Хотя предприятия, считающие ее недостаточной относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую ими продукцию, несколько чаще занимались переобучением своих работников, средняя доля персонала, получавшего подготовку, была у них ниже, чем у предприятий, считавших ее избыточной. Точно так же они реже, чем предприятия двух других групп, пытались «импортировать» необходимую рабочую силу из-за рубежа.

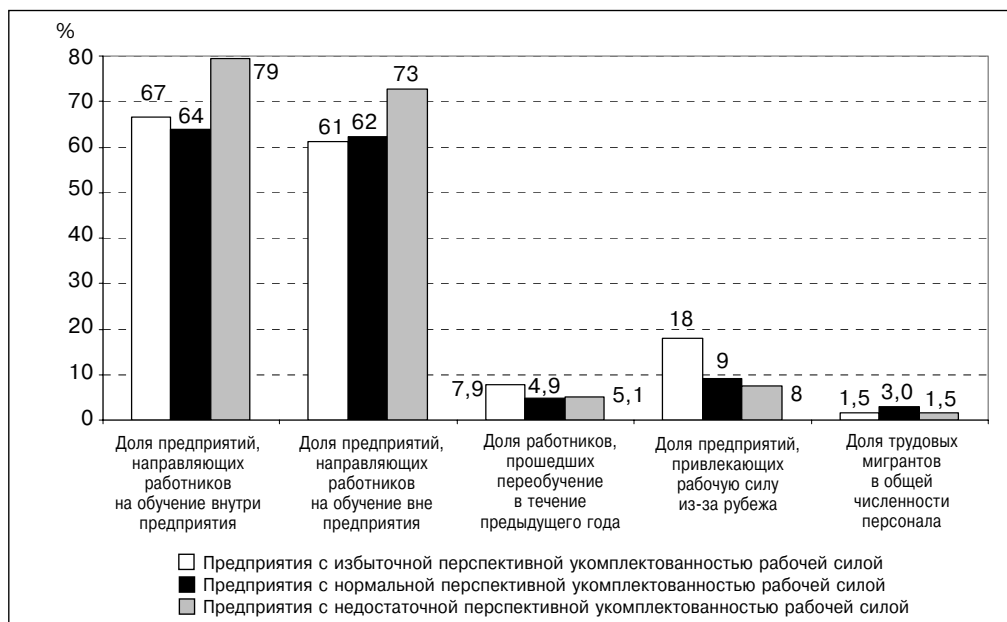


Рис. 26.7. Обучение работников и привлечение рабочей силы из-за рубежа на предприятиях с различной перспективной укомплектованностью кадрами, усредненные показатели за 2006—2007 гг., %

Подводя итоги, мы можем сказать, что подавляющее большинство опрошиваемых предприятий проявляли удивительную пассивность в части решения проблемы действительного или декларируемого дефицита кадров: они не предпринимали активных мер по наращиванию найма или сокращению выбытий, крайне неохотно занимались повышением квалификации своего персонала (что не слишком хорошо согласуется с предположением о тотальном дефиците квалифицированных кадров) и почти никогда не привлекали работников из-за рубежа (что не слишком хорошо согласуется с предположением об общей нехватке рабочей силы).

26.5. Производительность труда, реальная заработная плата, удельные издержки на рабочую силу

До сих пор мы не касались еще одной возможной реакции предприятий на возникновение кадрового дефицита — ускоренного повышения оплаты труда. Естественно ожидать, что в условиях острой конкурентной борьбы за привлечение и удержание работников они должны будут включаться в гонку заработных плат. Отказ от участия в ней может грозить им падением численности персонала и/или непрерывным ухудшением его качественного состава. В результате неизбежным спутником «кадрового голода» оказывается резкое удорожание рабочей силы — ускоренный рост оплаты труда, опережающий рост его производительности. Возникает вопрос: в какой мере реальное поведение российских промышленных предприятий укладывается в эту стандартную схему?

Чтобы ответить на него, мы воспользуемся данными РЭБ о полугодовых темпах роста производства, занятости, цен выпуска и заработной платы на обследуемых предприятиях, которые в ежеквартальном режиме собираются начиная с 1993 г. На их основе можно рассчитать интересующие нас показатели: индекс производительности труда — как частное от деления индекса объема производства на индекс занятости; индекс реальной заработной платы для производителя — как частное от деления индекса заработной платы на индекс цен выпуска; индекс удельных издержек на рабочую силу — как частное от деления индекса реальной заработной платы для производителя на индекс производительности труда. Затем путем усреднения полученные полугодовые оценки переводились нами в годовой формат¹. Поскольку опросы РЭБ содержат данные как о фактических, так и об ожидаемых изменениях в выпуске, занятости, ценах и заработной плате, были построены два ряда таких индексов: первый — отражающий реальные результаты деятельности предприятий и второй — отражающий их прогнозы на ближайшее будущее.

Необходимо оговориться, что используемый в нашем анализе показатель «производительской» реальной заработной платы не совпадает с более конвенциональным показателем «потребительской» реальной заработной платы. Первый оценивается путем дефлирования номинальной заработной платы по индексу цен производства, второй — путем ее дефлирования по индексу потребительских цен. Один отражает изменения в цене труда с точки зрения фирм, другой — изменения в покупательной способности платы за труд с точки зрения работников. Поскольку спрос на труд в конечном счете зависит от того, насколько дорого или дешево рабочая сила обходится *предприятиям*, то естественно, что при изучении их экономического поведения следует оперировать показателями именно «производительской», а не «потребительской» реальной заработной платы. Стоит также пояснить, что при оценке этого показателя мы пользовались не агрегированными данными официальной статистики об индексах цен производства для всей экономики или целых отраслей, а дезагрегированными опросными данными об индексах цен производства по отдельным предприятиям.

На рис. 26.8—26.10 представлены траектории изменения годовых индексов производительности труда, реальной заработной платы и удельных затрат на рабочую силу по опросным данным РЭБ и по официальным данным Росстата, ох-

¹ Расчет годовых индексов производился по формуле: $100\% \times \sqrt{X_1 \times X_2 \times X_3 \times X_4}$, где X_1 , X_2 , X_3 и X_4 — шестимесячные темпы роста соответствующих показателей за I, II, III и IV кварталы каждого календарного года, деленные на 100.

ватывающие 1993—2007 гг. Априорно было бы трудно ожидать близости оценок, полученных на базе этих альтернативных источников. И дело не только в специфике конструирования опросных показателей, о чем подробно говорилось в начале работы. К этому добавляются еще несколько обстоятельств.

В составе выборки РЭБ недостаточно представлены предприятия из числа некоторых наиболее «процветающих» отраслей российской экономики (таких, как ТЭК). Официальные показатели рассчитываются с поправкой на теневую деятельность, тогда как для опросных показателей такой корректировки не производится. Наконец, и это, возможно, самое главное, имплицитные дефляторы, которые используют участники опросов при ответах на вопрос об изменении физических объемов производства на их предприятиях, могут сильно отличаться от эксплицитных дефляторов, которые разрабатываются и публикуются Росстатом. Все это с высокой степенью вероятности должно вести к тому, что общая картина экономической динамики, вырисовывающаяся из опросных данных, будет выглядеть менее оптимистичной, чем та, которую предлагает официальная статистика.

Действительно, как видно из представленных графиков, кривая, описывающая динамику производительности труда исходя из официальных данных Росстата, располагается выше кривой, описывающей ее динамику исходя из опросных данных РЭБ (см. рис. 26.8). Кроме того, первую кривую отличает существенно большая волатильность. Оценки РЭБ не фиксируют столь резких скачков и провалов, о которых говорят официальные оценки. Тем не менее общий колебательный рисунок в обоих случаях оказывается чрезвычайно похожим. Примерно то же можно сказать о соотношении между альтернативными оценками динамики реальной заработной платы для производителя (см. рис. 26.9). Кривая, основанная на опросных данных, в большинстве случаев располагается под кривой, основанной на официальных данных, и отличается большей сглаженностью. Но общий колебательный рисунок опять-таки выглядит очень похоже¹. Наибольшая близость отмечается для кривых, описывающих динамику удельных издержек на рабочую силу (см. рис. 26.10). В данном случае совпадет не только общий рисунок, но и средний уровень, вокруг которого происходили колебания².

Таким образом, общие тренды, которые в переходный период были характерны для производительности труда, реальной заработной платы для производителя и удельных издержек на рабочую силу, достаточно точно «схватываются» опросными данными РЭБ. Обратимся теперь к их содержательному анализу.

Как следует из рис. 26.8, на первом кризисном этапе трансформационного процесса производительность труда на предприятиях — респондентах РЭБ монотонно снижалась. Самые глубокие провалы пришлось на 1994, 1996 и 1998 гг. Легко заметить, что это те самые годы, когда темпы падения производства сильнее всего отрывались от темпов падения занятости, увеличивая и без того массивный «навес» избыточной рабочей силы. С началом подъема показатели производительности труда заметно улучшились: наиболее благоприятными с этой точки зрения были 1999, 2003, 2006, 2007 гг., когда они повышались максимально быстрыми темпами.

¹ Поскольку Росстат не публикует среднегодовых индексов цен производства в промышленности, мы оперировали в своих расчетах двенадцатимесечными индексами (декабрь к декабрю). По этой причине при оценке темпов роста реальной заработной платы на базе официальных данных мы также пользовались не среднегодовыми, а двенадцатимесечными индексами номинальной заработной платы (декабрь к декабрю).

² За 1993—2007 гг. кумулятивное снижение удельных издержек на рабочую силу в промышленности составило 34%, по оценкам РЭБ, и практически столько же — 37%, по оценкам Росстата.



Рис. 26.8. Фактические и прогнозируемые индексы производительности труда в промышленности, по данным РЭБ и Росстата, 1993—2007 гг.

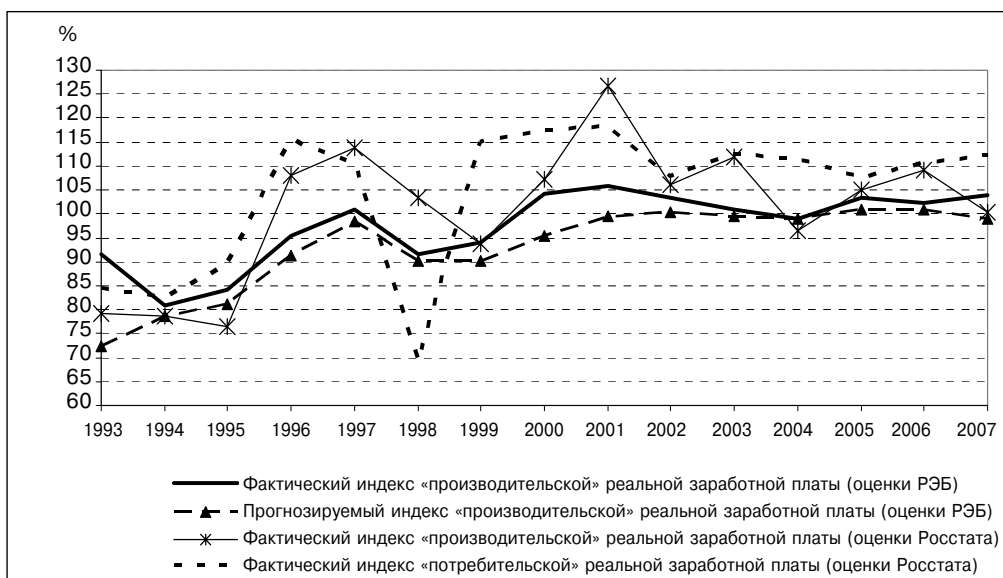


Рис. 26.9. Фактические и прогнозируемые годовые индексы реальной заработной платы в промышленности, по данным РЭБ и Росстата, 1993—2007 гг.

Что касается реальной заработной платы для производителя (см. рис. 26.9), то кризисные годы были отмечены ее стремительным падением (наиболее глубокий провал датируется 1994 г.). Стоит напомнить, что на протяжении большей части этого периода цены производства росли быстрее потребительских цен. Соответ-

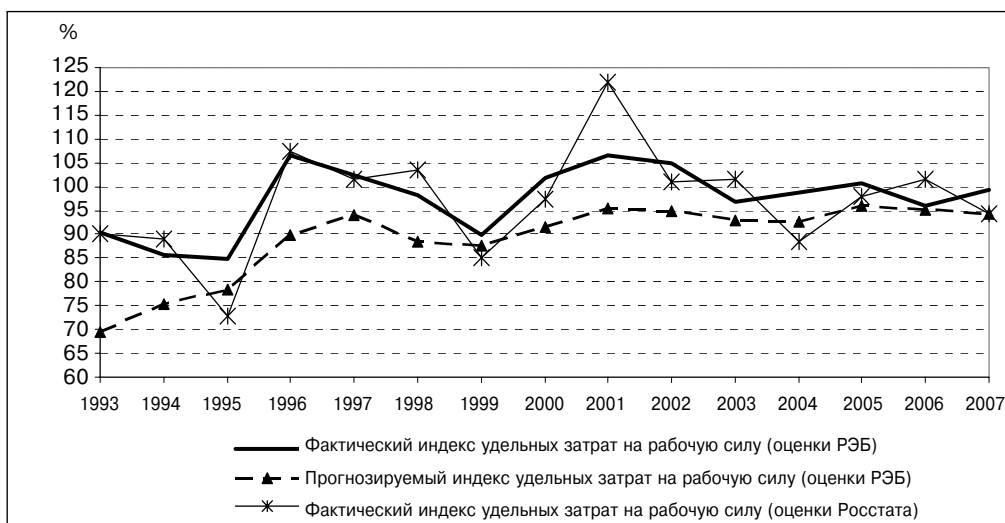


Рис. 26.10. Фактические и прогнозируемые индексы удельных издержек на рабочую силу в промышленности, по данным РЭБ и Росстата, 1993—2007 гг.

ственно падение реальной заработной платы с точки зрения предприятий было даже глубже, чем с точки зрения работников. (Это хорошо видно из рис. 26.9, где наряду с индексом «производительской» реальной заработной платы представлен также индекс «потребительской» реальной заработной платы, рассчитанный по официальным данным о заработной плате в промышленности.)

Прогрессирующее удешевление рабочей силы стимулировало спрос на труд и позволяло поддерживать занятость на более высокой отметке. Это во многом объясняет, почему, несмотря на затяжной переходный кризис, потери в занятости, которые понесла российская экономика, были не столь драматичными. Адаптация предприятий к многочисленным шокам, как на стороне спроса, так и на стороне предложения, осуществлялась преимущественно за счет изменения оплаты труда, значительно слабее затрагивая численность персонала. Поэтому сверхзанятость, сохранявшаяся у значительной части промышленных предприятий, можно рассматривать как оборотную сторону крайне низкой цены труда. (Показательно в этом смысле, что высокая стоимость рабочей силы, как было упомянуто в предыдущем разделе, никогда не фигурировала в числе факторов, которые, по оценкам менеджеров, серьезно ограничивали производство на их предприятиях.)

С 2000 г. опросы РЭБ фиксируют начало повышательного тренда в динамике реальной заработной платы для производителя (с этого момента темпы роста номинальной заработной платы стали опережать темпы роста цен на выпускаемую продукцию). Тем не менее динамика «производительской» реальной заработной платы по-прежнему отставала от динамики «потребительской» реальной заработной платы, которая, по данным Росстата, в 2000—2007 гг. продолжала увеличиваться на 10—15% в год.

Обращаясь к показателю удельных издержек на рабочую силу, стоит отметить, что они могут нарастать даже в условиях снижающейся реальной заработной платы, если производительность труда сокращается при этом еще быстрее. И, соответственно, наоборот: они могут уменьшаться даже в условиях повышающейся реальной заработной платы, если производительность труда растет при этом еще быстрее.

Как можно заключить из рис. 26.10, в первые пореформенные годы, несмотря на резкое снижение производительности труда, еще более глубокий провал в показателях реальной заработной платы привел к тому, что с точки зрения предприятий рабочая сила заметно подешевела: удельный вес затрат на нее в стоимости единицы продукции уменьшился, причем значительно. Небольшое удорожание отмечалось только в 1996 и 1997 гг.: в первом случае — из-за резкого падения производительности труда, во втором — из-за сохранения реальной заработной платы практически на уровне предыдущего года.

В посткризисный период динамика удельных издержек на рабочую силу характеризовалась крайней неустойчивостью: в 2000—2002 гг. цена труда немного подросла, однако вскоре, в 2003—2007 гг., вновь стала снижаться: кумулятивное падение за эти годы составило 8 п. п. (!), так что в 2007 г. рабочая сила обходилась предприятиям почти так же дешево, как в 1999 г.! В любом случае определенное удорожание рабочей силы, имевшее место в первые годы экономического подъема, было несопоставимо с масштабами ее удешевления в годы кризиса. Опросы РЭБ свидетельствуют, что недорогая по международным стандартам рабочая сила остается одним из важнейших факторов конкурентных преимуществ российской промышленности и говорить о его исчерпании пока еще рано.

Динамика прогнозных показателей производительности труда, реальной заработной платы для производителя и удельных издержек на рабочую силу была во многом иной (траектории их изменения также представлены на рис. 26.8—26.10). Даже в разгар кризиса ожидаемые темпы роста производительности труда устойчиво превышали уровень в 100%. Их колебания происходили в очень узком диапазоне — не более 3—4 п. п. По отношению к будущей динамике производительности труда ожидания предприятий были, как правило, излишне «оптимистичны»: действительность практически всегда оказывалась хуже высказанных ими прогнозов. Напротив, по отношению к будущей динамике реальной заработной платы их ожидания были, как правило, излишне «пессимистичны»: фактические темпы ее роста неизменно оказывались выше прогнозных. Связано это было как с недооценкой темпов роста номинальной заработной платы, так и с переоценкой темпов роста цен на выпускаемую продукцию. И хотя по мере затухания инфляции прогнозы предприятий постепенно становились все более точными (понятно, что прогнозировать динамику ценовых показателей в высокоинфляционной среде крайне затруднительно), заметные расхождения между ожидаемыми и фактическими темпами роста реальной заработной платы все-таки сохранялись.

Поскольку предприятия были склонны переоценивать темпы будущего роста производительности труда и недооценивать темпы будущего роста реальной заработной платы, это приводило к тому, что фактические удельные издержки на рабочую силу постоянно оказывались выше, чем они ожидали. Не было ни одного года, когда бы они не прогнозировали их дальнейшего снижения. Однако на практике почти в половине случаев наблюдалось повышение. И даже когда удельные издержки на рабочую силу действительно снижались, это происходило далеко не так резко, как предполагали предприятия: типичный разрыв составлял 5—10 п. п. По сути, они никогда не теряли надежд, что рабочая сила будет обходиться им еще дешевле, чем это было на самом деле. Вполне вероятно, что подобные ожидания служили дополнительным стимулом к отказу от быстрого сокращения численности рабочей силы и к поддержанию ее на уровне выше оптимального.

В табл. 26.14 и 26.15 представлены фактические и прогнозные оценки темпов роста производительности труда, реальной заработной платы для производителя

и удельных издержек на рабочую силу по группам финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятий. Из них следует, что на предприятиях с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием на протяжении практически всего переходного периода (даже в самые тяжелые кризисные годы) темпы прироста производительности труда оставались не только положительными, но и достаточно высокими — порядка 5% в год. Напротив, на предприятиях с «плохим» финансовым состоянием производительность труда снижалась не только в кризисный, но и в посткризисный период (1999 г. был единственным, когда отмечалось некоторое улучшение).

Таблица 26.14

Фактические годовые индексы производительности труда, реальной заработной платы для производителя и удельных издержек на рабочую силу в зависимости от финансового «здоровья» предприятий, 1993—2007 гг., %

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу
1993	105,1	92,8	88,2	99,5	91,4	91,8
1994	98,5	88,5	89,9	95,3	83,1	87,1
1995	104,5	85,9	82,2	97,4	83,0	85,2
1996	98,6	108,8	110,4	87,4	93,4	106,8
1997	105,8	108,9	103,0	96,4	99,5	103,2
1998	100,4	96,1	95,7	91,2	90,1	98,7
1999	107,6	96,8	89,9	102,1	91,1	89,2
2000	104,7	107,4	102,6	98,1	100,9	102,9
2001	102,1	108,3	106,0	95,3	101,0	106,0
2002	103,4	105,3	101,8	94,9	102,4	108,0
2003	106,8	102,9	96,3	99,2	100,9	101,7
2004	106,0	100,0	94,3	96,6	94,4	97,7
2005	104,8	103,9	99,1	96,7	102,4	105,9
2006	111,8	104,8	93,7	99,0	101,9	103,0
2007	107,1	105,8	98,8	95,5	98,1	102,7

Межгрупповой разрыв в показателях производительности труда был достаточно устойчивым: скажем, в 2007 г. у финансово благополучных предприятий ее прирост составил +7,1%, тогда как у финансово неблагополучных — -4,5%. Этот результат можно рассматривать как косвенное подтверждение того, что высказываемые респондентами оценки финансового «здоровья» своих предприятий хорошо коррелируют с общепринятыми объективными показателями эффективности (такими, как темпы роста производительности труда) и, следовательно, вполне адекватно описывают действительное экономическое положение, в котором они находятся.

Реальная заработная плата для производителя также росла на экономически успешных предприятиях намного быстрее, чем на экономически неуспешных.

Это было следствием, во-первых, их неравных финансовых возможностей, а, во-вторых, их ориентации на различные сегменты рынка труда. Финансово благополучные предприятия ориентировались на привлечение и удержание наиболее квалифицированной рабочей силы, чье предложение было ограничено. Естественно, это заставляло их повышать оплату персонала ускоренными темпами. В отличие от них финансово неблагополучные предприятия довольствовались рабочей силой худшего качества, что позволяло им не форсировать рост оплаты труда.

Но несмотря на это у предприятий с «хорошим» и «нормальным» финансовым состоянием соотношение между темпами роста производительности труда и реальной заработной платы оставалось более благоприятным, чем у предприятий с «плохим» финансовым состоянием. Как следствие, на протяжении большей части переходного периода в первой группе удельные издержки на рабочую силу уменьшались (даже в условиях подъема), тогда как во второй — увеличивались. Другими словами, более высокая стоимость работников, занятых на финансово благополучных предприятиях, компенсировалась более высокой продуктивностью их труда. Соответственно возможности таких предприятий по привлечению дополнительной рабочей силы непрерывно расширялись, тогда как у финансово неблагополучных предприятий непрерывно сужались.

В своих прогнозах будущей динамики производительности труда финансово благополучные предприятия чаще всего выступали как «реалисты»: расхождения их ожиданий с действительностью были, как правило, минимальны (см. табл. 26.15). В отличие от них финансово неблагополучные предприятия излучали «сверхоптимизм»: завышение ими будущих темпов роста производительности труда редко оказывалось меньше 5—10 п. п. Зато в прогнозах будущей динамики реальной заработной платы обе группы проявляли себя как закоренелые «оптимисты» — причем финансово благополучные предприятия даже в большей степени, чем финансово неблагополучные. И те и другие предполагали, что она будет повышаться гораздо медленнее, чем это происходило затем в действительности.

Таблица 26.15

**Прогнозные оценки годовых темпов роста производительности труда,
реальной заработной платы для производителя и удельных издержек
на рабочую силу в зависимости от финансового «здоровья» предприятий,
1993—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу
1	2	3	4	5	6	7
1993	104,7	71,9	68,6	104,3	73,3	70,3
1994	103,2	78,3	75,9	102,8	80,4	78,2
1995	101,1	81,8	80,8	103,6	81,0	78,2
1996	98,7	92,6	93,8	102,3	90,9	88,9
1997	104,8	99,0	94,5	105,0	98,1	93,4
1998	99,6	91,0	91,4	102,4	89,8	87,6
1999	102,6	93,1	90,8	103,4	86,2	83,4

Окончание табл. 26.15

1	2	3	4	5	6	7
2000	103,3	97,3	94,2	105,2	92,9	88,3
2001	102,2	100,5	98,3	106,7	98,2	92,0
2002	105,4	101,4	96,3	105,9	97,6	92,2
2003	105,3	99,5	94,1	110,2	100,9	91,6
2004	106,1	99,0	93,3	108,8	99,9	91,8
2005	104,8	101,0	96,4	107,0	100,0	93,5
2006	106,6	101,0	94,7	105,2	99,0	94,1
2007	104,9	99,1	94,4	106,1	97,3	91,6

В результате в обеих группах рост удельных издержек на рабочую силу происходил намного быстрее, чем они рассчитывали. Особенно сильно обманывались в своих представлениях предприятия с «плохим» финансовым состоянием (расхождения их прогнозных оценок с фактическими достигали 10—15 п. п.). Возможно, именно этот избыточный оптимизм мешал им приступить к активной реструктуризации, которая могла бы стать катализатором резкого повышения производительности труда и обеспечить существенную экономию издержек на рабочую силу.

Давая общую оценку политике предприятий — респондентов РЭБ в области оплаты труда, можно утверждать, что они демонстрировали существенно иную динамику реальной заработной платы, чем та, которую было бы естественно ожидать в условиях всеобщего «кадрового голода». Никакого скачкообразного удорожания рабочей силы на них не наблюдалось, ее относительная стоимость удерживалась ими примерно на том же уровне, на котором она находилась в момент выхода из кризиса. Кроме того, избыточный оптимизм, который они проявляли в своих прогнозах динамики производительности труда и заработной платы, заставляет предполагать, что именно он подталкивал многих из них к тому, чтобы считать текущую укомплектованность кадрами недостаточной относительно ожидаемого спроса на выпускаемую продукцию и опасаться возникновения их дефицита.

Заключение

Опросы РЭБ свидетельствуют, что ситуация, сложившаяся на российском рынке в посткризисный период, была и остается достаточно парадоксальной. Картина, которую удастся реконструировать исходя из имеющихся опросных показателей, оказывается далеко не однозначной.

Как показывают данные РЭБ, в период системной трансформации российская экономика вступила с огромным «навесом» избыточной рабочей силы. Масштабы сохранения предприятиями «лишних» работников, как следует из этих данных, были действительно огромны. И хотя с началом экономического подъема нагрузка рабочей силы значительно повысилась, вплотную приблизившись к нормальному уровню 100%, доля предприятий, где персонал недоиспользуется, по-прежнему остается больше доли предприятий, где он «сверхиспользуется». Отсюда можно сделать вывод о параллельном существовании в российской промышленности двух групп проблемных предприятий — трудоизбыточных и трудонедостаточных, что свидетельствует о серьезной структурной разбалансированности рын-

ка труда. Перераспределению рабочей силы между этими полярными сегментами препятствуют многочисленные барьеры — территориальные, институциональные, информационные.

При этом структура ожиданий руководителей предприятий была весьма своеобразной. Они всегда были склонны недооценивать значимость проблемы трудоизбыточности (фактические показатели намного превышали прогнозные) и переоценивать значимость проблемы трудонедостаточности (фактические показатели сильно отставали от прогнозных). В результате доля предприятий с прогнозируемой избыточной укомплектованностью кадрами оказывается примерно в два раза меньше, тогда как доля предприятий с прогнозируемой недостаточной укомплектованностью кадрами примерно в два раза больше, чем соответствующие фактические оценки. Но едва ли следует удивляться тому, что в условиях низкой цены за труд предприятия не придавали большого значения формированию излишков рабочей силы и в то же время постоянно опасались возникновения ее физической нехватки.

Ограничения, которые возникали перед предприятиями — респондентами РЭБ на рынке труда, долгое время занимали в общем списке лимитирующих факторов самые последние места. Лишь в последние годы участились жалобы сначала на дефицит квалифицированных работников, а затем и на общую нехватку рабочей силы. В восприятии менеджеров первая из этих проблем уже превратилась в одно из главных препятствий на пути дальнейшего развития их предприятий. Что касается второй, то она по-прежнему не входит в число главных лимитирующих факторов.

Означает ли все это, что на смену проблеме трудоизбыточности пришла проблема трудонедостаточности? Если бы это было так, то тогда мы были бы вправе ожидать от предприятий разнообразных мер по ее преодолению — активных действий по поиску и привлечению новых работников, значительных инвестиций в переобучение и повышение квалификации персонала, попыток «импорта» рабочей силы из-за рубежа. Однако, как показывают опросы РЭБ, на подавляющем большинстве обследуемых предприятий ничего этого не происходит: ускоренный «сброс» рабочей силы продолжался практически на протяжении всего периода подъема (другими словами, наблюдалась классическая ситуация «экономического роста без создания рабочих мест»); масштабы переподготовки работников оставались мизерными, труд мигрантов почти не привлекался. Таким образом, декларации предприятий достаточно сильно расходились с их реальным поведением.

Точно так же можно было бы ожидать, что в условиях острого дефицита кадров предприятия — с целью привлечения и удержания работников — станут активно повышать плату за труд. Однако если оперировать показателями не «потребительской», а «производительской» заработной платы, то выясняется, что если цена труда и повышалась, то крайне медленно. На предприятиях — респондентах РЭБ темпы ее прироста составляли в последние годы только 2–3% и были ниже, чем даже в начале посткризисного периода. С одной стороны, этот результат достаточно необычен для экономики, переживающей период бурного экономического роста, но, с другой, он хорошо согласуется с представлениями самих руководителей предприятий о дешевизне имеющихся трудовых ресурсов. О таком важнейшем лимитирующем факторе как высокая стоимость рабочей силы даже в посткризисный период вспоминали менее 5% респондентов РЭБ.

Не только качественные, но и количественные оценки, полученные на основе опросной статистики, свидетельствуют, что процесс системной трансформации сопровождался «обвальным» падением цены труда. При этом снижение «производительской» реальной заработной платы было даже более сильным, чем «потребительской». Причина — более высокие темпы роста цен производства по сравне-

нию с темпами роста потребительских цен на протяжении большей части пореформенного периода. Резкое удешевление рабочей силы стало важнейшим фактором, позволившим избежать катастрофического падения занятости и взрывного роста открытой безработицы, которых так опасались на старте реформ.

Вместе с тем опросы РЭБ не подтверждают часто высказываемых предостережений, что в посткризисный период стоимость рабочей силы повышалась столь стремительно, что уже достигла критического порога, за которым значительная часть российской промышленности оказывается обречена на неконкурентоспособность. По нашим расчетам, основанным на оценках реальной заработной платы для производителя, труд по-прежнему остается относительно недорогим производственным фактором: в настоящее время рабочая сила обходится промышленным предприятиям все еще на треть дешевле, чем она обходилась им в первые пореформенные годы. При этом сколько-нибудь заметный рост издержек на рабочую силу отмечался только на начальном этапе посткризисного периода, тогда как позднее они вновь пошли на убыль. Если это так, то тогда конкурентные преимущества, связанные с относительно низкой стоимостью российской рабочей силы, нельзя считать полностью исчерпанными¹.

Российский рынок труда отличается чрезвычайно высокой дифференциацией заработной платы. В значительной мере это объясняется тесной привязкой оплаты труда к результатам деятельности предприятий. Опросы РЭБ подтверждают, что экономически успешные предприятия склонны оплачивать труд своих работников по намного более высоким ставкам, чем экономически неуспешные. Исходя из этого значительную часть наблюдаемого неравенства в заработках следует отнести на счет недостаточной конкурентности существующей экономической среды. В современной российской экономике, где механизмы рыночной селекции были и остаются чрезвычайно слабыми, даже явно нежизнеспособные предприятия могут оставаться на плаву неопределенно долгое время. Но именно такие предприятия, которые наименее эффективны и конкурентоспособны, платят своим работникам явно заниженную заработную плату, резко усиливая тем самым неравенство в ее распределении. Выравнивание заработных плат происходило крайне медленно, если происходило вообще.

Движение рабочей силы на предприятиях — респондентах РЭБ (как, впрочем, и во всей российской промышленности в целом) отличалось целым рядом весьма необычных черт. Несмотря на глубокий и продолжительный спад производства, наем поддерживался ими на высокой отметке, а добровольные увольнения многократно превосходили вынужденные. Столь же неожиданно выглядит и резкая активизация выбытий, проявившаяся после нескольких лет энергичного экономического роста.

Еще парадоксальнее то, что на фоне чрезвычайно активного оборота рабочей силы между предприятиями сохранялись устойчивые различия в эффективности ее использования. Таким образом, реаллокация занятых с экономически менее

¹ Отметим, что действительное снижение стоимости рабочей силы было даже более значительным, чем показывают опросные данные. Дело в том, что в результате введения низкой ставки единого социального налога (ЕСН) существенно уменьшилась также «незарплата» составляющая издержек на рабочую силу — эффект, который не мог быть учтен в наших расчетах. Данные официальной статистики свидетельствуют, что сокращение этих издержек протекало поэтапно: сначала в 2004 г. скачок мировых цен на основные статьи российского экспорта вызвал резкое повышение индекса цен производства в промышленности, что означало значительное удешевление рабочей силы с точки зрения предприятий; затем в 2005 г. к этому добавилось снижение ЕСН. В итоге к 2007 г. удельные издержки промышленных предприятий на рабочую силу упали по сравнению с 2003 г. примерно на треть. (Заработная плата в России: эволюция и дифференциация.)

успешных предприятий на экономически более успешные предприятия, с менее производительных рабочих мест на более производительные протекала достаточно медленно. Отсюда можно сделать вывод, что движение рабочей силы во многом носило характер «холостого» оборота, когда значительная часть работников была вынуждена перемещаться по кругу между равно неэффективными предприятиями. Очевидно, что это должно было способствовать консервации значительных различий в производительности труда, а значит, и в заработной плате. Важнейшими ограничителями на пути межфирменного перераспределения трудовых ресурсов выступали сохраняющиеся высокие издержки миграции и слабая территориальная мобильность рабочей силы, а также низкая информационная прозрачность российского рынка труда.

На первый взгляд, могло бы показаться, что отдельные результаты, получаемые в ходе опросов руководителей российских промышленных предприятий, не слишком хорошо согласовываются между собой и говорят о разнонаправленных тенденциях. Чтобы вписать их в единую картину, имеет смысл попытаться ответить на более общий вопрос: какие гипотетически возможные ситуации на рынке труда могли бы описываться руководителями предприятий как «дефицит кадров»? В первом приближении здесь, как представляется, можно выделить три альтернативных варианта, каждый из которых в свою очередь распадается на два подварианта.

1. Первый вариант охватывает ситуации, когда *цена труда устанавливается на уровне ниже цены равновесия*. Подвариант 1-а предполагает, что заработная плата искусственно удерживается на некоем заниженном уровне, при котором фирмам было бы выгодно привлекать гораздо больше работников, чем есть у них сейчас, но это им не удается, так как число людей, готовых трудиться за подобную плату, недостаточно. (Это — классический пример кадрового дефицита, хорошо известный из опыта плановых экономик.) Подвариант 1-б представляет своего рода динамическую версию того же случая. Представим, что экономика сталкивается с серией положительных шоков, вызывающих рост спроса на труд, и что хотя после каждого такого шока заработная плата возрастает, по тем или иным причинам ее реакция всякий раз оказывается замедленной и сильно растянутой во времени. Как следствие, на протяжении всего периода, пока идет подстройка к изменившимся условиям, цена труда остается заниженной. По такой цене фирмам хотелось бы иметь больше рабочей силы, но из-за ограниченности предложения это оказывается невозможно, что заставляет их говорить о недостаточной обеспеченности экономики трудовыми ресурсами.

2. Второй вариант в определенном смысле противоположен первому, так как связан с *переходом цены труда с более низкого на более высокий (равновесный) уровень*. Подвариант 2-а относится к ситуации резкого сокращения предложения рабочей силы, из-за чего заработная плата устанавливается на новой, более высокой отметке. Предприятия на опыте убеждаются, что по старой, более низкой цене они уже не могут набрать нужное количество работников, и начинают жаловаться на их физическую нехватку. Подвариант 2-б относится к ситуации, когда кривая совокупного спроса на труд смещается резко вправо, вызывая тем самым скачок заработной платы вверх. Поскольку в новых условиях предприятиям не удается находить работников за плату, которая до того считалась вполне нормальной, это интерпретируется ими как свидетельство образовавшегося «дефицита кадров»¹.

¹ Стоит отметить важное различие между вариантами 1 и 2: если в первом из них речь идет о положительных издержках приспособления, связанных с переходом к новому равновесному уровню заработной платы, то во втором — об инерционности субъективных представлений участников рынка, которые ожидают, что вскоре станет «как вчера», но «как вчера» уже никогда не будет.

3. Третий вариант связан с возможными *расхождениями между структурой спроса и структурой предложения рабочей силы*. В подварианте 3-а главным действующим лицом оказывается система подготовки кадров. Допустим, что в прошлом экономике требовалось много работников с профессией *x* и мало — с профессией *y*. Затем структура спроса на рабочую силу изменилась: потребность в работниках с профессией *x* ослабла, тогда как в работниках с профессией *y* усилилась. Но поскольку вложения в человеческий капитал характеризуются обычно достаточно длительным инвестиционным периодом, в течение всего того времени, которое придется затратить на обучение новых работников профессии *y*, заработная плата представителей этой профессии будет оставаться выше равновесной, а предприятия будут продолжать ссылаться на их нехватку. Подвариант 3-б связан со структурными расстройствами иного типа. Он предполагает существование обширного анклава неэффективных предприятий, производящих отрицательную добавленную стоимость. Будучи неспособными платить конкурентную заработную плату, такие предприятия должны испытывать постоянный «кадровый голод». Но поскольку так или иначе они все равно оттягивают на себя часть рабочей силы, эффективным предприятиям также становится труднее удовлетворять свои потребности в ней. Процесс реаллокации работников с неконкурентоспособных предприятий на конкурентоспособные может требовать больших издержек и растягиваться на продолжительное время, и пока он длится, у многих предприятий будет сохраняться ощущение кадрового дефицита¹.

Какой же из этих альтернативных сценариев более всего напоминает ситуацию, сложившуюся в настоящее время на российском рынке труда?²

Вероятно, мы можем сразу отбросить сценарий 1-а, так как в современной российской экономике механизмы жесткой фиксации заработной платы, действовавшие при плановой системе, отсутствуют. Точно так же у нас нет оснований считать актуальными сценарии 2-а или 2-б. Как отмечалось выше, пока ничто (если не считать некорректных ссылок на динамику «потребительской» заработной платы) не свидетельствует о каком-либо «взрывном» удорожании рабочей силы³. Конечно, в силу сложившейся демографической ситуации российскую эко-

¹ Отличительным признаком подварианта 3-б можно считать отсутствие единой цены на труд равного качества: одинаковые работники получают неодинаковую заработную плату в зависимости от того, на каких предприятиях — конкурентоспособных или неконкурентоспособных — они заняты.

² Строго говоря, термином «дефицит» (shortage) теоретически корректно обозначать лишь случаи 1-а и, с некоторыми оговорками, 3-а. Однако участники опросов, естественно, не обязаны заботиться о «теоретической чистоте» своих ответов.

³ Некорректные сопоставления динамики производительности труда с динамикой «потребительской» заработной платы — далеко не только российский феномен. Так, совсем недавно председатель Бюро экономического анализа М. Фелдстайн призвал американских экономистов отказаться, наконец, от подобного подхода, поскольку он ведет к серьезным искажениям и ошибочным выводам (Feldstein M. Did wages reflect growth productivity? W.: NBER. Working Paper No 13953. 2008). Любопытно, что ситуация в США, как ее описывает М. Фелдстайн, оказывается зеркальной по отношению к ситуации в России: если в России тревогу вызывает ускоренный, то в США, напротив, замедленный рост заработной платы (это, как утверждается, означает, что работники не имеют возможности в полной мере пользоваться плодами экономического роста); если в России опережающими темпами повышались цены производства, то в США, напротив, потребительские цены; если в России доля «незарплатной» составляющей в издержках на рабочую силу сокращалась, то в США, напротив, возрастала. Однако при отказе от некорректных сопоставлений производительности труда с «потребительской» заработной платой выясняется, что опасения, высказываемые экономистами и политиками обеих стран, на самом деле являются беспочвенными.

ному, по-видимому, рано или поздно ожидает резкое сокращение предложения труда и поэтому вполне возможно, что сценарий 2-а достаточно точно описывает ситуацию, которая может возникнуть в будущем. Но поскольку нарастание жалоб на нехватку рабочей силы со стороны предприятий наблюдалось на фоне не сокращавшегося, а расширявшегося предложения труда, очевидно, что к текущей ситуации он просто-напросто неприменим.

Когда руководители предприятий заявляют о дефиците квалифицированных работников, они, судя по всему, обычно имеют в виду ситуацию, соответствующую сценарию 3-а. Отсюда — широко распространившиеся обвинения системы подготовки кадров в провалах, требования немедленно расширить прием учащихся в учреждения начального профессионального образования и т. д. Возможно, по отношению к отдельным, узким сегментам рынка труда есть реальные основания говорить о том, что подготовка работников по некоторым наиболее востребованным специальностям ведется в недостаточных масштабах. Однако в качестве общего объяснения эти обвинения выглядят не слишком убедительно. Достаточно напомнить, что в пореформенный период выпуск специалистов как со средним специальным, так и особенно с высшим образованием рос ускоренными темпами. Что касается учащихся, получавших подготовку по рабочим специальностям в рамках системы НПО, то их численность сокращалась пропорционально сокращению численности рабочих в промышленности, так что за период реформ соотношение между этими величинами почти не изменилось. Наконец, в сценарий 3-а плохо укладывается и тот факт, что образовательная активность самих предприятий была и остается мизерной.

Напротив, сценарий 3-б, по-видимому, отражает многие важные особенности ситуации, сложившейся на российском рынке труда. Как известно, несмотря на быстрый экономический рост последних лет, массив убыточных, нежизнеспособных предприятий, выплачивающих заниженную заработную плату и из-за этого теряющих рабочую силу, продолжает оставаться чрезвычайно внушительным. Из-за слабости механизмов рыночной селекции такие предприятия-аутсайдеры никуда не исчезают, а держатся на плаву неопределенно долгое время. Как показано в ряде работ последнего времени, именно они, находясь в кризисном или полукризисном состоянии, выступают главными трансляторами жалоб на нехватку рабочей силы¹. По существу о том же говорят и данные опросов РЭБ.

Однако многое указывает на то, что начиная с 2003—2004 гг. на российском рынке труда стал реализовываться сценарий, соответствующий динамической версии варианта 1. Серия положительных шоков, связанных сначала со скачком мировых цен на основные статьи российского экспорта, а затем с существенным сокращением отчислений предприятий в социальные фонды, привели к значительному падению относительной цены труда. Резкое удешевление рабочей силы стало фактором, подстегнувшим спрос на нее со стороны предприятий. И хотя это имело своим следствием быстрый рост реальной заработной платы, по ряду причин (продолжившееся повышение мировых цен на многие статьи российского экспорта, недостаточная конкурентность и информационная прозрачность рынка труда, высокие издержки территориальной мобильности и т. д.) он происходил медленнее, чем росла производительность труда. Так, по данным официальной статистики, доля оплаты труда (с учетом ее вмененной «скрытой» части) в валово-

¹ Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Лукьянова А.Л. Спрос на труд и квалификацию: между дефицитом и избытком // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2007. Т. 11. № 2.

вой добавленной стоимости промышленности уменьшилась с 61,3% в 2003 г. до 40,5% в 2006 г.¹ Согласно опросным данным, как было показано выше, доля предприятий, ссылавшихся на высокую стоимость рабочей силы, оставалась все время почти нулевой. И хотя спрос на резко подешевевшую рабочую силу стал нарастать, попытки предприятий привлечь и удержать ее при сохранении относительно низкого уровня оплаты чем дальше, тем чаще оказывались безуспешными. И, опираясь именно на этот негативный опыт, многие из них приходили к выводу, что рынок не располагает достаточным количеством нужных им работников.

Если эта реконструкция верна, то тогда нынешнюю, достаточно парадоксальную ситуацию на российском рынке труда можно считать лишь временным эпизодом, который оказался возможным благодаря уникальному стечению обстоятельств. С высокой степенью вероятности можно полагать, что рано или поздно реальная «производительская» заработная плата начнет наверстывать упущенное: темпы ее роста ускорятся, доля оплаты труда в валовой добавленной стоимости промышленности пойдет вверх, спрос на непрерывно дорожающую рабочую силу будет ослабевать. После такой коррекции оснований говорить о нехватке рабочих рук станет намного меньше.

Однако в дальнейшем, как уже отмечалось, события могут начать развиваться по иному сценарию — сценарию 2-а. Когда российская экономика вступит в режим функционирования с устойчиво сокращающимся предложением труда, перспектива последовательного удорожания рабочей силы станет практически неизбежной. Это чревато утратой одного из важнейших конкурентных преимуществ, которым она располагала длительное время. Быстрый рост цены труда может подорвать конкурентоспособность многих промышленных предприятий и даже целых подотраслей и в перспективе привести к их частичному или даже полному вытеснению с рынка (как мирового, так и внутреннего). В новой ситуации им, по-видимому, придется, с одной стороны, все сильнее ужесточать отбор персонала, а с другой — намного активнее инвестировать в программы подготовки и переподготовки кадров. От того, насколько успешно они справятся с решением этих задач, в значительной мере будет зависеть траектория развития российской экономики как в среднесрочной, так и долгосрочной перспективе.

¹ Заработная плата в России: эволюция и дифференциация.

Глава 27

Миграционные процессы

Миграционные процессы в России в 1990-х и 2000-х годах кардинально различаются: стрессовые потоки вынужденных переселений остались в прошлом; эмиграционные потоки трансформировались и стали в большей мере латентными; экономический подъем и кадровый дефицит стимулировали рост временной внешней трудовой миграции. На заднем плане этих значительных изменений стоят другие, на первый взгляд, менее «громкие» перемены: изменение формата и мотивации внутренних перемещений, изменение этнического состава мигрантов и пр. В целом эти перемены отражают не только и не столько новации собственно миграционные, сколько являются отражением социально-экономических, демографических и политических изменений в России и мире, которые, как обычно, оказывают существенное влияние на миграционные процессы.

27.1. Демографическая роль миграции

Начиная с 1992 г. и до настоящего времени миграция замещает естественную убыль российского населения. Компенсационная роль миграционного прироста по отношению к естественной убыли была особенно заметной в первой половине 1990-х годов, когда размер и темпы естественной убыли были еще относительно невелики, а миграция при этом была значительной, так как, по выражению Ж.А. Зайончковской¹, носила характер «разъезда по национальным квартирам», главной из которых была Россия (рис. 27.1). В начале 2000-х годов роль миграционного прироста как компенсатора естественной убыли населения резко снизилась — вплоть до 10—12% в 2003—2004 гг. Этому способствовало как реальное снижение миграционного прироста России в международном обмене населением, в первую очередь со странами СНГ и Балтии (вследствие сокращения потенциала репатриации), так и усиленный принятием жесткого законодательства о гражданстве и закона об иностранцах недоучет мигрантов.

Неполнота миграционного учета — проблема абсолютного большинства принимающих стран². В России — с ее обширными пространствами, не везде делимитированными границами, существованием системы безвизового обмена с рядом бывших союзных республик и пр. — нерегистрируемая миграция была существен-

¹ Зайончковская Ж.А. Миграционные связи России после распада СССР // Миграционные процессы после распада СССР. Вып. V. М., 1994. ИНП РАН. РЭНД, США. С. 3—46.

² Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.

ной как в 1990-е годы, так и в 2000-е. Это признается и официальной статистикой. Так, согласно данным текущего учета, миграционный прирост населения страны за межпереписной период 1989—2002 гг. составил 3730 млн чел., или 266 тыс. чел. в среднем за год. Миграционный прирост, зафиксированный Всероссийской переписью населения 2002 г., в полтора раза превзошел учетный и составил 5560 млн чел., или 397 тыс. чел. в среднегодовом исчислении. Вся поправка — в 1,830 млн чел. была отнесена Росстатом на счет притока населения из стран СНГ и Балтии.



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.1. Миграционный прирост (тыс. чел.) и компенсация естественной убыли населения России миграционным приростом, %, 1989—2007 гг.

Принятие весной 2002 г. Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (№ 62-ФЗ от 31 мая 2002 г.) и вслед за ним Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (№ 115-ФЗ от 25 июля 2002 г.), резко усложнивших в своих начальных версиях процедуры оформления российского гражданства и пребывания на территории России, способствовали усилению размеров недокументированных мигрантов в стране. Данные многочисленных опросов¹ показывают резкий рост их количества после введения этих законодательных новаций. Учет мигрантов ухудшился из-за отсутствия реально работающего заявительного института регистрации мигрантов.

Некоторое смягчение отдельных положений закона о гражданстве (Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 151-ФЗ от 11 ноября 2003 г.), «привыкание» к закону и вместе с тем появление возможностей его обойти в 2004—2005 гг. способствовало, по некоторым оценкам, незначительному снижению масштабов недо-

¹ Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). М.: Гендальф, 2004.

кументированной миграции и небольшому повышению значимости миграционной компоненты в общей динамике численности населения России.

Принятие в 2006 г. нового законодательного пакета, в котором среди прочих впервые в российской истории появился Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (№ 109-ФЗ от 18 июля 2006 г.), внесение изменений в Закон о правовом положении иностранцев (Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № 110-ФЗ от 18 июля 2006 г.), модификация порядка формирования регистрируемой миграции (к «постоянным» мигрантам, помимо регистрирующихся на постоянное место жительства (ПМЖ), с недавнего времени относят всех, регистрирующихся на территории страны на срок один год и более, а также иностранцев, впервые получивших разрешение на временное проживание и регистрирующихся на ПМЖ) наряду с некоторым снижением естественной убыли населения способствовали росту показателя ее замещения миграционным приростом. Тем не менее и в относительно успешном по этим причинам 2007 г. миграция заместила естественную убыль российского населения только наполовину.

Роль миграции в компенсации естественной убыли, которой по-прежнему охвачено большинство регионов страны, в 1990-е годы неоднократно менялась. В начале и середине 1990-х годов, когда миграционный прирост страны был велик, миграция в значительной степени покрывала естественную убыль населения регионов Центра и Черноземья, Приволжья, Западной Сибири. В 2000-е годы параллельно падению официально фиксируемого органами статистики притока в Россию мигрантов на постоянное место жительства роль прироста за счет международной миграции в компенсации естественной убыли снижалась. Однако для динамики численности населения значительного числа регионов решающее значение имеет не только и не столько международная миграция, сколько внутрироссийское перераспределение миграционного прироста. Причем значимость для регионов именно внутреннего миграционного прироста в целом в 2000-е годы повысилась (но, например, в 2007 г. роль международной миграции для регионов снова возросла).

В 2001—2006 гг. компенсировать миграцией естественную убыль населения могли лишь единичные традиционно привлекательные регионы, например, Москва, Московская и Белгородская области (табл. 27.1). В 2007 г. впервые за последние семь лет число таких регионов увеличилось до десяти — этому способствовал целый ряд обстоятельств: снижение размеров естественной убыли, некоторый рост миграционного прироста, фиксируемого статистикой.

В целом миграционный прирост в последние годы был характерен для 34—46 регионов, в основном европейской части страны. Однако больше чем в половине из них миграционный прирост способен лишь не ухудшать (но не улучшать) демографическую ситуацию. В динамике численности населения миграция по-настоящему значима для узкого круга регионов — кроме выше отмеченных это также Калининградская, Ленинградская, Калужская, Свердловская области, Санкт-Петербург, Краснодарский и Ставропольский края, Татарстан, Адыгея, Хакасия.

Для значительного числа регионов — Сибири и Дальнего Востока, многих регионов Приволжья и Центра — естественная убыль в 2000-е годы дополнялась

миграционным оттоком. В европейской части страны она пока невелика, но в Зауралье — значительна.

Лишь для очень ограниченного числа регионов характерна ситуация, когда естественный прирост подкрепляется миграционным. В первую очередь это нефтедобывающий Ханты-Мансийский округ, другие представители — например, Агинский Бурятский округ или Республика Алтай — безусловно, привлекательны локально или даже формально. Прогнозные расчеты Ж.А. Зайончковской¹ показывают, что в ближайшем будущем значительную миграционную «подпитку» будет получать только столичная агломерация, на остальные регионы страны демографических ресурсов не хватит.

В начале 1990-х годов под воздействием трех факторов — старения горожан и превышения смертности над рождаемостью в городах, истощенности демографических ресурсов села, до того почти шесть десятилетий поставлявшего население в города, стрессовой экономической трансформации — рост российских городов практически прекратился. В 1992—2000 гг. миграционный прирост городов составил 2,4 млн человек, что в 2,5 раза меньше по сравнению с аналогичным периодом 1980-х годов. В 2001—2007 гг. миграционный прирост городов снизился еще в 2 раза и остановился на отметке в 1,1 млн человек, в том числе на 555 тыс. человек — за счет внешней миграции. Сельская же местность после десятилетней паузы 1990-х годов, когда сельское население прирастало за счет миграции (в первую очередь из стран СНГ), вернулась к состоянию миграционного оттока — около 280 тыс. человек за 2001—2007 гг. (и это только по регистрируемой миграции). Темпы оттока пока невелики и несопоставимы с ситуацией 1980-х годов, когда потери села составили 3,8 млн человек, однако сам по себе тренд устойчив. Истоки этой ситуации следует искать не в новом витке российской урбанизации — он не обнаруживается, а в резком снижении в начале 2000-х годов прибытий в село из стран СНГ, которое не может противостоять стандартной по размерам и форме внутрисельской миграции из села в город. Таким образом, торможение депопуляции на российском селе за счет миграции со странами СНГ и Балтии, имевшее место в 1990-е годы, практически прекратилось в 2000-е.

Новую тенденцию 2000-х годов — рост доли миграционного прироста села с бывшими союзными республиками в общем миграционном приросте, проявившийся на фоне резкого падения российского прироста, — следует объяснять относительно более высоким недоучетом миграции в города, существовавшим и в 1990-е годы, но резко усиленным ужесточением гражданско-миграционной законодательной базы в 2002 г. Об этом свидетельствуют и данные опросов мигрантов 2003—2005 гг.², и сопоставление итогов последней переписи населения России (2002 г.) с данными текущего учета — несовпадение по селу составило 26%, тогда как по городским поселениям — 36%³.

В целом возврат в 2000-е годы сельско-городских миграций к ситуации 1980-х годов (когда село теряло население, а город его приобретал), пусть и в несколько ином формате, вторит траекториям экономического роста, более ярко выявив-

¹ Население России 2005. Тринадцатый ежегодный демографический доклад. Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 215—221.

² См., напр.: Воробьева О.Д. Система регистрации мигрантов: законодательство и практика // Горные страны: расселение, этнодемографические и геополитические процессы, геоинформационный мониторинг. Материалы Международной конференции Ставрополь—Домбай, 25—30 сентября 2005 г. М.—Ставрополь, 2005. С. 131—138.

³ Население России 2003—2004. М.: Наука, 2006. С. 331.

Таблица 27.1

Группировка субъектов РФ по степени влияния показателей естественного и миграционного движения на изменение численности населения

	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Число субъектов РФ, в которых население убывало	68	79	79	77	75	76	77	71	60
<i>в том числе за счет:</i>									
— естественной и миграционной убыли	13	24	37	36	37	44	42	39	24
— превышения естественной убыли над миграционным приростом	41	46	34	36	33	26	29	25	30
— превышения миграционной убыли над естественным приростом	14	9	8	5	5	6	6	7	6
Число субъектов РФ, в которых население росло	21	10	10	11	14	13	11	15	24
<i>в том числе за счет:</i>									
— естественного и миграционного прироста	4	5	5	5	6	7	5	5	6
— превышения естественного прироста над миграционной убылью	4	2	4	5	5	4	5	6	8
— превышения миграционного прироста над естественной убылью	13	3	1	1	3	2	1	4	10
Субъекты РФ, в которых миграционный прирост замещает естественную убыль населения	Москва, Татарстан, Чувашия, Северная Осетия, Ставропольский край, Башкортостан, Удмуртия, Белгородская, Оренбургская, Челябинская, Новосибирская, Тюменская, Калининградская области	Москва, Белгородская область, Северная Осетия	Северная Осетия	Белгородская область	Москва, Белгородская область	Москва, Белгородская область	Москва	Москва, Белгородская область, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская, Белгородская, Московская, Томская, Калининградская области	Москва, Башкортостан, Татарстан, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская, Белгородская, Московская, Томская, Калининградская области

Источник. Данные Росстата.

шимся в городах; обозначает появившиеся в начале 2000-х годов повышенные возможности для трудоустройства и улучшения качества жизни в городах, рост потребностей городских рынков труда, все в большей мере притягивающих мигрантов, в том числе временных трудовых.

27.2. Законодательные новации в области миграции

Законодательная база 1990-х годов была направлена на решение экстренно возникших проблем вынужденной миграции¹. Кроме блока законодательных документов, связанных с вынужденными миграциями, в стране было принято еще несколько знаковых документов: Закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (1993 г.), Указ «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» (1993 г.), Закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (1996 г.).

Постепенный уход от проблем вынужденной миграции, а также усилившиеся в 2000-е годы террористические угрозы, связывавшиеся в официальном дискурсе в том числе с мигрантами, обусловили принятие в 2002 г. ряда законодательных актов в области миграции и гражданства. При этом в целом Россия оказалась одним из последних государств СНГ, принявших, например, закон о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства².

Тем не менее принятие в мае 2002 г. Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (№ 62-ФЗ), а затем в июле того же года Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (№ 115-ФЗ) ознаменовало собой, по сути, пересмотр приоритетных направлений существовавшей в 1990-е годы миграционной политики. Причем, если в первом случае до этого действовал закон о гражданстве уже нового российского времени («О гражданстве РСФСР», 1991 г.), то во втором — еще советский закон «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (1981 г.).

Ранее действовавший закон о гражданстве 1991 г. устанавливал трехлетний срок облегченного порядка принятия гражданства России для соотечественников (который затем продлевался). Вопрос о сроках для самоопределения соотечественников был наиболее дебатировемым в данной версии закона.

Закон о гражданстве 2002 г. резко ужесточил «правила игры». Его концепция состояла в уравнивании правового положения российских соотечественников из ближнего зарубежья с гражданами третьих стран в отношении приобретения российского гражданства. При принятии такого закона позиция государственных структур, и в частности МВД России, состояла в том, что граждане ближнего зарубежья за прошедшие с момента распада СССР десять лет должны были уже определиться со своим гражданством. Поэтому новый закон снял процедуры приобретения российского гражданства в порядке восстановления и регистрации для бывших граждан СССР и ввел понятие упрощенного порядка рассмотрения вопросов граждан-

¹ Федеральный закон «О беженцах» (1995, 1997), Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» (1995, 1997), Указ Президента РФ «Об утверждении положения о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации» (1995), «Соглашение СНГ «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»» (1993), документы о присоединении к Конвенции ООН 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.

² *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 43.

ства. Упрощенный порядок подразумевал отмену позиции «проживание на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно» (гл. II ст. 13, п. 1а) для лиц, которые «имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства» (гл. II ст. 14 Закона), и для лиц, которые имеют нетрудоспособного родителя, обладающего гражданством РФ. Принятие закона в такой формулировке серьезно осложнило положение ряда категорий иностранных граждан с неопределенным правовым статусом, а также тех граждан бывшего СССР, которые фактически постоянно проживали в России, но не имели российского гражданства. Особенность их правового положения состояла в необходимости получения вида на жительство как необходимого условия для приема в гражданство, что требует в этом случае как минимум одного дополнительного года (срока, в течение которого иностранный гражданин обязан прожить в России на основании разрешения на временное пребывание (ст. 8 Закона «О правовом положении иностранных граждан»).

Через год — в ноябре 2003 г. — был выпущен Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (№ 151-ФЗ). Возможностью упрощенного приобретения российского гражданства были наделены «граждане государств, входивших в состав СССР, получившие среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 года».

Принятый в 2002 г. Закон о правовом положении иностранных граждан в РФ разграничил временное и постоянное проживание иностранцев, ввел механизм квоты, в рамках которой иностранным гражданам могло быть выдано разрешение на временное проживание (например, в 2005 г. было предусмотрено 108 тыс. разрешений, в том числе 1000 разрешений для Москвы). Вне квот разрешение на временное проживание (РВП) могло быть выдано иностранцу, родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории России. Таким образом, фактически РВП реально должно было действовать для иностранцев из «дальнего» зарубежья. Был введен также новый для России, но распространенный в мире институт «вида на жительство», а также «миграционная карта». Временно проживающий в России иностранец был обязан зарегистрироваться в трехдневный срок со дня прибытия в страну, имел право работать только при наличии разрешения на работу и не был вправе по собственному желанию менять место своего проживания в регионе и за пределами региона выдачи разрешения на временное пребывание. Почти сразу после принятия этого закона стала понятна его сложность для формализации и непрозрачность, зарегулированность, невозможность для реализации его отдельных положений (например, положения о трехдневном сроке регистрации), а впоследствии — и скудость соответствующих подзаконных актов.

Закон ввел, но, по сути, не разъяснил механизм квотирования. Но главное — ужесточая миграционные механизмы, закон сузил возможности легального пребывания и работы на территории страны. Данные обследования мигрантов, проведенного Центром миграционных исследований в 2004 г.¹, показали, что зареги-

¹ В рамках проектов Центра миграционных исследований «Новая миграционная политика России и права мигрантов. 2003—2006» (рук. Ж.А. Зайончковская; Фонд МакАртуров) и «Трансформация постсоветского пространства: отражение в миграциях. 2002—2005» (рук. Ж.А. Зайончковская; Фонд Форда).

стрироваться в трехдневный срок удается не более 7% мигрантов, около 50% не может должным образом устроиться на работу из-за отсутствия регистрации. Соответственно двое из троих мигрантов, не имеющих регистрации, получали зарплату «только в конвертах» и лишь 30% — по ведомости. Среди зарегистрированных соотношение было обратным: 55% оплачивались по ведомости, 25% — «в конверте», остальные — комбинированно.

Таким образом, первая половина 2000-х годов стала началом нового этапа развития миграционных процессов в России, и даже, в определенном смысле, — в целом на бывшем постсоветском пространстве. Сжатие легального пространства для въезда и пребывания мигрантов из СНГ в России привело к росту нелегитимного сегмента миграции. Опрос незаконных мигрантов, проведенный представителями Российского Красного Креста в Псковской и Оренбургской областях вскоре после изменения миграционного и гражданского законодательства, показал следующие группы причин незаконной трудовой миграции: незнание действующих российских законов, правил въезда и пребывания, боязнь обратиться в госструктуры, изначальное отсутствие документов для въезда и пребывания в России из-за ситуации при выезде. Одновременный опрос региональных экспертов в этих же областях выявил более определенный круг обстоятельств: слабое законодательное регулирование в области возможной легализации иммигрантов, отсутствие для мигрантов информации о процедуре легализации, нежелание иммигрантов легализовать свой статус в силу временного характера пребывания¹.

Дальнейший рост размеров временной трудовой миграции, при этом отмечаемый экспертно и не проявлявший себя статистически, свидетельствовал о тесной взаимосвязи масштабов проблемы незаконной миграции с ужесточением миграционного законодательства.

Однако процесс подстройки системы растянулся на годы. И следующий этап миграционного законодательства начался только в середине 2006 г.: сработал пролоббированный экспертным сообществом подход, согласно которому бороться с нелегальной миграцией можно только разумной либерализацией миграционного законодательства в отношении временных мигрантов. В миграционной сфере это вылилось в целый ряд нормативно-правовых актов, поправленных или принятых во второй половине 2006 г. Среди них Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. № 637; Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и План мероприятий по ее реализации (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637); Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ); Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ); Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушения порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» (от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ).

¹ Ястребова А. Правовые аспекты проблемы незаконной миграции в России // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решения. МОМ. М.: Гендальф, 2004. С. 13—42.

Точкой отсчета в действии большей части принятых в 2006 г. нормативных актов стало 15 января 2007 г. Законодательные новации коснулись двух миграционных аспектов: приема мигрантов на постоянное место жительства в Россию в рамках Программы «Соотечественники» и легализации временного пребывания и трудовой деятельности мигрантов из безвизовых стран¹. При этом были резко ужесточены меры воздействия на законопослушных работодателей и мигрантов, был введен режим квотирования миграционного потока (в том числе по отраслевому), а также запрет на занятость мигрантов в торговле.

Почти два года действия новых законодательных актов показали в целом успешность предпринимаемых мер: число мигрантов, работающих легально, выросло по экспертным оценкам с 10 до 30—40%. Впервые были получены довольно достоверные данные о количестве трудовых мигрантов. В течение 2007 г. было зарегистрировано 8 млн въездов на временное пребывание и выдано 2,3 млн трудовых карт. При этом, разумеется, пока нельзя говорить о совершенности нового миграционного законодательства, так как нерешенных или спорных вопросов много: механизм квотирования, неосуществимость запрета на работу в торговле и пр. Есть и другие вопросы, остающиеся законодательно нерешенными, например, практически полное отсутствие каналов для легальной иммиграции в Россию на постоянное место жительства для несоотечественников, законодательная лакуна в области адаптации и интеграции мигрантов; отсутствие механизма привлечения высококвалифицированных мигрантов.

27.3. Внешняя миграция

27.3.1. Миграция со странами СНГ и Балтии

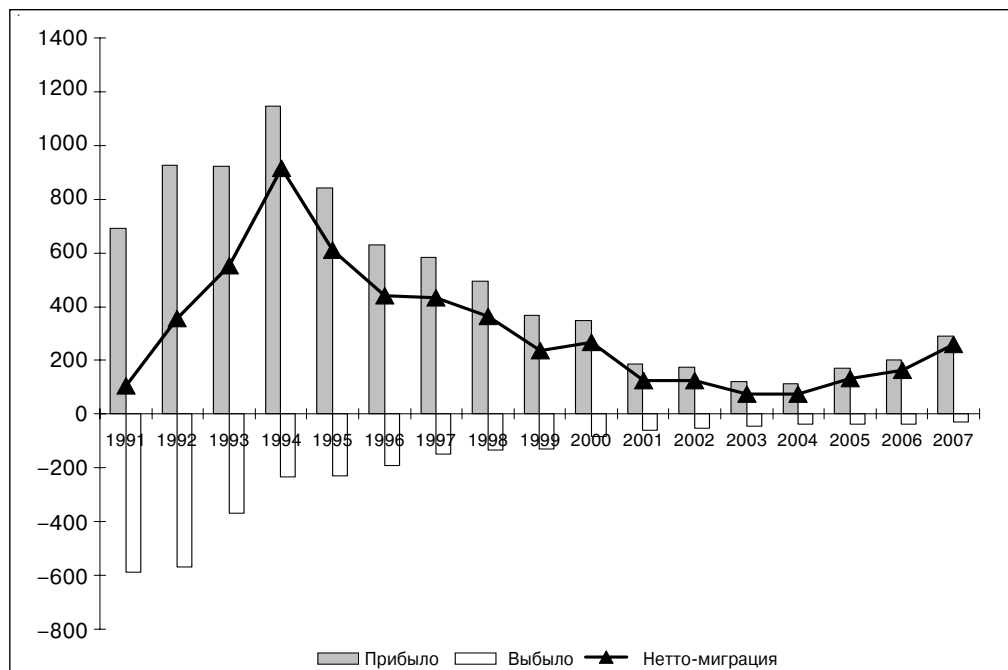
Российские внешние миграционные процессы в 2000-е годы, как и в предыдущие десятилетия, определялись миграциями с бывшими советскими республиками. Их вклад в российскую нетто-миграцию был абсолютно преобладающим (90—95% в прибытиях). Однако эта «неизменность» пространственного формирования миграционного ареала — по сути единственная. Все остальное — размеры миграционных потоков, причины миграций, состав иммигрантов — менялось в 2000-е годы по сравнению с предыдущим десятилетием значительно.

Масштабы явления

По данным текущего учета, скорректированным переписью, за 1991—2000 гг. в Россию прибыло на постоянное жительство 7053 тыс. человек, а нетто-миграция составила 4386 тыс. человек (рис. 27.2).

С 2001 по 2007 г. абсолютные размеры и интенсивность таких переселений резко снизились: прибыло 1256 тыс. человек, нетто-миграция составила 955 тыс. человек. Чтобы сделать сравнения корректными, можно сопоставить нынешние масштабы миграции со странами СНГ и Балтии за семилетний период, с предшествующим десятилетием (1994—2000), однако и в этом случае заметен значительный спад (табл. 27.2).

¹ См.: *Карачурина Л.Б.* Миграционная ситуация в России в 2007 году // Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. Раздел 4.2. С. 379—394.



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.2. Миграция со странами СНГ и Балтии (тыс. человек), 1991—2007 гг.

Таблица 27.2

**Миграция России со странами СНГ и Балтии
в 1991—2007 гг., тыс. чел.**

Годы	Прибыло в Россию	Выбыло из России	Нетто-миграция
1991—2000	7053	2667	4386
в том числе 1994—2000	4518	1153	3365
2001—2007	1259	302	957

Источник. Данные Росстата.

Центростремительный приток иммигрантов из бывших союзных республик, достигший своего пика в 1994 г., в 2000-е годы резко сократился. Его снижению способствовало несколько факторов:

- «замораживание» прямых вооруженных конфликтов в ряде республик бывшего СССР (Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан и др.), которые в первой половине 1990-х годов активно пополняли Россию беженцами и вынужденными переселенцами (в соответствии с законодательством России 1990-х годов одна группа отличалась от другой наличием или отсутствием российского гражданства);
- переоценка значимости русскоязычного населения в новых независимых государствах, послабления в части функционирования русского языка, адаптация русскоязычных к новым жизненным условиям в республиках;

- снижение миграционного потенциала русскоязычного населения в республиках: наиболее активные уже выехали в Россию в предшествующие годы;
- трансформация форм миграции: доминантность миграций «на постоянное место жительства» стала не такой безусловной, как была раньше, и сменилась временными (сезонными) форматами миграций, особенно для мигрантов титульных национальных групп; политические факторы миграции 1990-х годов сменились социально-экономическими мотивациями 2000-х;
- ужесточение российского законодательства при получении гражданства, вида на жительство, регистрации, правового положения иностранных граждан; процедурная непрозрачность;
- усиление ксенофобских настроений в российском обществе¹, трудности с социально-экономическим обустройством в России, с которыми сталкиваются переселяющиеся в Россию.

Таким образом, спад миграционного потока имеет множественную природу. Кроме того, с определенной уверенностью можно утверждать, что реальные показатели миграционного потока в Россию выше, чем статистические (см. выше). В 2000-е годы латентный характер миграции, подогреваемый российским законодательством и правоприменительной практикой, выявляется не менее сильно. Анализировать те или иные данные о миграции, особенно в контексте ее внешней составляющей, необходимо с серьезными оговорками на плохой и только начавший улучшаться (после введения закона о миграционном учете и других законодательных новаций 2006 г.) учет миграции. Реальность такова, что на региональном уровне достоверно оперировать данными, например, нетто-миграции в размере $\pm 0,5$ тыс. человек невозможно, фактически это с равной вероятностью может быть и миграционная убыль, и миграционный прирост. Тенденции видны только на различиях в разы, при анализе кумулят или трендов за сколько-нибудь длительный период.

Погодовой анализ прибытий в Россию из стран ближнего зарубежья и выбытий из России в страны ближнего зарубежья выявляет разные варианты кривых (рис. 27.3 и 27.4). После прохождения пиковой точки прибытий в Россию из стран СНГ и Балтии, случившегося в 1994 г., последовал длительный период спада. Он продолжался в течение 10 лет, за это время абсолютный размер прибытий в соответствии с данными официальной статистики упал более чем в 10 раз. Если в 1994 г. Россия стараниями мигрантов «приросла почти на город-миллионер», то спустя 10 лет — на малый город с численностью населения, существенно меньшей 100 тыс. человек. Начиная с 2005 г. спад сменился ростом, который продолжается поныне. Однако он связан не только с увеличением интенсивности въезда в Россию, но и с изменением учетно-регистрационного порядка (см. выше).

Тренд выбытий из России начиная с 1991 г. не имеет никаких точек перегибов и все время нисходящий. За эти годы выбытия из России в СНГ сократились в 19 раз, т. е. несравненно больше, чем амплитуда изменения прибытий. Уже в начале 2000-х годов стало понятно, что фактически россияне перестали выезжать в страны СНГ и Балтии. Казалось, что выбытия уже достигли исторического минимума и дальше снижаться уже не смогут. Однако процесс продолжается до сих пор, отчасти отражая реальное отсутствие для россиян стимулов к переезду в страны СНГ и Балтии, отчасти неадекватность статистического учета.

¹ По данным Всероссийского опроса общественного мнения в июне 2007 г., только 12,5% опрошенных определили свое отношение к мигрантам как «хорошее или сочувственное». При этом 22% ответили, что относятся к мигрантам плохо (15%) или очень плохо (7%) // Левада-Центр, Всероссийский опрос для Ла Страда Украина, 2007. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 978, 17 июня 2008 г.

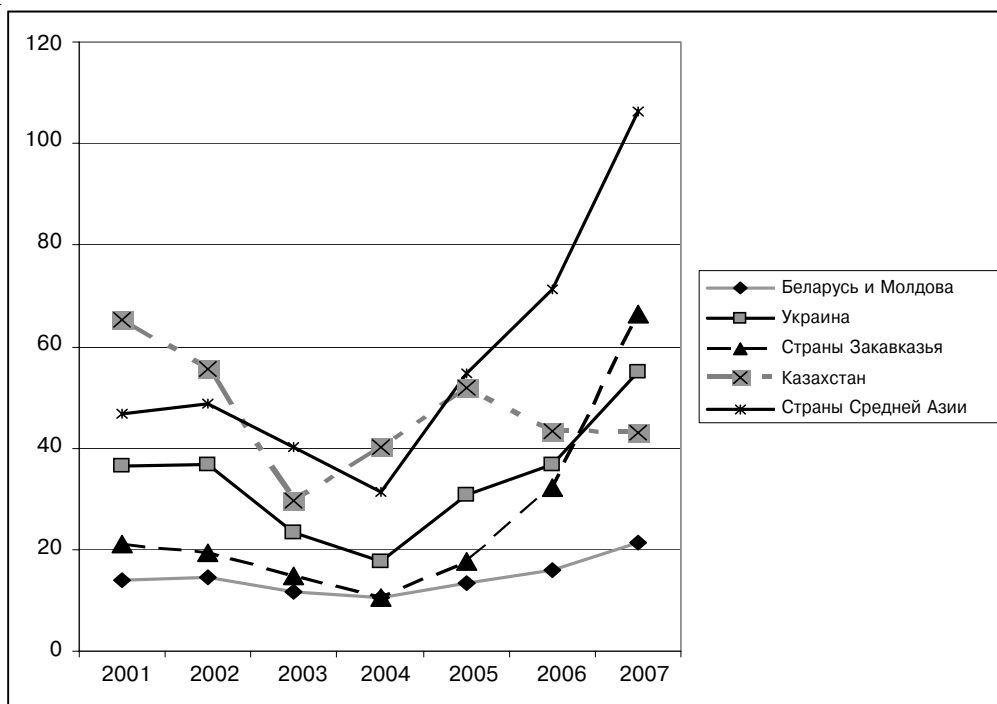
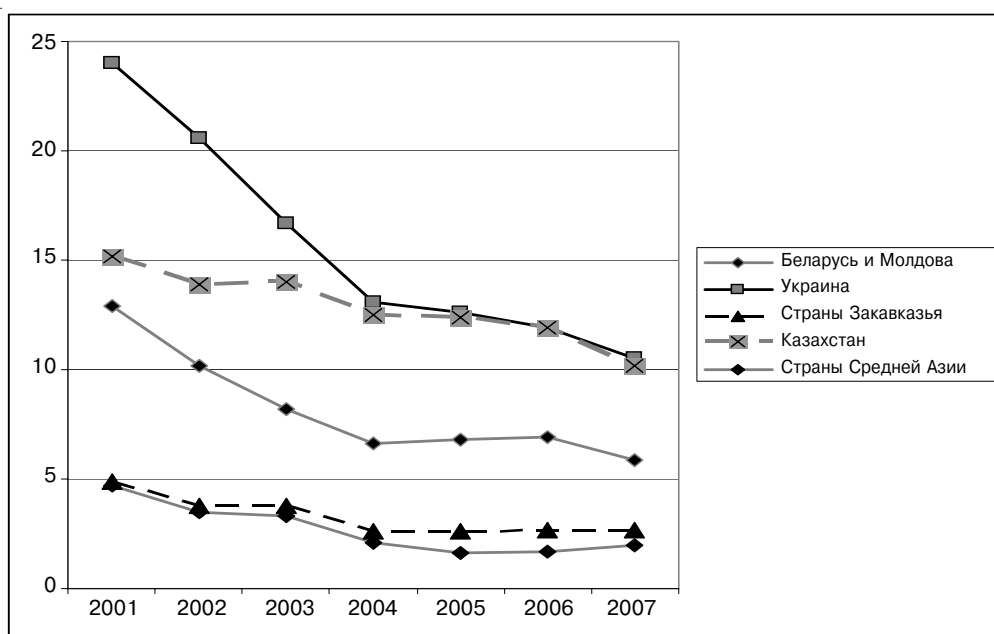


Рис. 27.3. Число прибывших в Россию из стран СНГ (тыс. чел.), 2001—2007 гг.



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.4. Число выбывших из России в страны СНГ (тыс. чел.), 2001—2007 гг.

В результате этой комбинации трендов и размеров прибытий и выбытий миграционный прирост России в обмене со странами СНГ и Балтии повторяет график прибытий с максимумом в 1994 г. и пройденным минимумом в 2004 г.

Пространственные ареалы формирования миграционных потоков

В 2000-е годы основная часть мигрантов направлялась в Россию из Казахстана, Украины и Узбекистана. Суммарно три эти республики бывшего СССР дают 62% прибывших в Россию из стран СНГ и Балтии за 2001—2007 гг., что соответствует их совокупному вкладу в численности населения стран СНГ без России (61,9%). Роль этих республик в нетто-иммиграции незначительно меньше (60%). Постепенно происходит перераспределение рангов значимости: в прибытиях в Россию повысилась роль среднеазиатского региона (11% — в 2001 г., 36% — в 2007 г.), особенно Узбекистана и Киргизии, резко — почти в 2,5 раза — снизилась доля Казахстана.

Казахстан, потерявший за 1989—2002 гг. 11% своего населения в пользу России, демонстрирующий высокие темпы экономического роста, из главного поставщика мигрантов на российскую территорию, каким он был в середине — второй половине 1990-х годов, превращается в конкурента за мигрантов, например, из Средней Азии. Миграционный потенциал Казахстана для России под воздействием уже случившегося массового выезда в 1990-е годы, улучшения социально-экономической ситуации, структурной трудодефицитности и сложившегося секторального распределения, резко сузился. Об этом свидетельствуют данные различных обследований населения и экспертных опросов. Вот цитата из интервью аналитика Сабита Жусупова информационному агентству «Фергана.ру»: «По моему глубокому убеждению, русскоязычное население, которое проживает в нашей стране, чувствует себя вполне комфортно. У многих есть собственный бизнес. Скажу больше, средний бизнес — это преимущественно русский бизнес. Тем более если связан он с производством. Тогда однозначно эта ниша закрывается русскими. Это благодатная и достаточно серьезная предпринимательская ниша, в которой представители русского населения идут вне конкуренции. На самом деле, если посмотреть по структуре безработицы, то в процентном соотношении, в пересчете на количественный состав, безработных и неустroенных среди русскоязычного населения существенно меньше»¹.

Первое место по числу прибытий в Россию теперь занимает не Казахстан, а Узбекистан, чей миграционный потенциал начал реализовываться позже, чем казахский, уровень жизни населения ниже, а общие темпы роста населения² и прироста трудоспособных все еще значительны.

Стабильное 2-е место по числу прибытий удерживает Украина, миграционный обмен с которой за 2001—2007 гг. имел отчасти паритетный характер — на десять выбывших в Украину приходится 21 прибывший в Россию, но в последние годы, особенно в 2007 г., стал не менее односторонним (в сторону России), чем почти

¹ А стоит ли переезжать в Россию, или Плюсы и минусы переселения по мнению потенциальных иммигрантов? <http://demoscope.ru/weekly/2007/0271/gazeta08.php#1>

² По нетто-коэффициенту воспроизводства Узбекистан, отличающийся расширенным воспроизводством, занимает на постсоветском пространстве второе место после Таджикистана ($R_0 = 1,18$).

со всеми другими республиками бывшего СССР. Можно предположить, что изменение характера миграционного обмена связано с общим ухудшением российско-украинских отношений, а также, по сути, с «переформатированием» пространства СНГ, и, в частности, с тем, что часть Украины уже активно включена в европейское миграционное поле.

Соразмерные двусторонние миграционные потоки существуют только в обмене населением с Беларусью — на десять выбывших в Беларусь приходится 9 прибывших в Россию. Слабо выраженный, но отрицательный знак нетто-иммиграции России в обмене с Беларусью (–6,5 тыс. человек за 2001–2007 гг.) не поддается внятному объяснению.

Не менее 20% прибывших в Россию ежегодно составляют мигранты из Закавказья. Их роль в нетто-миграции еще выше и росла на протяжении анализируемого периода — в связи с очень значительным падением выезда из России в Закавказье. Фактически следует говорить о почти полном прекращении выезда из России в эти республики. Экономический рост Азербайджана пока не нашел своего отражения в росте миграционного потока в республику.

Миграционный обмен со странами Балтии, не особенно интенсивный и в 1990-е годы, в 2000-е и вовсе иссяк.

Состав мигрантов

В 1990-х годах миграция со странами СНГ и Балтии во многом имела черты репатриации и была связана с долговременным трендом оттока из республик русского и русскоязычного населения, некогда добровольно и полудобровольно (например, по послевузовскому распределению, в рамках сельхозпереселений, набора и пр.) осваивавшего советское пространство. Нормальное течение возвратного процесса усилилось конфликтными ситуациями и гражданскими войнами во многих республиках бывшего СССР в конце 1980-х — начале 1990-х годов. В эпоху вынужденных миграций русские доминировали среди иммигрантов из стран СНГ и Балтии, составляя около 2/3 из их числа. К началу 2000-х годов замещение вынужденных миграций переселениями по экономическим мотивам наряду с некоторым исчерпанием миграционного потенциала русскоязычных нашло свое отражение в составе мигрантов. Доля русских в потоке из СНГ и Балтии в 2001 г. насчитывала 58%, вместе с другими народами и этническими группами России — 66%. Под влиянием давно прогнозируемого и эволюционно «нормального» роста мобильности коренных народов республик, который пришелся на середину 2000-х годов, русские в потоке прибывающих в Россию перестали доминировать. В 2007 г. они составляли уже 33%, вместе с титульными народами России — 40%.

Русские и русскоязычные составляют более половины въезжающих в Россию из Казахстана, Туркмении и Узбекистана; от 30 до 40% — из Киргизии, Беларуси, Молдовы и Украины. В потоках из стран Закавказья и Таджикистана прочно доминируют представители коренных этносов соответствующих республик. Их мобильность находится в фазе активного роста. Так за 7 лет доля киргизов в потоке из Киргизии выросла в 9 раз, узбеков — в 3,5; молдаван — в 2 раза. Низкую мобильность демонстрируют сейчас только казахи и туркмены, однако и она повышается (табл. 27.3).

Значительное уменьшение доли русских в миграциях из СНГ — свидетельство снижения миграционного потенциала русскоязычного населения; один из марке-

ров, предопределяющих возможный провал запоздало принятой Программы переселения в Россию соотечественников¹.

Таблица 27.3

**Распределение прибывших в Россию мигрантов по национальностям
и странам СНГ, %**

Страна	2001				2007			
	Народы и этнические группы РФ	в том числе русские	Титульные народы стран СНГ	Другие народы*	Народы и этнические группы РФ	в том числе русские	Титульные народы стран СНГ	Другие народы*
Казахстан	75,9	70,5	2,9	21,2	70,7	65,7	4,2	25,1
Киргизия	77,9	71,3	3,3	25,4	39,5	35,2	30,1	30,4
Таджикистан	55,4	41,7	24,1	20,5	16,7	12,9	49,6	33,7
Туркмения	77,2	64,0	4,4	18,4	63,5	52,5	7,0	29,5
Узбекистан	77,8	55,9	3,9	18,3	56,4	39,0	13,7	29,9
Азербайджан	36,4	24,1	45,5	18,1	9,3	6,1	64,2	26,5
Армения	10,1	9,3	73,0	16,9	3,5	3,1	71,2	25,3
Грузия	39,2	20,8	20,8	40,0	39,2	20,8	20,8	40,0
Беларусь	60,5	57,7	24,0	15,5	43,2	41,4	24,2	32,6
Молдова	58,3	56,1	14,3	27,4	29,4	28,4	27,0	43,6
Украина	60,5	57,5	26,4	13,1	41,9	40,3	30,7	27,4

* Другие — нетитульные для России и нетитульные для соответствующих республик, в том числе не указавшие национальности.

Источники: Численность и миграция населения Российской Федерации в 2001 г. (Стат. сб.). М., 2002; Численность и миграция населения Российской Федерации в 2007 г. (Стат. сб.). М., 2008.

В целом же необходимо говорить о том, что после периода вынужденных миграций переселения на постсоветском пространстве вернулись к миграциям с доминирующей положительной мотивацией, связанной с улучшением собственного положения или положения членов своей семьи.

27.3.2. Миграция со странами дальнего зарубежья

Миграционный обмен с дальним зарубежьем в 1990-е годы отчасти тоже имел вынужденный характер, причем и с позиции выбытий из России, и со стороны прибытий в нее из внешнего мира. Выбытия определялись законодательно разрешенной свободой выезда из страны, бегством от российских реалий — невнима-

¹ Запоздалость программы подтверждается и данными о числе ее участников за 2007 г. — вместо запланированных 23 тыс. человек в двенадцати пилотных регионах удалось привлечь 682 человека (вместе с членами семей) в девяти регионах // Численность и миграция населения Российской Федерации в 2007 г. (статистический бюллетень). М., 2008. С. 35. (По данным ФМС, к концу 2007 г. число желающих включиться в программу составило 26 444 человек. Было принято 4355 анкет и 526 решений на выдачу свидетельств, по которым могли выехать 1271 человек. Реально было выдано 363 свидетельства на 915 человек, из которых реально переехали 682 человека. Из-за организационной неразберихи первые переселенцы по программе появились в России только в августе 2007 г.).

ния к науке, безденежья в образовании, науке, искусстве, формированием нового отраслевого распределения, при котором значимость этих отраслей серьезно пошатнулась, неясными перспективами. Была и чисто экономическая эмиграция, канализованная этнически.

Прибытия в Россию из дальнего зарубежья тоже имели вынужденную природу и определялись плохой политической и/или экономической ситуацией на родине — в Афганистане, Вьетнаме, Эфиопии, Северной Корее.

Однако статистический учет этой группы мигрантов по разным причинам налажен еще хуже, чем других миграционных потоков, что вынуждает оперировать данными об этом виде миграции еще более осторожно.

Данные по выбывшим из России в зарубежные страны до 2001 г. включительно были доступны по двум источникам — по данным разработки первичных документов статистического учета мигрантов Росстата и по данным МВД о числе лиц, получивших разрешение на выезд на постоянное место жительства (визы). И тот и другой источник грешили изъянами: в первом случае возможен недоучет из-за того, что не все выезжающие мигранты могут сниматься с регистрационного учета и тем самым попадать в статистику Росстата; во втором — не все, получающие визы, их реализуют. Особенно большая разница между полученной возможностью выезда и воплощением в жизнь своих намерений была у россиян после августовского кризиса 1998 г. на израильском направлении. В 2001 г. разница между данными Росстата и МВД составляла 22% в пользу данных МВД. С 2001 г. доступны только сведения Росстата.

Их анализ позволяет утверждать, что миграционный обмен с дальним зарубежьем имеет для России устойчивое отрицательное сальдо, хотя по сравнению с началом 1990-х годов оно уменьшилось к началу 2000-х почти вдвое (с 100—120 тыс. человек до 40—50 тыс. человек в год), затем к 2006 г. — еще в 4 раза. В 2007 г. неттомиграция с дальним зарубежьем за один год сократилась в 3 раза до невиданных ранее 3,7 тыс. человек. Корректировка на возможный недоучет мигрантов по методологии Росстата способна усилить ежегодный размер отрицательного сальдо, однако не поменять характер тренда. Снижение отрицательного сальдо миграции с дальним зарубежьем имеет два объяснения.

Первая причина — все большее укоренение в России новых практик международного трудового обмена (работа по трудовым контрактам, учебные и научные зарубежные стажировки) наряду с повсеместным внедрением массовой коммуникационной культуры и информатизации привели к резкому, более чем двукратному за 2005—2007 гг., снижению выезда из России на постоянное место жительства в страны дальнего зарубежья. За прошедшие с начала рыночных реформ годы высокопрофессиональные кадры либо уже покинули страну, либо, наконец, адаптировались к новым экономическим реалиям¹. «Утечка мозгов» на постоянное

¹ Согласно данным опроса «Российские студенты за рубежом: перспективы возвращения в Россию», еще в 2001 г. 60% респондентов-россиян, обучающихся за рубежом, заявляли, что возвращение в Россию с целью будущей профессиональной деятельности для них возможно при наличии в России определенных профессиональных условий. Оптимальная, с точки зрения большинства респондентов (61%), модель профессионально-миграционного поведения учебных мигрантов может быть обозначена как выраженная ориентация на проживание за рубежом с возможностью профессиональной деятельности в России посредством временной работы по трудовому контракту или же кратких профессиональных визитов.

См.: *Леденева Л.* Не потеряет ли Россия своих Платонов и Невтонов? // Демоскоп Weekly. № 55—56. <http://demoscope.ru/weekly/2002/055/index.php>

место жительства, подогреваемая российскими экономическими проблемами¹ и либерализацией границ в 1990-е годы, заметно стихла и сменилась в 2000-е трудовой маятниковой международной миграцией.

Таким образом, в этой сфере (параллельно таким же процессам, связанным с иммиграцией в Россию из бывших союзных республик) произошла частичная переориентация с постоянной формы миграции на временную. Как и в Европе, концепция «постоянного» населения в России постепенно теряет определенность², а трудовая миграция исследователей становится надежным способом установления прочных международных контактов, универсализации науки и знаний и в конечном итоге — проводником глобализации.

Изменился и состав выезжающих квалифицированных специалистов: если в начале 1990-х годов главные опасения относительно «утечки мозгов» были связаны с учеными с мировым именем, с лидерами научных школ и направлений, то в 2000-е годы актуальным стал выезд выпускников престижных российских вузов и невозвращение в Россию обучающихся за рубежом студентов и аспирантов. Если эти тенденции усилятся, это может способствовать, кроме прочего, «дополнительному» старению населения страны.

Не меняется список стран — лидеров в выбытиях из России: Германия, США и Израиль обеспечивают 66%, однако значимость этой группы стран снижается, обозначился рост выбытий россиян в Канаду, Финляндию.

Продолжилось падение интереса к этнической эмиграции, отчасти подогреваемое антииммигрантскими настроениями в Европе и ужесточением требований европейских принимающих стран, отчасти истощением этнического потенциала эмиграции в России.

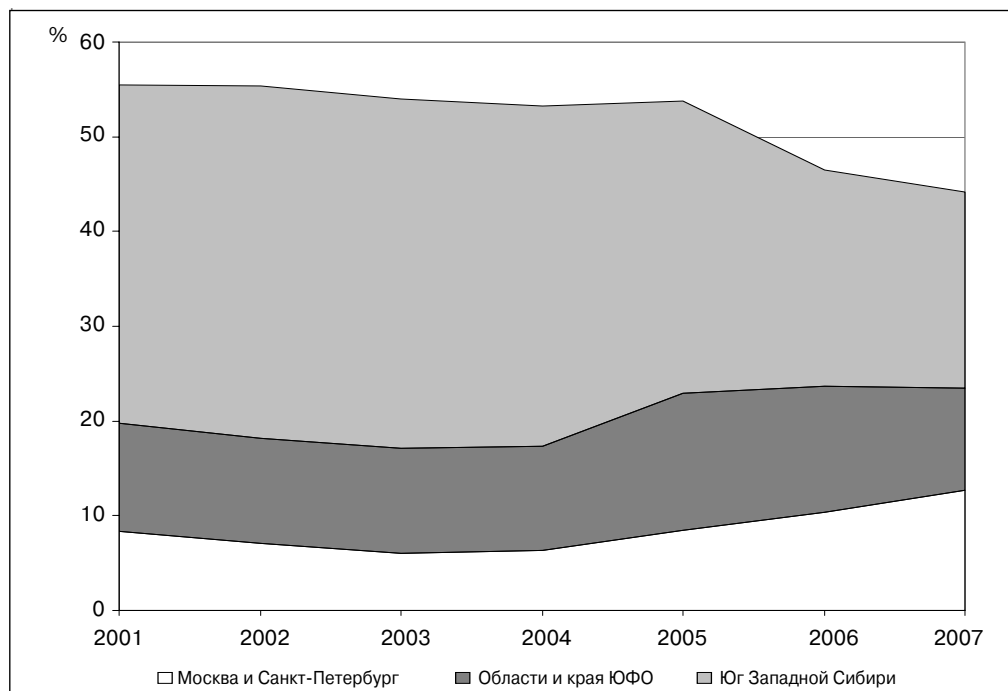
Произошедший летом 2006 г. новый виток политических проблем в Израиле — одной из главных для России стран этнической эмиграции — лишь ярче выявил эту тенденцию, обозначившуюся много ранее. Однако главные изменения произошли не на израильском, а на немецком направлении — русских в Германию теперь выезжает больше, чем немцев.

Вторая причина сокращения отрицательной нетто-миграции в обмене с дальним зарубежьем — появление контрпотоков: на израильском направлении на 100 выбывших из России приходится уже 91 прибывший в обратном направлении; на германском — на 100 выбывших из России 49 прибывших назад. Лишь на американском направлении ситуация пока традиционна: на 100 выбывших в США — 27 прибывших обратно.

В 2006—2007 гг. наметилась тенденция расширения списка российских регионов, население которых выезжает жить за рубеж. При этом происходит постепенное сужение значимости западно-сибирской зоны на немецком направлении, а значит и для всех зарубежных выбытий (рис. 27.5), ее доля в общем потоке выезжающих упала всего за 5 лет почти в два раза — с 37 до 20%. Это следствие и сужения соответствующего миграционного потенциала, и ужесточения немецкой иммиграционной политики. Столичные города, предоставляющие своим жителям широкие возможности для самореализации, по интенсивности выбытий занимают средние позиции.

¹ Подробнее о причинах и факторах «утечки мозгов» в 1990-е гг. см.: Ушкалов И. Интеллектуальная миграция и безопасность // Миграция и безопасность в России. Ред. Г. Витковская, С. Панарин. Московский Центр Карнеги. М., 2000. С. 109—151.

² В большей части Европы постоянная оседлая миграция продолжается теперь как результат предшествующих временных миграций, через воссоединение семей и создание новых семей // Материалы Совета Европы: «К стратегии управления миграцией», CDMG (2000), Брюссель, 2000.



Примечание. Области и края ЮФО: Краснодарский, Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области. Юг Западной Сибири: Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области.

Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.5. Доля основных регионов выезда эмигрантов, %, 2001—2007 гг.

Суммарно миграционное выбытие в дальнее зарубежье за 2001—2007 гг. по официальным данным составило около 270 тыс. человек. Даже принимая во внимание возможный недоучет ясно, что в количественном отношении этот вид миграции теперь не имеет значительного веса в миграциях. В качественном же отношении оценка этого вида миграции становится все более сложной: если в начале 1990-х годов об «утечке мозгов» говорили в однозначно отрицательном контексте, то теперь здесь можно видеть и позитивные эффекты.

27.3.3. Внешняя временная трудовая миграция

В 1990-х годах благодаря свободе передвижений через государственные границы и рыночным свободам, а также вследствие разного уровня экономического развития и глубины кризиса между разными республиками бывшего СССР быстро получила развитие временная трудовая миграция. Однако большая часть поездок либо не регистрировалась (это было характерно для миграций в пределах СНГ), либо совершалась под маской туризма (в основном между Россией и странами дальнего зарубежья), причем это касалось как въезда иностранцев на заработки в Россию, так и выезда россиян с этими же целями за границу¹. Меньшая часть

¹ Население России 2000. Восьмой ежегодный демографический доклад. Отв. ред. А.Г. Вишневский. М., 2001. С. 128.

привлекалась на работу через получение соответствующих лицензий для работодателей через органы ФМС России.

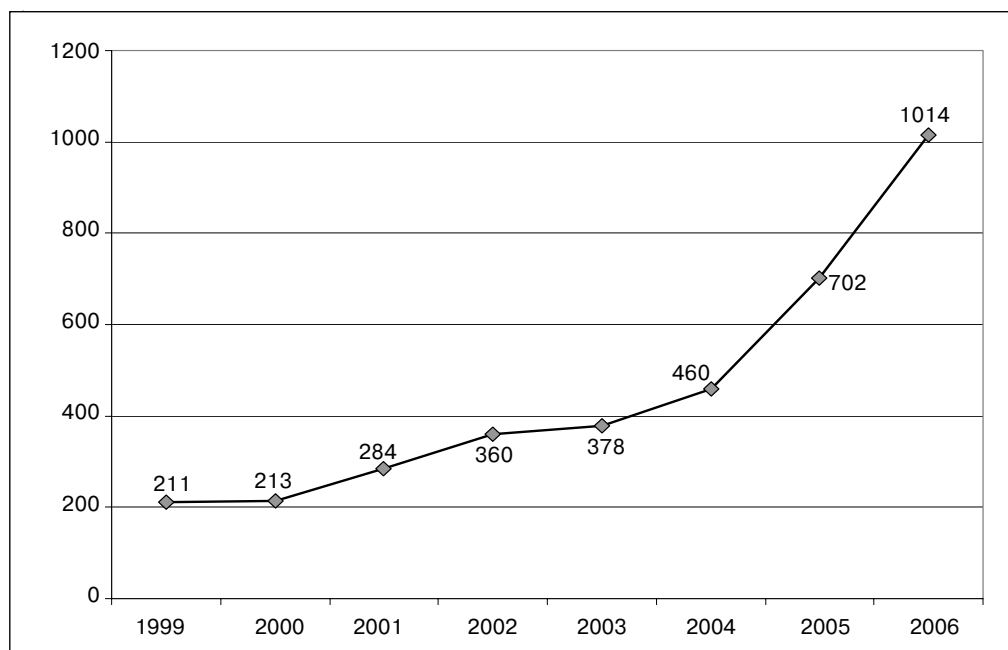
Несоизмеримые масштабы легального и нелегального секторов этой части миграции привели к существованию разительно различающихся оценок (полученных по не вполне объяснимым методикам) общей численности трудовых мигрантов в России: от 1,5 до 15 млн человек. Исследовательские оценки единовременного количества трудовых мигрантов из стран СНГ в России на рубеже 2000-х годов, выполненные Центром изучения вынужденной миграции в СНГ под руководством Ж.А. Зайончковской на основе обследований, — 3—4 млн человек¹; оценки В.И. Мукомеля, выполненные двумя разными методами, ориентируют на 3,2 млн человек, постоянно присутствующих в течение года на рынке труда в России². Большая часть неформальных мигрантов прибывала в Россию на законных основаниях, но при этом 3/4 из них работали затем нелегально, не имея возможности соблюсти требования действующего российского законодательства в связи с бюрократизмом легализационных процедур для временных мигрантов.

На основе контрактов и лицензий в 2001 г. было привлечено 284 тыс. человек; в 2003 г. — 360 тыс. человек (из которых жители СНГ составили лишь 180 тыс.); в 2005 г. — 702,5 тыс. человек. Динамичный рост потоков временных трудовых мигрантов в Россию (рис. 27.6) свидетельствует о наличии соответствующих потребностей на российском рынке труда, массово выраженной привлекательности временных форм миграции по сравнению с постоянными (отсутствие необходимости покупать дорогостоящее жилье в России, полностью менять привычный образ жизни, обустраивать на новом месте семью), а также о некоторых подвижках в системе регистрации мигрантов. Но главное — рост потоков временной миграции отражает подвижки в соотношении его регистрируемой и нерегистрируемой частей. Рост же реальных потоков (суммарных — легитимных и нелегитимных) эксперты не оценивают как столь резкий, как это следует из тренда выдачи разрешений на работу, хотя он, по-видимому, наблюдается.

Как уже было сказано выше, острота ситуации побудила власти начать реформирование этой части миграционного законодательства России. Законодательный пакет, начавший действовать с 15 января 2007 г., направлен 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, приехав на территорию России, достаточно получить на границе миграционную карту, в течение 3 суток встать на миграционный учет, затем обратиться в ФМС с заявлением о получении разрешения на работу. В отличие от практики предыдущих лет этот порядок фактически заявительный: в течение 10 суток ФМС обязана выдать такое разрешение. На поиск работы мигранту дается 3 месяца. Заключение 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 требованиям законодательства образом (штрафы до 800 тыс. руб. за одного выявленного нелегала) или сдающим им в аренду свое жилье или транспортные средства.

¹ Трудовая миграция в России // Миграция населения. Вып. 2. М., 2001. С. 10.

² *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 197.



Источник. Данные ФМС России.

Рис. 27.6. Численность временных трудовых мигрантов, получивших разрешение на работу в России (тыс. чел.), 1999—2006 гг.

Правовым регламентом, регулирующим приток трудовых мигрантов, стал механизм поотраслевых долей иностранных работников, а также квотирование (в том числе порегиональное) — сложный и не вполне методологически понятный инструмент регулирования присутствия иностранцев на российском рынке труда.

В 2007 г. на миграционный учет в России было поставлено 7,3 млн человек. При этом за разрешениями на работу обратились 2,3 млн иностранцев, что составляет примерно 30—40% от экспертных оценок присутствия иностранных работников в России и 3,3% от официально занятых в экономике страны. Таким образом, результаты первого года после введения нового механизма для временных трудовых мигрантов показывают рост числа легитимно присутствующих мигрантов на рынке труда, однако пока уровень нормализации трудовых отношений не вполне приемлем. Причина подобного положения заключается и в малом сроке действия нового законодательства, но в еще большей степени — в существующих масштабах теневого сектора в экономике России, в котором задействованы и мигранты¹.

Анализ данных о трудовой миграции за 2007 г. позволяет говорить о продолжении ранее выявленных тенденций, таких как:

- свойственное мировым миграционным процессам доминирование мужчин в потоках трудовых мигрантов. По официальным данным, их доля достигает

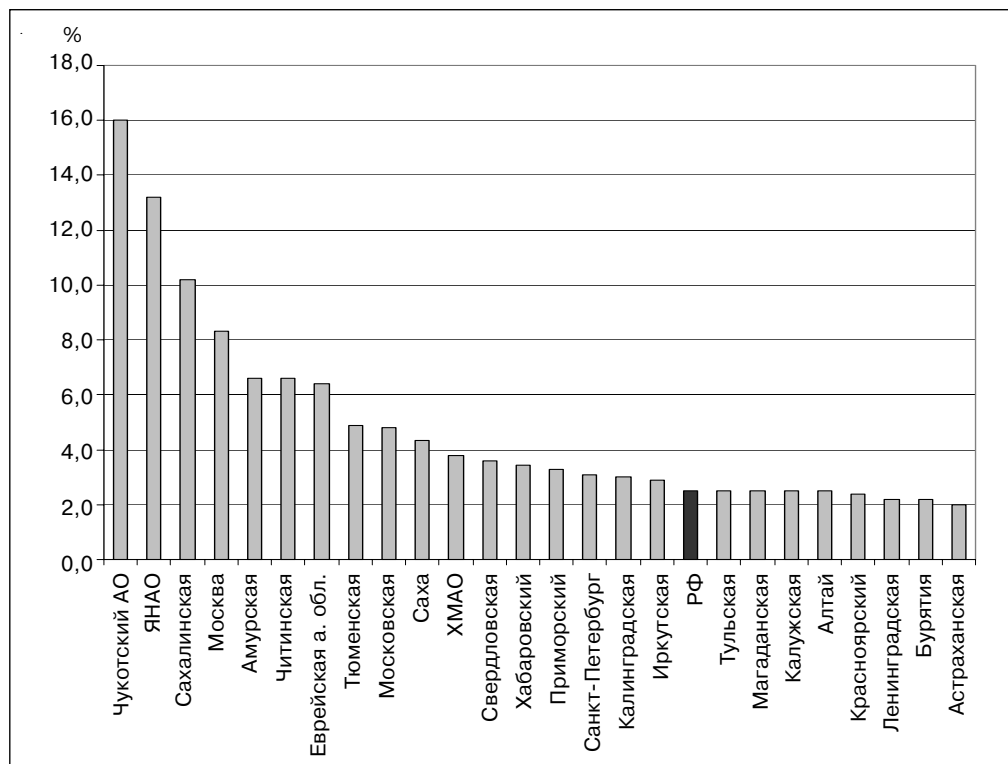
¹ Мигранты с пластиковой трудовой картой, т. е. имеющие разрешение работать в России легально, в значительном числе случаев работают нелегально. На это их толкают работодатели, не заключающие договора подряда. По данным ФМС за 2007 г., уведомления от работодателя о приеме на работу иностранного работника были получены только на 47% разрешений на работу, выданных гражданам СНГ.

- ет едва ли не 84%. Однако, по-видимому, следует говорить о более высокой недокументированности женской миграции по отношению к мужской вследствие особенностей занятости женщин-мигрантов. Они в большей степени работают у физических лиц (няни, сиделки, горничные и пр.);
- доминирование в потоке мигрантов, работающих в России длительно, — от 9 месяцев до года (таких около 91%);
 - широта круга стран, из которых привлекаются работники (более 130 государств), при этом основу потока составляют граждане СНГ. Их суммарная доля — более 67%;
 - усиление среднеазиатского вектора трудовых мигрантов в России (особенно из Узбекистана) при дальнейшем ослаблении позиций Украины. Из визовых стран значительным присутствием на российском рынке труда отличаются Китай, Турция и Вьетнам (около 30%);
 - концентрация привлекаемой иностранной рабочей силы в двух отраслях: строительстве (40% иностранных работников), а также оптовой и розничной торговле (19%). Несмотря на принятые в России ограничения, розничная торговля, как и во многих развитых странах мира, остается важнейшим мигрантским модулем в экономике страны;
 - рост доли мигрантов из сельской местности и малых городов, ухудшение уровня образования мигрантов — взаимосвязанные характеристики потоков, свидетельствующие об увеличении миграционной подвижности коренного населения республик бывшего СССР¹;
 - концентрация мигрантов в Москве (483 тыс. человек), имеющей разнообразный и богатый выбор незаполняемых москвичами вакансий (по официальным данным, здесь сосредоточено 23% иностранных работников из СНГ и 38% — из других стран). Москва и Московская область концентрируют иностранных работников больше, чем Северо-Западный, Южный, Приволжский и Уральский округа вместе взятые. Привлекательность Санкт-Петербурга для временных мигрантов существенно (в 6 раз) ниже, тогда как собственная численность населения меньше в 2,2 раза, — очередное свидетельство различий в темпах трансформации экономики и достигнутом уровне благополучия между столичными городами;
 - в 25 российских регионах доля иностранной рабочей силы в численности занятых в экономике превышает двухпроцентный уровень² при среднероссийском показателе, равном 2,5%³ (рис. 27.7). Еще в 25 субъектах этот показатель оказывается выше 1%. Если отбросить из этого списка несколько регионов с весьма малой собственной численностью занятых, и поэтому априори

¹ Данные исследования мигрантов в трех регионах России в 2006 г. в рамках проекта «Предотвращение и противодействие распространению рабства и торговли людьми в Российской Федерации» // Итоговый доклад по исследовательской части проекта Европейского союза, реализуемого Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в РФ «Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации». МОМ-ЕС-МОТ, М., 2008.

² 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.

³ При этом по данным руководителя ФМС России К. Ромодановского, вклад мигрантов в ВВП России составляет не менее 50 млрд долл. (около 4% российского ВВП). См.: Щеглов А. Центробанки стран СНГ рапортуют об очередных рекордных перечислениях гастарбайтеров // Независимая газета. 20 декабря 2007 г.



Источники: данные ФМС России; Труд и занятость в России — 2007 г.; Росстат, 2007.

Рис. 27.7. Доля иностранной рабочей силы в среднегодовой численности занятых в экономике регионов, %, 2007 г.

восприимчивых к любому внешнему вмешательству на рынок труда (Агинский Бурятский, Чукотский и другие округа, кроме нефтегазодобывающих), оставшиеся регионы распределяются между тремя группами: крупнейшие городские агломерации 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.

Во временную внешнюю миграцию вовлечены и российские граждане. Так же, как и поток временных мигрантов в Россию, число россиян, официально работающих за рубежом, растет: если в 2001 г. их было 45,5 тыс. человек, то в 2007 г. — уже почти 70 тыс. человек. Почти 80% из них заняты работой на судах под иностранными флагами. Очевидно, однако, что реальное число россиян, работающих за границей, существенно больше.

27.4. Внутривосийские миграции

Для внутривосийских миграций в 2000-е годы характерна стабилизация миграционной активности населения в диапазоне 2–2,3 млн переселений в год, что более чем в два раза ниже, чем было в 1989–1990 гг., и незначительно ниже показателей второй половины 1990-х годов (рис. 27.8).



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.8. Число переселений (тыс. чел.) и доля внутрирегиональных миграций во внутривосийских, %, 1990–2007 гг.

Снижение внутренней миграционной активности имеет много разных причин:

- прекращение колонизации внутреннего пространства. В течение всего XX в., а на самом деле еще и раньше, Россия осваивала свое внутреннее пространство, что сопровождалось движением не только материальных ресурсов, но и территориальным перераспределением населения между частями огромной страны. Тот факт, что в 1939 г. в азиатской части России проживало 15,4% населения страны, а в 1979 г. — уже 20,3%, бесспорно, следует расценивать как результат огромного миграционного перетока населения. В течение последних 16 лет на внутреннем пространстве в России действовал строго обратный тренд в одном направлении — с востока и севера на запад и юг (тогда как раньше векторов было несколько). Это направление было явственно заметно и в больших трансконтинентальных миграциях «с Чукотки в Черноземье» и в «территориально малых» — соседских перемещениях;
- завершение периода количественной урбанизации. Все последнее столетие Россия активно пыталась из сельской страны превратиться (хотя бы по статусу) в городскую, миграции из села в город были неизменным атрибутом

этой метаморфозы. В 1990-е годы здесь, видимо, наступил порог, когда количественные рубежи больше не покоряются, да и не нужны. Возможную же качественную трансформацию в лиц с городской моделью поведения миграционная статистика не улавливает;

- отсутствие значительного количества привлекательных центров, кроме столичных городов, возможный эффект от переезда в которые перевесил бы риски и издержки переезда. Долгое время Россия с административной и, отчасти, с экономической точки зрения декларировала стремление сформировать сеть региональных центров, призванных стать опорным каркасом расселения, «становым хребтом» экономики страны. По идее они должны были стать и центрами миграционного притяжения. В определенной степени так и было. В последние годы, несмотря на высокую поляризацию экономического и социального пространства, лишь считанное количество российских регионов могут выступать в таком качестве. Значительное количество «средних», близких друг к другу по качеству жизни и уровню развития регионов, предопределяет неинтенсивный миграционный обмен между ними;
- прекращение таких полуорганизованных форм миграции, как послеузовское и внутриотраслевое перераспределение, завершившихся в самом начале 1990-х годов;
- изменение формата миграций. Как и во внешних миграциях, все значимее становятся временные (сезонные) формы миграций, не учитываемые официальной статистикой.

В целом низкая внутренняя мобильность имеет неблагоприятные последствия, особенно в ситуации грядущей трудонедостаточности, чревата экономической стагнацией, поскольку территориальная мобильность тесно связана с индивидуальной активностью людей.

Из всего объема внутренних переселений от 56 до 62% перемещений ежегодно приходится на внутрирегиональные миграции. В 2000-е годы их вклад незначительно повышался, что тоже свидетельствует об изменении миграционных установок россиян.

Во внутрироссийском миграционном обмене наиболее привлекательны столицы и пристольные области, отдельные экономически развитые регионы Северо-Запада (Калининградская область), Центра (Ярославская, Белгородская области), Приволжья (Татарстан, Нижегородская, Самарская области), Урала (Свердловская область), Западной Сибири (Кемеровская область). Чем восточнее на карте страны находится регион, тем менее привлекателен он для внутренних мигрантов. Притягательность Центра для внутренних мигрантов с течением времени не ослабевает.

Дальний Восток и почти вся Восточная Сибирь стабильно непривлекательны. После интенсивного выезда, случившегося в 1990-е годы (670 тыс. человек за 1991—2000 гг.), за 2001—2007 гг. Дальний Восток отдал в пользу других округов еще 175 тыс. человек. Во всей Восточной макроне только 4 региона (Хакассия, Кемеровская область, Республика Алтай и Агинский Бурятский автономный округ) имели в 2001—2007 гг. положительный знак миграционного прироста, из них сколько-нибудь значим он лишь в Кемеровской области. Миграционным оттоком здесь характеризуются и регионы, возглавляемые некогда привлекательными городами-миллионерами (Новосибирская, Омская области).

Наличие очень небольшого количества привлекательных для мигрантов регионов имеет место на фоне нового витка повышенной привлекательности Москвы с ее огромным рынком труда, которая реализует 56% миграционного прироста Центрального округа во внутренних миграциях и значительную часть внешнего при-

роста. Более того, в связи с сокращением притока населения из СНГ в Центре восстановился миграционный ландшафт, характерный для 1980-х годов, когда Москва стягивала на себя население со всей ближайшей округи¹. Влияние Санкт-Петербурга значительно меньше, зона его миграционного притяжения — север и северо-запад европейской части страны.

Происходившие в 2000-е годы изменения во внутренних миграциях на ПМЖ комплексно характеризуют социально-экономические и демографические трансформации:

- рост миграционной привлекательности Москвы как следствие экономического благополучия (и усиления поляризации между столицей и остальными регионами) и демографических проблем (многолетняя естественная убыль, старение населения, старение его трудоспособной части);
- сужение сегмента миграционно привлекательных регионов в Центре. Москва «забирает» мигрантов у любых потенциальных конкурентов;
- продолжение «западного дрейфа», в результате которого на востоке страны почти нет ни одного устойчиво привлекательного региона;
- робкий возврат к тенденциям миграционного прироста у регионов, возглавляемых городами-миллионерами, замечен в 2006—2007 гг. на примере Новосибирской области;
- усиление оттока из республик Северного Кавказа, отличающихся самой молодой в России возрастной структурой.

Выводы

Миграционные процессы в 2000-е годы значительно трансформировались: они стали одновременно и более «нормальными», имея в виду смену господствовавших в 1990-е годы стрессовых миграций социально-экономическими, и более неопределенными — эффекты от изменения формы миграции и резкого повышения значимости временной трудовой миграции пока не известны.

Миграционной политике в этом смысле отведена очень трудная роль — быть одинаково приемлемой для всех и для всего (работодателей, местного населения, мигрантов, разных по уровню развития регионов и отдельных городов, темпов экономического развития и динамики убыли населения) чрезвычайно тяжело. Меньше чем за десять лет в России были сделаны две попытки серьезного изменения миграционного законодательства, что само по себе отражает сложность и противоречивость поставленных проблем. При этом миграция в России сегодня происходит в условиях общемирового роста миграционной активности населения, изменения геополитической конфигурации европейского поля и пространства СНГ, сохранения существенной разницы потенциалов — в уровне жизни, оплате труда, а также демографических показателях (коэффициентах воспроизводства) — между Россией и некоторыми странами ближнего зарубежья, снижения численности населения в России и начала входа в фазу уменьшения численности и доли ее трудоспособного населения, усиления потребностей в мигрантах, предъявляемых российским рынком труда, особенно в крупных городских агломерациях на неквалифицированный или низкоквалифицированный его сегмент, значительности теневого сектора в экономике России, который предъявляет свои права на миграционные потоки и противодействует легализации миграции.

¹ *Зайончковская Ж.А.* Демографическая ситуация и расселение. М.: Наука, 1991. С. 70—73.

Глава 28

Динамика уровня бедности в условиях экономического роста

Показатели, отображающие тенденции в изменении уровня и профиля бедности, относятся к числу ключевых индикаторов достигнутого уровня благосостояния, динамика которых определяется фазой экономического развития и проводимой социальной политикой по отношению к группам домохозяйств с низким потенциалом экономической активности. В предшествующие годы преодоления экономического кризиса проблема бедности не рассматривалась в России как приоритет политики развития, но на этапе стабилизации и экономического роста такая задача была поставлена¹, и за период с 2000 по 2007 г.² уровень бедности сократился с 29% от общей численности населения до 14,8% (рис. 28.3). Для более глубокого понимания того, что происходило в период экономического роста с группой населения, имеющей доходы ниже прожиточного минимума, подробно остановимся на детерминантах, предопределивших динамику уровня и профиля бедности. Важно подчеркнуть зависимость уровня бедности не только от факторов социально-экономического развития, но и от методологии ее определения и измерения, которая, будучи относительной по природе, постоянно трансформируется. Поэтому данный вопрос также оказался в фокусе внимания, и с его рассмотрения начинается данная глава.

28.1. Национальные особенности российской черты бедности

Каждая страна, вырабатывая свои правила определения и измерения бедности, решает два принципиальных методологических вопроса:

- установление черты бедности;
- определение таких характеристик уровня жизни домашних хозяйств, сопоставление которых с чертой бедности позволяет отнести семью или индивида к числу бедных или небедных.

Национальная черта бедности традиционно оценивается в монетарном измерении, и для России таковой является стоимость прожиточного минимума³. Вели-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, 2003 г.

² В данном случае речь идет о III квартале.

³ Прожиточный минимум — это минимальная потребительская корзина плюс расходы на обязательные платежи и сборы.

чина его представляет собой нормативный, рассчитываемый экспертным путем показатель — сумму денег, гарантирующую приобретение минимально приемлемого потребительского набора материальных благ и услуг для одного человека или семьи (в пересчете на одного ее члена). В основу исчисления величины прожиточного минимума положена минимальная потребительская корзина, структура которой утверждается федеральным законом и пересматривается раз в 5 лет. Согласно существующим правилам, при исчислении прожиточного минимума нормативным методом определяется содержание и стоимость минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг и обязательных платежей (рис. 28.1). Такой подход к определению черты бедности реализуется в России, США и ряде стран СНГ. Европейские страны используют относительную черту бедности, чаще всего устанавливаемую на уровне 50% от медианного дохода. Переход к такому инструментарию измерения, как правило, происходит тогда, когда проблема абсолютного минимума потребления в основном решена, и бедность трансформируется в один из критериев неравенства.

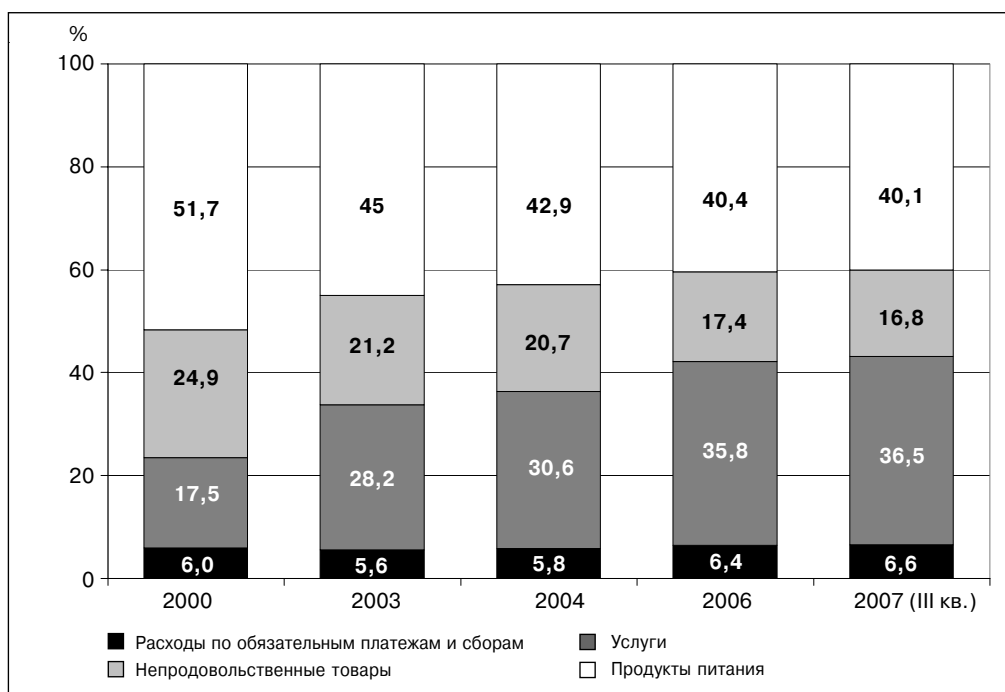


Рис. 28.1. Стоимостная структура прожиточного минимума, 2000—2007 гг.

В анализируемый период (2000—2007) структура прожиточного минимума трансформировалась дважды.

1. В 2000 г., согласно Федеральному закону от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», пересмотр оценки минимальной потребительской корзины носил кардинальный характер¹. В соот-

¹ Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Под ред. Л.Н. Овчаровой. НИСП. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

ветствии с ранее действовавшей методикой, утвержденной в 1992 г., в минимальную продовольственную корзину были включены продукты питания, объединенные в 11 агрегированных групп, а также натуральные минимальные объемы их потребления, обеспечивающие необходимую калорийность и удовлетворение потребностей различных групп населения в пищевых веществах. Ее стоимостная величина рассчитывалась на основе средних цен покупок. Расходы на непродовольственные товары, услуги, обязательные платежи и сборы определялись исходя из: 1) стоимости продовольственной корзины и 2) долей этих видов затрат в общей величине прожиточного минимума, для определения которых использовались данные бюджетных обследований о структуре расходов населения. Доля расходов на питание в данной корзине была фиксированной и составляла 57,2%, а используемый метод оценки классифицируется как нормативно-статистический. В прожиточном минимуме 2000 г. монетарный объем непродовольственных товаров и услуг исчислялся уже не по доле в расходах беднейших слоев населения, а исходя из стоимости некоторого фиксированного набора товаров и услуг¹. В результате его величина превысила размер аналогичного показателя, рассчитанного по ранее действовавшей методике 1992 г., на 15%. При этом для пенсионеров величина прожиточного минимума, рассчитанного по методике 2000 г., возросла примерно на 25%, для детей — на 20%, для трудоспособного населения — примерно на 12%².

2. В 2005 г., согласно Федеральному закону от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», метод определения стоимости прожиточного минимума остался прежним, но были внесены некоторые структурные изменения в сам набор. В частности, улучшилось качество продуктовой корзины за счет, с одной стороны, сокращения потребления хлебных продуктов и картофеля, а с другой стороны, роста норм потребления фруктов, мясопродуктов, рыбопродуктов, молока и яиц. Для пенсионеров и детей повысились нормы потребления предметов санитарии, лекарств. В связи с монетизацией льгот у пенсионеров появилась статья расходов «транспортные услуги», а всем демографическим группам включили в минимальную потребительскую корзину расходы на услуги культуры, которые составляют 5% от величины расходов на услуги в месяц³. Формально данный закон должен был быть принят еще в 2004 г., но пересмотр корзины отложили на год, и окончательно все подзаконные акты были приняты в 2007 г.⁴

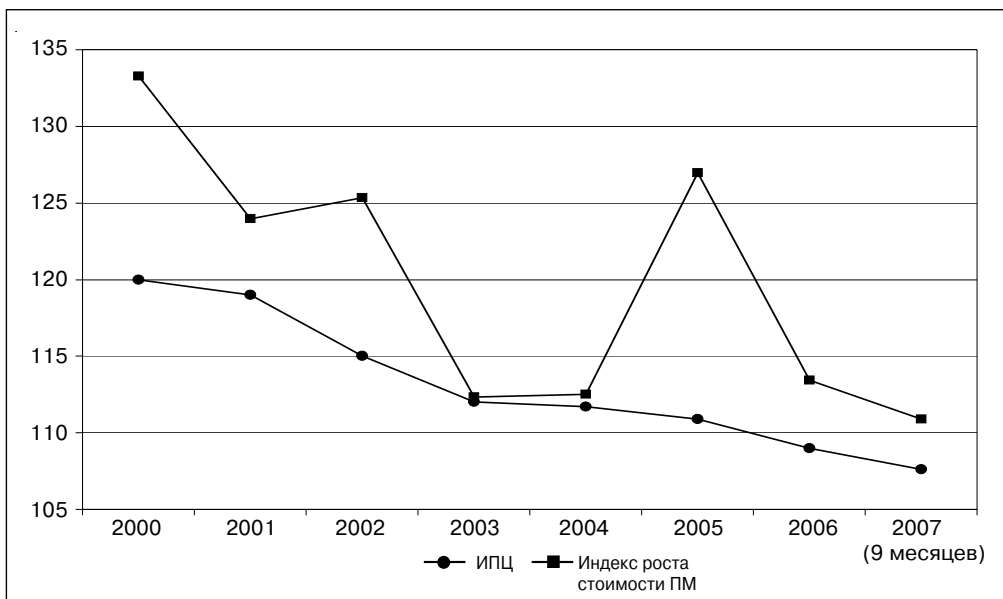
Трансформация перечня товаров и услуг, включаемых в прожиточный минимум, и различия в динамике цен на отдельные компоненты привели к существенным изменениям его структуры (см. рис. 28.1): на фоне двукратного роста расходов на услуги наблюдается существенное сокращение доли расходов на питание и непродовольственные товары. При этом в интересующем нас периоде темпы увеличения стоимости прожиточного минимума всегда превышали темпы роста индекса потребительских цен (рис. 28.2), что указывает на более быстрое подорожание товаров первой необходимости.

¹ Уровень жизни населения Российской Федерации: правовая основа преодоления бедности. Министерство труда и социального развития. М., 2004.

² Предложения к стратегии сокращения бедности / Международная организация труда. М., 2002. С. 127.

³ Федеральный закон от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

⁴ Речь идет о постановлении Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 342 «О внесении изменений в методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации».



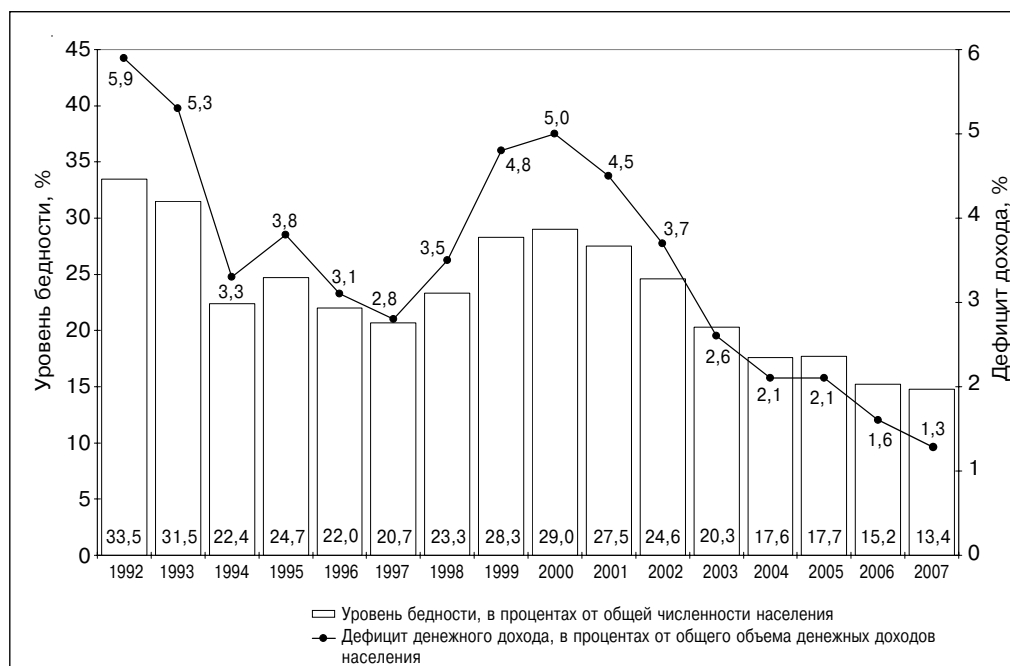
Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2007. Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 28, 30; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006. Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 28, 30; О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в III квартале 2007 г., Росстат, Срочная информация по актуальным вопросам (11.04.2008).

Рис. 28.2. Динамика индекса потребительских цен и индекса роста стоимости прожиточного минимума, % от уровня предыдущего года

28.2. Тенденции в изменении уровня, глубины и профиля бедности

Теперь обратимся к данным, характеризующим динамику основных характеристик уровня и профиля бедности. Основным среди них является доля бедного населения (см. рис. 28.3), которая как уже отмечалось ранее, за 2000 и 2007 гг. сократилась в 2 раза и достигла уровня, когда должны меняться концептуальные основы политики содействия сокращению бедности. В условиях экономического кризиса и периода его преодоления политика стимулирования экономического роста является главным инструментом содействия сокращению доли населения с доходами ниже черты бедности, что способствует выведению из числа бедных работников и членов их семей. Когда бедность снижается до уровня 10–15%, приоритеты должны смещаться в сторону адресных программ для бедных и содействия сокращению неравенства. При этом необходимым условием развития таких программ является наличие институциональных условий для адекватного контроля доходов бедных слоев населения.

В целом за период рыночных преобразований уровень бедности был подвержен значительным колебаниям, и в 1992 г., после либерализации цен, в число бедных попала 1/3 российского населения. Реально начиная с 2001 г. наблюдается тенденция сокращения доли бедного населения. Реальный рост доходов на 12%



Источники: Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2004. С. 99–100; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 24; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997. С. 9; Россия в цифрах. 2005: Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2005. С. 100; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 144.

Рис. 28.3. Динамика уровня бедности и дефицита денежного дохода, 1992–2007 гг.

имел место уже в 2000 г., но это тот случай, когда пересмотр минимальной потребительской корзины привел к несколько парадоксальному изменению масштаба бедности: на фоне увеличения реальных доходов и незначительного снижения неравенства (см. динамику коэффициента Джини по доходам, рис. 28.6) наблюдался рост доли бедного населения.

Может ли показатель доли бедного населения считаться хорошим измерителем бедности? В большинстве ситуаций — да. Он прост для понимания и использования на практике. Для общей оценки сокращения бедности это вполне адекватный инструмент. Однако в некоторых случаях, включая анализ влияния на бедных тех или иных политических мер, использование показателя доли бедного населения не позволяет оценить возникающие эффекты. Так обстоит дело, например, в том случае, когда программа нацелена на самых бедных, и в результате ее действия участники не покидают группу бедных, но существенно повышают уровень доходной обеспеченности. В таком случае более точные оценки проведенных мероприятий дает показатель дефицита денежного дохода, который характеризует глубину бедности.

Этот индикатор бедности может исчисляться различными способами. Официальная российская статистика оценивает его как сумму доходов, которую необходимо доплатить всем бедным для того, чтобы они перестали быть таковыми,

в процентном выражении от объема доходов всего населения. Определяемый таким образом дефицит доходов в 2000 г. составил 5% от общего объема доходов, а в 2006 г. — 1,6% (см. рис. 28.3). В данном случае мы наблюдаем трехкратное снижение, но это не свидетельствует об аналогичном сокращении глубины бедности, поскольку рассматриваемый показатель чувствителен не только к глубине бедности, но и к изменению общего фонда доходов населения. Вместе с тем этот индикатор важен для понимания роли и места мер социальной поддержки в общей стратегии содействия сокращению бедности. В большинстве развитых стран такой источник доходов населения, как социальные пособия, не превышает 4% от совокупных доходов населения¹, и половина из них — адресные пособия для бедных, которые, в свою очередь, составляют 1—2% от доходов населения.

При других финансовых параметрах и масштабах программ для бедных их эффективность и результативность ставятся под сомнение². В случае когда затраты на программы превышают 50% дефицита доходов, они начинают распространяться на тех, кто в состоянии преодолеть бедность за счет собственных ресурсов. С другой стороны, при более высоком удельном весе адресных пособий для бедных в общих доходах населения налогоплательщики не соглашаются с требуемыми объемами перераспределения доходов в пользу бедных. Важно также подчеркнуть, что и в случае низкого охвата бедных адресными программами или при незначительных размерах пособий эффекты влияния данного инструмента социальной политики на бедность становятся неочевидными. В России в 2006 г. денежные пособия составили 2,7% от доходов населения, что корреспондирует с европейскими показателями влияния на формирование доходов населения. Принципиальное отличие российских программ становится очевидным при рассмотрении структуры пособий: в России доля пособий для бедных не превышает 16% от совокупного объема пособий³. В сложившейся системе социальной поддержки населения приоритетными продолжают оставаться выплаты в натуральной и денежной форме отдельным категориям населения. В частности, расходы на такой вид пособий, как ежемесячная денежная выплата (ЕДВ), предоставляемая региональным и федеральным льготникам вместо отмененных льгот, составляют более 60% совокупного объема пособий⁴.

Если определить дефицит доходов на душу населения в месяц как долю от величины прожиточного минимума, то в 2000 г. он составлял 32%, а в 2006 г. — 31%. Таким образом, на фоне сокращения удельного веса населения с доходами ниже прожиточного минимума не наблюдается снижения глубины бедности, следовательно, ряды бедных покидают те, кто находится рядом с чертой бедности.

Следующей важной характеристикой бедности является ее профиль, показывающий, для каких групп населения выше риск и глубина бедности, и кто составляет большинство бедного населения. В общей системе действий, направленных на снижение бедности, приоритетными будут те, которые, во-первых, способ-

¹ Child Poverty in Rich Countries, 2005. Innocenti Report Card No 6, UNICEF. Innocenti Research Centre, Florence.

² Alexander Peyre Dutrey. 2000. Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes. United Nations Research Institute. Paper No 35.

³ Авторские расчеты на основе анализа финансирования в 2006 г. ежемесячных пособий для бедных семей с детьми, жилищных субсидий и региональных программ адресных пособий по нуждаемости.

⁴ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 181.

ствуют выведению из бедности наиболее многочисленных категорий бедных семей и, во-вторых, направлены на поддержку наиболее бедных групп.

Прежде чем перейти к рассмотрению показателей профиля бедности, необходимо упомянуть о существующих проблемах, связанных с организацией источников данных. Главная заключается в том, что два существующих официальных источника данных — Баланс доходов и расходов населения (БДР) и Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) — дают разные оценки масштабов бедности (табл. 28.1). Оценки на основе БДР базируются на обобщенных данных, полученных от предприятий и организаций, осуществляющих выплаты населению, а также из отчетности банков о движении сбережений и наличных денег в обращении. ОБДХ получает информацию о доходах и расходах непосредственно от домашних хозяйств. Переход от показателя масштаба бедности, полученного на основе БДР, к аналогичному показателю, формируемому на основе ОБДХ, увеличивает масштабы бедности в 1,5—2 раза. Причины расхождения следующие. С одной стороны, при расчете макроэкономических показателей БДР с помощью имитационного моделирования проводится дооценка скрытых доходов населения, что в равной степени приращивает доходы бедных и небедных, хотя известно, что неучтенные доходы в большей степени концентрируются у высокообеспеченных слоев населения. Это существенно снижает оценки бедности, полученные на основе макроэкономических данных. С другой стороны, ОБДХ не учитывают в полном объеме скрытые доходы, а также отличаются смещенностью выборки в сторону низкодоходных групп, что способствует завышению масштабов бедности.

Таблица 28.1

**Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума,
% от общей численности населения**

Источник данных о бедности	2000	2006
На основе оценок доходов по балансу доходов и расходов*	29,0	15,2
На основе оценок располагаемых ресурсов по данным обследования бюджетов домашних хозяйств**	40,0	26,0

* Официальная оценка уровня бедности.

** Оценка авторов на основе данных ОБДХ, III квартал 2006 г.

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 142; Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2006 г. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2006. С. 59.

Оба официальных источника информации о бедности имеют свои достоинства и недостатки, но профиль бедности можно оценить только на основе данных ОБДХ или других обследований домашних хозяйств, поскольку БДР не имеет информации о составе бедного населения. Особенности российского профиля бедности уже достаточно подробно описаны в литературе¹ и сводятся к следующему:

¹ Бедность и неравенство в России: зависимость статистических показателей бедности и неравенства от метода измерения благосостояния домашних хозяйств. Иллюстрация на основе данных НОБУС / Э. Теслюк, Л. Овчарова; Под общей редакцией Р. Емцова. М.: Алекс, 2007. С. 17—19; Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Под ред. Л.Н. Овчаровой. НИСП. М.: ГУ-ВШЭ, 2005; Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малеевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007.

- семьи с детьми, соответственно и дети в возрасте до 16 лет, отличаются максимальным риском бедности, который в 2 раза выше среднероссийского уровня. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем полные;
- сельские жители также в 2 раза чаще оказываются в числе бедных;
- у семей пенсионеров (одиноко проживающих или супружеских пар), наоборот, риск попадания в число бедных в 2 раза ниже среднероссийского;
- безработные, экономически неактивные, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности отличаются высокими рисками бедности;
- в общей численности бедного населения широко представлены работающие.

На протяжении анализируемого периода не удалось кардинально изменить профиль российской бедности, однако фиксируемые трансформации в структуре бедного населения свидетельствуют о том, что он все больше приближается к параметрам бедности стран с развитой экономикой. Это подтверждается данными о динамике состава бедного населения, представленными в табл. 28.2, согласно которым можно отметить:

- сокращение доли городских семей и, соответственно, рост представительства селян среди бедных;
- снижение доли детей в возрасте до 16 лет и увеличение доли населения в трудоспособном возрасте при постоянстве представительства занятых, росте экономически неактивных и снижении удельного веса безработных;
- что касается населения старше трудоспособного возраста, то до 2004 г. происходило снижение их доли в общей численности, а в дальнейшем наблюдается рост, и это характерно как для мужчин, так и для женщин;
- гендерно-возрастной анализ динамики состава бедного населения также свидетельствует о том, что наблюдается увеличение представительства молодежи в возрасте от 16 до 30 лет, женщин пенсионных возрастов и мужчин в трудоспособном возрасте.

Таблица 28.2

Структура бедного населения, % от общей численности бедного населения, по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 все население
1	2	3	4	5	6	7	8	9
По месту проживания								
Проживающие в городах	68,1	67,7	66,2	64,3	63,0	61,4	60,8	73,2
Проживающие в сельских поселениях	31,9	32,3	33,8	35,7	37,0	38,6	39,2	26,8
По половозрастным группам								
Дети в возрасте до 16 лет	24,4	24,2	23,0	22,7	21,9	21,8	21,2	16,1
Население трудоспособного возраста	62,4	63,6	64,9	65,3	66,2	65,5	65,7	67,0
в том числе:								
молодежь в возрасте 16—30 лет	22,9	23,7	24,9	25,3	26,1	25,6	25,6	23,8

Окончание табл. 28.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
мужчины в возрасте 31—59 лет	18,2	18,3	18,4	18,5	18,7	18,7	19,0	20,4
женщины в возрасте 31—54 года	21,3	21,6	21,6	21,5	21,4	21,2	21,1	22,7
Население старше трудоспособного возраста	13,2	12,2	12,1	12,1	12,0	12,7	13,1	16,8
в том числе:								
мужчины в возрасте 60 лет и более	—	—	3,5	3,4	3,3	3,5	3,6	4,1
женщины в возрасте 55 лет и более	—	—	8,6	8,6	8,7	9,1	9,5	12,7
По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)								
Экономически активное население	—	—	61,2	60,5	60,2	60,2	60,5	67,1
в том числе:								
занятые в экономике	—	—	58,7	58,2	58,1	58,4	58,7	66,1
из них работающие пенсионеры	—	—	2,9	3,0	3,3	3,5	3,8	8,7
Безработные	—	—	2,4	2,3	2,1	1,9	1,8	1,0
Экономически неактивное население	—	—	38,8	39,5	39,8	39,8	39,5	32,9
из него неработающие пенсионеры	—	—	16,1	16,2	15,7	15,0	15,1	14,7

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 141; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 147.

В целом же на фоне двукратного сокращения уровня бедности соотношение представительства основных социально-демографических групп в структуре бедного населения не изменилось. По-прежнему самая массовая категория — это население в трудоспособном возрасте, среди которого по рискам бедности лидирует молодежь: представительство молодых в кругу бедных выше, чем в общей численности населения. Для детей также риск бедности выше среднероссийского уровня, а лица старше трудоспособного возраста, наоборот, при удельном весе в общей численности населения в 2006 г. на уровне 16,8% среди бедных составляют только 13,1%, несмотря на наметившуюся тенденцию увеличения их доли в последние 3 года. Тот факт, что растет значимость такой группы, как экономически неактивные в трудоспособном возрасте, косвенно указывает на маргинализацию данной группы населения. Этот вывод подтверждается и результатами специализированных исследований, согласно которым в этой группе широко представлена молодежь мужского пола, которая не работает, не учится и не ищет работу¹. Изменения в образовательном профиле бедного трудоспособного населения указывают на сокращение представительства групп с высшим образованием с 20,7% в 2000 г. до 13,2% в 2006 г.²

Рассматривая профиль бедности, нельзя также оставить без внимания еще один важный методологический аспект измерения бедности. В большинстве развитых стран при сравнении доходов семей различного состава используют не просто

¹ Бедность и благосостояние домохозяйств Ленинградской области. По результатам выборочного опроса домохозяйств в апреле 2005 г. СПб., ООО «Селеста», 2007.

² Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 144; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 149.

душевые доходы, а эквивалентные душевые доходы, что позволяет учитывать эффект экономии на масштабе, возникающий при совместном проживании нескольких членов семьи¹. Внедрение таких шкал, как правило, приводит к сокращению уровня бедности и изменению его профиля. Применение западных шкал эквивалентности в России, возможно, не совсем корректно, поскольку эффект экономии увеличивается с ростом благосостояния и в случае высокой стоимости расходов на коммунальные платежи, содержание и аренду жилья. Однако учет только экономии на питании, оцененный Корчагиной И.И.², которая разработала шкалу эквивалентности, учитывающую различия в стоимости душевого питания семей различного состава из однотипных доходных групп, существенно меняет наши представления о бедности.

В табл. 28.3 представлены авторские оценки уровня бедности в случае применения шкал эквивалентности и без таковых для данных Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах³. В данном случае применена шкала Корчагиной, согласно которой для приведения к сопоставимым душевым доходам совокупные доходы семьи из двух человек делятся на 1,77; из трех — на 2,43; четырех — 3,10; пяти — 3,83; шести — 4,71; семи — 5,79. Очевидно, что применение даже национально ориентированной шкалы эквивалентирования доходов существенно снижает уровень бедности (с 26,5 до 18%), при этом сокращается разрыв между рисками бедности для семей с детьми и пожилых, хотя соотношения со средней не меняются: дети продолжают лидировать по вероятности попадания в число бедных, а семьи пожилых, наоборот, отличаются минимальными рисками бедности. Эти результаты принципиальны для целей политики: игнорирование эффектов экономии на размере семьи будет смещать профиль бедности в сторону семей с детьми. Пока риск бедности семей с детьми существенно выше, чем у домохозяйств пенсионеров, данные методологические издержки не принципиальны, но если учитывать принятый курс на поддержку семей с детьми, в будущем можно пропустить уязвимость такой электорально активной группы, как пенсионеры.

Таблица 28.3

Риск бедности для семей разного социально-демографического типа при использовании шкал эквивалентности, НОБУС, 2003 г., % от числа домохозяйств (разного) демографического типа

Демографический тип семьи	Душевые доходы	Эквивалентные доходы
1	2	3
Домохозяйства с детьми:	54,6	39,6
Супруги с 1 ребенком	31,3	19,6

¹ Корчагина И.И. Разработка регионального инструментария измерения бедности для целей адресных социальных программ. Статья в сборнике «Социальная политика: реалии XXI века». Вып. 3/2007. Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 3—31.

² Там же.

³ Речь идет о результатах обследования 44 529 домашних хозяйств, проведенного Росстатом во II квартале 2003 г. Данный информационный ресурс широко используется для оценки и моделирования показателей уровня и качества жизни в анализируемый период. Подробное его описание см.: Бедность и неравенство в России: зависимость статистических показателей бедности и неравенства от метода измерения благосостояния домашних хозяйств. Иллюстрация на основе данных НОБУС / Э. Теслюк, Л. Овчарова; Под общей редакцией Р. Емцова. М.: Алекс, 2007.

Окончание табл. 28.3

1	2	3
Супруги с 1 ребенком и другими родственниками	39,7	21,4
Супруги с 2 детьми	50,9	33,0
Супруги с 2 детьми и другими родственниками	58,0	36,8
Супруги с 3 и более детьми	74,1	61,7
Супруги с 3 и более детьми и другими родственниками	79,7	69,3
Мать (отец) с детьми	49,8	40,3
Мать (отец) с детьми и др. родственниками	52,9	34,7
Домохозяйства без детей:	17,0	12,5
Домохозяйства пенсионеров	7,7	6,5
Домохозяйства трудоспособных	19,3	16,5
Домохозяйства пенсионеров и трудоспособных	24,0	14,6
Все домохозяйства	26,5	18,0

Завершая рассмотрение основных характеристик бедности, следует остановиться на такой проблеме, как хроническая бедность. Согласно нашим оценкам на основе данных Российского панельного обследования экономического благосостояния и здоровья населения (РМЭЗ¹), 5% опрошенных домохозяйств являлись постоянно бедными с 1996 по 2006 г. И это при условии, что 52% оказывались в числе бедных хотя бы один раз в течение десятилетнего периода. Большинство представителей группы застойно бедных утратили связь с рынком труда, исключены из участия в программах поддержки бедного населения и в разной степени демонстрируют модели асоциального поведения. Аналогичные причины бедности характерны еще для 5% населения, которые были бедными постоянно на протяжении периода экономического роста (2001—2006). Длительность периода бедности у них несколько короче, но и данную группу можно рассматривать как хронически бедных, поэтому можем говорить о масштабах застойной бедности, оцененных на основе выборочных данных, на уровне 10% от общей численности домохозяйств, в которых проживает 14% населения.

Опыт работы с данными РМЭЗ свидетельствует о том, что они смещены в сторону низкодоходных слоев населения, и если переносить выборочные результаты на население России в целом, то речь идет о 6—7%, что составляет половину бедного населения. Учитывая тот факт, что они практически потеряли устойчивые связи с рынком труда, возможные пути их выхода из бедности следует связывать с развитием адресных программ, опирающихся на механизмы сочетания системы пособий с низкооплачиваемой занятостью. Как правило, такие программы работают на принципах контроля доходов и социального контракта с получателями, что позволяет интегрировать бедных в модели экономической активности и социального развития.

¹ РМЭЗ — панельное обследование уровня жизни и здоровья российских домохозяйств. Данный расчет выполнен на раундах 1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 гг. Более ранние года не рассматривались авторами по причине того, что панельная часть выборки уменьшается из года в год, что делает ее нерепрезентативной для анализа бедности.

28.3. Структурный и динамический анализ изменений в доходах населения

Что способствовало снижению уровня бедности? Для понимания данного вопроса обратимся к данным о динамике уровня реальных доходов (данные за декабрь соответствующих лет)¹ и неравенства, участия населения в социальных программах и их влиянии на уровень жизни получателей.

Рассматриваемый период (2000—2007) отличался ускоренными темпами роста доходов, заработной платы и пенсий (рис. 28.4). В результате к 2007 г. официально учитываемая реальная средняя заработная плата и душевые доходы практически утроились (зарплата составила 291% от уровня 1999 г., а доходы — 280%), а средняя пенсия преодолела порог удвоения, достигнув уровня 228% от самого минимального уровня за весь переходный период. Дальнейший анализ тенденций изменения реальных доходов, заработной платы и пенсий в обозначенном временном промежутке предварим описанием ситуации в точке отсчета, каковой считаем послекризисный 1999 г. (рис. 28.5). В ней реальная заработная плата (без учета скрытой) и пенсия достигли минимума за весь переходный период, составив, соответственно 30,6 и 27,5% от уровня 1991 г., предшествующего либерализации цен и практически двукратному падению реальных доходов. Реальные доходы и оплата труда (с учетом скрытой) смогли удержаться несколько выше уровня кризисного 1992 г., в основном за счет скрытой от наблюдения оплаты труда и новых источников доходов, каковыми являются доходы от собственности и предпринимательский доход. Таким образом, период экономического роста стартовал в условиях, когда реальные доходы, средняя заработная плата и пенсия находились на уровне в два и более раза ниже предреформенного.

Надо отметить, что на рассматриваемом временном интервале 2003 г. был наиболее успешным. Рост ВВП составил 107,3%, инфляция снизилась до уровня 12% (предефолтный уровень 1997 г.), темп роста реальных денежных доходов населения относительно декабря 2002 г. составил 126,5% (это наибольший рост реальных денежных доходов за весь период реформ), доля бедного населения сократилась до 21,9% (29,6 млн человек).

Происшедшие позитивные изменения в динамике доходов населения в 2000—2007 гг. сопровождалась трансформацией их структуры по источникам поступления. Более высокие темпы роста средней заработной платы способствовали увеличению ее доли в структуре доходов: с 62,8% в 2000 г. до 64,9% в 2006 г. Вместе с тем доля заработной платы продолжает оставаться ниже предреформенного уровня. В значительной степени это связано с замещением данного вида денежных поступлений населения новой формой трудовых доходов — доходами от предпринимательской деятельности. В совокупности с фондом оплаты труда наемных работников в 2005 г. они составили 76,2% всех денежных доходов. Удельный вес рыночных видов доходов населения, таких как предпринимательский доход и доходы от собственности, существенно увеличился (в 3,3 раза) по сравнению с периодом начала масштабных экономических трансформаций. В совокупности в 2006 г. такие доходы стали составлять 1/5 часть общего объема.

¹ Авторские расчеты на основе официальных данных о душевых доходах, средней пенсии и заработной плате, индексе потребительских цен.

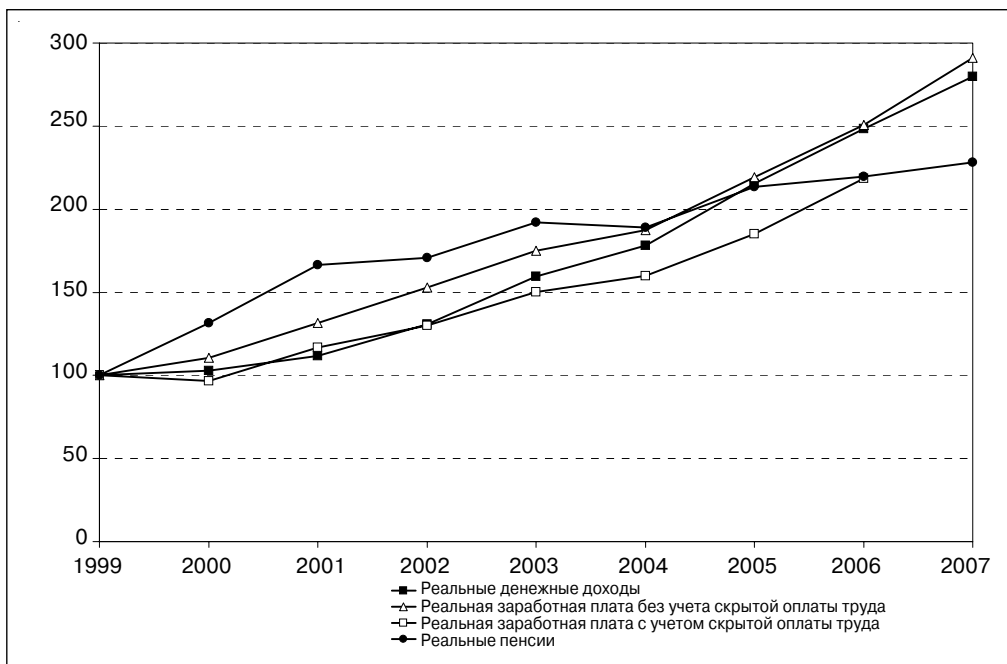


Рис. 28.4. Динамика доходов, заработной платы и пенсий в 1999—2007 гг., данные за декабрь, в % к 1999 г.

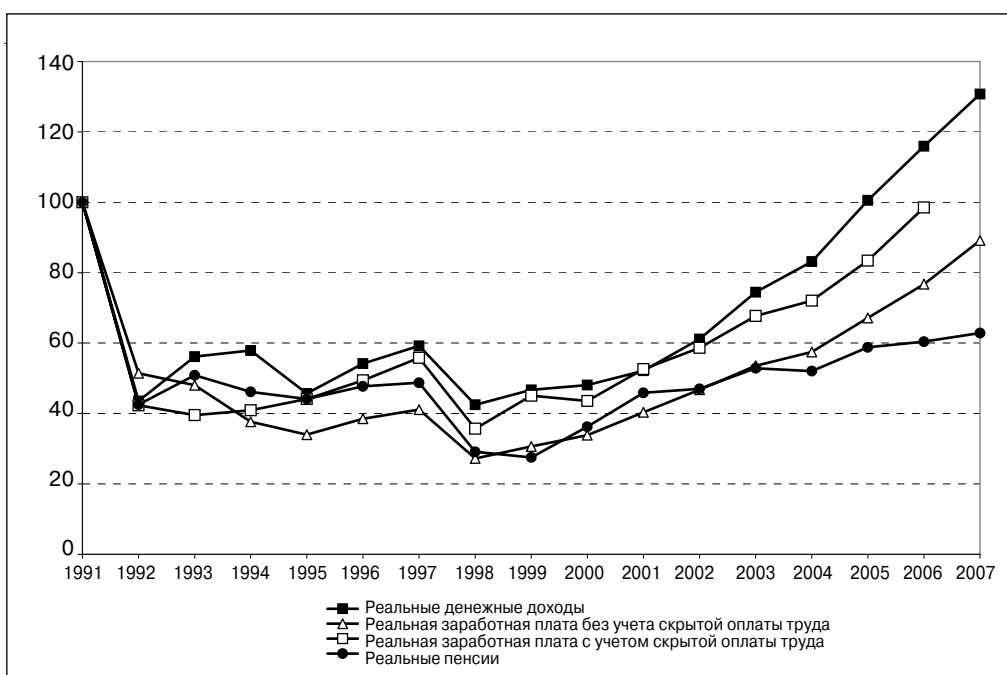


Рис. 28.5. Динамика доходов, заработной платы и пенсий в 1991—2007 гг., данные за декабрь, в % к 1991 г.

На фоне формирования рынка труда с высокой гибкостью его ценовой компоненты институциональные условия его функционирования всячески способствовали развитию нестандартных форм оплаты, выводящих ее за пределы статистического наблюдения. Проводимые начиная с 1999 г. Госкомстатом РФ исследования по количественному измерению скрытой заработной платы позволили получить оценки масштабов данного явления, которые представлены в табл. 28.4.

Таблица 28.4

**Скрытая и наблюдаемая часть заработной платы,
% от объема доходов населения**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходы населения	100	100	100	100	100	100	100	100
Наблюдаемый фонд оплаты труда	35,3	38,1	38,7	41,0	39,5	40,5	40,0	39,5
Скрытый от наблюдения фонд оплаты труда	31,2	24,7	25,9	24,8	24,4	24,5	23,4	24,9
Совокупный фонд оплаты труда	66,5	62,8	64,6	65,8	63,9	65,0	63,4	64,4

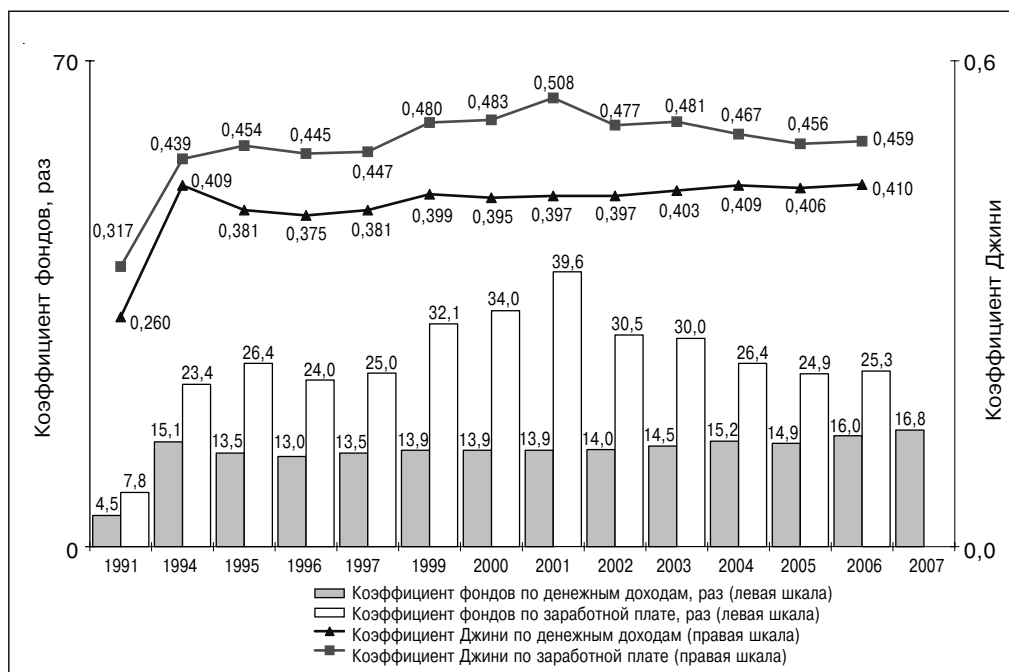
Источник. Рассчитано по данным статистического сборника «Социальное положение и уровень жизни населения 2000—2007 гг.»

Очевидно, что без учета скрытой оплаты труда удельный вес заработной платы в доходах составляет существенно меньшую долю, а объемы нерегистрируемых заработков таковы, что могут кардинально изменить наши представления об уровне и дифференциации оплаты труда. Вместе с тем все официальные оценки неравенства в заработках базируются на данных о статистически наблюдаемой их части, поэтому большинство выводов о динамике неравенства в оплате труда базируется пока еще на слабой методологической базе.

Несмотря на то что данная работа сфокусирована на периоде экономического роста, при рассмотрении доходов следует обратиться к более длинному динамическому ряду характеристик динамики доходов, оплаты труда и пенсий, и, прежде всего, потому, что в конце 2005 г. реальные доходы достигли предреформенного уровня, и это свидетельствует о завершении этапа восстановления доходов, который длился 14 лет. Годом позже фиксируется момент восстановления реальной средней заработной платы (включая скрытую), чего пока нельзя сказать о статистически наблюдаемой оплате труда и пенсии. На фоне всех источников доходов наиболее проблематичным является пенсионное обеспечение населения (см. рис. 28.4 и 28.5). Реальная пенсия не только не достигла уровня 1991 г., но и темпы ее роста начиная с 2005 г. стали резко отставать от роста других источников доходов. В результате средняя пенсия достигла уровня прожиточного минимума пенсионеров и замерла на этом уровне, что позволяет рассматривать текущую пенсионную систему всего лишь как институт противодействия бедности, а не устойчивого развития. Реально уязвимой группой в данном случае становятся неработающие женщины пенсионных возрастов (см. табл. 28.2), которые чаще, чем мужчины, проживают совместно с неработающими в трудоспособном возрасте.

Восстановительный рост доходов стал свершившимся фактом не для всех доходных групп населения, поскольку переходный период сопровождался двукратным ростом дифференциации доходов (рис. 28.6). Согласно официальным данным Росстата, тенденция роста неравенства продолжалась до 1994 г., затем рост неравенства приостановился вплоть до 2000 г., но рассматриваемый период отли-

чается новым ростом неравенства доходов, которое, согласно официальным оценкам, формируется на фоне снижения дифференциации оплаты труда. Коэффициент Джини, показывающий степень неравномерности распределения населения по уровню денежных доходов, вырос за период 2000—2006 гг. с 0,395 до 0,410. Фондовый коэффициент дифференциации, отражающий масштабы расслоения российского населения, также увеличился.



Источник. Рассчитано по данным статистического сборника «Социальное положение и уровень жизни населения 2000—2007 гг.»

Рис. 28.6. Показатели дифференциации доходов и заработной платы

На основе данных о динамике доходов и их неравенстве мы смогли оценить степень восстановления доходов у различных групп населения. Представленные на рис. 28.7 результаты свидетельствуют о том, что доходы достигли предреформенного уровня только у 60% населения, а оставшимся 40% только еще предстоит преодолеть эту планку в последующие годы.

В основе дифференциации по доходам лежит неравенство в оплате труда, которое в настоящее время, в случае измерения его коэффициентом фондов, превышает дифференциацию доходов в 1,7 раза. С 1991 по 2001 г. коэффициент фондов по зарплате увеличился с 7,8 до 39,6 раз, а затем резко снизился в 2002 г. до 30,5 раз, положив начало процессу сокращения неравенства по оплате труда. Подчеркнем, что тенденция сокращения неравенства в оплате труда складывалась на фоне роста дифференциации доходов, поляризации которых способствуют доходы от собственности и предпринимательской деятельности. Однако механизмы формирования данных видов денежных поступлений населения, составляющих порядка 20% от общего объема доходов, не менялись в период экономического роста так существенно, чтобы создать эффект разнонаправленных векторов динамики диф-

ференциации и доходов и заработной платы. Скорее всего, рост неравенства доходов связан также и с динамикой скрытой от наблюдения заработной платы, которая, как уже отмечалось ранее, составляет четверть всех доходов населения. Однако это утверждение носит гипотетический характер, поскольку отсутствует какая-либо информация о ее распределении. Самое большое воздействие на размах дифференциации зарплаты оказали серьезные перераспределительные процессы внутри отраслей и между ними. Межотраслевая дифференциация заработной платы обусловлена как различиями в экономическом положении отраслевых групп, имеющих разную экономическую значимость, так и конкурентоспособностью производимой продукции.

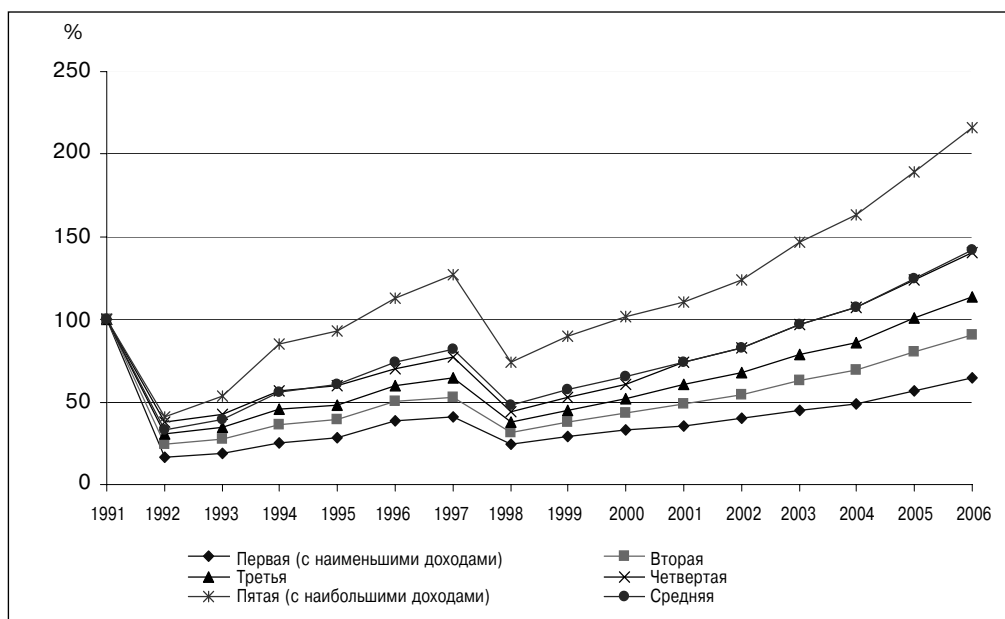


Рис. 28.7. Динамика реальных среднелюдиных доходов населения в разрезе квинтильных групп, %, 1991 г. = 100%

Данные табл. 28.5 подтверждают устойчивость иерархии отраслей применительно к анализу дифференциации оплаты труда, поэтому рассмотрим ее на примере 2006 г. В отраслях с самой высокой заработной платой ее уровень превосходит средний по экономике как минимум в 1,2 раза. В эту группу входят добывающие и инфраструктурные отрасли (электроэнергетика, транспорт и связь, финансово-кредитная деятельность) и госуправление. «Средняя» группа образована отраслями обрабатывающей промышленности и строительством. В этих отраслях показатели оплаты труда тяготеют к среднероссийским. В «низшей» группе представлены отрасли, в которых средняя зарплата составляет примерно 2/3 среднероссийской. Это отрасли бюджетного сектора, а также торговля, общественное питание, гостиницы и рестораны. Из бюджетных сфер в данную группу не попадает только более высокооплачиваемый сектор государственного управления и обеспечения военной безопасности, включающий в себя и тех, кто занят в обязательном социальном обеспечении. Особо низким статусом обладает сельское хозяйство, в котором средняя зарплата составляет лишь 43% от среднероссийского показателя.

Таблица 28.5

**Дифференциация зарплаты по видам экономической деятельности
в 1995—2007 гг., % к средней по экономике**

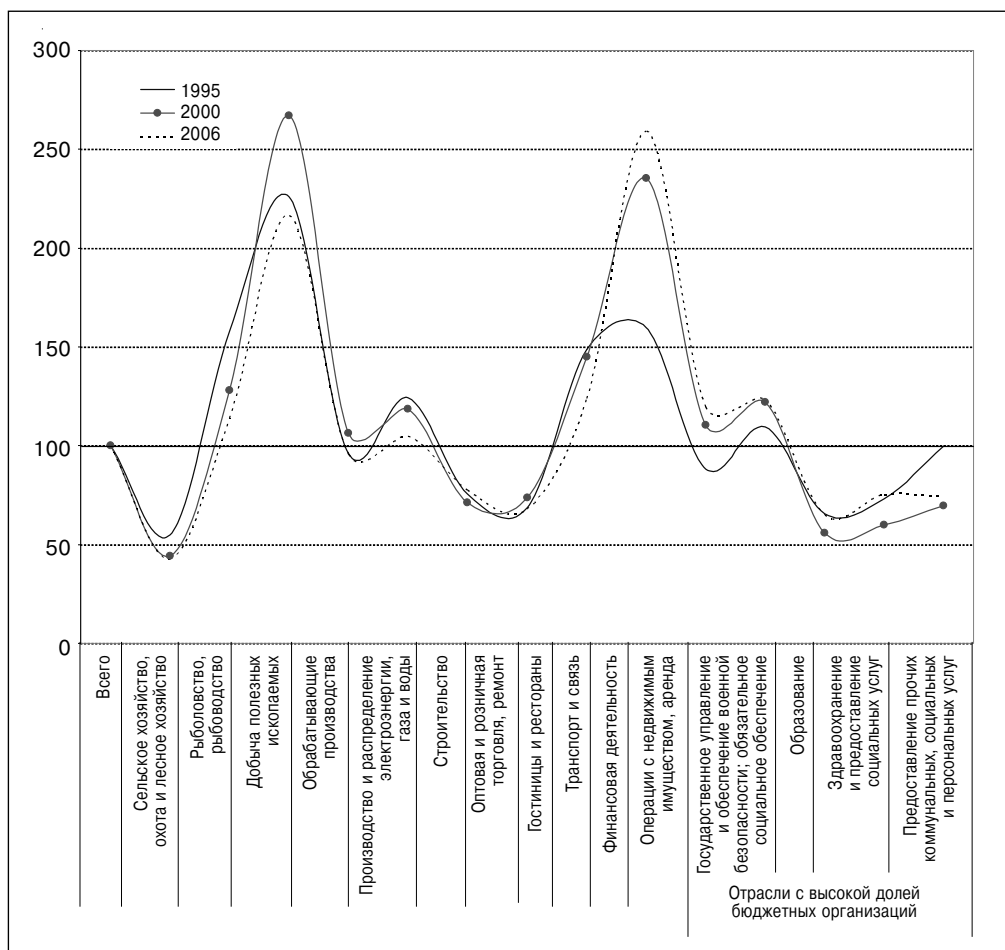
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (январь— ноябрь)
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	55	44	44	43	43	45	43	43	46
Рыболовство, рыбоводство	158	128	118	115	99	105	120	114	110
Добыча полезных ископаемых	226	267	281	254	253	250	231	217	210
Обрабатывающие производства	96	106	106	102	102	102	98	96	97
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	167	142	137	135	132	128	124	120	116
Строительство	124	119	119	110	112	108	106	105	105
Оптовая и розничная торговля, ремонт	76	71	71	70	72	73	77	77	79
Гостиницы и рестораны	69	74	74	70	72	70	71	68	70
Транспорт и связь	149	145	133	134	136	138	133	124	123
Финансовая деятельность	160	235	274	304	283	258	263	259	260
Операции с недвижимым имуществом, аренда	88	110	109	107	113	116	120	120	123
Отрасли с высокой долей бюджетных организаций									
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	109	122	116	119	126	117	128	123	120
Образование	65	56	57	67	62	62	63	65	65
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	73	60	60	72	67	68	69	75	75
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	100	70	71	73	71	72	74	74	77

Источники: рассчитано по данным сборников Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006; Россия в цифрах. 2007: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2007.

Итак, очевидно, что бюджетный сектор и сельское хозяйство занимают низкооплачиваемую нишу, что собственно и объясняет высокое представительство среди бедных работающего населения, в том числе и с высшим образованием, и высокие риски бедности в сельской местности. Последние публикации В.Е. Гиппельсона и Р.И. Капелюшниковой, базирующиеся не только на межсекторальном сравнении средних заработных плат, но и на приведении данных о вознаграждении к сопоставимому виду посредством сравнения «одинаковых» индивидов, свидетельствуют о том, что «в России, в отличие от большинства стран, работникам бюджетной сферы существенно недоплачивают по сравнению с аналогичными работниками альтернативного сектора»¹.

¹ Гиппельсон В.Е., Капелюшников Р.И. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: ГУ-ВШЭ.

Данные, представленные на рис. 28.8, свидетельствуют о некотором снижении межотраслевой дифференциации в оплате труда в 2000—2006 гг., произошедшей на фоне высоких темпов роста средних зарплаток. Свою роль здесь сыграло повышение зарплаты в бюджетных отраслях и снижение (относительно среднего уровня) оплаты труда в промышленности. Снижение дифференциации было бы более заметным, если бы одновременно не произошло увеличения заработной платы в финансовом секторе.

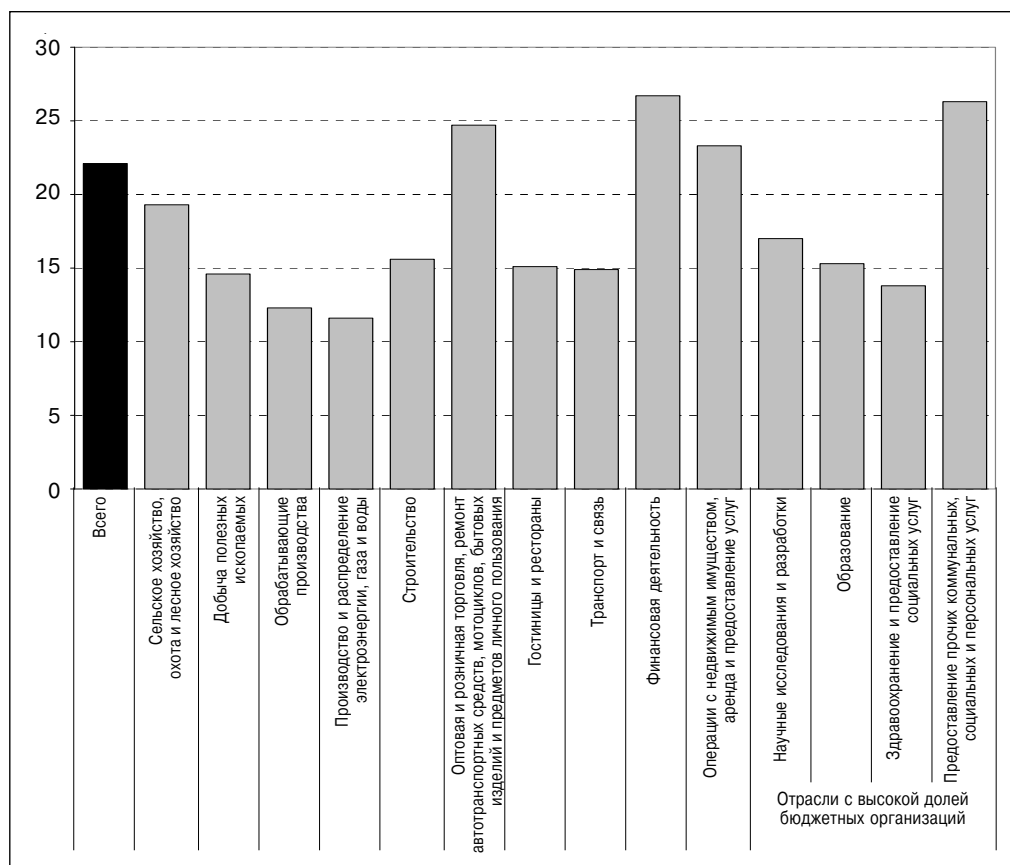


Источник. Рассчитано по данным сборников Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006; Россия в цифрах. 2007: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2007.

Рис. 28.8. Динамика соотношения среднеотраслевой заработной платы и средней по экономике в 1995—2006 гг., %

Высокий уровень неравенства в оплате труда наблюдается не только между отраслями, но и внутри отдельных отраслей, что можно проиллюстрировать данными о коэффициентах дифференциации фондов (рис. 28.9) по видам экономической деятельности. На данный момент самую высокую дифференциацию опла-

ты труда — с коэффициентом фондов более 25 раз — имеют 3 вида экономической деятельности, каждый из которых связан с сектором услуг: финансовый сектор, торговля и общественное питание, а также предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.



Источник. Труд и занятость в России. 2007: Стат.сб. / Росстат. М., 2007. С. 399—400.

Рис. 28.9. Фондовый коэффициент дифференциации зарплаты по отдельным видам экономической деятельности в 2007 г.

Отметим, что за годы экономического роста уровень дифференциации оплаты труда в финансовом секторе в целом снизился, а в торговле он рос до 2006 г. включительно, достигнув 32,7, но в 2007 г. зафиксировано его снижение до 24,7 раз, что обусловлено широким использованием административных методов борьбы с малооплачиваемостью.

В начальный период экономического роста значительной неоднородностью по оплате труда характеризовалось сельское хозяйство, в котором на экономическое положение производителей существенно влияет природно-климатический фактор. Однако в 2005 г. ситуация в этой отрасли изменилась, чему способствовало проводившееся в этот период повышение минимальной зарплаты, повлекшее за собой рост зарплаты в среднем по отрасли и тем самым способствующее сокраще-

нию дифференциации. Виды деятельности, преимущественно представленные бюджетным сектором, попадают в категорию тех, кто не отличается большим внутренним неравенством в оплате труда.

Однако внутри и межотраслевая дифференциация далеко не исчерпывает весь набор факторов, определяющих неравенство трудовых доходов наемных работников. Экономическая неоднородность видов экономической деятельности по формам собственности также вносит свой вклад в данный процесс (табл. 28.6). Максимальные заработки концентрируются на российских предприятиях смешанной формы собственности и на иностранных, включая совместные, и данная тенденция сохраняется на протяжении всего периода становления рыночной экономики. Однако не они определяют общие параметры распределения по оплате труда, поскольку на предприятиях и организациях с государственной, муниципальной и частной формами собственности работает 90% занятых. В настоящее время среди них самым высоким статусом по оплате труда отличаются работники предприятий и организаций с государственной собственностью, а самыми низкими — с муниципальной собственностью.

Таблица 28.6

**Дифференциация зарплаты работников организаций по формам собственности
в 1995—2006 гг., % к средней по экономике**

Формы собственности	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
В целом по экономике	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Государственная	102,2	102,6	103,3	104,5	102	107,2	108	108	110,2	110,2
Муниципальная	84	82,9	79,2	65	64,2	71,1	64	64	63,2	64,8
Частная	59,5	74,4	76,5	84,1	87,6	86	90	92	92,0	91,9
Общественных и религиозных организаций	67,2	89,8	89,7	88,5	87,7	79,4	81	82	82,0	81,4
Смешанная российская	129,5	140,8	143,8	153,5	156,1	142,6	145	146	141,7	142,4
Иностранная, совместная	120,2	181,4	199,2	206,3	207,4	214,4	203	198	194,2	189,2

Источники: рассчитано по данным: «Труд и занятость в России. 2005»: Стат. сб. /Росстат. М., 2006. С. 454; «Труд и занятость в России. 2007»: Стат. сб. /Росстат. М., 2007. С. 386.

Статус самых низкооплачиваемых у работников предприятий с муниципальной формой собственности особенно закрепился в годы экономического роста. Данные табл. 28.6 убедительно демонстрируют, что неравенство в оплате труда в разрезе форм собственности не является следствием их тесной корреляции с определенными видами экономической деятельности.

Иностранные и совместные предприятия являются лидерами по оплате труда практически во всех видах экономической деятельности. Исключение составляет только добыча полезных ископаемых, куда ограничен вход иностранного капитала, и частные предприятия, отличающиеся максимальными заработками. Максимальное превышение над средней у работников предприятий и организаций данной формы собственности наблюдается в оптовой и розничной торговле, в услугах по операциям с недвижимым имуществом, в образовании, коммунальных, персональных и социальных услугах. Если принять во внимание, что в здравоохранении отклонение заработков в учреждениях иностранной формы собственности от

средней по всему виду деятельности больше, чем по экономике в целом, очевидным становится тот факт, что большинство преимущественно бюджетных секторов попадает в число тех, которые отличаются высоким неравенством в заработной плате в разрезе форм собственности.

Таблица 28.7

Дифференциация зарплаты работников организаций по формам собственности и отраслям, % к средней по виду деятельности

Год	Всего	По формам собственности					
		государственная	муниципальная	частная	общественных и религиозных организаций	смешанная российская	иностранная, совместная
1	2	3	4	5	6	7	8
В целом по экономике							
2005	100,0	110,2	63,2	92,0	82,0	141,7	194,2
2006	100,0	110,2	64,8	91,9	81,4	142,4	189,2
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство							
2005	100,0	127,1	111,0	91,1	95,7	136,5	209,2
2006	100,0	129,1	105,6	90,7	81,4	133,0	208,3
Рыболовство, рыбоводство							
2005	100,0	60,8	63,3	100,2	29,1	154,4	124,8
2006	100,0	72,6	64,3	100,9	36,1	140,4	111,0
Добыча полезных ископаемых							
2005	100,0	85,4	37,7	108,9	18,3	82,7	92,0
2006	100,0	79,9	33,9	106,7	27,7	85,0	94,4
Обработывающее производство							
2005	100,0	98,4	75,7	89,9	58,1	107,4	149,5
2006	100,0	98,8	76,9	90,2	58,1	108,4	146,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды							
2005	100,0	109,5	68,7	111,3	55,1	114,6	136,4
2006	100,0	113,2	67,9	110,9	58,7	111,9	127,3
Строительство							
2005	100,0	111,6	77,6	94,9	65,7	133,0	178,6
2006	100,0	108,8	76,8	95,6	64,0	135,4	179,8
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования							
2005	100,0	142,8	102,1	84,0	59,0	130,9	337,3
2006	100,0	136,2	98,9	83,6	53,5	133,7	309,4
Гостиницы и рестораны							
2005	100,0	111,4	74,4	81,4	123,5	131,0	186,6
2006	100,0	105,3	72,1	86,1	120,8	126,0	178,3
2006	100,0	132,8	80,5	169,1	131,5	187,2	216,9

Окончание табл. 28.7

1	2	3	4	5	6	7	8
Транспорт и связь							
2005	100,0	96,7	61,9	99,1	75,7	117,6	142,6
2006	100,0	95,7	62,3	98,3	83,4	122,4	144,0
Финансовая деятельность							
2005	100,0	119,6	45,5	82,2	29,5	95,1	199,0
2006	100,0	110,0	40,6	91,1	40,5	93,5	180,4
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг							
2005	100,0	104,8	60,4	91,6	57,6	138,4	331,3
2006	100,0	105,0	59,7	91,1	58,2	131,1	317,5
Отрасли с высокой долей бюджетных организаций							
Научные исследования и разработки							
2005	100,0	96,2	67,8	101,7	142,3	113,7	145,0
2006	100,0	95,7	67,0	107,2	150,9	107,7	148,8
Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение							
2005	100,0	102,1	88,5	140,1	60,7	96,6	155,6
2006	100,0	102,0	89,4	85,0	69,5	140,2	94,4
Образование							
2005	100,0	132,4	80,7	175,5	137,2	204,1	235,0
2006	100,0	132,8	80,5	169,1	131,5	187,2	216,9
Здравоохранение и предоставление социальных услуг							
2005	100,0	111,8	87,6	115,9	103,3	127,0	202,8
2006	100,0	111,8	88,3	107,2	95,3	113,4	186,4
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг							
2005	100,0	123,0	74,7	99,6	125,8	229,3	218,5
2006	100,0	127,9	72,1	97,0	120,2	239,3	226,8

Источник. Рассчитано по данным «Труд и занятость в России. 2007»: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 386—390.

В обществе преобладает мнение, что занятость в частном секторе гарантирует более высокие заработки. На уровне экономики в целом данная гипотеза не подтверждается, о чем говорят данные табл. 28.6, но для образования и научных исследований она справедлива, а в здравоохранении заработки в государственных и частных учреждениях сопоставимы (табл. 28.7). Таким образом, можно утверждать, что в преимущественно бюджетных секторах с высоким интеллектуальным потенциалом новые формы собственности производят более высокооплачиваемые рабочие места. Зарплата работников муниципальных предприятий в 1,4 раза ниже тех, кто занят на государственных предприятиях, и это в равной степени касается бюджетного и внебюджетного секторов (см. табл. 28.7). Исключение

представляет только управление, где это неравенство отсутствует. Значимый вклад в неравенство вносят региональные различия в заработной плате, достигающие десятков раз, если сравнивать самую высокооплачиваемую отрасль реального сектора «богатого» региона и самую низкооплачиваемую отрасль «бедного» региона¹. Так, в 2004 г. номинальная средняя заработная плата в промышленности Ямало-Ненецкого АО была в 26—36 раз выше заработной платы занятых в сельском хозяйстве Дагестана и Агинского Бурятского АО.

Однако региональные различия в оплате труда в значительной степени обусловлены отраслевой структурой региональной экономики, поэтому обратимся к региональным данным об оплате труда в рамках одной отрасли. Приоритетность для нас бюджетных отраслей, а также степень доступности данных о региональных заработных платах в разрезе отраслей предопределяет проведение данной части анализа на примере данных по здравоохранению. В 2006 г. среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций здравоохранения в г. Москве (16 546 руб.) в 3,9 раза превышала соответствующий показатель для республики Дагестан (4305 руб.). Ряд экспертов справедливо считают, что межрегиональные различия в оплате труда «одинаковых» работников в основном носят компенсирующий характер: работники получают в терминах заработной платы за более высокий уровень цен и относительно неблагоприятные условия проживания². Но наряду с компенсирующим эффектом в бюджетных секторах территориальная дифференциация оплаты труда в рамках схожих видов экономической деятельности обусловлена возможностями региональных бюджетов и высокими барьерами для межрегиональной мобильности трудовых ресурсов.

28.4. Влияние мер государственной политики на динамику заработной платы

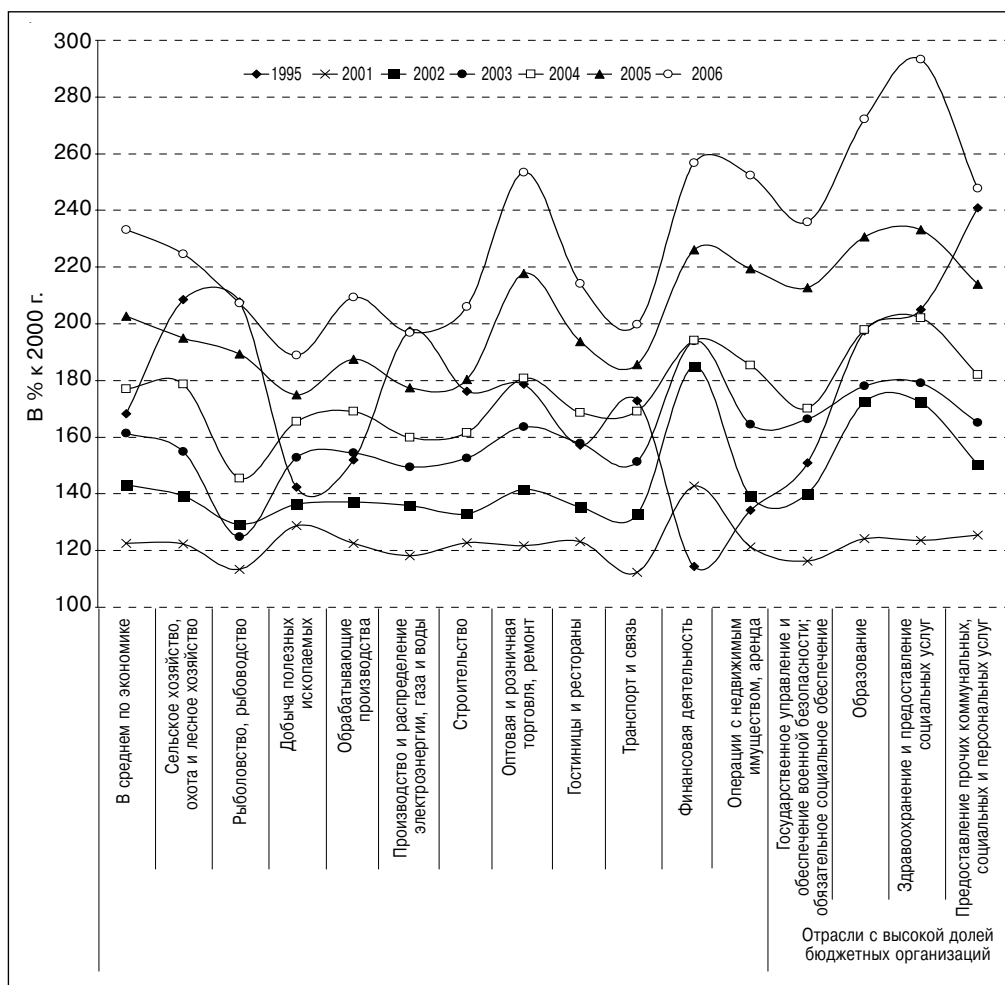
Меры, предпринятые государством в области повышения оплаты труда в посткризисный период, затрагивали, в основном, бюджетников и низкоквалифицированных работников. Именно эти мероприятия должны были оказать позитивное влияние на уровень и профиль бедности, поэтому остановимся на их кратком обзоре.

Начиная с 2001 г. темпы роста среднего уровня реальной оплаты труда (относительно 2000 г.) в отраслях с высокой долей бюджетных организаций были выше, чем в среднем по экономике (рис. 28.10). В 2006 г., по сравнению с 2000 г., реальная средняя заработная плата работников сферы образования выросла в 2,7 раза, здравоохранения — почти в 3 раза, а в управлении и предоставлении социальных и коммунальных услуг — в 2,4 раза. В годовом исчислении средняя зарплата в бюджетных отраслях росла быстрее всего в 2002 и 2006 г. В первом случае правительство впервые стало реализовывать политику ускоренного роста оплаты труда в бюджетном секторе, и в этот год образование и здравоохранение вышли в число абсолютных лидеров по приросту средней заработной платы. Во втором случае мы наблюдаем эффекты реализации Национального проекта в здравоохранении. По

¹ Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малеевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 301.

² Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: ГУ-ВШЭ.

двум наиболее массовым отраслям бюджетной сферы данная тенденция в 2007 г. прервалась, при этом в образовании оплата труда росла быстрее, чем в здравоохранении. Из преимущественно бюджетных видов экономической деятельности максимальный годовой рост реальных зарплаток имели работники, занятые в научных исследованиях и разработках. При среднем годовом росте реальной оплаты труда в 2007 г. на уровне 116,8% (данные за январь—ноябрь), в образовании реальная заработная плата выросла на 114,8%; в здравоохранении и социальных услугах — на 110,9%; в научных исследованиях — на 127,3%; в коммунальных, персональных и прочих социальных услугах — на 116,3%.



Источник. Рассчитано по данным сборников Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат.сб. / Росстат. М., 2006; Россия в цифрах. 2007: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2007.

Рис. 28.10. Динамика роста реальной средней заработной платы по видам экономической деятельности в 1995—2006 гг., % от уровня 2000 г., (для 1995 г. — база сравнения 1992 г.)

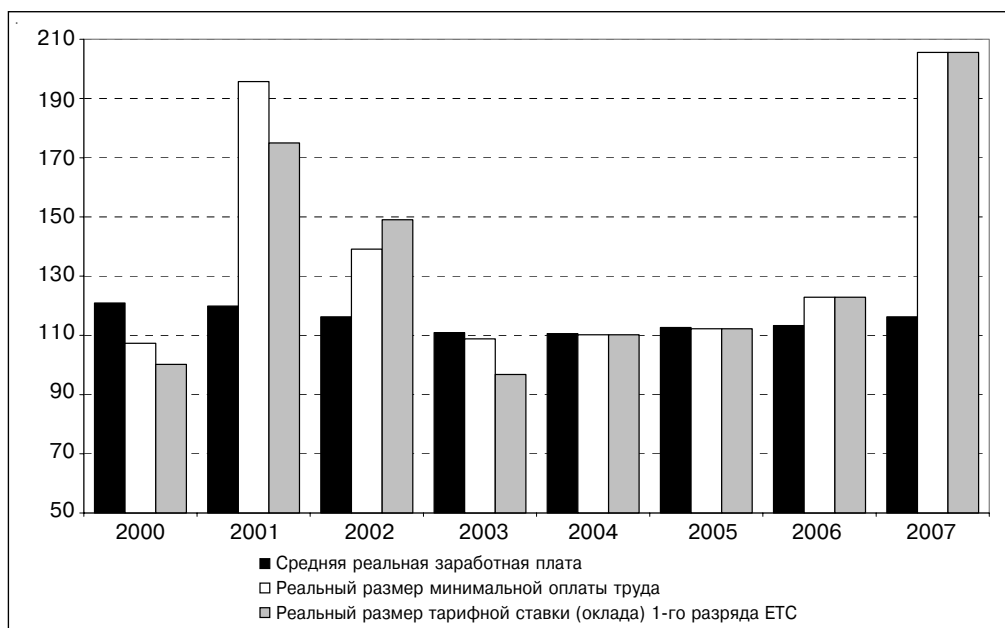
Рост заработков наблюдался и во внебюджетном секторе, хотя его темпы были ниже. Наиболее заметно за 2000—2006 гг. выросла зарплата в финансовом секторе и в секторе операций с недвижимостью. Высокий рост средних заработков наблюдался в торговле и общественном питании, сельском хозяйстве и рыбоводстве. Последние относятся к низкооплачиваемым секторам экономики и именно они конкурируют с бюджетным сектором за работников, поэтому рост трудовых доходов в бюджетном секторе в первую очередь подстегнул заработки в низкооплачиваемом внебюджетном.

Опережающие темпы роста средней заработной платы пока еще не привели к изменению позиции бюджетных отраслей в общей стратификации видов экономической деятельности по уровню оплаты труда. Как свидетельствуют данные табл. 28.5, реализованные правительством меры позволили лишь приблизиться к соотношению средней в бюджетных отраслях со средней по экономике, сложившемуся в годы, предшествующие августовскому кризису 1998 г. Для бюджетного сектора наиболее благоприятным был 1996 г., но мы не можем провести по нему развернутый гармонизированный анализ, так как в 2005 г. был осуществлен переход от отраслевого классификатора к классификатору по видам деятельности, и гармонизированные данные имеются только за 1995 г. Однако фокусированно посмотрим на здравоохранение и образование, которые в старом и новом классификаторах представлены сопоставимыми группами: в 1997 г. средняя в этих отраслях составляла, соответственно, 77 и 70% от средней по экономике; в 2007 г. эти показатели составили, соответственно, 75 и 65%. Более низкую позицию занимает только сельское хозяйство.

Одним из основных государственных механизмов регулирования оплаты труда в бюджетном секторе является минимальный размер оплаты труда (МРОТ) и тарифная ставка (оклада) 1-го разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы (рис. 28.11). Несмотря на то что при анализе механизмов оплаты труда исследователи чаще всего апеллируют к МРОТ, до 2003 г. он практически не являлся прямым инструментом воздействия на оплату труда, поскольку выполнял другие регулирующие функции, например, применялся для определения размера штрафов. В бюджетном секторе данную роль выполняла тарифная ставка 1-го разряда ЕТС по оплате труда работников. В 2003 г., когда МРОТ перестал быть многофункциональным регулятором, ему вернули функции основного механизма, определяющего размер оплаты труда низкоквалифицированных работников бюджетного сектора, и с этого времени денежное содержание двух рассматриваемых инструментов совпадает. В среднегодовом исчислении мы наблюдаем максимальный рост тарифной ставки 1-го разряда работников бюджетной сферы в 2001 и 2007 гг.

Проведем сравнительный анализ годовой динамики реального денежного содержания тарифной ставки 1-го разряда, средней заработной платы и ее дифференциации в образовании и здравоохранении. Примем во внимание два следующих факта: во-первых, дифференциация измеряется не постоянно в течение года, а на основе данных по оплате труда за апрель; во-вторых, при росте ставки 1-го разряда происходило сжатие тарифной сетки, что должно было способствовать снижению дифференциации в оплате работников бюджетного сектора.

В 2001 г. мы наблюдаем один из самых высоких темпов годового реального роста тарифной ставки 1-го разряда, при этом средняя зарплата в образовании и здравоохранении, по отношению к предыдущему году, увеличивалась быстрее среднероссийского уровня, но не существенно: при среднегодовом увеличении



Источник. Авторские оценки на основе данных официальной статистики, данные о размерах минимальной оплаты труда и тарифной ставки 1-го разряда ЕТС в 2007 г. за III кв.

Рис. 28.11. Динамика реальных размеров средней и минимальной зарплаты в 2000—2007 гг., % к предыдущему году

реальной заработной платы по экономике в целом на уровне 22%, темп роста в обеих рассматриваемых отраслях составил 24%. При этом дифференциация, которая должна была обозначить тенденцию к снижению, достигла в 2001 г. максимального уровня за весь период реформ: коэффициент дифференциации фондов достиг 18,6 раз в образовании и 16,9 раз в здравоохранении. В данном случае важны периоды наблюдения. В апреле, когда был замер дифференциации, ставка 1-го разряда составляла 200 руб., а к декабрю она достигла уровня 450 руб., т. е. наши наблюдения по индикаторам неравенства сделаны до того, как произошел рост минимальной оплаты. Этим и объясняется статистическое противоречие показателей оплаты труда в 2001 г., когда ускоренный рост минимальной оплаты труда, реализуемый по сценарию сжатия неравенства, сочетался с высокими показателями неравенства. На самом деле, эффекты снижения неравенства стали заметны в 2002 г.

В 2002 г. ставка 1-го разряда не менялась в течение года, хотя в рамках сравнения среднегодовых реальных уровней (рис. 28.11) мы наблюдаем определенный рост. Что касается средней зарплаты, то темпы ее роста в образовании и здравоохранении опять совпали, но теперь они уже существенно превышали среднероссийский уровень — 139% против 117%, причем основной рост средних заработков приходился на вторую половину года. 2002 год можно считать одним из лучших с точки зрения приближения средней оплаты труда в рассматриваемых бюджетных отраслях к средней по стране (см. табл. 28.6). Что касается оценки дифференциации, то в апреле 2002 г. на ней ощущался след декабрьского (2001 г.) роста ставки 1-го разряда, и еще не была заметна реакция экономических субъектов на адми-

нистративное сжатие неравенства, поэтому фондовые коэффициенты дифференциации в этот период самые низкие за весь период экономического роста (13,5 раз в образовании и 13,2 — в здравоохранении).

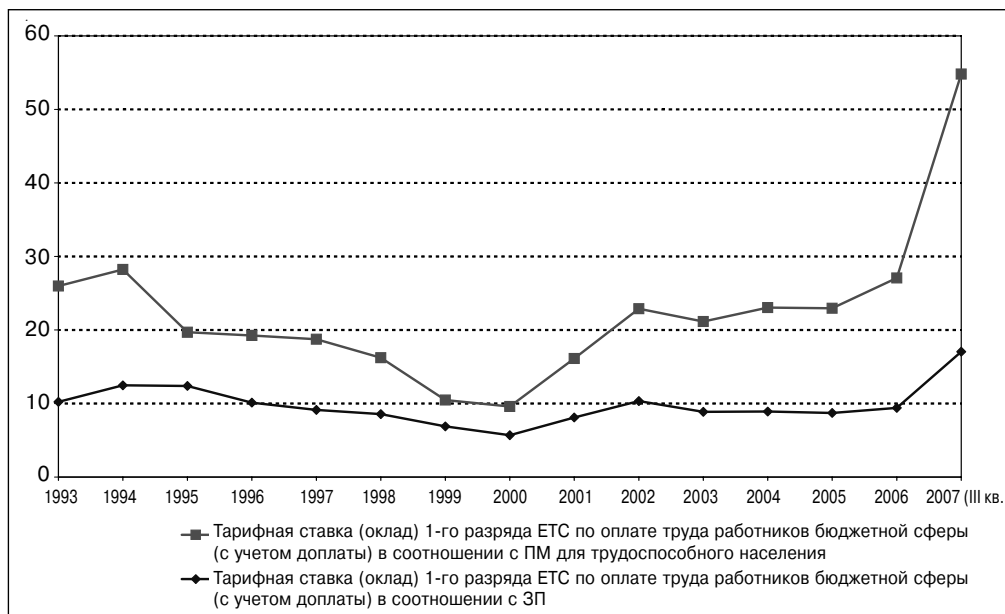
2003 год — год минимальных государственных вмешательств в оплату труда в бюджетном секторе. В реальном выражении денежное содержание 1-го разряда тарифной сетки даже снизилось, а средняя выросла всего на 3% в образовании и на 4% в здравоохранении, и это при том, что в среднем по экономике произошло увеличение реальной заработной платы на 13%. Отрасли самонастраивались за счет экономических событий на микроуровне и вне мер государственной политики. Рыночные отрасли, чтобы не терять квалифицированные кадры, демонстрировали более высокие темпы роста заработков, и тем самым компенсировали пошатнувшийся баланс в соотношении уровней оплаты труда в бюджетном и небюджетном секторах, а бюджетные отрасли, став более привлекательными, избавились от некоторых штатных единиц с низкой оплатой труда, что привело к росту дифференциации в них.

Два последующих года свидетельствуют, что изменения в средней и минимальной оплате труда в здравоохранении и образовании происходили синхронно со среднероссийским темпом роста средней заработной платы, при этом дифференциация в образовании увеличивалась, а в здравоохранении, наоборот, сокращалась.

В 2006 г., как следствие национального проекта, происходит ускоренный рост оплаты труда в здравоохранении: за год реальный прирост заработков составил 26%, при среднем по экономике уровне в 15 и 18% — в образовании. В данном случае механизмы воздействия не были связаны с минимальной оплатой труда, поэтому мы наблюдаем рост неравенства. Следующий, 2007 г., стал годом масштабного роста минимальной оплаты труда и снижения дифференциации в бюджетном секторе.

Для оценки приоритетов государственной политики в отношении оплаты труда работников бюджетной сферы также необходимо рассмотреть минимальную заработную плату в сравнении с прожиточным минимумом, воспринимаемым в обществе как критерий минимального заработка, который должен получать работник, и средней оплатой труда в экономике (рис. 28.12). Последнее сравнение позволит оценить позицию низкооплачиваемых работников бюджетного сектора относительно среднего стандарта оплаты труда.

В 1993 г. тарифная ставка 1-го разряда составляла 26% прожиточного минимума трудоспособного населения, следовательно, парадигма развития рынка труда, ориентированная на сохранение занятости в ущерб росту оплаты труда, привела к тому, что минимальные гарантии по оплате опустились значительно ниже прожиточного минимума. После финансово-экономического кризиса 1998 г. она опустилась до 10%. Начиная с 2001 г. можно говорить об интенсивном повышении тарифной ставки 1-го разряда, и уже к концу данного года она достигла 29% прожиточного минимума трудоспособного населения. Далее мы можем говорить о некотором колебании данного показателя при незначительном повышающем тренде. Во II квартале 2007 г. данное соотношение оценивалось на уровне 26,7%, но в следующем квартале, когда произошло более чем двукратное повышение минимальной оплаты труда (с 1100 руб. до 2300 руб.), оно выросло до 54,8%. Таким образом, в настоящий момент все еще сохраняется актуальность проблемы работающих бедных, обусловленная низким уровнем минимальной оплаты труда.



Источник. Рассчитано по данным сборника Росстата «Социальное положение и уровень жизни населения России» разных лет.

Рис. 28.12. Динамика минимальных социальных стандартов в 1993 г. — III кв. 2007 г., % от прожиточного минимума и номинальной начисленной заработной платы

Что касается эффектов влияния ускоренного роста МРОТ в 2007 г. и предполагаемого его последующего удвоения в январе 2009 г., то пока еще нет достаточной информации о том, как это повлияет на рынок труда. Первых результатов можно было ожидать в I квартале 2008 г. И действительно, по оперативным данным Росстата, среднемесячная численность безработных в этот период составила 110,8% от уровня IV квартала 2007 г., что можно рассматривать как реакцию на ускоренный рост минимальной заработной платы. В то же время обозначенный уровень безработицы составил 90% от соответствующего периода предыдущего года¹, поэтому, возможно, мы имеем дело с сезонными эффектами. Результат будет более очевидным, когда будут получены данные за III и IV кварталы 2008 г.

В 2000—2001 гг. зарплату ниже прожиточного минимума имели более 40% работников. В результате повышения минимальных стандартов оплаты труда эта доля в 2002 г. опустилась до трети работников. Последующее его снижение определялось уже другими обстоятельствами. Усиленное материальное стимулирование квалифицированных работников столкнулось с ограничениями по наращиванию трудовых издержек предприятий, которые перешли к тактике их экономии за счет высвобождения малоквалифицированного персонала, что позитивно сказалось на уровне малооплачиваемости². В 2004 г. этот уровень понизился уже до четверти

¹ Оперативная информация: занятость и безработица (на конец марта 2008 г.). http://www.gks.ru/bgd/free/b08_00/IssWWW.exe/Stg/d03/7-0.htm

² С точки зрения благосостояния экономически активных слоев населения избранная тактика имеет двойные последствия. Она позитивно сказалась на уровне малооплачиваемости, но оказала негативное влияние на численность безработных (см.: Белоусов А.Р. Российская экономика в среднесрочной перспективе: сценарии развития. Проблемы прогнозирования. 2004. № 4).

персонала, а в 2007 — до 16,5%. Подчеркнем, что распространенность низкооплачиваемости не всегда обусловлена низкой ценой труда. В частности, работники, занятые не полный рабочий день (месяц), могут по причине своей неполной занятости также оказаться в числе тех, чей заработок не превышает стоимости минимальной потребительской корзины. Работающие неполный рабочий день составляют 1—2% от общей численности занятых¹, и, согласно нашим оценкам на основе обследований домохозяйств, большинство из них попадают в число бедных. В образовании по состоянию на 2007 г. 30,6% работников имели заработную плату ниже прожиточного минимума, в здравоохранении данный индикатор несколько ниже (22,9%), но существенно превышает среднюю долю по экономике.

28.5. Институты социальной поддержки населения и их влияние на уровень бедности

Важным рыночным институтом, содействующим снижению бедности, является государственная система социальной поддержки, развитие которой в период 2000—2007 гг. проходило по сценарию перехода от стабилизации социальных выплат к масштабным реформам. Можно выделить несколько этапов на этом пути.

2000—2003 гг. — этап стабилизации социальных выплат гражданам, имеющим право на льготы и нестраховые социальные выплаты, и масштабного реформирования пенсионной системы. Что касается программ натуральных льгот, жилищных субсидий, социального обслуживания уязвимых групп, то здесь происходил процесс увеличения числа участников программ социальной поддержки в рамках существующей нормативной базы. Законодательство изменилось только по отношению к ежемесячному пособию на ребенка. В 1999 г. были внесены поправки в Федеральный закон № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», согласно которым базовый размер пособия устанавливался на уровне 70 руб., а право на него представлялось только семьям, имеющим доходы ниже прожиточного минимума, что привело к сокращению численности его получателей (табл. 28.8). Данное пособие продолжало финансироваться из федерального бюджета. Пенсионная реформа предусматривала смещение приоритетов развития с задач обеспечения финансовой устойчивости к формированию модели эффективной пенсионной системы для будущих поколений². Принятые законы закрепили курс на формирование многоуровневой пенсионной системы. Первый уровень обеспечивает выплату пенсий всем, независимо от трудового стажа, и перераспределение ресурсов внутри поколения в пользу бедных. За счет второго уровня решается проблема привязки размера пенсий к прежним заработкам, что, в свою очередь, способствует дифференциации пенсий. Третий уровень, в отличие от первых двух, базирующихся на принципах обязательности, предполагает добровольное формирование пенсионных взносов.

2004—2005 гг. — этап масштабного перераспределения бюджетных полномочий, формат которых определялся Федеральными законами № 122-ФЗ, № 131-

¹ Малева Т.М., Сурков С.В. Политика на рынке труда на этапе экономического роста // Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Зубаревич Н.В., Ибрагимова Д.Х. и др. / Под ред. Т.М. Малевой. М.: НИСП, 2007. С. 111—158.

² Синявская О.В. «Пенсионная реформа: компромисс или консерватизм?» Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 163.

ФЗ, № 199-ФЗ и новым Жилищным кодексом РФ (в части назначения и выплаты жилищных субсидий). Данные законодательные акты сформировали правовую основу для следующих реформ:

- 1) монетизация льгот и делегирование значительной части полномочий по предоставлению вводимых компенсационных выплат за счет регионального бюджета;
- 2) передача полномочий по выплате ежемесячного пособия на ребенка на региональный уровень;
- 3) административная реформа социальной защиты, в соответствии с которой социальные объекты передаются с муниципального на региональный уровень;
- 4) принятие единого для всей страны порядка предоставления жилищных субсидий.

В совокупности это привело к сокращению численности получателей пособий и жилищных субсидий, разделению всех льготников на федеральных и региональных и замене части натуральных льгот денежными компенсациями (см. табл. 28.8). При этом социальная политика стала важной статьёй расходов консолидированных региональных бюджетов.

Передача полномочий с федерального на региональный уровень не была подкреплена соответствующим перераспределением налоговых поступлений. Большинство регионов оказалось не в состоянии справиться с социальными обязательствами за счет налоговых доходов регионального бюджета, поэтому основным способом решения данной проблемы стали механизмы межбюджетного перераспределения в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В пенсионной сфере реформы в основном были нацелены на организацию накопительной компоненты пенсий, к которой текущий уровень пенсионного обеспечения (выплаты населению и поступления в пенсионный фонд) не чувствителен. Принципиальным для доходной обеспеченности Пенсионного фонда оказалось снижение максимального тарифа ЕСН, который с 1 января 2005 г. для целей текущего пенсионного обеспечения снизился до 20%. В дальнейшем дефицит бюджета Пенсионного фонда сдерживал рост пенсий по сравнению с заработными платами. Делегирование основных мандатов социальной поддержки (кроме пенсионного обеспечения) на региональный уровень закрепило институциональное развитие системы социальной защиты в рамках отсутствия федерального оператора для программ поддержки отдельных категорий населения. Однако законодатель постоянно инициирует такие программы (федеральные льготники, материнский капитал) и делегирует их финансовое сопровождение Пенсионному фонду, являющемуся единственным федеральным оператором социальных выплат. В результате этот государственный институт превращается в «министерство по бедности», что все больше отдаляет его от страховых принципов функционирования.

Таблица 28.8

Динамика численности участников основных программ социальной защиты

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8
Доля детей, на которых назначено ежемесячное пособие на ребенка, % от общего числа детей в возрасте до 16 лет	57,2	58,3	58,7	58,2	57,3	47,8	43,8
Доля семей, получивших субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, % от общего числа семей	7,7	9,1	11,4	15,2	13,7	11,9	10,6

Окончание табл. 28.8

1	2	3	4	5	6	7	8
Численность граждан, пользующихся льготами на оплату жилищно-коммунальных услуг, млн чел.	46,0	48,8	49,8	44,0	43,9	37,6	39,5
Численность проживающих в учреждениях для престарелых и инвалидов (взрослых), тыс. чел.	212	217	219	224	230	235	239
Численность обслуженных на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (за год), тыс. чел.	1 049	1 067	1 104	1 103	1 122	1 138	1 147
Численность обслуженных учреждениями для лиц без определенного места жительства (в течение года), чел.	55 958	48 378	57 430	67 171	91 551	102 964	94 265

Источник. Данные сборника Росстата «Социальное положение и уровень жизни населения России» разных лет.

2006—2007 гг. — этап смещения приоритетов социальной защиты в пользу семей с детьми и семейного устройства детей-сирот. В декабре 2006 г. был принят пакет документов и нормативных актов, определяющих новые меры государственной социальной политики поддержки семей с детьми, направленной, по замыслу законодателя, на стимулирование рождаемости. Речь идет о:

- расширении числа получателей ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до полутора лет и повышении его размера;
- предоставлении семьям, в которых родился второй или последующие дети, права на получение материнского (семейного) капитала;
- установлении нового вида пособия при передаче ребенка на воспитание в семью;
- компенсационных выплатах родителям за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении.

При этом система пенсионного обеспечения все больше превращалась в институт, гарантирующий преодоление бедности среди лиц старших возрастов, а не уровень жизни, адекватный вкладу работников в ВВП. При низкой дифференциации пенсий наблюдается все больший отрыв ее среднего уровня от средней заработной платы.

В контексте обсуждения влияния обозначенных преобразований в системе социальных программ на благосостояние и бедность целесообразно обратиться к данным, характеризующим вклад социальных трансфертов в доходы населения и их долю в ВВП (табл. 28.9). В анализируемом временном периоде выделяются два этапа: роста удельного веса трансфертов в ВВП и доходах населения (2000—2002) и последующего его снижения (2003—2006). Тренд в основном задавался динамикой пенсий, которые являются основным видом социальных трансфертов, но после монетизации льгот значимость пособий практически удвоилась, и именно рост пособий сдержал более серьезное сокращение доли социальных трансфертов в доходах.

Таблица 28.9

Денежные социальные трансферты

	1992	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доля в ВВП, %	5,3	8,7	7,5	9,0	9,6	9,5	8,3	8,1	7,7
Доля в доходах, %	143	13,4	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,7	12,0
из них,									
— пенсии, % от доходов	12,2	10,1	9,1	10,0	10,5	9,9	9,7	9,2	8,3
— пенсии, % от трансфертов	85,3	75,3	65,9	65,8	69,1	70,2	75,8	72,5	69,2
— пособия, % от доходов	1,2	2,3	2,0	1,8	1,6	1,6	1,3	2,3	2,7
— пособия, % от трансфертов	8,4	17,2	14,5	11,8	10,5	11,3	10,1	18,1	22,5

Источник. Рассчитано по данным сборника Росстата «Социальное положение и уровень жизни населения России» разных лет.

Рост пособий произошел, преимущественно, за счет финансирования программы монетизации льгот, предусматривающей ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) федеральным и региональным льготникам, удельный вес которых в 2006 г. составил порядка 64% от всех выплачиваемых в стране пособий. Адресные программы для бедных, к которым мы отнесли жилищные субсидии и ежемесячные пособия для детей в возрасте до 16 лет (или 18 лет, если они продолжают обучаться в государственных учебных заведениях), в 2006 г. составили лишь 15,5% в объеме всех пособий. При этом группа хронически бедных, которая в основном представлена домашними хозяйствами, утратившими связь с рынком труда, также практически исключена из числа получателей адресных пособий для бедных. Следовательно, дальнейшее сокращение бедности логично связывать не столько с ростом минимальной заработной платы и пенсий, сколько с развитием социальной защиты наиболее уязвимых групп населения.

Новые меры по поддержке семей с детьми предусматривали в 2007 г. объем затрат на выплату пособия по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет в размере 52,85¹ млрд руб. (рис. 28.13), в том числе 17 млрд руб. было выделено из Федерального бюджета, остальное — из Фонда социального страхования РФ. По сравнению с 2006 г. финансирование данного пособия было увеличено в 7 раз. К программе материнского капитала и компенсационным выплатам за услуги детских дошкольных учреждений текущие денежные доходы и бедность, соответственно, не чувствительны. Выплаты в связи с семейным устройством детей-сирот являются важным элементом проводимой социальной политики, но эффекты от этих программ на уровне макроэкономических оценок доходной обеспеченности не ощутимы. Политики рассматривают меры поддержки семей с детьми как инструменты содействия рождаемости. В целом большинство страновых исследований влияния политических мер на рождаемость свидетельствуют о том, что положительные эффекты есть, но они не столь велики, как этого хотят экономисты и финансисты, особенно когда существующая система государственной поддержки семей с детьми, как это имеет место быть в России, минимальна².

¹ Данные Консолидированного бюджета 2007 г.

² *Ovcharova L., Popova D., Pishnyak A.* New measures supporting families with children: improving living standards and raising birthrates? An analysis of the maternity and child support measures introduced in 2007 in the Russian Federation. UNICEF and IISP, Moscow. 2007. P. 26.

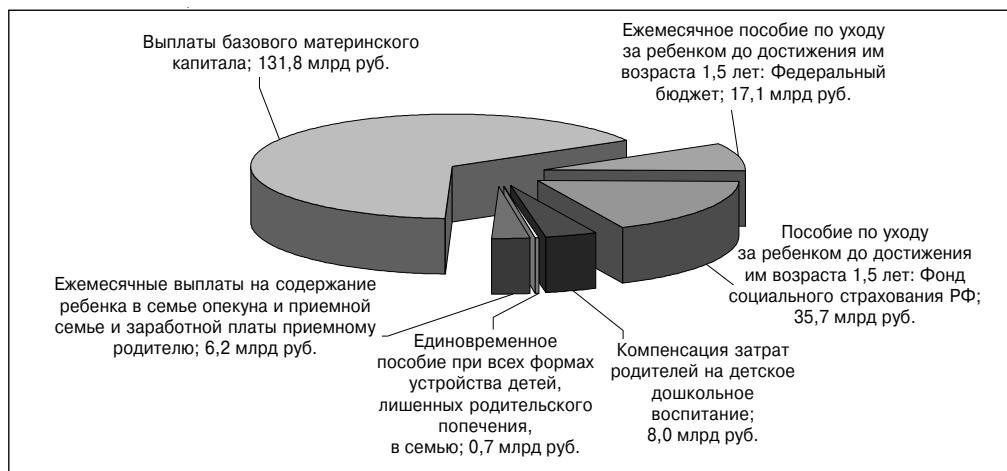


Рис. 28.13. Финансирование мер по поддержке семей с детьми из бюджетов всех уровней в 2007 г.

Как должны были измениться доходы семей после введения новых правил предоставления пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет? По нашим расчетам, в конце 2006 г. получателями пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет являлись 0,8 млн домашних хозяйств (1,5% от общей численности домохозяйств, согласно данным переписи населения 2002 г.), среди которых 20,9% имели доходы ниже черты бедности. Это пособие составляло 0,1% в объеме доходов всех домохозяйств и 4,1% — в доходах домохозяйств, получающих данное пособие. Следовательно, на макроэкономическом уровне его эффекты воздействия на уровень жизни практически не заметны. Они существенно увеличиваются при рассмотрении адресной группы получателей, но продолжают оставаться в числе незначимых источников доходов. В 2006 г. размер пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет составлял 700 руб. для работающих женщин, подлежащих социальному страхованию и находящихся в отпуске по уходу за ребенком.

В соответствии с новыми правилами с 1 января 2007 г. пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет выплачивается всем женщинам, следовательно, произойдет практически двукратное увеличение числа домохозяйств, в составе которых есть получатели пособий, по нашим оценкам, до 1,3 млн (2,5% всех домашних хозяйств). Помимо этого, минимальный размер пособия с 1 января 2007 г. доведен до 1500 руб. в месяц на первого ребенка и до 3000 руб. — на второго ребенка в семье, а для работающих женщин — до 40% заработной платы (но в пределах 6000 руб.). Доля данного пособия в денежных доходах всего населения составит 0,3%, т. е. его влияние на доходы населения в целом на макроэкономическом уровне по-прежнему не заметно. Однако в доходах домохозяйств-получателей его удельный вес увеличится с 4 до 11% от общего объема.

Результаты имитационного моделирования системы государственной поддержки семьи в период рождения детей не позволяют обнаружить эффекты, способные компенсировать хотя бы на уровне минимальных потребительских стандартов падение доходов в связи с уходом женщины с рынка труда и появлением нового члена домохозяйства. Следовательно, пока политика государственной поддержки не адекватна материальным проблемам, возникающим в семье в случае

появления ребенка. Пособие по уходу за вторым ребенком до 1,5 лет (3000 руб.) компенсирует 85% прожиточного минимума ребенка. Следовательно, в I квартале 2007 г. оставшийся единственным работником в полной семье с 2 детьми должен получать не менее 11 522 руб. (что соответствует средней заработной плате в I квартале 2007 г.), чтобы, в сочетании с социальными трансфертами, обеспечить потребление хотя бы на уровне прожиточного минимума. Более 60% работников не имеют такой возможности, и проблема состоит не столько в том, что недостаточным является размер рассматриваемого пособия, сколько в отсутствии системы социальных трансфертов, гарантирующей некоторый приемлемый в обществе уровень жизни (например, в соответствии со стоимостью минимальной потребительской корзины) в период, когда семья попадает в сложные, с материальной точки зрения, периоды жизненного цикла.

Выводы

1. Рассматриваемый период времени характеризуется сокращением уровня бедности в 2 раза, что произошло преимущественно за счет экономического роста, сопровождавшегося повышением заработной платы во всех секторах экономики. Если принять за базу сравнения 1999 г., то наблюдается трехкратное увеличение реальных денежных доходов и заработной платы. Реальные пенсии увеличивались более низкими темпами (в 2,5 раза), что обусловлено реформированием институтов пенсионного обеспечения и социальной защиты.

2. Можно констатировать факт восстановления предреформенного уровня среднедушевых доходов и средней заработной платы, если принимать во внимание скрытый от наблюдения фонд оплаты труда, который составляет порядка 40% от общего фонда. Исторически, применительно к доходам, это произошло в конце 2005 г., а по зарплате — в конце 2006 г. Однако для 60% населения процесс восстановления доходов еще не завершен, что обусловлено высокой дифференциацией доходов. Для средней пенсии восстановительный период также не завершен, и в декабре 2007 г. она составила 63% от реальной пенсии в декабре 1991 г.

3. В период восстановительного роста и усиления давления государства на бизнес предпринимались попытки ускоренного роста оплаты труда в бюджетном секторе и сжатия дифференциации трудовых доходов. Однако моменты ускоренного роста минимальной оплаты труда или административного повышения заработной платы отдельным категориям работникам (например, терапевтам в здравоохранении) сменялись периодами восстановления внутриотраслевого неравенства и сложившегося соотношения между средней заработной платой по экономике в целом и в преимущественно бюджетных секторах.

4. Принципиальных изменений в профиле бедности пока не произошло: лица в трудоспособном возрасте продолжают оставаться самой многочисленной группой среди бедных; семьи с детьми отличаются максимальными рисками бедности, которые в 2 раза выше среднего уровня бедности по стране; домохозяйства, состоящие только из пенсионеров, наоборот, в 2 раза реже чем все семьи, попадают в число бедных. Пенсионеры преодолевают бедность преимущественно за счет того, что работают. Среди неработающих пенсионеров уровень бедности в 1,5 раза выше среднероссийского уровня.

5. Вместе с тем можно говорить о наметившихся тенденциях в изменении профиля бедности: сокращается доля работников, городских жителей, молодых пен-

сионных возрастов; увеличивается доля молодежи в возрасте от 16 до 30 лет, женщин пенсионных возрастов и мужчин в трудоспособном возрасте. В совокупности эти результаты указывают на то, что потенциал влияния экономического роста на бедность практически исчерпан, и в перспективе сокращение бедности следует связывать с адресными программами социальной поддержки бедных, функционирующими на принципах сочетания мер стимулирования самообеспечения и денежных пособий. Содержание таких программ должно быть привязано к жизненным циклам семей. Действующая же система социальных пособий ориентирована на поддержку небедных семей и индивидов.

Глава 29

Образование в Российской Федерации: проблемы и тенденции развития в начале XXI в.

29.1. Изменения в уровне образования населения и в системе образования

Российская Федерация является страной с высоким уровнем образования населения. По данным переписи 2002 г., лица, имеющие высшее (полное и неполное), а также среднее профессиональное образование, составили 462 человека на 1000 человек в возрасте 15 лет и старше.

По последней советской переписи 1989 г. этот показатель равнялся 322 человека. Число тех, кто имеет высшее и среднее профессиональное образование среди населения старше 15 лет, выросло с 1989 по 2002 г. в 1,4 раза.

Среди занятого населения удельный вес лиц с высшим образованием (полным и неполным) составил 26,6% в 2005 г.¹ По этому показателю Россия входит в первую тройку стран, уступая только Норвегии и США².

Демографический фактор оказывает сильное влияние на показатели деятельности системы образования в России. Если в дошкольном образовании длительный спад контингентов закончился и даже наметилась некоторая тенденция роста числа детей, посещающих детские образовательные учреждения (табл. 29.1), то в общеобразовательных учреждениях число учащихся продолжает сокращаться (табл. 29.2), а в учебных заведениях начального профессионального образования (НПО) этот процесс начался не так давно: выраженное падение контингентов наблюдается здесь с 2004 г. (табл. 29.3). В среднем профессиональном образовании (СПО) также наблюдается сокращение контингентов (табл. 29.4)³. В высшем образовании контингенты пока продолжают расти (табл. 29.5), но с 2005/2006 учебного года стало падать число принимаемых в вузы на бюджетной основе.

¹ Последние доступные данные.

² Индикаторы образования. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

³ По последним данным Росстата, сокращение началось с 2005/2006 учебного года: численность студентов ссузов сократилась до 2461,9 тыс. чел., или на 1,7%.

Таблица 29.1

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 (ДОУ), тыс. чел.	6763	5584	4263	4246	4267	4321	4423	4530	4713
Число дошкольных образовательных учреждений, имеющих группы кратковременного пребывания детей	—	—	—	—	2270	3241	3912	4172	4423
В них:									
число групп кратковременного пребывания детей	—	—	—	—	3258	4879	6150	7008	7852
численность воспитанников в группах кратковременного пребывания детей, тыс. чел.	—	—	—	—	34,6	48,3	60,9	70,7	80,9
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	58,3

Источник. Росстат.

В дошкольном образовании с 2006 г. наблюдается рост числа воспитанников, хотя и небольшой. Он был обусловлен двумя причинами: с одной стороны, с конца 1990-х начинается рост числа рождений — с 9,0 родившихся на 1000 чел. населения до 10,2, что привело к увеличению контингентов ДОУ, с другой — возрос охват детей дошкольного возраста услугами дошкольных учреждений (экономический рост привел к тому, что матери стали стремиться отдать детей в детские сады и выйти на работу). Вместе с тем охват детей 5—6 лет дошкольным образованием остается низким — он не превышает 70%, что привело в 2004 г. к постановке вопроса о введении в России предшколы, особенно для детей из малообеспеченных детей, с тем чтобы подготовить их к обучению в общеобразовательной школе. Эта мера позволила бы выровнять стартовые условия для учащихся из разных доходных групп населения, повысить качество образования в начальной школе.

Таблица 29.2

Число общеобразовательных школ и численность учащихся и учителей в этих учреждениях (на начало учебного года, тыс. чел.)

	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
1	2	3	4	5	6	7
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

Окончание табл. 29.2

1	2	3	4	5	6	7
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

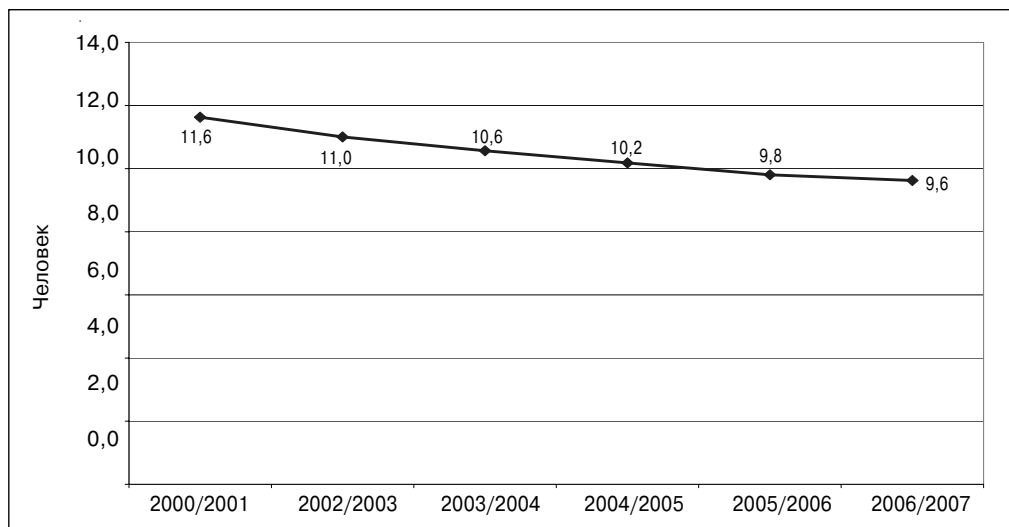
Источник. Росстат.

В последние годы, несмотря на различные меры по реструктуризации сети и сокращению числа школ (с 2000/2001 по 2006/2007 учебный год оно уменьшилось почти на 7,8 тыс.), продолжается падение числа учащихся, приходящихся на 1 учителя: в 2006/2007 учебном году оно уже опустилось почти до 9,5:1 (рис. 29.1).

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)¹. 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. В то же время возрастная структура учительских кадров, которая сложилась к настоящему моменту, не может не вызывать тревоги, поскольку 47% работающих учителей (т. е. почти половина) — это лица пенсионного (17%) и предпенсионного возраста (30%).

За 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 2000/2001 по 2005/2006 учебный год сеть указанных школ со-

¹ См., напр.: Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного банка. М., 2002.



Источник. Рассчитано по данным Росстата.

Рис. 29.1. Соотношение ученик/учитель в общеобразовательных школах (число учащихся, приходящихся на 1 учителя)

кращалась примерно на 1200—1300 школ в год, но с 2005/2006 учебного года процесс пошел более интенсивно: в 2005/2006 учебном году сеть сократилась уже на 1700 школ, а в 2006/2007 учебном году — еще на 2100. Вместе с тем следует отметить, что при численности учащихся на 28,5% число государственных и муниципальных школ сократилось всего на 11,7%, а число учителей — на 13,3%.

Таблица 29.3

Учреждения начального профессионального образования

	Число учреждений (на конец года)	Численность учащихся*, тыс. человек	Принято учащихся*, тыс. человек	Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих*, тыс. человек
1	2	3	4	5
Все учреждения начального профессионального образования				
1993 г.	4273	1742	1007	922
1995 г.	4166	1689	928	841
2000 г.	3893	1679	845	763
2001 г.	3872	1649	837	759
2002 г.	3843	1651	842	745
2003 г.	3798	1649	823	722
2004 г.	3686	1604	783	708
2005 г.	3392	1509	688	703
2006 г.	3207	1413	630	680
2007 г.	3169	1253	586	656

Окончание табл. 29.3

1	2	3	4	5
в том числе:				
дневные учреждения	2743	1169	480	548
в них:				
отделения на базе основного общего образования	2515	906	294	353
отделения на базе среднего (полного) общего образования	1909	157	124	124
группы, в которых молодежь не получает среднего (полного) общего образования	1483	106	62	71
вечерние (сменные) и другие учреждения	426	84	106	108

* В образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, реализующих программу начального профессионального образования.

Источники: Рособразование; Росстат.

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 достаточно 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, вкладывая 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, поэтому у обучающихся нет мотивации к полноценной учебе, к получению востребованной рынком профессии. Как показывают социологические исследования¹, образовательные устремления выпускников системы НПО имеют следующий вид — см. рис. 29.2.

Таким образом, как следует из рис. 29.2, в настоящее время 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 квалификации² (рис. 29.3).

Таким образом, можно сделать вывод, что проблемы развития начального профессионального образования уже в ближайшие годы могут стать серьезным препятствием на пути экономического роста в России.

¹ См.: *Беляков С.А. и др.* Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.

² См.: *Аврамова Е.М. и др.* Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.

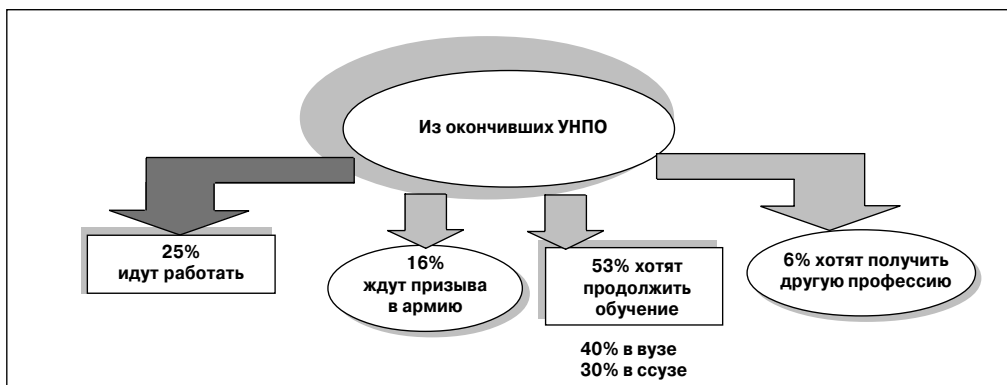


Рис. 29.2. Образовательные устремления выпускников учебных заведений НПО

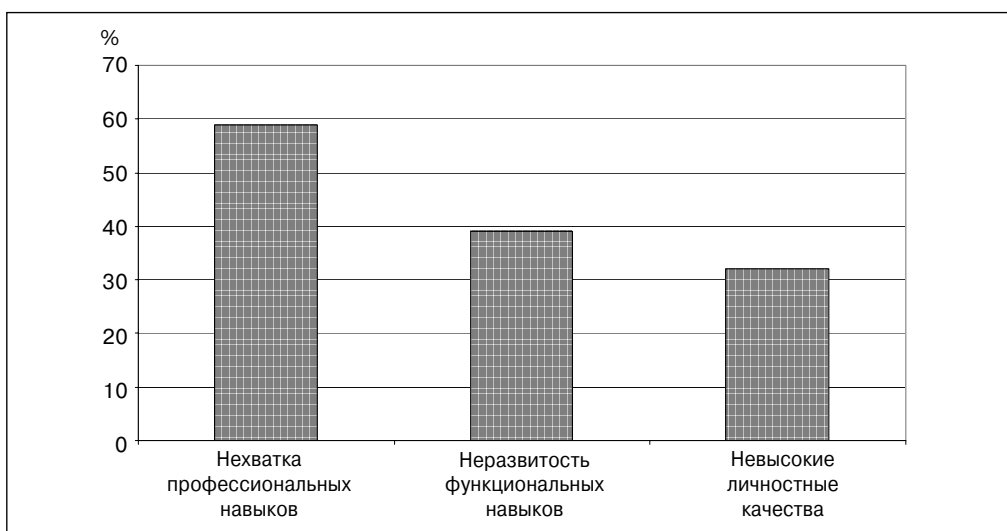


Рис. 29.3. Основные недостатки выпускников системы НПО по мнению работодателей

Таблица 29.4

Учебные заведения среднего профессионального образования (на начало учебного года)

	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
1	2	3	4	5	6	7	8
Число средних специальных учебных заведений — всего	2703	2816	2809	2805	2905	2847	2799
в том числе:							
государственных и муниципальных	2589	2626	2627	2637	2688	2631	2566
негосударственных	114	190	182	168	217	216	233

Окончание табл. 29.4

1	2	3	4	5	6	7	8
Численность студентов — всего, тыс. человек	2361	2586	2612	2600	2591	2514	2408
в том числе в учебных заведениях:							
государственных и муниципальных	2309	2489	2502	2504	2473	2389	2288
из них обучалось на отделениях:							
очных	1698	1808	1843	1878	1888	1836	1749
очно-заочных (вечерних)	87	85	81	76	67	60	55
заочных	519	589	571	542	510	483	472
экстернат	5	7	7	8	8	10	12
негосударственных	52	97	110	96	118	125	120
из них обучалось на отделениях:							
очных	24	48	61	55	73	75	73
очно-заочных (вечерних)	7	11	6	5	4	4	4
заочных	21	37	43	34	40	45	39
экстернат	1	2	1	1	2	2	3
На 10 000 человек населения приходилось студентов средних специальных учебных заведений	162	179	182	181	181	177	170
в том числе государственных и муниципальных	158	172	174	174	173	168	161
Численность преподавателей в средних специальных учебных заведениях, тыс. человек:	130,8	143,3	146,4	145,4	150,8	148,0	148,2
государственных и муниципальных*	129,5	134,2	135,6	137,1	140,4	136,4	137,2
негосударственных**	1,3	9,1	10,8	8,3	10,4	11,6	11,0

* Штатный персонал.

** Общая численность преподавателей, включая работавших 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. В 2005—2007 гг. эта тенденция сохранилась. В 2007 г. 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 учебных заведениях СПО приступили к занятиям 238,1 тыс. студентов, или 32,6% от общего числа принятых (в 2006 г. — 260,8 тыс., или 34,5%).

Следует отметить, что в настоящее время в России для выпускников, окончивших среднюю школу (11 классов), выбор в пользу учебных заведений НПО и СПО крайне проблематичен: практически для всех из них магистральным является путь в вуз независимо от региона проживания (см. табл. 29.5).

Таблица 29.5

**Образовательные притязания старшеклассников
и их родителей в зависимости от региона проживания**

Регион проживания	Образовательные притязания (число респондентов, %)						
	Как получится	Общее среднее	НПО	СПО	ВПО	Ученая степень	Всего
Москва	6,8	0,0	0,4	10,0	80,0	2,8	100
Нижний Новгород	16,0	0,8	1,2	10,4	70,8	0,8	100
Вологда	12,8	0,5	0,5	11,2	72,9	2,1	100
Иваново	3,2	0,8	0,4	8,0	86,7	0,8	100
В целом по выборке	9,5	0,5	0,6	9,8	78,0	1,6	100

Источник. Исследование ИСЭПН (автор Е.М. Аврамова).

Как нетрудно заметить, для тех, кто заканчивает 11-й класс и их родителей, выбор в пользу учебного заведения НПО находится в пределах 1%, для учебных заведений СПО — в пределах 10%. Обращает на себя внимание и тот в факт, что в Иваново — центре высоккодотационного региона, ориентация на получение высшего образования выше, чем даже у московских школьников. Можно предположить, что это связано с желанием за счет получения высшего образования вырваться из неблагоприятной экономической ситуации.

В 2007/2008 учебном году ситуация в системе высшего профессионального образования изменилась следующим образом (табл. 29.6).

Таблица 29.6

Высшие учебные заведения (на начало учебного года)

	1993/ 1994	1995/ 1996	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Число высших учебных заведений — всего	626	762	965	1039	1044	1071	1068	1090	1108
в том числе:									
государственных и муниципальных	548	569	607	655	652	662	655	660	658
негосударственных	78	193	358	384	392	409	413	430	450
Численность студентов — всего, тыс. человек	2613	2791	4741	5948	6456	6884	7064	7310	7461
в том числе в учебных заведениях:									
государственных и муниципальных	2543	2655	4271	5229	5596	5860	5985	6133	6208
из них обучалось на отделениях:									
очных	1625	1700	2442	2862	3010	3144	3195	3251	3241
очно-заочных (вечерних)	170	161	259	299	302	300	300	291	280
заочных	748	795	1519	1973	2165	2279	2348	2443	2532
экстернат	—	0,1	51	95	120	137	142	147	155
негосударственных	70	136	471	719	860	1024	1079	1177	1253

Окончание табл. 29.6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
из них обучалось на отделениях:									
очных	37	53	183	242	267	290	313	331	331
очно-заочных (вечерних)	5	14	44	47	50	61	71	81	72
заочных	22	61	243	427	539	663	684	753	835
экстернат	6	7	1	3	4	10	11	12	14
На 10 000 человек населения приходилось студентов высших учебных заведений, человек	176	188	324	410	448	480	495	514	525
в том числе государственных и муниципальных	171	179	292	361	388	408	419	431	437
Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях, тыс. человек:									
государственных и муниципальных*	239,8	240,2	265,2	291,8	304,0	313,6	322,1	334,0	340,4
негосударственных**	3,8	13,0	42,2	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0	78,8

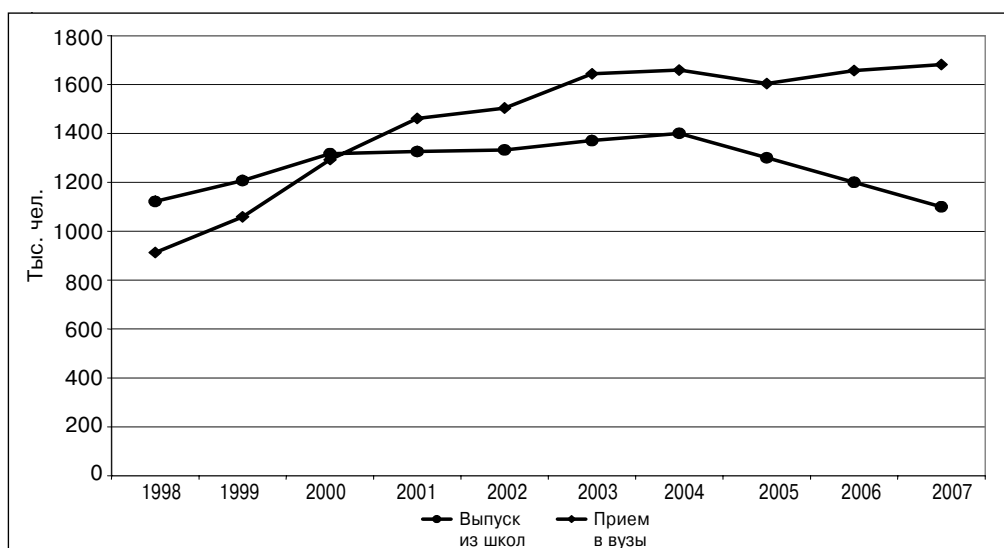
* Штатный персонал.

** Общая численность преподавателей, включая работавших на условиях штатного совместительства.

Источник. Росстат.

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.

Прием в вузы, начиная с 2000 г., стал стабильно превышать число выпускников средних школ (рис. 29.4).



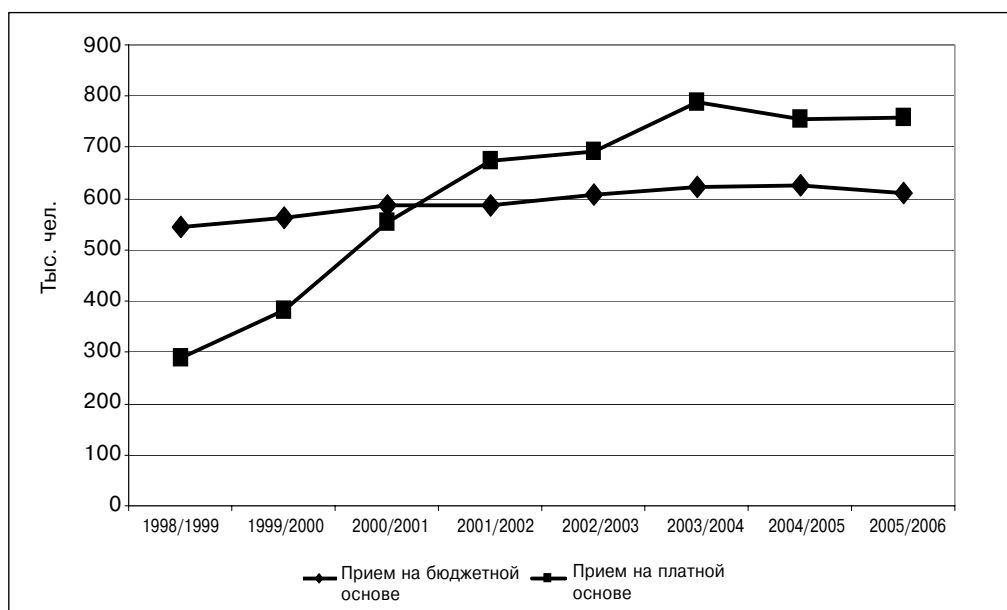
Источник. Росстат.

Рис. 29.4. Прием в вузы и выпуск из средних школ

Численность студентов продолжила свой рост как в государственных и муниципальных вузах, так и в негосударственных высших учебных заведениях, достигнув в 2004 г. 7,46 млн. чел. Вместе с тем в государственном секторе она выросла на 75,3 тыс. чел. (на 1,2%), а в негосударственном — на 76,1 тыс. чел. (на 6,5%).

В 2005 и 2006 гг. разрыв между числом поступивших в вузы и окончивших среднюю школу по сравнению с 2004 г. стал увеличиваться, что свидетельствует, на наш взгляд, о том, что началось интенсивное перераспределение абитуриентов между учебными заведениями СПО и вузами.

В 2000 г. фактически сравнялись величины бюджетного и платного приема в государственные и муниципальные вузы (рис. 29.5).



Источник. Образование в Российской Федерации 2006: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

Рис. 29.5. Прием в государственные вузы на бюджетной и платной основе

В последующие годы платный прием в государственные и муниципальные вузы стал превышать бюджетный (табл. 29.7). В 2006/2007 учебном году доля студентов, обучающихся на платной основе, в общей численности студентов государственных и негосударственных вузов достигла 66%.

Общий прием в вузы в 2007 г. составил 1681,6 тыс. чел., что на 24 тыс. чел. больше по сравнению с 2006 г. При этом прием в государственные и муниципальные высшие учебные заведения вырос незначительно — всего на 7,3 тыс. чел.; соответственно, основной прирост приема — 16,7 тыс. чел. пришелся на негосударственные вузы (см. табл. 29.7).

Прием на бюджетные места падает третий год подряд — его снижение за указанный период составило почти 60 тыс. чел., или 9,5%.

Таблица 29.7

**Динамика приема в государственные и негосударственные вузы
в 2000—2007 гг.**

Годы	Государственные и муниципальные вузы			Негосударственные вузы
	Всего	Бюджетный прием	Платный прием	
2000/2001	1140,3	586,8	553,5	152,2
2001/2002	1263,5	587,9	675,6	198,2
2002/2003	1299,9	608,0	691,9	204,0
2003/2004	1411,7	622,6	789,1	231,7
2004/2005	1384,5	628,6	755,9	274,5
2005/2006	1372,5	613,5	759,0	268,0
2006/2007	1376,7	585,3	791,4	280,9
2007/2008	1384,0	568,8	815,2	297,6

Источник. Росстат.

Следует отметить, что в профессиональном образовании до последнего времени явно или неявно превалировала задача обеспечения доступности, под которую оформились все 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 ко всеобщему высшему образованию, — в полной мере встал вопрос о качестве подготовки специалистов¹. 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. Однако, как показал опыт последних двух лет, государственные высшие учебные заведения в своей массе к такому изменению задач пока не готовы.

29.2. Политика финансирования образования

29.2.1. Динамика общих расходов на образование

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. 29.8). 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. 29.9).

¹ В последние годы требование повышения качества высшего образования все активнее звучит как требование работодателей.

Таблица 29.8

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 в % 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.

Таблица 29.9

Объем платных услуг системы образования в 2000—2007 гг.

Объем платных услуг системы образования	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7
В % к 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 выросли по 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 3800) и части учреждений СПО. Соответственно большая часть федеральных расходов на образование сосредоточена на финансировании высшего образования (табл. 29.10).

Таблица 29.10

Расходы федерального бюджета на образование в 2000—2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
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

Окончание табл. 29.10

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы федерального бюджета на образование, в % ВВП	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9
Расходы федерального бюджета на высшее образование, в % 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, Минфин РФ.

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. 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.¹

С 2003 г. плата за обучение в государственных вузах стала превышать аналогичный показатель для негосударственных вузов. Это можно было расценить как показатель того, что государственные вузы по качеству образования выиграли конкурентную борьбу у негосударственных высших учебных заведений, поэтому потребитель готов платить за обучение в государственных вузах больше, чем в негосударственных. Эта версия легко принималась, так как представление о второсортности негосударственного образования достаточно широко (и прочно) распространено как в обществе, так и в вузовской среде. Представляется, однако, что причина указанного «выигрыша» коренится в другом — в росте бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника и, как уже отмечалось, в позиции налоговых органов, когда плата за обучение в государственных вузах должна была быть не меньше аналогичных бюджетных расходов. В 2003 г. по требованию налоговых органов были подняты цены обучения в вузах, где они были ниже бюджетных расходов в расчете на 1 студента. Например, они поднимались с 9—12 тыс. руб. (300—400 долл. по тем временам) до 16,5 тыс. руб. (550 долл.), т. е. на 37,5—85%, что было огромным увеличением стоимости платного обучения для населения многих дотационных регионов².

¹ Рассматриваются расходы на оказание собственно образовательной услуги (непосредственно на обучение), которые составляют примерно 70% общих расходов на высшее образование.

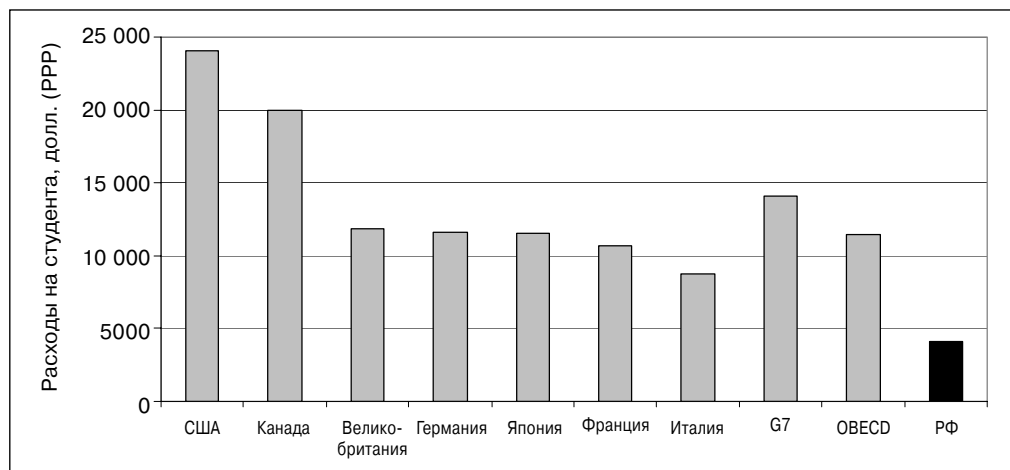
² Следует отметить, что этот момент сыграл крайне отрицательную роль в эксперименте по введению государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). В 2003 г. — втором году эксперимента — плата за обучение была резко поднята, что было связано с требованием налоговых органов, но населением было воспринято как непосредственное следствие введения ГИФО.

С 2005 г. ситуация начинает принципиально меняться: бюджетные расходы на образовательную деятельность в расчете на 1 студента практически сравниваются со средней платой за обучение в государственных вузах при том, что население, в огромной степени втянутое в систему платного высшего образования, начинает исчерпывать возможности наращивания платы за обучение, поскольку темпы роста платы за обучение в государственных вузах начинают обгонять темпы роста среднедушевых доходов населения.

В структуре расходов федерального бюджета на образование в 2008—2010 гг. наибольшая доля приходится на расходы на высшее профессиональное образование (77,4; 77,6; 74,9% соответственно). Расходы на ВПО в первые два года должны расти практически теми же темпами, что и расходы на образование в целом, однако на 2010 г. в федеральном бюджете темпы роста расходов на высшее образование запланированы ниже темпов роста общих расходов на образование.

В странах ОЭСР доля расходов на образование в ВВП — государственных и частных — в последние годы стабилизировалась на уровне в среднем 5,5%. При этом данный показатель колеблется по странам от 3,5% ВВП (Турция) до 7,3% ВВП (Южная Корея). Таким образом, Россия несколько отстает от стран ОЭСР по средним значениям доли расходов на образование в ВВП, но находится в «интервале допустимых значений». Однако следует отметить, что в странах ОЭСР учитываются только легальные расходы на образование. Кроме того, Россия сильно отстает от стран ОЭСР по доле расходов в ВВП на общее образование, где речь идет преимущественно о государственных (бюджетных) расходах. Средний по ОЭСР показатель в данном случае приближается к 3,8% ВВП, в то время как в России он, поднявшись с 2,4% в 2000 г. до 3,0% в 2002-м, в 2007 г. вновь снизился до 2,9%.

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 г. сократился до 3 раз (рис. 29.6).



Источники: Education at Glance. OECD, 2006; Образование в Российской Федерации 2006: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

Рис. 29.6. Расходы на обучение в вузах в странах ОЭСР и России (в 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.

Таким образом, в России в последние годы начала складываться достаточно противоречивая ситуация с финансированием высшей школы. С одной стороны, рост бюджетного финансирования может негативно сказаться на доступности высшего образования для населения высокодотационных субъектов Российской Федерации, а с другой — он недостаточен для того, чтобы обеспечить конкурентоспособность российского высшего образования на мировом образовательном рынке.

29.2.2. Реформа межбюджетных отношений и ее влияние на региональную дифференциацию финансирования образования

По решению Государственного совета Российской Федерации от 29 августа 2001 г. обязанности несения расходов на общее образование были распределены между субъектами Федерации и муниципалитетами: первые должны были обеспечивать финансирование образовательного процесса (прежде всего заработной платы учителей), вторые — содержание зданий и сооружений общеобразовательных учреждений. Непосредственным поводом к принятию такого решения были постоянные и растущие задолженности по заработной плате учителей и обусловленные этим учительские забастовки. Это решение было оформлено Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 123 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», и с 2004 г. некоторые региональные бюджеты стали выделять субвенции местным бюджетам на оплату расходов на осуществление образовательного процесса в экспериментальном порядке¹. В 2005 г. начался переход на указанную систему большинства субъектов Федерации. Вследствие этого финансовая ситуация в отрасли в целом улучшилась, хотя до сих пор феномен задолженности по заработной плате в рассматриваемой сфере непреодолен.

В то же время выделение субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам на образование привело к постановке вопроса о принципах распределения выделяемых бюджетных ассигнований, и фактически именно это решение дало реальный импульс к переходу на нормативно-подушевой принцип финансирования общего образования. Субвенции местным бюджетам на осуществление образовательного процесса стали постепенно рассчитываться исходя из численности учащихся в том или ином муниципалитете, т. е. по подушевому принципу.

Однако местные власти при распределении получаемых средств между школами механизм подушевого финансирования используют не в полной мере, руководствуясь, как правило, рядом других принципов: это по большей части стремление к сохранению сети и кадрового состава школ, обеспечению в условиях роста финансирования социальной стабильности. Сокращение численности учащихся

¹ В дополнение к тем субъектам Российской Федерации, которые ранее вошли в эксперимент по нормативно-подушевому финансированию.

в силу демографических причин ежегодно приводит к сокращению числа школ и учителей примерно на 1—2%. Как уже отмечалось, в 2006—2007 гг. этот процесс по отношению к школам интенсифицировался, что во многом связано с реализацией в некоторых субъектах Российской Федерации комплексных проектов модернизации региональных систем образования в рамках приоритетного национального проекта «Образование». В указанных комплексных региональных проектах предусматривается доведение принципа нормативного подушевого финансирования до школ.

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, которую планировалась завершить в 2007 г.

Данное решение, которое было принято из вполне рациональных соображений, что учреждения НПО и СПО готовят преимущественно кадры для локальных (региональных и местных) рынков труда, поэтому они должны управляться 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 НПО¹ (рис. 29.7).

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 место жительства, либо происходит и то и другое. В результате никакой ориентации на локальные рынки труда при подготовке по «мужским профессиям и специальностям» добиться не удастся, 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.

¹ См., напр.: 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.

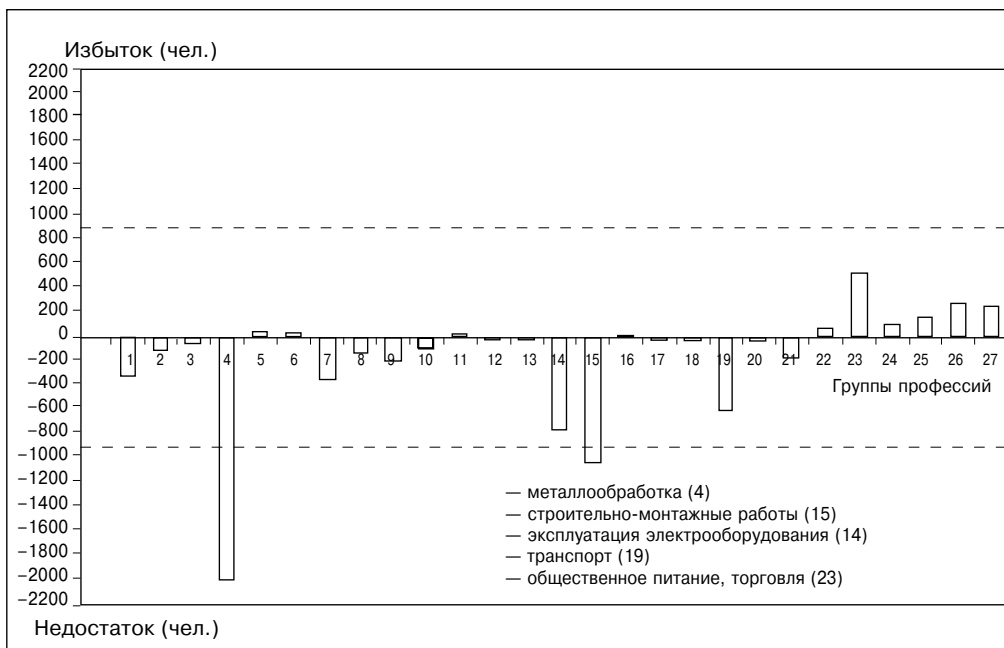


Рис. 29.7. Отклонение выпуска учреждениями НПО квалифицированных рабочих от потребностей отраслей экономики Самарской области в 2003 г.

29.3. Структурная политика в системе образования

29.3.1. Развитие массового высшего образования и изменения в структуре подготовки кадров

В России в последние годы наблюдается бум высшего образования: стремительно росло число высших учебных заведений — с 1991 по 2007 г. более чем в 5,8 раза, а также численность студентов — с 1992 по 2007 г. в 2,7 раза.

Бум высшего образования стал реакцией на произошедшее обесценение человеческого капитала в период экономического кризиса 1990-х годов: повышение уровня образования позволяло преодолевать неопределенность экономического развития и повышало адаптивные возможности молодежи в новой социальной и экономической среде. При этом получение высшего образования становится социальной нормой для населения России¹.

Круг социальных функций высшей школы существенно расширился. Во многих дотационных регионах она превращается в «социальный сейф», предотвращающий высокую молодежную безработицу. Она служит также механизмом уклонения юношей от армии, компенсацией низкого уровня школьного образования,

¹ Превращение высшего образования в социальную норму впервые было отмечено А. Левинсоном (Дубин, Гудков, Левинсон и др., 2004) и затем получило подтверждение в других исследованиях. См., напр.: Мониторинг экономики образования. Анализ взаимосвязей системы образования и рынка труда в России // Информационный бюллетень. 2005. № 1 [9]; Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

все больше превращается в институт социализации, а не профессионализации молодежи до 22 лет. Кроме того, она функционирует как машина по присвоению определенного социального статуса для многих работающих, когда формальными требованиями к занятию должности является наличие высшего образования¹.

На фоне общего роста студенческого контингента в России произошло серьезное переформатирование всей системы высшего образования и более широко — всей системы профессионального образования.

Прежде всего обращает на себя внимание то, что темп роста контингента студентов-заочников в последние годы превышает темп роста числа студентов очной формы обучения. В результате если в 1992 г. на очную форму обучения принималось 69% общего приема, а на заочную — 24,8%, то в 2006 г. прием на заочную форму обучения превысил 43,0%, а на очную — снизился до 49,8% общей численности принятых на 1-й курс.

Общепризнанно, что качество заочного обучения ниже, чем очного, а качество образования в филиалах ниже, чем в головном вузе. Вместе с тем в последние годы наиболее быстро рос прием в филиалы государственных вузов и негосударственный сектор высшего образования. В 2007 г. доля студентов-заочников в негосударственных вузах достигла 66,6%. Соответственно можно сделать вывод: столь быстрое расширение системы высшего образования происходит в форме развития массового высшего образования невысокого качества, доступного для подавляющего большинства поступающих. Другими словами, в результате произошедших изменений в 1990-е — начале 2000-х годов в России сложилась система массового и преимущественно дешевого образования. В силу того, что стоимость заочного обучения составляет 10% стоимости очного, повышение бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника может привести не только к оттоку студентов в негосударственный сектор, но и к еще большему развитию заочной формы обучения в государственных вузах.

В 2000—2007 гг. произошло существенное изменение структуры подготовки кадров в системе высшего профессионального образования. Прежде элитные (престижные) специальности уступили место другим, которые в советское время не пользовались особой популярностью. Центр тяжести сместился явно в сторону экономических, управленческих и юридических специальностей, специальностей сервиса и гуманитарно-социальных специальностей. В последние годы к этому списку добавляется и специальность «Информатика и вычислительная техника». Вместе с тем нельзя не отметить, что при всей выраженности тенденций ситуация достаточно сильно различается, если сравнивать государственный и негосударственный сектора высшего образования. В государственном секторе наличие бюджетного сегмента приводит к тому, что сохраняется рост по тем специальностям, которые в целом рыночным спросом не пользуются.

29.3.2. Функциональная дифференциация высшего образования по линии «общее—специальное»

Быстрое и резкое увеличение контингента высшей школы поставило на повестку обсуждения вопроса и о новом разделении высшего образования на общее высшее и высшее профессиональное образование. Превращение высшего образования

¹ Этим во многом объясняется быстрый рост заочного образования.

в социальную норму привело к тому, что молодежь получает его все более вынужденно под давлением семьи или, даже более широко, социального окружения¹.

Согласно данным социологических исследований, направленных на выявление требований работодателей к работнику², наличие у работника высшего образования рассматривается работодателем как императивное требование для большинства рабочих мест, кроме мест простого ручного труда. Если используется сложное (дорогостоящее) оборудование, то даже на рабочие места, где традиционно работали рабочие, в настоящее время работодатель предпочитает брать работника с высшим образованием. Этот уровень рассматривается как культурная норма, определяющая поведение работника в процессе труда. По мнению большинства работодателей, высшее образование определяет следующие качества работника: дисциплинированность, исполнительность, коммуникабельность, ответственность, мотивированность (нацеленность на получение результата), умение и стремление к освоению новых знаний. На рабочие места, связанные с работой с клиентами, работодатель предпочитает ставить только людей с высшим образованием. Здесь важными характеристиками, за которые «отвечает» высшее образование, становятся: культура речи, умение держаться, вежливость, находчивость, знание иностранных языков и даже внешняя привлекательность³. Таким образом, речь в основном идет об общей культуре, включая поведенческую культуру, о коммуникативных навыках и культуре труда⁴. Проведенные исследования также показывают, что в современной экономике работодатель отдает предпочтение «широкому профилю» подготовки по сравнению с подготовкой узкого специалиста. Узкий специалист востребован только на рабочих местах, где в деятельности преобладают конкретные (узкие) навыки (подготовка летного состава, судоводителей морских судов⁵ и т. п.), а также при подготовке квалифицированных рабочих⁶.

Общее высшее образование, выполняющее прежде всего функцию социализации, а не профессионализации, связано и с процессом быстрого расширения сферы высшего образования. Рост массовости высшей школы неминуемо должен был привести к снижению качества высшего образования как собственно профессионального образования. Косвенным свидетельством снижения качества может служить значительно меньший рост числа преподавателей вузов по сравнению с ростом числа студентов. С 1991 по 2005 г. численный состав профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов вырос всего на 34% при росте контингента студентов, как уже отмечалось, в 2,7 раза. При этом серьезные изменения претерпела структура профессорско-преподавательского состава высших учебных заве-

¹ Подробнее см.: Социальная дифференциация высшего образования // Отв. ред. С.В. Шишкин. Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005. С. 29–38, 99–153.

² Дубин Б.В. и др. Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты // Доступность высшего образования в России. М.: НИСП, 2004; Мониторинг экономики образования. Анализ взаимосвязей системы образования и рынка труда в России // Информационный бюллетень. 2005. № 1; Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

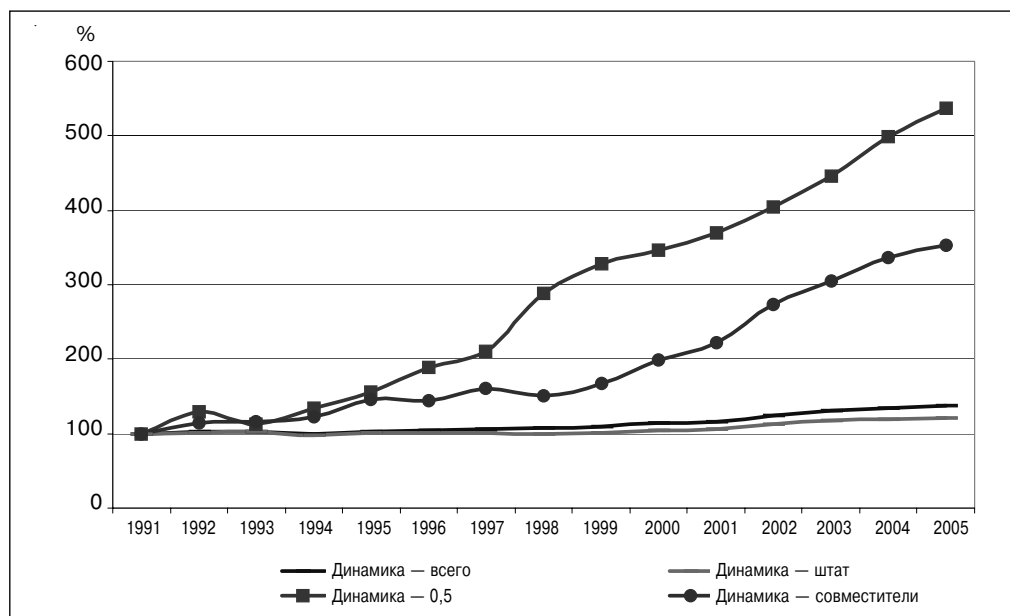
³ Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

⁴ Там же.

⁵ Разработка моделей и механизмов участия федеральных органов исполнительной власти в управлении образовательными учреждениями высшего и среднего профессионального образования, передаваемых в ведение Рособразования. Отчет. ЦЕНО АНХ, 2005.

⁶ Мониторинг экономики образования. Анализ взаимосвязей системы образования и рынка труда в России // Информационный бюллетень. 2005. № 1.

дений. Штатный преподавательский персонал вырос менее чем на четверть, в то время как число совместителей выросло более чем в 3,5 раза. Одновременно произошла реструктуризация и внутри штатного состава: число преподавателей, работающих на полную ставку, увеличилось за почти 15 лет всего на 21%, а вот число штатных полуставочников и четвертьставочников возросло за тот же период почти в 5,3 раза (рис. 29.8).



Источник. Образование в Российской Федерации: Стат. ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

Рис. 29.8. Динамика изменения состава ППС вузов в 2000–2006 гг.

Таким образом, штатные преподаватели начали работать на 1,5–2 ставки, чтобы компенсировать сравнительно низкую заработную плату. Вместе с тем резко возросшая численность штатных полуставочников и совместителей показывает, что основным местом работы для значительной части преподавателей (для более чем 31%) перестает быть вуз. Он становится местом подработки, выходом для тех, кто стремится получить услуги репетитора при поступлении в вуз, средством решения других социальных задач.

Указанные процессы негативно отражаются на качестве высшего образования. В целом можно сделать вывод: быстрое развитие массового высшего образования привело к снижению качества профессионального образования. В силу этого, а не только в силу изменения требований работодателей происходит дифференциация функций системы высшего образования по линии «общее—специальное (профессиональное)». Эта дифференциация пока не получила институционального выражения, и различия в системе высшего образования оцениваются весьма грубо: столичное образование (вузы Москвы и Санкт-Петербурга) — нестоличное (провинциальное) образование, престижное — непрестижное в рамках конкретного региона, хорошее и плохое образование. В последние два года к этому добавились новые градации — национальный (федеральный) университет (это стало весьма

важным моментом выбора вуза в Южном и Сибирском федеральных округах, где указанные университеты были созданы), а также инновационный вуз (вуз, реализующий инновационную программу).

Более глубокая открытая сегментация рынка высшего образования с выделением собственно элитного профессионального образования и массового общего еще впереди.

В этих условиях основной акцент должен быть сделан на изменении организационно-экономического механизма функционирования системы образования, что в наиболее наглядном виде и произошло в высшей школе (с целью экономии на масштабе всемерного расширения платности, развития дешевого образования¹ и т. п.). В общем образовании такая «инструментальная» подстройка по факту также происходит, но в силу его обязательности и общедоступности она не может сводиться к экономическому механизму, а требует пересмотра самих содержательных оснований общего образования, к чему общество еще не готово.

29.3.3. Институциональные преобразования в системе образования. Старт Болонского процесса

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 отдельно.

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., 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 бакалавриата 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 реформированию всего пространства высшего образования и к явному снижению ста-

¹ Его нередко рассматривают как «псевдообразование» или как покупку дипломов, но в целом это продолжение переоформления организационно-экономического механизма деятельности высшей школы, сегментации рынка высшего образования и решения социальных статусных проблем.

туса 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, а это уже социальная причина.

Между тем если бы речь шла просто о механическом разделении традиционной подготовки специалитета 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.

Для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме «бакалавриат—магистратура», а введение единых жестких требований к качеству образования, прозрачности критериев качества для всех стран-участников и обеспечение эффективного контроля. В странах ЕС хорошо понимают выгоды от интеграции, связанные с обеспечением мобильности студентов и преподавателей, концентрацией ресурсов, повышением эффективности их использования. В этом контексте ведущую роль играют два элемента Болонского процесса: развитие модульной структуры образовательного процесса и создание единой системы зачетных единиц (кредитов), которые должны обеспечить как возможности гибкого выстраивания образовательных траекторий, так и единые измерители качества полученных знаний.

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 выпускников 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 (федеральным университетам, 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 идее 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 № 74 «Об автономных учреждениях». 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 (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 делается. 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 возника-

ет 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 реальностью¹.

29.4. Приоритетный национальный проект «Образование»

В сентябре 2005 г. Президент РФ объявил о реализации в 2006—2008 гг. приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО) наряду еще с тремя национальными проектами в сфере здравоохранения, доступного жилья для молодежи и поддержки российского сельского хозяйства.

При разработке содержания национального проекта по образованию Минобрнауки первоначально предполагало включить в него следующие мероприятия:

- поддержка учителей-новаторов — 10 тысяч лучших учителей России должны были получить по 100 тыс. руб.;
- поддержка инновационных школ — на конкурсной основе инновационные школы должны будут получать по 1 млн руб.;
- поддержка классных руководителей — за классное руководство устанавливалась доплата к заработной плате в размере 1000 руб. в месяц;
- выделение на конкурсной основе инновационных вузов и финансирование их программ развития в объеме от 500 млн до 1 млрд руб.

Следует отметить, что намеченные в национальном проекте действия подверглись достаточно резкой критике со стороны педагогической общественности. Ее суть сводилась к следующему:

- поощрение новаторов, причем в размере трехлетней заработной платы рядового учителя, ничего не изменит в системе образования, а вызовет лишь недовольство большинства учителей;
- выплата значительных денежных средств одному учителю в среднем на две школы не может обеспечить роста инновационного потенциала системы общего образования и привлечь в школы молодые конкурентоспособные кадры;
- в условиях, когда не решен вопрос о повышении заработной платы учительству в целом, когда материально-техническая база школ находится в тяжелом состоянии, поощрение инновационной деятельности небольшого числа школ не приведет к повышению качества общего образования в стране и к росту доступности качественного образования;
- выплаты за классное руководство в указанном размере могут несколько снизить напряженность с выполнением данных обязанностей, но не приведут к решению системных вопросов воспитания учащихся, организации содержательной школьной жизни.

¹ Клячко Т.Л., Мау В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10—16 сентября 2007 г. № 33 (574).

Эта критика стимулировала обсуждение возможностей изменения в дальнейшем содержания национального проекта по образованию. Центром стратегических разработок было предложено сделать упор на переходе на новую систему оплаты труда, которая должна зависеть от количества и качества учительского труда (рис. 29.9). Предлагалось также выделять на конкурсной основе по 200—400 млрд руб. из средств национального проекта на комплексную модернизацию региональных систем образования. При этом регионы должны были разработать свои модернизационные программы.

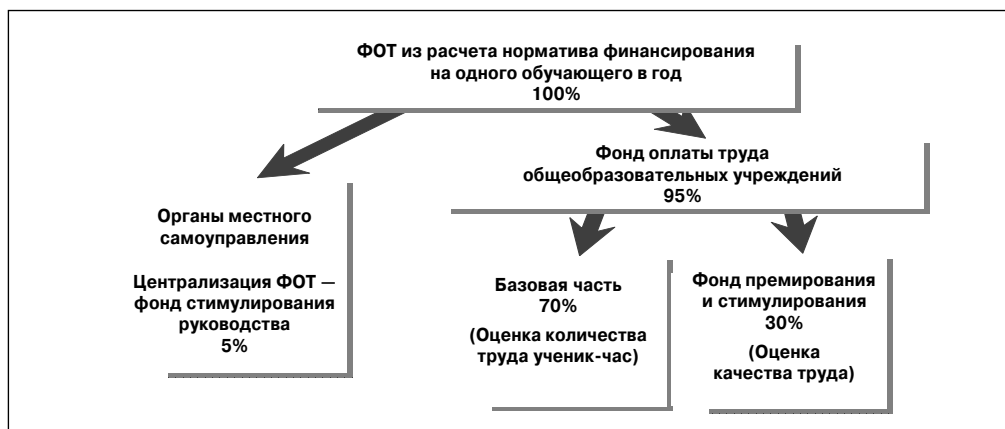


Рис. 29.9. Новая система оплаты труда в общем образовании

В 2007 г. в общем образовании 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 присоединился 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 произошло. В качестве основных задач ставилось введение в НПО и СПО нормативного подушевого финансирования, которое должно быть в системе НПО дифференцировано по профессиям подготовки, а в системе СПО — по специальностям подготовки. Также предполагалось стимулировать интеграционные процессы в этой сфере посредством создания профессиональных комплексов. Вместе с тем разработка самими учреждениями НПО и СПО инновационных программ должна дать необходимый импульс для развития НПО и СПО, хотя, как уже указывалось выше, многие их проблемы лежат вне сферы образования и должны решаться комплексно с учетом изменений, происходящих в сфере высшего образования. Так, часть учреждений СПО при переходе к уровневой модели ВПО может быть преобразована в практико-ориентированный (технический или технологический) бакалавриат.

Для высшего образования определенной новацией стало формирование так называемого ресурсного капитала (эндаумент). Разработка идеологии ПНПО при-

вела к принятию Федерального закона № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30 декабря 2006 г., который в дальнейшем должен будет способствовать устойчивости развития высшей школы. По сути, целевой капитал должен обеспечить стабильность финансового положения вузов, имеющих этот капитал, и привлечение в высшее образование частных пожертвований. Этот закон уже начал использоваться для создания соответствующих фондов в системе высшего образования. Об этом объявила создаваемая в Москве в рамках ПНПО бизнес-школа «Сколково» и Западно-европейский университет в Санкт-Петербурге, а также Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации.

С 2006 г. в высшем образовании в рамках ПНПО началось выделение инновационных вузов, или вузов, реализующих инновационные образовательные программы. Они отбирались на конкурсной основе. В 2006 г. их было отобрано 17, в 2007 г. к ним добавились еще 40. Таким образом, суммарное число инновационных вузов достигло 57, т. е. почти 10% от общего числа российских высших учебных заведений. Объем финансирования инновационных образовательных программ вузов составил 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.

В 2008 г. было объявлено об организации третьего федерального университета — Дальневосточного. Кроме того, началось выделение национальных исследовательских университетов. Здесь первыми ласточками стали МИСИС — Технологический университет и МИФИ.

Цель указанных мероприятий, по всей видимости, одна — создать в российском высшем образовании инновационное ядро, которое должно обеспечить, с одной стороны, интеллектуальное (научные исследования и разработки) и кадровое (новая генерация специалистов) развитие инновационной экономики, обеспечивающей 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.

Глава 30

Реформы в сфере науки

В данном разделе рассматриваются основные изменения, происходившие в научном комплексе России с 2000 по 2007 г., и анализируются меры государственной политики, направленные на реформирование сферы науки и ее адаптацию к условиям рынка. Выделены три основных направления государственных реформ: изменение механизмов финансирования, организационные преобразования и кадровая политика. По каждому из них дана оценка применявшихся мер и их результативности¹.

30.1. Основные характеристики сферы науки и периодизация реформ 2000—2008 гг.

В сфере организации и финансирования науки в России до сих пор сохраняется значительное число элементов советской административной системы. С точки зрения формы собственности организаций, выполняющих НИОКР, наука остается преимущественно государственной: в 2000 г. в государственной собственности было около 72% организаций, выполняющих НИОКР, в настоящее время их доля составляет около 74%². Таким образом, этот показатель практически не изменился за последние 7 лет. В организациях, находящихся в государственной собственности, в настоящее время занято 78,9% персонала, выполняющего исследования и разработки, что даже несколько превышает уровень 2000 г. (75,9%)³.

Основным источником финансирования науки остается государственный бюджет. Доля частного сектора в поддержке НИОКР низкая (табл. 30.1) и даже сокращается, поскольку бюджетное финансирование науки растет опережающими темпами. В 2003—2007 гг. бюджетные ассигнования на гражданскую науку возрастали на 10—15% в год в реальном исчислении. Это больше, чем даже в такой стране, как США, для которой характерны самые высокие среди развитых стран темпы наращивания бюджетных расходов на науку. Там прирост бюджетного финансирования науки составлял около 8% в начале рассматриваемого периода

¹ Некоторые из обсуждаемых здесь вопросов были впервые рассмотрены в ряде статей автора настоящей главы. См.: *Дежина И.* Государственное регулирование науки в России. М.: Магистр, 2008; *Дежина И.* Механизмы государственного финансирования науки в России. Научные труды ИЭПП № 99Р. М.: ИЭПП, 2006; *Graham L., Dezhina I.* Science in the New Russia: Crisis, Aid, Reform. Indiana University Press, 2008.

² Индикаторы науки: 2007. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 24.

³ Там же. С. 31.

и 1,5% в год — в 2006—2007 гг.¹ Для сравнения, во Франции в начале 2000-х годов бюджетные ассигнования на науку в реальном исчислении не менялись, в конце рассматриваемого периода годовой прирост составил 2%; в Финляндии — 1 и 5%, соответственно. В целом по странам ОЭСР годовой прирост бюджетных ассигнований на науку варьировался в 2002—2007 гг. от 3 до 7%².

Безусловно, относительные цифры не вполне адекватно отражают реальную ситуацию, поскольку в России прирост бюджетных средств начался после кризисного падения финансирования науки, и потому бюджетное финансирование НИОКР по абсолютным размерам все еще значительно отстает от развитых индустриальных стран.

Таблица 30.1

Основные показатели финансирования науки в России

	1991	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ассигнования на науку из средств федерального бюджета, в % к ВВП	1,85	0,47	0,55	0,61	0,71	0,67	0,72	0,80	0,81
Суммарные расходы на науку из всех источников, в % к ВВП	2,43	1,05	1,18	1,25	1,29	1,17	1,07	1,08	н/д
Доля средств частного сектора в суммарных расходах на исследования и разработки, %	0,0	25,2	24,8	24,8	22,8	23,9	22,4	21,3	н/д
Внутренние текущие затраты* на фундаментальные исследования, % к общему объему внутренних затрат на НИОКР	10,0	13,4	13,9	14,6	15,1	14,1	14,0	15,4	н/д
Внутренние текущие затраты* на прикладные исследования, % к общему объему внутренних затрат на НИОКР	33,0	16,4	16,4	15,9	15,5	16,5	16,4	15,3	н/д

* Внутренние затраты на исследования и разработки — выраженные в денежной форме фактические затраты на выполнение научных исследований и разработок на территории страны, включая финансируемые из-за рубежа, но исключая выплаты, сделанные за рубежом. Внутренние текущие затраты включают затраты на оплату труда, отчисления на ЕСН, затраты на приобретение оборудования за счет себестоимости работ, другие материальные затраты, прочие текущие затраты. (Индикаторы науки: 2008. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2008. С. 331.)

Источники: Наука России в цифрах: 1996. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 1996. С. 40, 46; Наука России в цифрах: 2004. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2004. С. 71; Наука России в цифрах: 2005. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2005. С. 68, 75, 83; Наука России в цифрах: 2006. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2006. С. 68; Наука, технологии и инновации: 2007. Краткий статистический сборник. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 24, 25, 28; Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2007. С. 73.

В структуре работ по видам расходы на фундаментальные исследования составляют достаточно скромную величину — 14—15%, особенно если принять во внимание масштабы бюджетного финансирования науки (см. табл. 30.1). В большинстве стран мира, где собираются данные о размерах финансирования фундаментальных исследований, эта величина выше. Так, например, удельный вес финансирования фундаментальных исследований в общих расходах на НИОКР

¹ Science and Engineering Indicators — 2008. National Science Board, 2008. Volume 2, Appendix table 4-26. P. A4—47.

² OECD Main Science and Technology Indicators, Volume 2007/1. OECD, 2006. P. 47.

составляет: во Франции — 24%, в США — 19%, в Дании — 18%, в Израиле — 17%. В странах Восточной Европы этот показатель еще выше: в Чехии — 26%, в Польше — 32%¹. Объем прикладных исследований в российской науке также небольшой. Высокая доля разработок при небольших масштабах фундаментальных и прикладных исследований является свидетельством того, что финансируются мелкие работы по усовершенствованию существующих продуктов и технологий и недостаточно поддерживаются перспективные и прорывные направления, создание новых технологий.

Для сравнительных целей важен также показатель расходов на НИОКР в расчете на одного исследователя. Однако из-за несопоставимости систем сбора данных по научным кадрам такой показатель в международных сопоставлениях не используется², а применяется альтернативный показатель внутренних затрат на исследования и разработки в расчете на душу населения (в долларах США).

По этому показателю позиция России в рассматриваемый период последовательно улучшалась (табл. 30.2). В начале 2000-х годов Россия значительно уступала всем развитым странам и большинству стран Восточной Европы. К 2005 г. разрыв в показателях сократился: если, например, с Чехией он был почти трехкратным, то стал практически двукратным; данный показатель для США был в 13 раз выше в 2000 г. и в 9 раз — в 2005 г.; почти так же сократился разрыв и с Финляндией. В то же время Россия опережала Польшу в начале рассматриваемого периода незначительно, а к его концу — более чем в полтора раза (1,6).

Таблица 30.2

**Внутренние затраты на исследования и разработки в ряде стран мира,
в расчете на душу населения, долл.**

Страна	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Россия	72,5	87,2	100,4	113,2	114,9	120,6
США	963,3	991,1	964,0	977,7	1063,3	—
Финляндия	848,5	901,5	915,4	994,9	1045,0	1091,7
Япония	773,9	815,8	838,4	893,4	924,3	—
Германия	643,0	665,9	654,3	691,5	716,5	748,3
Франция	514,8	576,4	598,0	609,6	627,0	643,7
Великобритания	453,4	499,6	524,2	563,8	558,0	—
Корея	403,2	470,1	494,3	508,7	588,3	655,0
Чехия	193,1	197,3	196,2	217,9	236,3	290,4
Венгрия	100,2	127,4	142,3	143,6	141,8	163,7
Польша	67,1	66,9	63,7	64,5	72,4	75,9

Источники: Наука России в цифрах. 2002: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2002. С. 126; Наука России в цифрах. 2003: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2003. С. 180; Наука России в цифрах. 2004: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2004. С. 178; Наука России в цифрах. 2005: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 180; Наука России в цифрах. 2006: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2006. С. 176; Научный потенциал России за 1995—2005 г. Аналитико-статистический сборник. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 351—352.

¹ Science and Engineering Indicators — 2008. National Science Board, 2008. Vol. 1. P. 4—41.

² Для России его также подсчитать сложно, поскольку статистикой в числе исследователей не учитывается профессорско-преподавательский состав вузов, выполняющий НИОКР.

Кадровый потенциал российской науки сокращался, причем не только в период низкого бюджетного финансирования, но и после того, как оно возросло (табл. 30.3). В настоящее время численность исследователей составляет 45% от уровня 1991 г. По показателю численности исследователей в расчете на 10 тыс. человек экономически активного населения Россия уступает таким странам, как США, Япония, Бельгия, Дания, Франция, Финляндия, Швеция, Норвегия, Австралия, Новая Зеландия. В начале 2000-х годов по этому показателю Россию опережали только Япония, США, Финляндия, Швеция и Норвегия.

Таблица 30.3

Показатели кадрового потенциала российской науки

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число исследователей на 10 тыс. экономически активного населения, человек	74	78	75	74	72	69	58
Число исследователей, % к 1991г.	47,8	48,5	48,1	47,2	46,6	45,4	45,2
Число исследователей, % к предыдущему году	101,4	99,1	98,2	98,8	98,0	97,4	99,4

Источники: Наука России в цифрах. 2002: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2002. С. 129; Наука России в цифрах. 2004: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2004. С. 183; Наука России в цифрах. 2005: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 185; Наука России в цифрах. 2006: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2006. С. 48, 181; Индикаторы науки. 2007: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 317; Наука, технологии и инновации. 2007. Краткий статистический сборник. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 13, 14.

Таким образом, российская наука за годы экономических реформ изменилась очень мало, поскольку в ней преобладает государственный сектор, и она в значительной мере зависит от бюджетного финансирования. При этом эффективность научной деятельности низкая, в общем объеме работ преобладают небольшие разработки. Рост в последние годы бюджетного финансирования науки не сопровождался структурными изменениями, и в этой сфере по-прежнему наблюдаются инерционные процессы (сохранение в целом прежней системы организации исследований, продолжающееся сокращение численности кадров). Поэтому можно говорить о наличии стагнации и значительной нереструктурированности сектора исследований и разработок.

С точки зрения проводившихся в науке реформ 2000—2007 гг. можно разделить на три этапа: 2000—2001 гг., 2002—2004 гг., с 2005 г. — по настоящее время. В первый период бюджетное финансирование было недостаточным для проведения серьезных преобразований, и правительство осуществляло в основном фрагментарную поддержку научного потенциала. Для второго периода характерны разработка различного рода концептуальных документов по реформированию российской науки и попытки составить видение будущей модели науки с точки зрения ее организационной структуры, масштабов и характера решаемых задач (последнее — для государственного сектора науки). В третий период началось заметное наращивание бюджетного финансирования науки, и одновременно были предприняты практические шаги по совершенствованию бюджетного процесса и оптимизации организационной структуры государственного сектора науки.

В 2002 г. правительством был принят один из главных стратегических документов развития научно-технологической сферы России — «Основы 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 необходимо реализовать для формирования в России рыночной инновационной системы. Согласно «Основам», до конца 2006 г. планировалось провести реформирование и реорганизацию практически по всем направлениям научного комплекса страны, а в 2007—2010 гг. предусматривалось «завершить формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса, способного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики».

Меры, которые были представлены в «Основах», можно условно разделить на те, которые были направлены на поддержку науки (их было большинство), и те, которые стимулируют инновационную деятельность. Чуть более трети от намеченного в области реформирования сферы науки было выполнено, однако в целом реализация выделенных стратегических направлений происходила фрагментарно и с отставанием от плана.

Далее подробнее рассматриваются отдельные направления реформ в сфере науки:

- изменение форм и механизмов финансирования;
- организационные преобразования;
- кадровая политика.

30.2. Изменение механизмов финансирования научных исследований

В последнее десятилетие доля средств федерального бюджета в суммарных расходах на исследования и разработки в России составляла около 60%, незначительно колеблясь вокруг этого «усредненного» показателя. Это отличает Россию от развитых стран мира, где финансирование науки из федерального бюджета покрывает от 20 до 50% суммарных расходов на эти цели.

До 2005 г. основной формой бюджетного финансирования науки было базовое (табл. 30.4), когда средства выделяются научной организации в целом в зависимости от численности персонала и прошлогоднего уровня затрат на ее финансирование, и их объем не зависит от результатов работы научной организации или вуза. Доля программного финансирования, распределяемого через федеральные целевые программы (ФЦП), составляла не более 1/4 бюджетных ассигнований на науку. Бюджетное планирование было ориентировано на поддержание существующей структуры ведомств и организаций. В рамках действовавшей бюджетной классификации практически невозможно было осуществлять планирование и контроль расходов с точки зрения целей и задач государственного регулирования научного сектора. Сама структура бюджетной классификации по расходам на науку являлась серьезным препятствием для перехода к целевому принципу распределения бюджетных средств, поскольку содержание бюджетных статей не давало ясного представления о структуре расходов на науку. Функциональная бюджетная классификация в разделе 06 («Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу») на третьем (целевые статьи) и четвертом (виды расходов) уровнях в основном определялась системой ведомств, традиционно несущих ответственность за науку. На этом уровне функциональная классификация если не совпадала, то коррелировала с ведомственной и даже определялась ею. В то же время целевые статьи и виды расходов «вневедомственного» характера носили, как правило, либо предельно агрегированный, либо весьма узкий характер.

Таблица 30.4

Распределение затрат по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» федерального бюджета по формам финансирования

	2000	2001	2002	2003	2004
Финансирование, направляемое в министерства и ведомства	67,4	70,3	73,7	73,2	69,7
Научно-технические программы различных уровней	24,9	21,6	18,1	19,9	23,1
Целевые бюджетные фонды	7,7	8,1	8,2	6,9	7,2

Источники: Научный потенциал и технический уровень производства. М.: РИЭПП, 2003. С. 20; Научный потенциал и технический уровень производства. Вып. 3. М.: РИЭПП, 2005. С. 5; Министерство финансов РФ.

В 2005 г. была введена новая бюджетная классификация для приведения в большее соответствие целей и направлений расходования бюджетных средств. Она дала более четкое по сравнению с прежней системой представление о приоритетах государственного финансирования в области науки как по типам работ, так и по их тематической направленности. Соответственно, резко возросла программная часть бюджетного финансирования науки. В Министерстве образования и науки через механизм ФЦП стало распределяться около 75% бюджетных средств.

Одновременно менялись структура и состав программ, содержащих компонент НИОКР. В 1990-х годах число ФЦП было чрезмерно большим: финансировалось от 96 до 155 федеральных целевых программ. В 2004 г. система ФЦП подверглась значительному пересмотру, в результате которого общее число программ сократилось настолько, что в 2005 г. финансировалось 54 ФЦП, в 2006 г. — 52 ФЦП. В основном проводилось укрупнение ФЦП через их слияние. Наибольшие расходы на НИОКР предусмотрены в следующих четырех ФЦП, на которые приходится почти 87% суммарных расходов на научные исследования и разработки, финансируемые в рамках программ:

- «Федеральная космическая программа»;
- «Развитие гражданской авиации»;
- «Национальная технологическая база»;
- «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники».

Основной Программой поддержки науки являлась Федеральная целевая научно-техническая программа (ФЦНТП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения». В 2001 г. ее структура была пересмотрена: в ней появилось 2 основных блока¹ — «Ориентированные фундаментальные исследования» и «Поисково-прикладные исследования и разработки», а также требование привлечения внебюджетных средств для реализации НИОКР на уровне 30—35% от суммарного бюджетного финансирования Программы. По данным за 2004 г., это соотношение было выполнено: объем привлеченного для выполнения НИОКР внебюджетного финансирования соста-

¹ Постановление Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 605 «О Федеральной целевой научно-технической программе “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники” на 2002—2006 годы».

вил 38,1% относительно объема средств федерального бюджета, предусмотренных по программе на выполнение НИОКР. Несмотря на наличие внебюджетного финансирования, оценки, проведенные Минобразования и науки, показали, что мероприятия Программы не вполне соответствовали представлениям бизнес-общества об актуальности и его потребностям по обеспечению роста высокоэффективных производств.

Данная версия Программы просуществовала до 2004 г., когда была утверждена новая структура ФЦНТП¹. Идеология Программы изменилась: в ней стали поддерживаться работы по всему инновационному циклу — от научных исследований до коммерциализации результатов НИОКР. Соответственно, в рамках Программы поддерживались все виды работ: поисковые исследования, разработка критических технологий, мероприятия по коммерциализации результатов НИОКР, развитие инновационной инфраструктуры, поддержка материальной базы исследований, а также совершенствование нормативно-правового обеспечения и системы подготовки и переподготовки специалистов для инновационной сферы. Одновременно произошло укрупнение проектов Программы и сокращение их общего числа. Если раньше средний размер финансирования проекта составлял 800—900 тыс. руб., то с 2005 г. финансирование проектов стало зависеть от того, к какому блоку отнесен проект. К Программе был присоединен ряд ранее самостоятельно существовавших программ, и, в частности, в нее вошли важнейшие инновационные проекты государственного значения, представляющие собой одну из первых попыток реализации государственно-частного партнерства в сфере науки.

Создание столь масштабной единой программы было продиктовано стремлением увязать научные исследования и их коммерческие приложения, т. е. сформировать замкнутый инновационный цикл. Однако на практике между проектами, выполняемыми в каждом из трех блоков, не было преемственности. Укрупнение проектов также должно было иметь исключительно положительный эффект: в большинстве развитых стран мира средства концентрируются на ограниченном числе приоритетов, формируются полновесные проекты, которые реализуются в течение достаточно длительного времени. Вместе с тем в российском варианте появление ограниченного числа укрупненных проектов в условиях масштабного государственного сектора науки, все организации которого рассчитывают на бюджетную поддержку, означало резкое сокращение числа потенциальных получателей бюджетных средств. Как следствие, выросли уровень конкурса и лоббирования², и в определенной степени монополизация бюджетного финансирования.

Следует также отметить, что практика реализации Программы не вполне соответствовала утвержденным положениям о ее структуре и финансировании. Так, инновационные проекты очень различались по объемам бюджетного финансирования, и положение о том, что проекты НИР получают меньшие бюджетные средства, чем проекты ОКР, а на инновационные проекты приходится максимальное финансирование, не выдерживалось.

¹ Постановление Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 540 «О внесении изменений в федеральную целевую научно-техническую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002—006 годы».

² Дискуссия вокруг особенностей процедур конкурсного отбора проектов в рамках ФЦНТП и оценок размеров коррупции в научно-технической сфере была в прессе очень активной. См., например: *Сотникова Н.* Рецидивы имитации // Поиск, № 8. С. 4; *Гельфанд М.* Ремонтировать — не значит ломать // Поиск, № 12. С. 4; *Моргунова Е.* Вперед, к руинам? Государство хочет избавиться от отраслевой науки // Поиск, № 25. С. 4; *Письменная Е.* Откати, тогда покатит // Newsweek, № 57. С. 17—20.

В 2007 г. была сформирована новая ФЦП — «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы». В ней учтен ряд ошибок, допущенных при реализации прежней Программы, однако и в новом варианте ФЦП остается ряд проблемных аспектов.

К позитивным характеристикам новой Программы можно отнести:

1) комплексный характер: она нацелена на одновременную поддержку фундаментальных, прикладных исследований, разработок, кооперацию с промышленностью, формирование научной инфраструктуры и решение кадровых проблем науки;

2) сочетание тематического (по приоритетным направлениям) и структурного (по видам решаемых задач, касающихся модернизации научного комплекса) подходов;

3) меры по активному подключению бизнес-сообщества к финансированию НИОКР, в том числе через софинансирование работ по темам, предлагаемым самими компаниями, но в рамках государственных приоритетных направлений;

4) либерализацию условий участия в программе зарубежных организаций и научных коллективов.

В то же время есть ряд изначальных установок, которые могут негативно повлиять на результативность намеченных мер.

1. Программа разбита на два этапа, которые различаются основными целевыми установками. Обобщая, можно сказать, что на первом этапе поддерживается и реструктуризируется наука, а на втором — инновационная деятельность. Такое разделение представляется ошибочным, поскольку может сложиться ситуация, когда наука будет продолжать производить продукцию, на которую еще не сформирован спрос, т. е. усугубится положение, существующее на сегодняшний день.

2. Финансовое участие бизнеса (частных источников) запланировано на уровне 1/3 от общих расходов на Программу. С учетом того, что на поддержку фундаментальных исследований, которые в основном финансирует государство, приходится только 23%¹ программных средств, требования к ресурсному обеспечению со стороны бизнеса представляются заниженными.

3. В условиях Программы заложена возможность недофинансирования мероприятий из бюджетных средств. В случае партнерства с бизнесом этот фактор снижает мотивацию компаний к участию в совместных инициативах.

В отличие от программ, грантовое финансирование науки практически не менялось. Бюджет двух научных фондов — Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) — представляет собой, согласно действующему законодательству, фиксированную долю отчислений от суммарных государственных расходов на гражданскую науку, которая в 2000—2007 гг. не пересматривалась. Выделяемое фондам финансирование очень скромное и составляет в сумме 7% государственных расходов на гражданскую науку.

В 2001 г. Уставы фондов были изменены, они стали государственными некоммерческими организациями в форме федерального учреждения, находящегося в ведении Правительства Российской Федерации, финансирующими на конкурс-

¹ Постановление Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613 «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы»», раздел IV «Обоснование ресурсного обеспечения Программы».

ной основе исследовательские проекты и иные мероприятия, которые выполняются научными организациями. По сравнению с их прежними уставами, исчезли словосочетание «самоуправляемая организация», равно как и такие понятия, как «грант» или «индивидуальный проект». Это, по сути, означало расширение административных прав директорского корпуса по подбору коллективов на выполнение проектов и по распоряжению выделенными фондами средствами. Понятие «научный коллектив» оказалось фактически замененным понятием «организация».

В законодательстве о государственных научных фондах есть еще ряд пробелов. Так, отсутствует понятие «грант» как вид финансовой сделки. Поэтому к числу связанных с этим и не до конца урегулированных проблем относится проблема принадлежности прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет средств государственного бюджета.

Основным направлением развития деятельности фондов в рассматриваемый период стало увеличение числа программ. Помимо финансирования инициативных научных проектов стали появляться программы поддержки молодых исследователей, ориентированных фундаментальных исследований¹, выросло число региональных и международных конкурсов. В РФФИ все большее значение стало также придаваться поддержке работ, ориентированных на практический результат, и созданию условий для связи фундаментальной и прикладной науки. Это нашло отражение в структуре бюджетных ассигнований на различные инициативы Фонда (табл. 30.5). Поскольку конкурсы ориентированных фундаментальных исследований и проекты в интересах министерств и агентств направлены на получение практических результатов, то становится очевидным рост данного приоритета в динамике. Если в 2004 г. на практически-ориентированные конкурсы приходилось 4,7% бюджета РФФИ, то в 2006—2007 гг. — 11,9—11,4%. Однако ориентированные на практический результат конкурсы не могут быть еще больше расширены в связи с тем, что бюджетные средства выделяются фондам по разделу «Фундаментальные исследования», и поэтому они не могут тратиться на другие виды работ. Это накладывает ограничения на программы фондов и их возможности финансировать совместные инициативы.

Таблица 30.5

Распределение бюджета РФФИ по программам, %

Вид конкурса	2004	2005	2006	2007	2008 (план)
1	2	3	4	5	6
Инициативные исследовательские проекты	83,5	67,5	65,8	58,9	55,5
Ориентированные фундаментальные исследования	4,7	10,7	9,1	9,2	6,8
Поддержка материально-технической базы	—	8,4	6,3	9,0	7,3
Электронные библиотеки	5,8	5,4	4,9	3,6	4,5
Региональные конкурсы и конкурсы со странами СНГ	2,7	2,8	5,6	6,4	8,2
Международные конкурсы	—	2,2	2,8	3,7	4,1
Совместные конкурсы с министерствами и агентствами	—	—	2,8	2,2	3,2

¹ Ориентированными фундаментальными исследованиями, поддерживаемыми РФФИ, являются поисковые исследования фундаментального характера, в которых высока вероятность получения результатов, имеющих практические приложения.

Окончание табл. 30.5

1	2	3	4	5	6
Экстренная поддержка научных исследований	—	—	—	3,3	2,3
Молодежные конкурсы	—	—	—	1,0	4,5
Накладные расходы	3,3	3,0	2,7	2,7	3,6
Всего:	100%	100%	100%	100%	100%

Источник. РФФИ и Поиск. 25 января 2008 г. С. 7.

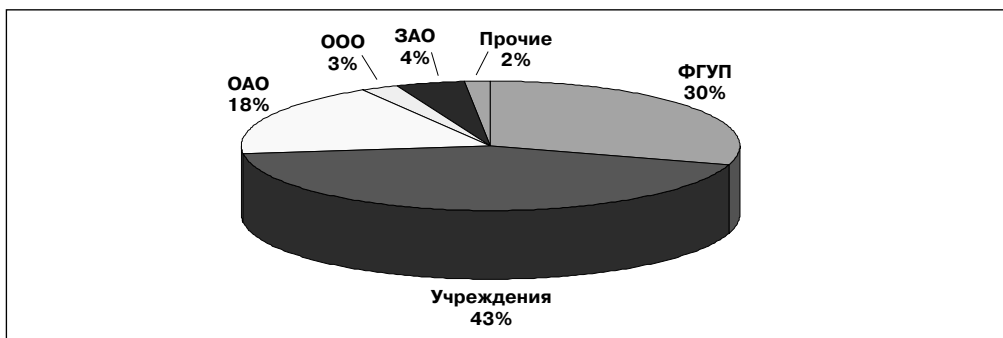
Поскольку рост числа инициатив со стороны фондов не сопровождался адекватным увеличением их бюджетов, то возможности фондов по реализации каждой из программ оказались ограниченными. Вместе с тем именно благодаря тому, что фонды пытались решать широкий круг проблем и удовлетворять первоочередные потребности в сфере науки, они получили широкую известность и признание в научном сообществе. Показатель наличия грантов РФФИ и РГНФ является одним из критериев оценки научного уровня коллектива и организации в целом. Он учитывается при аттестации научных работников и лабораторий, а также принимается во внимание рядом зарубежных фондов при оценке потенциальных заявителей. Такая значимость грантов отчасти объясняется тем, что, несмотря на все несовершенство экспертных процедур отбора проектов и действия в Фондах, как и в других государственных ведомствах, фактора лоббирования, принятая там система поддержки зарекомендовала себя как наиболее «прозрачный» из всех действующих механизмов финансирования науки¹, благодаря чему поддержку могут получить перспективные проекты независимо от ведомственной принадлежности и административной позиции заявителей.

30.3. Организационное реформирование государственного сектора науки

В состав государственного сектора науки входят организации 6 государственных академий, в первую очередь РАН и РАМН, государственные вузы, проводящие научные исследования, ведомственные научные организации, которые могут быть в организационно-правовой форме учреждения или государственного унитарного предприятия. В рассматриваемый период устойчивыми темпами шел прирост организаций академической науки за счет дробления крупных организаций на более мелкие и создания новых организаций, особенно в региональных отделениях РАН. Одновременно сокращалось число вузов, проводящих научные исследования.

Несмотря на то что основным критерием отнесения организаций к государственному сектору науки является форма собственности и организационно-правовая форма научной организации, данные по этим параметрам регулярно не собираются. В 2002 г. Госкомстат единственный раз представил сведения о распределении организаций, выполняющих исследования и разработки, по организационно-правовым формам (рис. 30.1), проведя единовременную инвентаризацию научных организаций.

¹ Исследования и опросы, на основании которых сделан данный вывод, подробно рассмотрены в: Дежина И. Вклад международных организаций и фондов в реформирование науки в России. Научные труды ИЭПП № 91Р. М.: ИЭПП, 2005.



Источник. Наука России в цифрах. 2003: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2003. С. 21.

Рис. 30.1. Распределение организаций, выполняющих исследования и разработки, по организационно-правовым формам

Эти данные свидетельствуют о том, что сфера науки представлена в основном организациями, действующими в организационно-правовых формах государственных учреждений и государственных унитарных предприятий. В количественном отношении учреждения преобладают, однако наибольший объем бюджетного финансирования направляется в унитарные предприятия, так как они обычно являются более крупными организациями.

Характерной чертой процесса организационного реформирования науки была его ведомственная разобщенность. В 2000—2003 гг. каждое из ведомств разрабатывало собственные планы реформ, однако они практически не были реализованы.

В академическом секторе все изменения не выходили за рамки традиционных преобразований (открытие новых научных организаций, слияния/поглощения научных организаций, развитие различных форм сотрудничества с вузами и организациями прикладной науки). Суммарным итогом стал рост числа академических организаций и одновременно — сокращение численности занятых в них работников.

Политика Министерства образования была в первую очередь направлена на усиление науки в вузах, в том числе через преобразование НИИ вузов в структурные подразделения. Согласно утвержденному Министерством порядку, НИИ при вузах теряли юридическую самостоятельность и становились структурными подразделениями высших учебных заведений. В ряде случаев сотрудники и оборудование распределялись по действующим кафедрам вузов. Практика присоединения НИИ к вузам показала, что наука иногда «растворялась» в вузе, и суммарный потенциал не усиливался, а наоборот, ослабевал. Одна из причин такого положения, по-видимому, состоит в том, что для большинства вузов экономически наиболее выгодным является оказание платных образовательных услуг, доходы от которых значительно выше, чем от научной работы.

Министерство промышленности, науки и технологий разрабатывало наиболее масштабный план по изменению сети научных организаций, который охватывал не только отраслевые и ведомственные организации, но также вузы и академические НИИ. Предполагалось сократить число бюджетных учреждений, подведомственных государственным академиям, и одновременно увеличить количество бюджетных учреждений, подчиняющихся различным ведомствам, а также вузов, получающих бюджетное финансирование на основе тематического плана и зада-

ний Министерства образования для выполнения исследований и разработок. Планировалось также введение новой формы некоммерческой организации, однако перевести в этот статус собирались не более 25—50 организаций. Все остальные бюджетные учреждения должны были подлежать приватизации в той или иной форме. Однако четких критериев для определения того, какие организации следует оставить в организационно-правовой форме бюджетных учреждений, выработано не было. Согласования были затянуты, и в итоге сложившаяся организационная структура не претерпела изменений.

В 2004—2007 гг. стал формироваться единый подход к реформе госсектора науки. После проведения в стране в 2004 г. административной реформы и появления нового Министерства образования и науки было разработано несколько «зонтичных» концепций, а также более детальные планы организационных изменений в академическом и вузовском подсекторах госсектора науки. Для вузовского сектора появилась концепция инновационных вузов и федеральных университетов, и ее реализация началась в 2006 г.

Инициативу по выбору инновационных вузов можно считать своевременной. Рынок труда становится все более динамичным, поэтому потребность в специалистах с новыми компетенциями постоянно увеличивается. Растущие претензии работодателей к качеству образования повысили роль и значение научных исследований в вузах. Вузы, по оценкам работодателей, выпускали специалистов с удовлетворительным уровнем базовых знаний, слегка устаревшими знаниями по специальности и практически отсутствующими компетенциями (т. е. способностями практически применять полученные знания, коммуникативными навыками, навыками командной работы, способностями к самообучению)¹.

В конкурсе инновационных проектов вузы имели возможность заявить о своих новаторских идеях и разработках, которые впоследствии могут быть распространены более широко в системе высшего образования. При этом вузы должны были найти способы эффективной интеграции образования и науки, наладить связи с бизнес-сообществом, внедрить новые технологии образования. На основе открытого конкурса было выбрано 57 вузов, которые получили от 200 млн до 1 млрд руб. бюджетных средств на реализацию инновационных образовательных программ. Первые 17 проектов завершились в 2007 г., остальные 40 должны закончиться в 2008 г. Пока оценки эффективности инновационной образовательной программы не было проведено, а выборочные исследования в вузах «первой волны» показали, что эффективность поддержки очень различается и зависит от первоначального положения вуза и принятой программы развития. Однако в целом все вузы — участники данной инициативы — приобрели опыт проектного управления, которого в большинстве своем не имели ранее.

Для академического сектора науки Министерство образования и науки совместно с Президиумом РАН разработало «Программу модернизации структуры, функций и механизмов финансирования РАН и других академий»². В данном документе был предложен комплекс мер по повышению эффективности академического сектора науки. В их числе — составление рейтинга академических научных

¹ По данным исследования аналитического центра «Эксперт» «Вузы и работодатели о выпускниках и реформе высшей школы», проведенного в 2005 г. в партнерстве с Благотворительным фондом Владимира Потанина, компаниями «РУСАЛ» и АФК «Система» (Эксперт, № 4).

² Программа одобрена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол № 4/04 от 11 октября 2005.

организаций на основе набора количественных индикаторов, поддержка лучших институтов за счет дополнительного бюджетного финансирования, создание системы управления не используемым в научной работе имуществом, а также разработка мер по дополнительному пенсионному обеспечению ученых.

Вместе с тем фактически организационное реформирование академической науки началось не с ревизии подведомственных организаций, а с уточнения организационно-правового статуса и функций РАН и отраслевых академий. В 2007 г. правительство утвердило новый Устав РАН¹, который Академия должна была принять в связи с изменениями в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике»².

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 правительство будет предоставлять субсидии из федерального бюджета на реализацию программы фундаментальных научных исследований. Кроме того, РАН и подведомственные ей организации смогут открывать счета в кредитных организациях. 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 ведомств³. 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 перестают быть бюджетными учреждениями и приобретают новый статус «учреждения РАН» (УРАН). УРАН отвечают по своим обязательствам денежными средствами и имуществом, приобретенным ими за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности. При недостаточности у УРАН 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, реструктуризирован аппарат Президиума РАН и произведен ряд других административно-хозяйственных преобразований.

¹ Утвержден постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. № 785.

² Согласно вступившим в действие в декабре 2006 г. поправкам, Устав РАН принимается общим собранием РАН и утверждается Правительством РФ, а президент РАН избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ.

³ Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию. 30 ноября 2007 г. (<http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml>).

В отношении организаций прикладной науки не было предпринято конкретных действий, и даже подходы к реформированию еще до конца не структурированы. Правительство в лице Министерства образования и науки признало, что таких организаций в госсекторе пока слишком много, у них нет четких приоритетов в проведении прикладных исследований, отчасти потому, что государство и не ставило перед ними никаких конкретных задач¹. В связи с этим предполагается провести ревизию организаций, в первую очередь имеющих статус государственных научных центров. Одновременно планируется присуждение новых статусов (пересмотр системы государственных научных центров) и создание новых организаций (национальных лабораторий, федеральных центров науки и высоких технологий). Идея состоит в том, чтобы сохранить лишь самые жизнеспособные организации отраслевой науки в форме некоммерческих организаций, а остальные акционировать. Однако если в отраслях нет потребности в услугах таких институтов, то акционирование приведет к их фактической ликвидации. Соответственно, приватизация, скорее всего, не станет стимулом развития внутрифирменной науки, а усилит диспропорциональность проводимых исследований, усугубив «провал» в области прикладной науки.

В качестве принципиально нового направления организационного реформирования науки можно также рассматривать создание в 2007 г. государственной корпорации нанотехнологий («РоснаноТех»)². Для ее работы правительство выделило 130 млрд руб.³, которые уже перечислены на счет корпорации. Эти средства превышают годовые объемы финансирования нанотехнологий в большинстве развитых стран мира, в то время как бюджетные ассигнования на науку в этих странах выше, чем в России.

Столь значительные объемы финансирования нанотехнологий в России — фактор, безусловно влияющий на соотношение и возможные темпы развития различных областей исследований. По оценкам экспертов, около 700 организаций в стране занимаются нанотехнологиями⁴. Все большее число ученых, коллективов и научных организаций позиционирует себя в качестве активно реализующих исследования в области нанотехнологий. Аналогичная картина прослеживается и в вузах — там, кроме этого, начинают модифицировать курсы и программы по нанотехнологической тематике.

За рубежом не только массивные вложения в НИОКР и строительство инфраструктуры определяют успех развития нанотехнологий. Изучение опыта наиболее продвинутых в этой области стран показывает, что создание сетевых структур (а нанотехнологический проект в России, по утверждению руководства Минобрнауки, это как раз проект сетевой), как правило, финансируется на паритетных началах с бизнесом. В России на сегодняшний день позиция бизнеса неясна, и, скорее всего, если судить по отзывам чиновников и экспертов, имеющих отношение к развитию российской нанотехнологической инициативы, — он за-

¹ Выступление Ливанова Д.В., директора Департамента государственной политики в сфере науки, инноваций и интеллектуальной собственности Министерства образования и науки на заседании круглого стола Центра «Открытая экономика» на тему «Прикладная наука: структура, управление, финансирование». Москва, 17 июня 2005 г.

² Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

³ Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2007 г. № 1687-р «О переводе в ноябре 2007 г. средств Стабилизационного фонда РФ».

⁴ Оценка Нарайкина О., первого заместителя директора РНЦ «Курчатовский институт». Поиск, 26 октября 2007. С. 7.

нял пассивно-выжидательную позицию¹. Таким образом, модель, которая начала реализовываться, это модель «технологического толчка», когда финансируется создание новых разработок и продуктов, а потом идет поиск путей их коммерциализации либо предпринимаются попытки реализовать уже созданные разработки. При таком подходе наиболее вероятным потребителем потенциальных результатов российских НИОКР может стать зарубежный бизнес.

«РоснаноТех» 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 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 января 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 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Таким образом, «РоснаноТех» наделен широкими полномочиями в области расходования бюджетных средств, включая возможность реализации за их 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 когда лоббирование и коррупция представляют собой серьезные препятствия реализации многих государственных инициатив в науке. Важными параметрами управления в таких условиях являются организация контроля и координации — в той мере, в какой это позволяет законодательство в отношении «РоснаноТеха».

¹ См., например, интервью с Нарайкиным О., первым заместителем директора Курчатовского института (Поиск, 26 октября 2007. С. 7) и с академиком Велиховым Е., президентом Курчатовского института (Поиск, 20 июля 2007. С. 7).

Некоторые эксперты считают, что создание Корпорации «РоснаноТех» — это принципиальное политическое решение о формировании нового государственного сектора науки, в том числе фундаментальной¹, в определенной мере 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 стоит отметить, что переориентация научного комплекса на развитие работ в области нанотехнологий несет в себе угрозы, так как жестко перекраивает структуру поля научных исследований и происходит в условиях отсутствия в стране развитого высокотехнологичного производства.

Таким образом, в течение 2000—2007 гг. основное внимание правительства было сосредоточено на изменении количественных параметров государственного сектора науки. Не был определен состав функций, которые должен выполнять этот сектор в новых условиях. На государственном уровне также не было четко сформулировано, на решении каких задач должен быть сосредоточен потенциал обновленного госсектора науки.

При проведении организационных изменений преобладал «секторальный» подход, который оправдан лишь отчасти. С одной стороны, он позволяет учесть специфику различных видов исследований (фундаментальных, прикладных). С другой стороны, при таком подходе игнорируются связи, существующие между различными видами исследований и влияющие друг на друга. В частности, при реструктуризации по ведомственному принципу сложно учесть, каким образом сокращение организаций прикладной науки повлияет на положение и работу организаций, выполняющих преимущественно фундаментальные исследования, а также определить, какими должны быть преобразования с учетом внешних условий (например, степени развития внутрифирменной науки).

30.4. Кадровая политика в науке

Кадровая ситуация в науке несколько различалась в начале и в конце рассматриваемого периода. В 1999—2001 гг. наблюдался единственный за весь постсоветский период прирост численности научных кадров, вызванный экономическим кризисом 1998 г. Затем вновь начался отток кадров из науки, который продолжается и в настоящее время.

Вместе с тем качественные характеристики научных кадров ухудшались на протяжении всего рассматриваемого периода. Продолжался отток молодых исследователей из науки, как правило, после защиты диссертации, возрастал средний возраст занятых в науке. Несмотря на то что удельный вес молодых в возрасте до 29 лет постоянно увеличивался, одновременно сокращалась группа исследователей среднего возраста (от 30 до 50 лет), что означало кратковременность пребывания молодежи в научных организациях и вузах (табл. 30.6).

¹ Салтыков Б. Укрощение строптивой // Независимая газета, 11 июля 2007 г. (http://www.ng.ru/science/2007-07-11/13_ukroshenie.html).

Таблица 30.6

Динамика возрастной структуры исследователей

Год	до 29 лет	30—39 лет	40—49 лет	50—59 лет	60 лет и старше	Всего
2000	10,6	15,6	26,1	26,9	20,8	100
2002	13,5	13,8	23,9	27,0	21,8	100
2004	15,3	13,0	21,9	27,8	22,0	100
2006	17,0	13,1	19,0	27,8	32,1	100

Источники: Наука в Российской Федерации: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. С. 35; Наука России в цифрах — 2005: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 63; Наука, технологии и инновации. 2007: Краткий стат. сб. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 17.

Можно отметить и положительное изменение: «утечка умов» за рубеж в начале 2000-х годов сократилась и стала трансформироваться в маятниковую миграцию, при которой исследователи работают в течение определенного времени (в среднем около 3 месяцев в год) за рубежом, занимаясь там, в основном, экспериментальной работой. К 2007 г. возникло новое явление — «частичного возвращения» когда-то уехавших ученых. Примечательно то, что среди возвратившихся в Россию было несколько известных ученых. Более того, оказалось, что в ряде областей исследований число российских ученых, возвращающихся для работы в Россию, вдвое больше, чем количество групп (лабораторий), которые для них могут быть созданы¹.

Постепенно возникло несколько оригинальных инициатив по «частичному возвращению», которые реализуют отдельные научные организации и лаборатории. Пока их масштабы очень скромные. Среди наиболее примечательных — опыт нижегородского Института прикладной физики РАН по созданию так называемых «зеркальных лабораторий»². В данном случае в России создается лаборатория, аналогичная зарубежной, под руководством соотечественника, проживающего за рубежом. 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, развития международных связей.

Государственная кадровая политика не отличалась разнообразием. Основные ее цели и применявшиеся меры систематизированы в табл. 30.7.

Таблица 30.7

Цели и мероприятия государства в области кадровой политики

Цели государственной политики	Меры
1	2
Сохранение научных кадров	Надбавки за ученые степени и звания Надбавки ученым, занимающим административные позиции

¹ Речь идет о программе РАН по микробиологии. *Межников А., Синельникова К.* В помощь желторотикам // Независимая газета — наука, 25 июля 2007 г. (http://www.ng.ru/science/2007-07-25/13_zheltorotiki.html).

² *Семьянов А.* «Возвращение мозгов»: тактика зеркальных лабораторий (http://opec.ru/analyze_doc.asp?d_no=63767).

Окончание табл. 30.7

1	2
Привлечение молодежи в науку	Надбавки, гранты, премии и стипендии молодым ученым и аспирантам Предоставление жилья молодым семьям Отсрочки от службы в армии для аспирантов очного отделения Освобождение кандидатов наук от службы в армии
Сокращение и предотвращение «утечки умов»	Надбавки, гранты и премии ученым
Обеспечение качества кадрового потенциала науки	Пересмотр процедур присвоения ученых степеней и званий в сторону более жестких требований к качеству научной работы Введение пилотной системы оплаты труда в РАН, предусматривающей дифференцированную оплату в зависимости от результатов работы ученых

В 1999—2001 гг. основное внимание уделялось привлечению в науку молодых — в основном за счет введения различных доплат и стипендий. Специальные конкурсы для молодых исследователей проводились в РАН, РФФИ и РГНФ выделяли гранты для молодых в составе научных проектов, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере предоставлял конкурсные стипендии студентам, участвующим в работе малых инновационных предприятий. Началось выделение конкурсных стипендий и в некоторых регионах. Кроме того, в этот период для всеобщего обсуждения был опубликован проект «Концепции государственной поддержки талантливой научной молодежи и развития кадрового потенциала российской науки». Подход государства состоял в том, чтобы поощрять отдельные категории и возрастные группы работников, не меняя условия научной деятельности в целом.

В следующий период, начавшийся в 2002 г., спектр целей в области кадровой политики расширился, и кадровый вопрос был включен в число стратегически важных. Практические меры, однако, изменились только с точки зрения роста размеров предоставляемых государственных грантов и конкурсных премий, однако идеология кадровой политики осталась прежней. Более серьезные изменения начали происходить в 2006 г., когда правительство обратило внимание на необходимость обеспечения не только количества, но и качества научных кадров, и началась разработка соответствующих мер.

Первым шагом стало введение в системе РАН новых принципов оплаты труда научных работников. Эти принципы предусматривают оценку институтов по ряду критериев, по итогам которой общее сокращение численности занятых в академическом секторе должно составить за 2006—2008 гг. около 20%¹. За счет таких изменений, а также запланированного роста расходов на гражданскую науку средняя заработная плата ученых академического сектора науки должна возрасти в среднем до 30 тыс. рублей в месяц. Из них гарантированными являются 50% данной суммы, а остальное должно складываться из различного рода надбавок, размер которых зависит от результативности труда ученого. Величина стимулирующей

¹ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 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».

надбавки определяется путем подсчета и суммирования ряда показателей, в том числе таких, как публикационная активность, число полученных патентов, число и объем монографий, участие в конференциях, разработка научно-образовательных курсов и подготовка кадров высшей квалификации. Двухлетний опыт применения данной системы показывает, что использование жестких количественных показателей не вполне отражает реальный вклад ученых в научную работу и в то же время приводит к некоторым перекосам. Количественные показатели становятся самоцелью, и происходит подмена реальной работы задачей по встраиванию в систему критериев, т. е. целью становится обеспечение показателей, а не результатов. Принятая методика привела также к появлению различных ухищрений, направленных на повышение итогового показателя (выступление на конференциях с практически одним и тем же докладом, интенсивное чтение лекций по тематике, формально соответствующей профилю института, наращивание числа публикаций за счет сокращения их объема и т. п.). Она не учитывает уровень включенности ученого в выполнение контрактов и грантов и, таким образом, не стимулирует поиск каких-либо внебюджетных источников финансирования, а ориентирует исключительно на выполнение бюджетных тем. В результате сильному ученому становится выгодно работать в слабом коллективе, поскольку в этом случае его бюджетная надбавка будет существенно выше.

Данная система была введена до того, как было подготовлено Положение об аттестации научных работников, в котором должны указываться квалификационные критерии соответствия занимаемым должностям. Без механизма аттестации, сменяемости руководителей и конкурса на научные должности пилотная система оплаты труда не может быть достаточно эффективной.

В 2006—2007 гг. обсуждался также проект ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009—2013 гг.». Данная программа представляет собой попытку правительства комплексно подойти к решению кадровой проблемы и состоит из трех содержательных блоков, нацеленных на решение следующих задач:

- 1) подготовка и закрепление кадров в сфере науки, образования и высоких технологий;
- 2) популяризация научной профессии среди школьников;
- 3) материальное обеспечение государственной системы подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Анализ основных положений программы позволяет сделать вывод, что ряд проблем, которые необходимо решать для того, чтобы создать условия для реализации полноценной научной карьеры, в ней не затронуты. Это — жилищная проблема для молодых ученых, проблема подготовки новых лидеров — научных менеджеров (для решения которой целесообразно финансировать проекты, где научными руководителями являются молодые ученые, и под их реализацию выделять оборудование и помещения).

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.

Вместе с тем указанная ФЦП по сравнению 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);
- увязывание кадровых проблем с состоянием материальной и информационной базы науки и выделение средств на их обновление;
- привлечение зарубежных специалистов (в том числе и уехавших ранее соотечественников) к сотрудничеству в области образования на территории России.

На правительственном уровне планируются и другие меры для того, чтобы привлечь ученых из-за рубежа — в 2007 г. был создан некоммерческий Фонд «Русский мир», учредителями которого стали МИД РФ и Минобрнауки¹. Согласно Уставу Фонда, одной из его задач является содействие возвращению эмигрировавших за границу россиян на Родину². Программы возвращения ученых Фондом еще не разработаны, и если принять во внимание имеющийся зарубежный опыт³, то следовало бы финансировать создание самостоятельных лабораторий, в которых бы работали возвратившиеся из-за рубежа ученые. Другой возможный подход — финансирование из средств Фонда проектов, возглавляемых вернувшимися учеными, которые будут выполняться в существующих институтах и вузах. При этом полное возвращение ученого не должно быть обязательным условием — проектная поддержка может предусматривать развитие «маятниковой» миграции.

Анализ эволюции государственной кадровой политики в сопоставлении с изменениями, происходившими в численности и структуре научных кадров, позволяет сделать вывод, что она строилась исходя из ряда предпосылок, которые можно признать ошибочными:

- не принималась во внимание динамика «протекания» кадров, особенно молодежи, через научную сферу;
- игнорировалась необходимость поддержки разных категорий работников науки, внимание уделялось только научным кадрам;
- преувеличивалась роль надбавок и доплат, и недооценивались другие факторы, определяющие привлекательность науки как сферы деятельности.

Соответственно, базирующиеся на данных предпосылках меры не могли серьезно способствовать улучшению кадровой ситуации.

Выводы: основные препятствия реформированию науки в России

Основными направлениями реформ в области науки были:

- введение новых механизмов финансирования науки (развитие проектного и грантового финансирования);
- постепенное наращивание бюджетных ассигнований на науку;
- попытки реформирования государственного сектора науки;

¹ Указ Президента РФ от 21 июня 2007 г. № 796 «О создании Фонда “Русский мир”».

² <http://www.russkiymir.ru/ru/about/ceci/>

³ Аналогичные фонды есть в Израиле и Китае.

- реализация мер по восстановлению кадровой структуры и преемственности в науке.

Цели государственного регулирования формулировались достаточно адекватно, но главные проблемы возникали на этапе разработки подходов и мер по достижению целей. Серьезные проблемы возникли при разработке подходов к организационным преобразованиям в госсекторе науки. Государственное регулирование опиралось на старые методы и потому стремилось сохранить функции жесткого контроля над наукой и ее результатами. Все преобразования осуществлялись по ведомственному принципу, отсутствовала единая политика, не было разработано системного видения модели государственного сектора науки, его целей и задач. При реализации кадровой политики игнорировалась необходимость поддержки разных категорий занятых, преувеличивалась роль надбавок и доплат при неизменно низкой базовой заработной плате и др.

Более успешным было совершенствование форм и инструментов финансирования в части постепенного отхода от базовой поддержки научных организаций, однако возросшее по своим масштабам конкурсное финансирование пока сильно подвержено лоббированию и отчасти монополизировано.

В итоге сохраняющееся преобладание государственного сектора в науке обуславливает те же слабости, которые характерны для государственного сектора экономики в целом. В первую очередь это касается отсутствия конкурентных механизмов и высокой инерции данной сферы. Последние, в свою очередь, ослабляют эффективность вновь вводимых мер государственного регулирования (различных форм финансирования исследований, организации системы оплаты труда, кадровой политики).

Подводя итоги, можно выделить блок проблемных аспектов политики государственного регулирования, которые проявлялись на протяжении всего периода экономических реформ:

- отсутствовала системность и последовательность в практике государственного регулирования;
- не проводилась регулярная оценка и по ее результатам корректировка реализуемых инициатив;
- искажения происходили из-за несовершенной организации управления, отсутствия координации при принятии решений, в том числе межведомственной.

Единой политики в отношении науки не было, а реализовывался набор мер, которые в разные периоды времени были более или менее адекватны целям ее реструктуризации и реформирования.

Глава 31

Здравоохранение: риторика и реалии государственной политики

На протяжении последних лет улучшение здравоохранения декларируется в качестве приоритетной задачи государства. Каким же было реальное содержание проводимой государством политики в области организации и финансирования здравоохранения в период с 2000 г.? Какие изменения происходили в деятельности медицинских учреждений и показателях состояния здоровья населения? Эти вопросы являются предметом рассмотрения в данном разделе.

Можно выделить следующие наиболее важные *направления изменений в системе здравоохранения* в анализируемый период:

- улучшение демографических показателей;
- продолжающийся рост общей заболеваемости;
- замещение бесплатной медицинской помощи платными услугами;
- проведение государством политики селективного финансирования проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи населению;
- рост регионального неравенства в финансировании здравоохранения;
- сокращение различий между территориальными моделями обязательного медицинского страхования.

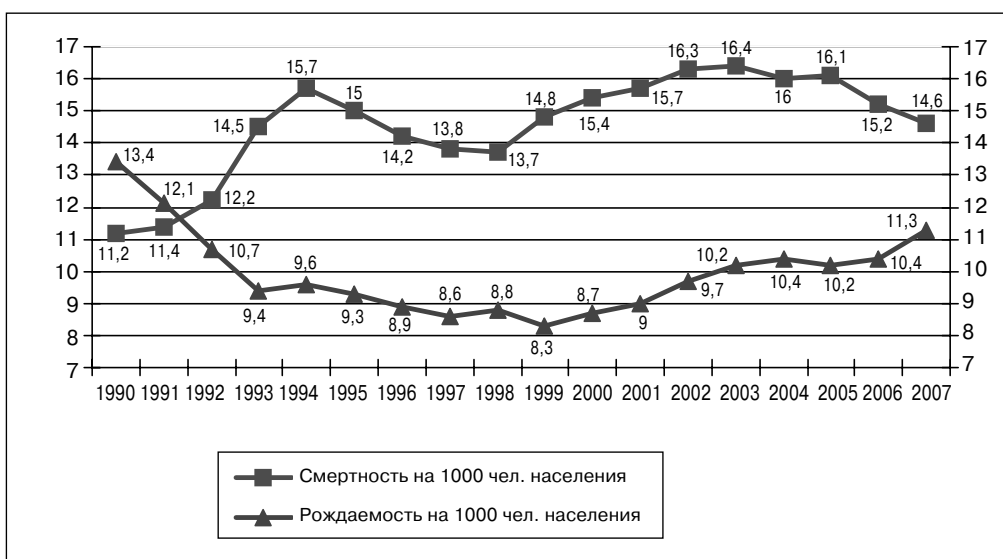
Рассмотрим эти направления изменений подробнее.

31.1. Изменения в показателях состояния здоровья населения

В 1990-х и начале 2000-х годов динамика демографических показателей была в целом неблагоприятной (рис. 31.1). Смертность населения достигла абсолютного максимума в 2003 г. — 16,4 на 1000 чел., но с 2004 г. обозначилась тенденция к сокращению этого показателя, а в 2006—2007 гг. он снизился на 9%. В последние два года коэффициент рождаемости увеличился на 11% (в том числе в 2007 г. — 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, в частности, расширение круга получателей и увеличение размеров ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, установление компенсационных выплат родителям на содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении, предоставление материнского капитала в размере 250 тыс. руб. для женщин, рождающих второго ребенка.



Источники: Росстат; Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 31.1. Рождаемость и смертность в России в 1990—2007 гг.

По всей видимости, первая из перечисленных мер могла оказать 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%. Она превысила 10%-й порог, который, судя по исследованиям в европейских странах, считается значимым для принятия решения о рождении детей в семьях, отказывавшихся от этого вследствие материальных трудностей¹.

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 в последние два года государство усилило борьбу с реализацией суррогатного алкоголя, и произошло сокращение потребления алкоголя населением. Между тем алкоголизм является одной из главных причин высокой смертности мужчин в нашей стране².

Необходимо также отметить, что средний уровень душевых доходов домохозяйств именно с 2006 г. превысил в реальном выражении уровень доходов до начала рыночных реформ³. Можно предположить, что этот фактор, а также продолжающийся экономический рост, сокращение безработицы и, соответственно, снижение уровня депрессии для части категорий населения оказали влияние на уменьшение смертности.

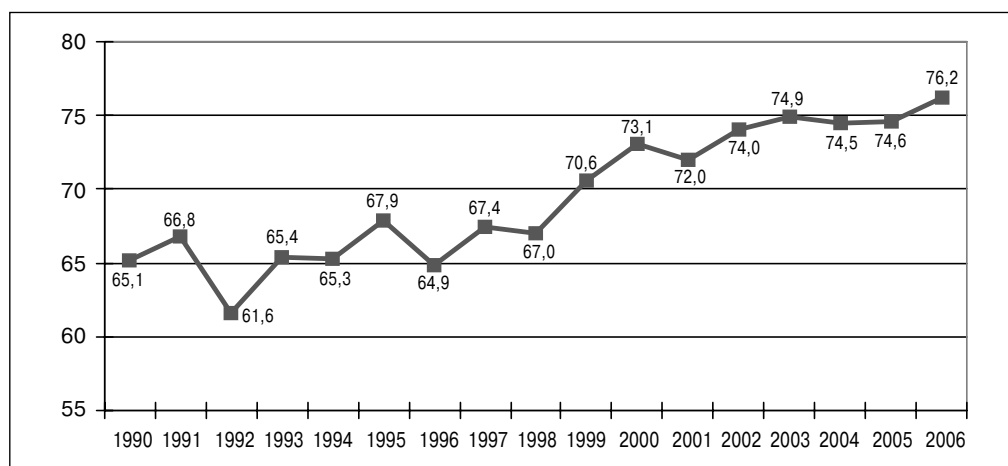
¹ Овчарова Л.Н., Пишняк А.И., Попова Д.О. Новые меры поддержки материнства и детства: рост уровня жизни семей с детьми или рост рождаемости? Анализ мер поддержки материнства и детства, внедренных в 2007 г. в Российской Федерации. М.: ЮНИСЕФ, 2007. С. 18—19.

² Алкогольная катастрофа и возможности государственной политики в преодолении смертности в России. Отв. ред. Д.А. Халтурина, А.В. Коротаев. М.: Ленанд, 2008.

³ 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 уровень смертности в нашей стране в 1,7 раза выше, чем в странах Западной Европы и в 1,4 раза, — чем в странах Центральной и Восточной Европы. Преодоление этого разрыва потребует значительных усилий и времени.

В последние годы происходят позитивные изменения в динамике показателей младенческой и материнской смертности, заболеваемости некоторыми болезнями: туберкулезом, заболеваниями, передаваемыми половым путем, инфекционными заболеваниями и др. Вместе с тем сохраняется тенденция увеличения общей заболеваемости населения (рис. 31.2), поэтому пока нельзя говорить, что состояние здоровья населения в целом стало улучшаться.



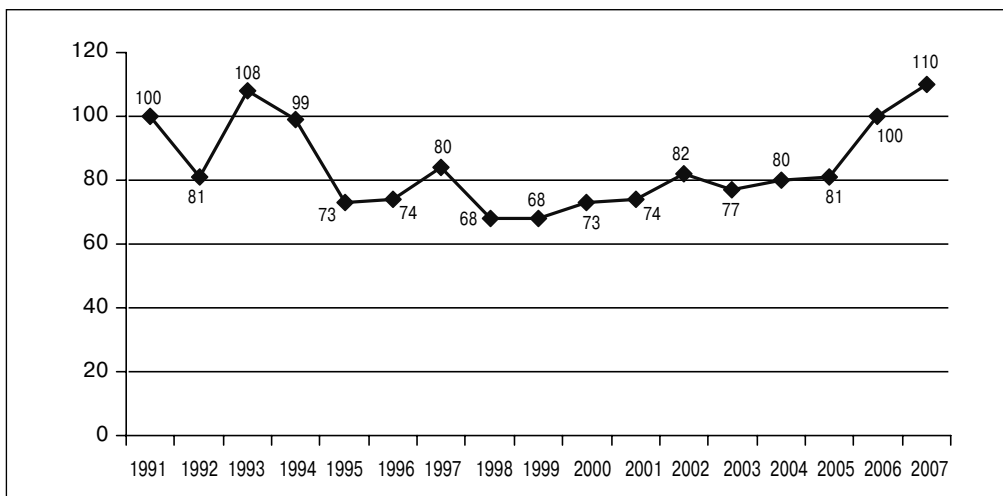
Источник. Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 31.2. Общая заболеваемость населения в России в 1990—2006 гг. (на 100 чел.)

31.2. Замещение бесплатной медицинской помощи платными услугами

31.2.1. Государственное финансирование здравоохранения

Размеры государственного финансирования здравоохранения, сократившиеся более чем на 1/3 в 1990-е годы, начали увеличиваться с 2000 г., но лишь в 2006 г. в реальном выражении достигли уровня 15-летней давности (рис. 31.3). В то же время государственные гарантии, как и в советское время, предусматривают, что оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должно быть бесплатным для населения, и не определяют объем таких гарантий для отдельного гражданина. Для таких гарантий имманентно расхождение между ожидаемыми населением объемами их предоставления и реальными возможностями государства. Это расхождение при сократившемся государственном финансировании трансформируется в разрыв между декларируемыми и реальными экономическими условиями получения медицинской помощи.



* Расходы из государственного бюджета и платежи на обязательное медицинское страхование работающих граждан.

** До 2002 г. — расходы на здравоохранение и физическую культуру, с 2002 г. — расходы на здравоохранение.

Источник. Расчеты по данным Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Рис. 31.3. Расходы государства* на здравоохранение** в реальном выражении (1991 = 100 %)

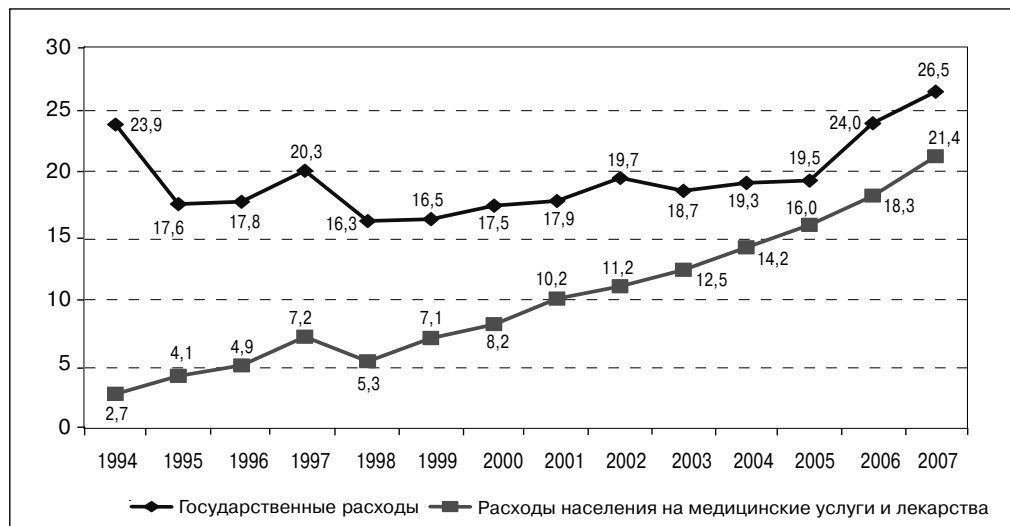
Увеличивая бюджетное финансирование здравоохранения, государство уменьшило с 2005 г. базовую ставку социального налога, в том числе в части, направляемой в фонды ОМС — с 3,6 до 2,8% от фонда заработной платы. Это мотивировалось задачами сокращения налоговой нагрузки на экономику. Но в результате такого решения объем платежей на обязательное медицинское страхование работающего населения в реальном выражении сократился в 2005 г. на 14% по сравнению с 2004 г. Потери были компенсированы ростом бюджетного финансирования здравоохранения за счет общего налогообложения. В последующие годы базовую ставку социального налога в части, направляемой на ОМС, стали увеличивать: с 2006 г. — до 3,1%, а с 2009 г. — до 5,1%.

В целом с 2000 по 2007 г. совокупные расходы государства на здравоохранение выросли в реальном выражении в 1,6 раза, причем наиболее масштабным было увеличение государственных расходов в 2006—2007 гг. — на 36% в реальном выражении. В 2007 г. они достигли 1012 млрд руб., или 3,1% ВВП. Это сопоставимо с уровнем расходов стран с близким размером подушевого ВВП, но недостаточно для обеспечения населению широких гарантий бесплатной медицинской помощи, существующих в нашей стране.

31.2.2. Расходы населения на здравоохранение

В 1990-е годы в условиях недостатка государственного финансирования здравоохранения часть расходов на медицинские нужды переместилась на население и работодателей. В 2000-е годы расходы населения на лекарственные средства и медицинские услуги устойчиво росли высокими темпами, которые не снизились, несмотря на рост государственного финансирования (рис. 31.4). В 2007 г. расходы

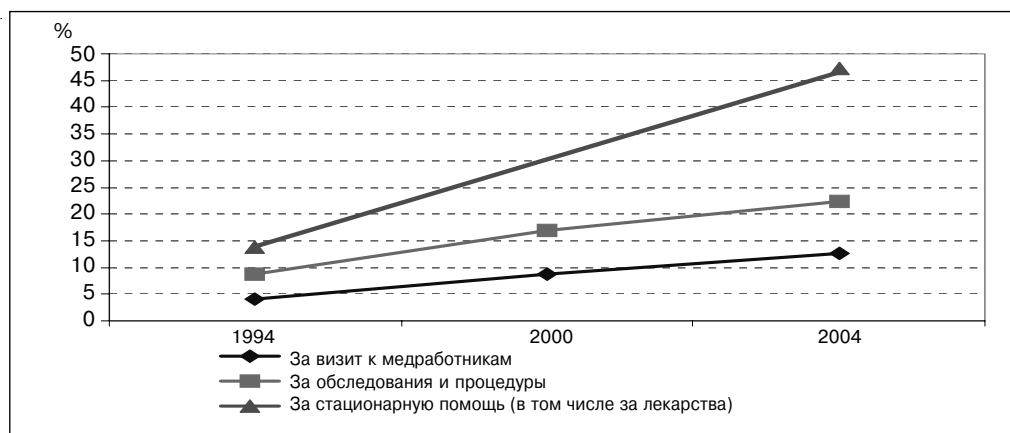
населения на эти цели (без учета неформальных платежей) составили 483 млрд руб., или 1,5% ВВП.



Источник. Расчеты по данным Росстата.

Рис. 31.4. Государственные и частные расходы на здравоохранение в ценах 1994 г., млрд руб.

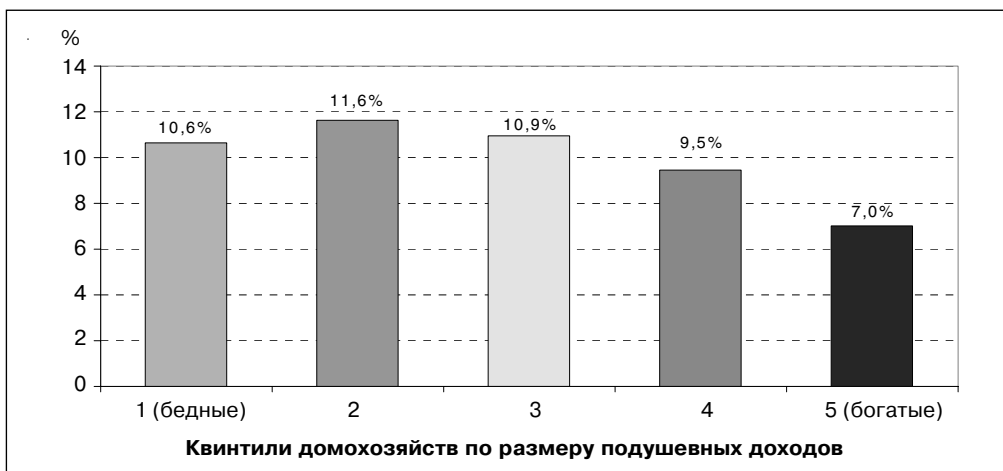
Доля пациентов, которые платят за получение медицинской помощи (за визит к медицинским работникам, за обследование и процедуры, за лечение в стационарах, в том числе за лекарства), по данным социологических исследований, за 10 лет выросла примерно в три раза (рис. 31.5).



Источник. Расчеты по данным РМЭЗ пятого (1994 г.), девятого (2000 г.), тринадцатого (2004 г.) раундов (Шишкин С.В., Бондаренко Н.В., Бурдяк А.А. и др. Анализ различий в доступности медицинской помощи для населения России. Аналитический доклад независимого института социальной политики. М., 2007. http://www.socpol.ru/research_projects/pdf/proj25_report_rus.pdf).

Рис. 31.5. Доля плативших за различные виды медицинской помощи в 1994, 2000 и 2004 гг.

Сложившаяся ситуация с финансированием здравоохранения характеризуется значительным неравенством в распределении бремени этих расходов между группами населения, различающимися по уровню дохода и месту жительства (рис. 31.6). По данным обследования НОБУС (2003 г.), у первых трех квинтильных групп населения по уровню доходов доля расходов на оплату медицинских услуг и лекарств в расходах на непродовольственные цели составила около 11%. Это в 1,5 раза выше, чем у самой обеспеченной группы населения.



Источник. Расчеты по данным Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), 2003 г. (Шишкин С.В., Бондаренко Н.В., Бурдяк А.Я. и др. Анализ различий в доступности медицинской помощи для населения России. Аналитический доклад независимого института социальной политики. М., 2007. http://www.socpol.ru/research_projects/pdf/proj25_report_rus.pdf).

Рис. 31.6. Средние доли расходов на лечение в доходах домохозяйств за вычетом расходов на питание, в месяц, по группам домохозяйств с разным уровнем подушевых доходов

31.3. Проведение государством политики селективного финансирования проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи населению

31.3.1. Необходимость реформы здравоохранения

Состояние российской системы здравоохранения характеризуется наличием глубоких проблем, решение которых требует масштабного реформирования этой отрасли. В числе этих проблем:

- несбалансированность государственных гарантий медицинской помощи с их финансовым обеспечением и связанное с этим нарастание платности услуг и неравенства в доступности медицинской помощи;
- низкий уровень материально-технического оснащения учреждений и недостаточная квалификация значительной части медицинского персонала;

- низкая эффективность действующей системы обязательного медицинского страхования (ОМС);
- ограниченные возможности для рационального привлечения личных средств населения;
- серьезные структурные диспропорции (слабое развитие первичной помощи, доминирование в системе больниц, излишние мощности медицинских учреждений и пр.);
- слабость экономической мотивации персонала и коррупция в медицинских учреждениях.

Решение этих проблем невозможно без глубоких институциональных преобразований. Обсуждение направлений необходимой реформы здравоохранения велось в Правительстве с 1997 г.¹ В программном документе, принятом в 2000 г. и определившем задачи социально-экономической политики на 10-летнюю перспективу, были декларированы задачи масштабной модернизации здравоохранения: завершение перехода к преимущественно страховой форме финансирования, изменения в механизмах финансирования страховщиков и медицинских учреждений в системе ОМС, направленные на повышение эффективности их деятельности, реструктуризация системы оказания медицинской помощи и др.² Но в первый срок президентства В.В. Путина активных действий по выполнению этих задач почти не предпринималось. Медицинская элита и полностью выражавшее ее интересы руководство Минздрава ни в каких серьезных преобразованиях не были заинтересованы. А политическое руководство страны, занятое более важными тогда проблемами государственного строительства, давления на отраслевые группы интересов не оказывало.

В 2004 г. политическая власть была консолидирована, и отношение политического руководства к состоянию здоровья населения и отрасли здравоохранения заметно изменилось. В послании президента Федеральному собранию в мае 2004 г. были обозначены ключевые направления модернизации здравоохранения:

- детализация гарантий бесплатной медицинской помощи на основе разработки стандартов медицинских услуг, включающих перечень лечебно-диагностических процедур и лекарств и минимальные требования к условиям оказания медицинской помощи;
- переход от сметного принципа содержания медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи, производимой в соответствии с принципами обязательного страхования;
- создание стимулов к развитию добровольного страхования.

Для решения этих задач Минздравсоцразвития РФ были разработаны проекты федеральных законов о государственных гарантиях медицинской помощи и об обязательном медицинском страховании и проект программы реструктуризации здравоохранения. Но эти документы так и остались не согласованными с другими министерствами: с осени 2004 г. Минздравсоцразвития сконцентрировался на процессе монетизации льгот и реформировании лекарственного обеспечения льготников.

¹ Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 г. № 1387.

² Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Одобрены в основном на заседании Правительства Российской Федерации 28 июня 2000 г.

В президентском послании от 24 апреля 2005 г. вновь была выражена озабоченность состоянием здравоохранения, однако было заявлено, что задачи по модернизации здравоохранения и образования должны решаться предельно аккуратно, а реорганизация ради реорганизации не должна становиться самоцелью.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008)¹ был перечислен целый ряд задач модернизации здравоохранения, среди которых можно выделить четыре главные направления его реформирования:

- 1) конкретизация государственных гарантий;
- 2) модернизация медицинского страхования;
- 3) реструктуризация системы оказания медицинской помощи;
- 4) реформа оплаты труда.

Масштабная реализация реформ в обозначенных направлениях так и не была начата, но политика государства в сфере здравоохранения активизировалась.

31.3.2. Создание системы дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий населения

Со второй половины 2004 г. в качестве приоритетной задачи социальной политики было выбрано проведение монетизации льгот. Составной частью этой кампании стало создание системы лекарственного обеспечения категорий населения, имеющих право на социальную поддержку за счет средств федерального бюджета. До 2005 г. право на полностью бесплатное обеспечение лекарствами имели участники войны, дети первых трех лет жизни, инвалиды I группы, дети-инвалиды в возрасте до 18 лет, неработающие инвалиды II группы, граждане, подвергшиеся радиации, и некоторые другие категории. Право на 50%-ю скидку предоставлялось пенсионерам, получающим пенсию в минимальных размерах, работающим инвалидам II группы, безработным инвалидам III группы и некоторым другим категориям населения. Льготы распространялись на медикаменты из ежегодного утверждаемого «Перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, изделий медицинского назначения и расходных материалов, применяемых при реализации государственных гарантий»².

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ упразднил предоставление лекарств с 50%-й скидкой, предоставив следующим категориям населения³ право на бесплатное лекарственное обеспечение:

- инвалиды войны и приравненные к ним категории;
- участники Великой отечественной войны и приравненные к ним категории;
- ветераны боевых действий;
- инвалиды и дети инвалидов;
- лица, подвергшиеся воздействию радиации.

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р.

² Документ разрабатывается Формулярным комитетом, созданным Минздравом России на основании отраслевого стандарта № 91500.05.0004-2002. В 2004 г. действовал Перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 20 марта 2003 г. № 357-р.

³ Указаны в ст. 6.1 и 6.7 Закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ и в Приложении № 1 к Порядку предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденному Приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2004 г. № 328.

Ранее обеспечение льготников лекарствами производилось субъектами РФ за счет субсидий из федерального бюджета и собственных бюджетов и организовывалось каждым регионом самостоятельно. Общий объем расходов на лекарственное обеспечение льготников составил в 2004 г. 7,9 млрд руб. Этих средств было недостаточно для удовлетворения насущных потребностей этих категорий в медикаментозном лечении. При этом даже выписанные рецепты не обеспечивались лекарствами в полном объеме: уровень обслуживания рецептов составлял 63%¹. В федеральном бюджете 2005 г. сумма расходов на оплату лекарственных средств льготникам была установлена в размере 50,8 млрд руб.

Новая система лекарственного обеспечения льготников получила наименование Программы дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи. Перечень лекарственных средств, предоставляемых льготникам, был существенно расширен². Принципиальные изменения произошли в механизмах финансирования лекарственного обеспечения льготников. Субъекты РФ были отстранены от выбора поставщиков и установления цен, им были оставлены лишь права определить сеть аптечных учреждений, через которые медикаменты предоставляются льготникам, и формировать запрос на необходимые лекарственные препараты. Выписка рецептов осуществлялась врачами государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений. Поставки лекарственных средств в регионы производили дистрибьюторские компании, отобранные Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор). Был также определен список производителей (импортеров) препаратов, включенных в вышеуказанный перечень. На основе переговоров с компаниями, заинтересованными во включении в список, были установлены предельные размеры цен, по которым они обязывались предоставлять лекарства уполномоченным дистрибьюторским компаниям. Оплата поставок производилась постфактум территориальными фондами ОМС за счет целевых средств, переданных им из Федерального фонда ОМС.

Главным изъяном внедренного механизма было отсутствие определенных в явном виде форм регулирования объемов потребления лекарственных средств. Ранее размеры выписки лекарственных средств предопределялись заранее размерами их закупок за счет выделенных целевых средств. Органы управления здравоохранением доводили до сведения каждого ЛПУ и, соответственно, каждого участкового врача объемы препаратов различных наименований, которые те могли выписать своим больным в течение каждого месяца. При новом механизме врачи получили право самостоятельно определять объемы выписываемых препаратов. Лимиты сверху не устанавливались. Отказ от применения других инструментов из арсенала методов фармацевтического менеджмента был вполне осознанным. Руководство министерства объясняло это желанием исчерпать отложенный спрос льготников на нужные им препараты и экспериментальным путем определить реальный объем потребностей льготников в лекарственном обеспечении. Демонстрировалась также уверенность в том, что предусмотренные федеральным бюджетом 2005 г. средства, превосходящие в 6,4 раза общий объем расходов на лекарственное обеспечение

¹ Здесь и далее использованы данные Минздравсоцразвития РФ (<http://www.mzsrif.ru>), если это особо не оговаривается.

² Перечень лекарственных средств для Программы дополнительного лекарственного обеспечения был утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 2 декабря 2004 г. № 296 и в последующем неоднократно дополнялся.

льготников в 2004 г., будут достаточными для удовлетворения потребностей этих категорий. Действительно, в 2005 г. выделенных средств хватило.

Согласно Закону № 122-ФЗ, льготники получили право самостоятельно выбирать с 2006 г. между получением услуг, включенных в набор социальных услуг, и получением денежной компенсации, равной стоимости набора. В годовом исчислении стоимость лекарственного обеспечения в составе набора социальных услуг равнялась 4200 руб. Фактическая стоимость отпущенных лекарственных средств на 1 человека в 2005 г. в среднем составила 2968 руб., так что для многих льготников выбор в пользу денег представлялся вполне оправданным. Доля выбравших деньги оказалась чрезвычайно велика — 48,6% всех льготников. В итоге численность получателей набора социальных услуг сократилась до 51,4% от численности граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (табл. 31.1).

Таблица 31.1

Показатели реализации Программы дополнительного лекарственного обеспечения граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи из федерального бюджета

	2005	2006	2007
Численность граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, млн чел. ^a	14,5	16,3	16,9
Всего получателей набора социальных услуг, млн чел. ^a	12,6	8,4	7,7
Доля получателей набора социальных услуг в численности граждан, включенных в Федеральный регистр, %	87,1	51,4	45,6
Стоимость набора социальных услуг на чел. в месяц, руб., в том числе на лекарственные средства, руб.	450 350	477 424	513 ^a 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. Первоначально установленный размер ассигнований Дополнительные ассигнования	48,3	29,1 10,0	34,9 22,0 ^b + 15,0
Итого:	48,3	39,1	71,9
Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования, млрд руб. Итого, млрд руб.		5,0 5,0	8,8 ^b + 18,3 27,1
Расходы государства на Программу ДЛО, млрд руб. — всего	44,0	44,1	99,0

^a — на 01.01. соответствующего года;

^b — 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>).

Реализованная схема выбора льготниками денег или лекарственного обеспечения в натуральном выражении и результаты такого выбора порождают серьезную экономическую проблему — проблему неблагоприятного отбора, являющуюся

классической проблемой страхования. Те, кто не отказался от лекарственного обеспечения в пользу денег, обладают существенно большей потребностью в лекарствах, чем те, кто выбрал деньги. В программе остались те, кто серьезно болен, а также те, кто опасается ухудшений и обострений и, как следствие, увеличения потребности в лекарствах. Между тем размер средней стоимости социального пакета, которая выплачивается всем от него отказавшимся, рассчитывался исходя из затрат на лекарственное обеспечение большей части льготников. При оставлении в программе менее половины льготников с более высокими потребностями в лекарствах требуемые затраты на их обеспечение будут выше, чем стоимость пакета, умноженная на количество оставшихся в программе. Эта коллизия со всей силой проявилась уже в 2006 г.

С учетом сократившегося числа участников Программы ДЛО расходы на нее 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.¹ Уже в середине 2006 г. возник дефицит средств на оплату выставленных фармацевтическими дистрибьюторами счетов. В целом 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.

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 — 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 от 23 ноября 2007 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» на эти цели направлено 47,9 млрд руб.

В феврале 2007 г. был установлен новый порядок назначения и выписывания лекарственных средств, который требует производить назначения согласно утвержденным стандартам лечения заболеваний².

Но этих мер было мало, чтобы избежать в 2007 г. повторения ситуации недостаточности средств на планируемые расходы 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 постав-

¹ Здесь и далее, если это не оговаривается особо, данные Федерального фонда обязательного медицинского страхования (<http://www.ffoms.ru/ffoms/>).

² Приказ Минздравсоцразвития России № 110 от 12 февраля 2007 г.

ляли дистрибьюторы. Органы власти субъектов РФ не имели действенных инструментов воздействия на эти поставки, так как 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 сумма выставленных счетов на оплату поставленных лекарственных средств по Программе ДЛО достигла в 2007 г. 55,0 млрд руб.

Итак, финансовые итоги Программы ДЛО за 3 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, возникновению неопределенности в сроках ожидания отпуска лекарств по выписанным рецептам. У льготников были порождены неоправданные надежды, которые затем сменились разочарованием и неудовлетворенностью. И за все это государству пришлось дорого заплатить — не менее 187 млрд руб. за 3 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% от общей численности категорий населения, имеющих право на получение социальной помощи из федерального бюджета (16,9 млн чел.).

Практика реализации Программы ДЛО сделала очевидным, 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-инвалидов¹. 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, осуществляется органами власти субъектов РФ.

Финансирование Программы ДЛО с 2008 г. производится 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

¹ Статья 18 Федерального закона от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

лекарственных средств, предназначенных для лечения больных 7 видами тяжелых заболеваний, указанных выше.

31.3.3. Национальный проект «Здоровье»

В 2005 г. обсуждение концепции реформ в здравоохранении и разработка необходимых законопроектов были свернуты. Федеральные органы власти были, очевидно, напуганы усилением социальной напряженности из-за ошибок в самой конструкции и методах реализации Федерального закона № 122-ФЗ в части монетизации транспортных льгот и решили воздержаться от любых действий, связанных даже с минимальным риском негативной реакции со стороны населения или профессиональных групп. Это оставило лишь единственную возможность некоторого смягчения проблем, накопившихся в этой сфере: селективное финансирование некоторых проблемных зон в оказании медицинской помощи для ослабления их остроты. Данная стратегия была воплощена в Национальном проекте «Здоровье», инициированном Президентом РФ в сентябре 2005 г.

Он был задуман как вброс дополнительных средств в здравоохранение в качестве альтернативы назревшей реформе. Проект имеет четко выраженный затратный характер, его очевидная сверхзадача — за счет увеличения государственного финансирования здравоохранения ослабить остроту ряда наиболее значимых проблем отрасли и продемонстрировать населению заботу о состоянии этой сферы.

Фактические расходы на проект в 2006 г. составили 78,9 млрд руб., а в 2007 г. — 143,6 млрд руб. (табл. 31.2). Это составило 10% совокупных расходов государства на здравоохранение.

Таблица 31.2

Расходы на реализацию Национального проекта «Здоровье», млрд руб.

Направление национального проекта, виды расходов и источники средств	2006	2007
1	2	3
Федеральный бюджет		
<i>Приоритет «Развитие первичной медицинской помощи»</i>		
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

Окончание табл. 31.2

1	2	3
Обследование новорожденных детей на галактоземию адреногенитальный синдром, муковисцидоз	0,4	0,4
<i>Приоритет «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»</i>		
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
<i>Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования</i>		
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	—
<i>Итого по ФФОМС</i>	5,9	4,0
<i>Средства Фонда социального страхования Российской Федерации</i>		
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
<i>Итого по ФСС РФ</i>	14,8	19,5
Всего, млрд руб.	78,9	143,6
Всего, % ВВП	0,29	0,44

Используя данные, опубликованные Минздравсоцразвития РФ¹ и Росздравнадзором², проанализируем реализацию Национального проекта и результативность его компонент.

В рамках Национального проекта осуществляются дополнительные денежные выплаты 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 2 года заработная плата 690 тыс. медицинских работников первичного звена повысилась

¹ <http://www.mzsrrf.ru>

² Используются 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. № 2, 2007. С. 3—7.

почти в 1,6 раза (в 1,3 раза в реальном выражении), в том числе 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.

Однако размеры выплат и условия их получения оказались никак не связанными с качеством работы. Проблемы недостаточности кадров для работы в первичном звене указанным повышением оплаты их труда также полностью решены не были. Вопреки ожиданиям, не все вакансии оказались заполненными. Подъем зарплаты оказался 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.

Увеличение оплаты труда лишь работникам первичного звена оказало негативное влияние на трудовую мотивацию других категорий врачей, не получивших подобных доплат и оценивавших изменившееся соотношение оплаты своего труда и труда участковых врачей несправедливым.

За счет средств Национального проекта в 2006—2007 гг. в 10 тыс. лечебно-профилактических учреждений первичного звена были поставлены более 42 тыс. единиц рентгенологического, ультразвукового, лабораторного, эндоскопического и электрокардиографического оборудования, в службы скорой помощи за то же время поставлено 13,2 тыс. единиц санитарного автотранспорта. 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 учитывалась фактическая потребность ЛПУ в оборудовании и местные возможности приобретения дорогостоящих расходных материалов. Средства на расходные материалы и на ремонт оборудования 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 прилегающих к нему первоначальных комплектов расходных материалов. По данным Росздравнадзора, к концу 2007 г. простаивало более 3,2 тыс. единиц техники и оборудования (5,8% от общего числа), поставленных в 2006—2007 гг. на общую сумму 1,5 млрд руб. (4% от величины расходов Национального проекта на эти цели).

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., младшего — 500—600 руб. Механизм родовых сертификатов открыл возможность выбора женщинами медицинских учреждений и стимулировал появление конкуренции между соответствующими

ющими видами учреждений в областных центрах и городах с численностью жителей более 400 тыс.

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. В рамках проекта началось строительство 14 новых центров высоких медицинских технологий.

Проект «Здоровье» был продолжен в 2008 г. В него дополнительно включены мероприятия, направленные на снижение смертности населения от управляемых причин: сердечно-сосудистых заболеваний и дорожно-транспортных происшествий.

Итоги выполнения Национального проекта свидетельствуют о его несомненном вкладе в улучшение ресурсного обеспечения системы здравоохранения, но его вклад в улучшение состояния здоровья населения пока не имеет достоверных подтверждений. Национальный проект не в состоянии обеспечить существенного продвижения в решении коренных проблем сектора. 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, слабая эффективность системы здравоохранения — решение этих проблем невозможно без масштабных преобразований в организации и финансировании здравоохранения. В Национальном проекте для этого недостаточно финансовых ресурсов и не предусматривается каких-либо крупных институциональных изменений в системе здравоохранения. Правда, в 2007—2008 гг. в рамках Национального проекта финансировалось проведение в ряде субъектов РФ пилотного проекта, содержанием которого являются как раз институциональные изменения. Он кардинально отличается от всех других компонент Национального проекта и будет рассмотрен ниже.

Правительство извлекло и определенные уроки из итогов селективного повышения оплаты труда в рамках Национального проекта «Здоровье». В последующем подобных действий уже не предпринималось. Вместо этого было принято решение о введении в 2008 г. новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, которые дают возможность адекватно связать размеры оплаты труда с ее результатами. Эти системы вводятся с декабря 2008 г. и сопровождаются увеличением фонда оплаты труда на 30%. Правительство рекомендовало субъектам РФ осуществить аналогичные действия.

31.4. Рост регионального неравенства в финансировании здравоохранения

Несмотря на проведенные в последние годы изменения в межбюджетных отношениях и внедрение новых инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ, сохраняется сильное неравенство в размерах государственного финансирования здравоохранения в расчете на одного жителя в разных регионах страны (рис. 31.7): в первых пяти наиболее обеспеченных регионах (Ненецкий, Эвенкийский, Чукотский, Ханты-Мансийский автономные округа, Санкт-Петербург) эти величины (с учетом коэффициентов удорожания условной единицы бюджетной услуги) в 2006 г. более чем в 5 раз превышали уровень расходов в пяти наименее обеспеченных регионах (Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Владимирская и Курганская области).

31.5. Изменения в системе обязательного медицинского страхования

31.5.1. Роль ОМС в государственном финансировании здравоохранения

Масштабная модернизация системы ОМС так и не была начата, но федеральный центр стал проводить политику частичных изменений в механизмах формирования, объединения и использования финансовых средств ОМС. Их общая направленность — в сторону усиления централизации и унификации.

С 2005 г. вместе с сокращением ставки социального налога была изменена пропорция распределения его сумм между Федеральным и территориальными фондами ОМС. Централизуемая в Федеральном фонде ОМС часть социального налога увеличена с 2005 г. с 0,2% от фонда оплаты труда до 0,8%, а с 2006 г. — до 1,1%¹. Доля социального налога, направляемого в территориальные фонды ОМС, уменьшена с 3,4% от фонда оплаты труда до 2,0%. Соответственно усилилась зависимость регионов от субсидий из Федерального фонда ОМС.

Согласно новому федеральному законодательству о разграничении полномочий, с 2005 г. осуществление взносов на ОМС неработающего населения централизовано на региональном уровне (ранее эти взносы в части регионов платились из региональных и местных бюджетов).

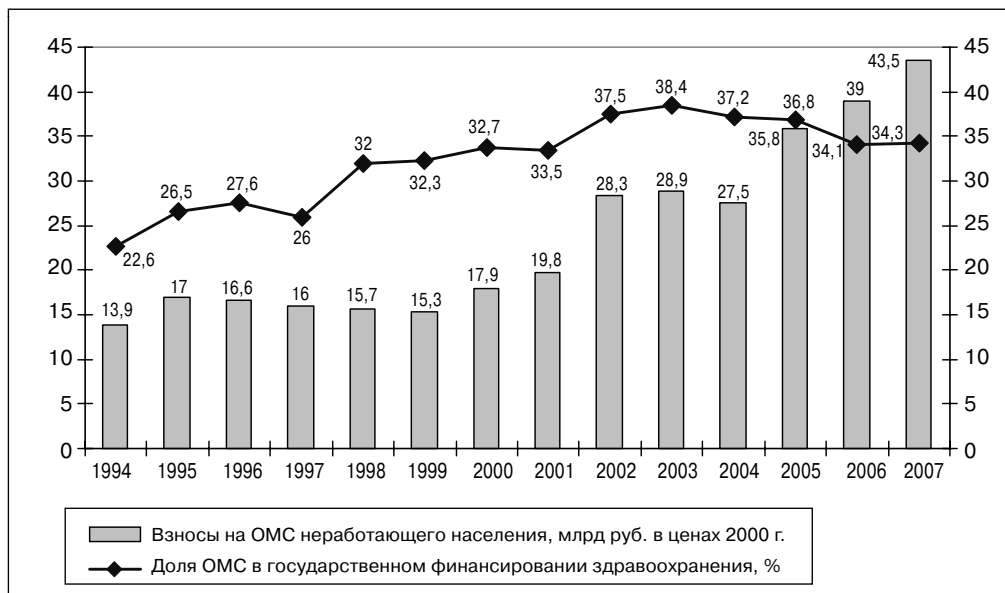
Федеральные органы предпринимали также усилия, направленные на унификацию механизмов финансирования медицинских учреждений в системе ОМС. Они были инициированы Пенсионным фондом, который с 2003 по 2005 г. за счет собственных средств осуществлял софинансирование оказания медицинской помощи неработающим пенсионерам в ряде регионов. При этом Пенсионный фонд РФ требовал от пилотных регионов согласования с ним показателей территориальных программ ОМС, утверждения систем медико-экономических нормативов, по которым будет оплачиваться медицинская помощь, оказываемая пенсионерам лечебно-профилактическими учреждениями, использования единообразных методов финансирования лечебно-профилактических учреждений (амбулаторно-поликлинических — по количеству врачебных посещений, стационарных — по числу законченных случаев лечения) и предоставления ему права осуществлять выборочный контроль за деятельностью страховщиков и медицинских организаций в территориальной системе ОМС.

Эксперимент продолжался до конца 2005 г., число участвующих в нем регионов достигло 36. С 2006 г. софинансирование оказания медицинской помощи неработающим пенсионерам и детям осуществляется Федеральным фондом ОМС за счет средств федерального бюджета.

Начиная с 2000 г. федеральные органы власти стали усиливать давление на субъекты РФ, понуждая их увеличивать размеры средств, перечисляемых из бюджетов в территориальные фонды ОМС в качестве взносов на страхование нерабо-

¹ Увеличение ставки части социального налога, направляемой в Федеральный фонд ОМС в 2006 г., произошло за счет соответствующего уменьшения ставки отчислений в Фонд социального страхования. Эти дополнительные средства, зачисляемые в Федеральный фонд ОМС, направлялись затем обратно в Фонд социального страхования для оплаты диспансеризации работающих граждан и оказания им первичной медико-санитарной помощи, а также оплаты медицинской помощи женщинам в период беременности и родов.

тающего населения. Низкие размеры этих взносов были серьезной проблемой для системы ОМС. В результате взносы на ОМС неработающего населения выросли в 2006 г. по сравнению с 2000 г. в 2,2 раза в реальном выражении (рис. 31.10). Тем не менее доля средств ОМС в государственном финансировании здравоохранения в последние 3 года стала снижаться.



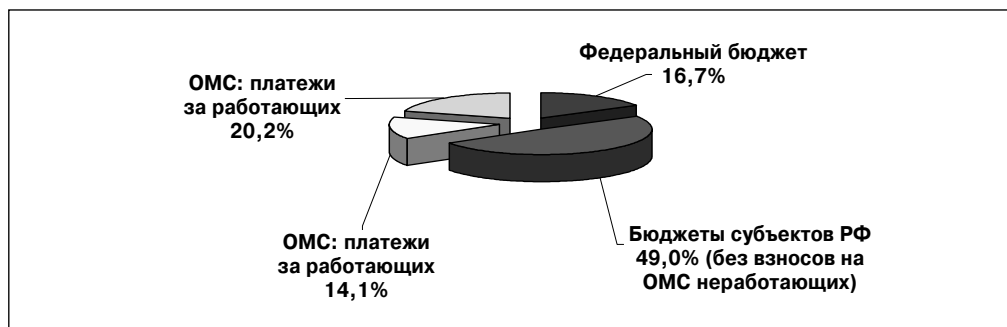
Источник. Расчеты по данным Росстата и ФФОМС.

Рис. 31.10. Изменение роли ОМС в государственном финансировании здравоохранения

Средства бюджетов субъектов РФ, выделяемые на ОМС неработающего населения, не покрывают затрат на оказание им медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС. В структуре источников государственного финансирования здравоохранения доля указанных средств составила в 2007 г. 14%, а платежи на ОМС работающего населения — 20% (рис. 31.11). Между тем численность неработающего населения в стране превышает численность работающих, и первые чаще обращаются за медицинской помощью.

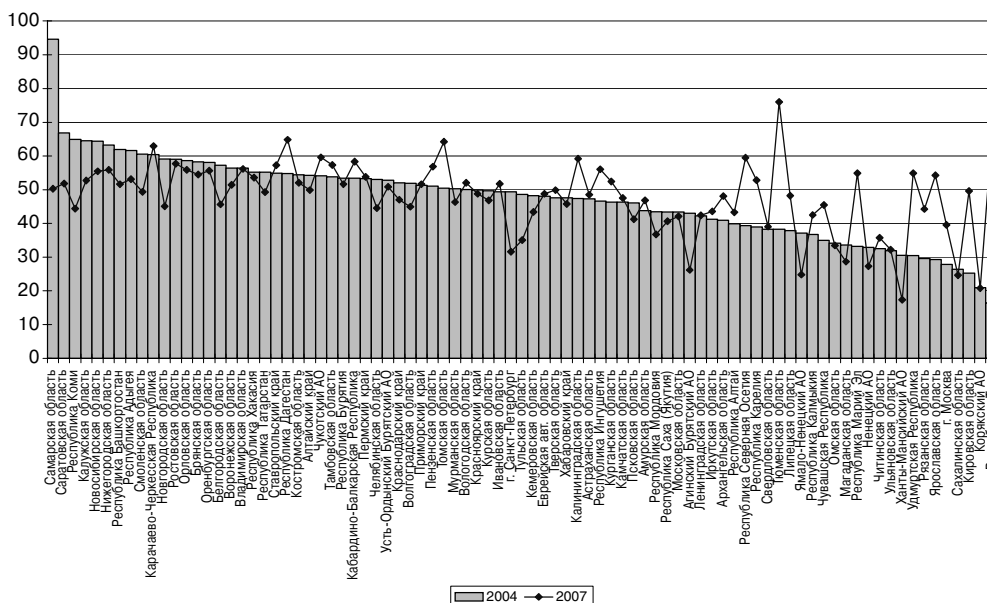
Если теперь обратиться к показателю доли средств ОМС в финансировании территориальных программ государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи (ТПГГ), то за период с 2004 по 2007 г. среднее его значение по всем регионам уменьшилось с 46,5 до 44,6%. При этом в ряде регионов доля ОМС существенно выросла, а в отдельных регионах, наоборот, заметно упала (рис. 31.12). Дифференциация регионов по этому показателю и, соответственно, дифференциация роли ОМС в региональных системах здравоохранения является весьма высокой. Значение рассматриваемого показателя варьирует от 17% (Ханты-Мансийский автономный округ) до 76% (Тюменская область).

Особое внимание органов управления здравоохранением привлекло широко рекламируемое внедрение в 2005 г. в Тюменской области системы одноканального финансирования отрасли из средств ОМС. Доля средств, аккумулируемых



Источники: Росказна; Росстат.

Рис. 31.11. Структура источников государственного финансирования здравоохранения, 2007 г.



Источники. Расчеты на основе Базы данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>) и данных Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 31.12. Доля средств ОМС в государственном финансировании территориальных программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению в субъектах РФ в 2004—2007 гг., %

в системе ОМС, в финансировании территориальной программы государственных гарантий увеличилась здесь за год вдвое: с 38% в 2004 г. до 77% в 2005 г. Из средств ОМС финансируются теперь не только стационарные и амбулаторно-поликлинические учреждения, но и станции скорой помощи. Однако следует отметить, что в строгом смысле полного перехода к одноканальной системе финансирования медицинских учреждений не произошло: затраты учреждений на

коммунальные услуги не возмещаются из средств ОМС, да и вышеуказанные 77% существенно ниже, чем доля финансовых средств, аккумулировавшихся в системе ОМС Самарской области до 2005 г. — 95%. Самарская область занимала лидирующие позиции при внедрении ОМС в 1990-е годы, но с 2005 г. вернулась к двухканальному финансированию и в 2007 г. была уже на 39-м месте по значению рассматриваемого показателя (50%).

Ограниченный объем средств, аккумулируемых в системе ОМС, обуславливает практику использования «неполных» тарифов для оплаты медицинской помощи, т. е. тарифов, предназначенных для возмещения лишь части видов расходов медицинских учреждений, связанных с ее оказанием. Практически во всех субъектах РФ из средств ОМС возмещаются затраты на оплату труда и на увеличение стоимости материальных запасов, т. е. на приобретение медикаментов, мягкого инвентаря, продуктов питания и др. В небольшом числе регионов средства ОМС тратились на оплату транспортных и коммунальных услуг, а также на увеличение стоимости нематериальных активов (приобретение программного обеспечения и баз данных и т. п.), и примерно в половине регионов — на оплату прочих услуг.

31.5.2. Изменения в территориальных моделях ОМС

С 2005 г. стали уменьшаться различия между регионами в организационной структуре системы ОМС за счет силового устранения федеральным центром административных барьеров для деятельности страховых медицинских организаций и экспансии в регионы преимущественно московских страховых компаний.

Доля регионов, в которых в качестве страховщиков в системе ОМС действовали только страховые медицинские организации, как это и предусмотрено законом о медицинском страховании, составлявшая еще в 2004 г. менее половины, в 2006 г. превысила 3/4 (табл. 31.3).

Таблица 31.3

Распределение территориальных моделей ОМС, различающихся по роли страховых медицинских организаций

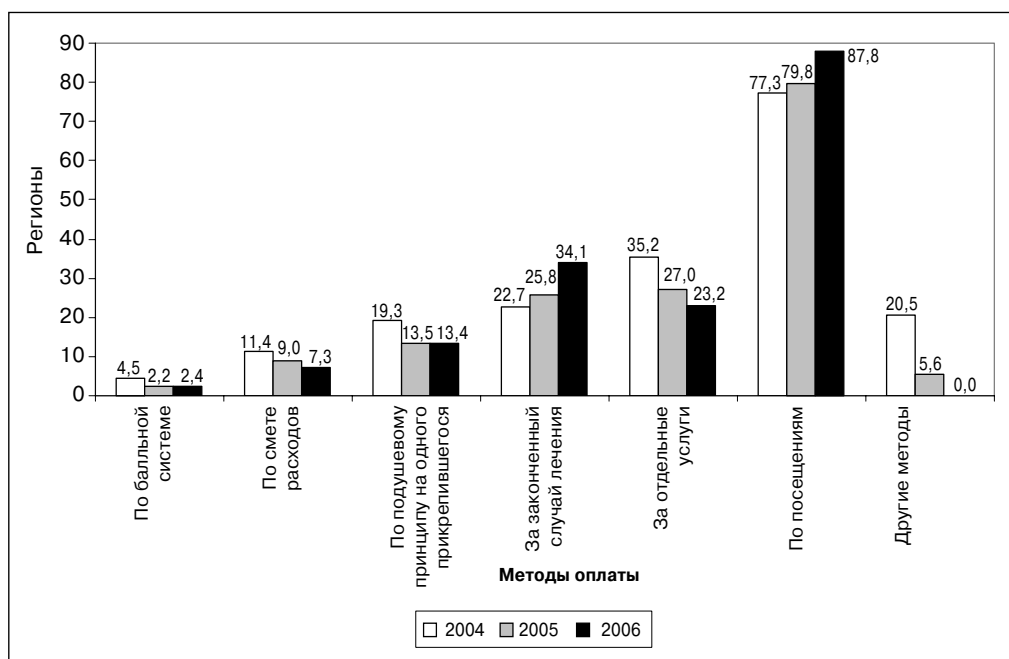
Организации, выполняющие функции страховщиков в системе ОМС в субъекте РФ в 2006 г.	Доля регионов, имеющих данную модель, %		
	2004	2005	2006
Территориальный фонд ОМС и его филиалы	24	10	5
Филиалы Территориального фонда ОМС и страховые медицинские организации	27	36	18
Только страховые медицинские организации	49	53	77

Источники: База данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>); 2004 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2005 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2006 г. — данные из 83 субъектов РФ.

Финансирование медицинских организаций в территориальных системах ОМС производится по разным правилам: применяются 6 основных методов оплаты амбулаторной помощи и 5 стационарной. В большинстве регионов одновременно используются несколько разных методов оплаты.

В последние годы расширялось применение оплаты амбулаторной помощи по посещениям (рис. 31.13): если в 2004 г. этот метод использовался в 77% регионов,

то в 2006 г. — в 88%. К переходу на этот метод оплаты регионы подталкивались в 2003—2005 гг. со стороны Пенсионного фонда (это было условием вхождения в эксперимент по финансированию ОМС пенсионеров), а затем Минздравсоцразвития РФ, преследовавших цель связать размеры финансирования амбулаторной помощи с измеримыми показателями ее объемов. Между тем оплата амбулаторной помощи за количество посещений поощряет рост обращений к врачам и не стимулирует работу по профилактике заболеваний. Лишенный этих недостатков и широко используемый в других странах метод оплаты по подушевому принципу на одного прикрепившегося использовался в 2006 г. лишь в 13% регионов (19% в 2004 г.).



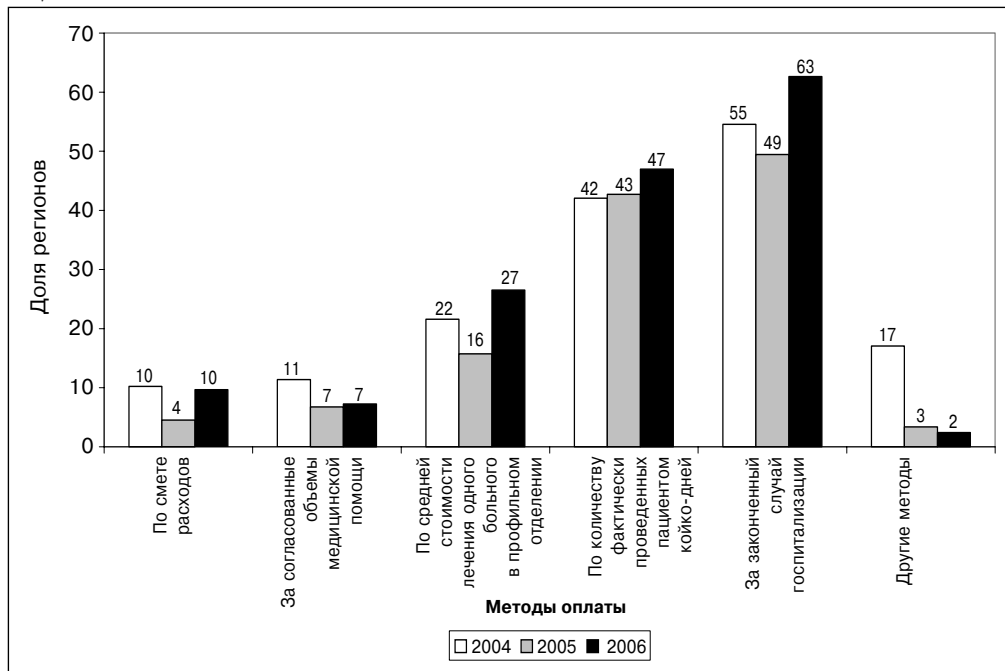
Примечание. В субъекте РФ могут одновременно применяться несколько методов оплаты.

Источники: База данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>); 2004 г. — данные из 88 субъектов РФ; 2005 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2006 г. — данные из 82 субъектов РФ.

Рис. 31.13. Распространенность методов оплаты амбулаторной помощи в системе ОМС в субъектах РФ в 2004—2006 гг., %

Среди методов оплаты стационарной помощи (рис. 31.14) значительно расширилось применение оплаты за законченный случай госпитализации. Но одновременно обращает на себя внимание увеличение доли регионов, применяющих метод оплаты по количеству фактически проведенных пациентом койко-дней. Он ориентирует стационары на поддержание максимального числа коек, рост госпитализаций и длительности лечения. Расширилось применение метода оплаты по средней стоимости лечения больного в профильных отделениях. Но этот метод не обеспечивает адекватного учета различий в расходах на лечение заболеваний разной сложности. Между тем метод оплаты за согласованные объемы медицинской помощи, который позволяет более адекватно учесть реальную сложность оказы-

ваемой помощи и создать стимулы у стационаров к повышению эффективности использования ресурсов, применялся лишь в 5 регионах.



Примечание. В субъекте РФ могут одновременно применяться несколько методов оплаты.

Источники: База данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>); 2004 г. — данные из 88 субъектов РФ; 2005 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2006 г. — данные из 83 субъектов РФ.

Рис. 31.14. Распространенность методов оплаты стационарной помощи в системе ОМС в субъектах РФ в 2004—2006 гг., %

Сложившееся в 1990-е годы многообразие территориальных моделей организации государственного финансирования и управления здравоохранением в целом сохраняется. При этом в большинстве субъектов РФ территориальные системы ОМС используют методы оплаты медицинской помощи и дифференциации тарифов на медицинские услуги, которые стимулируют медицинские учреждения к воспроизводству сложившейся структуры объемов оказываемой помощи и затратного типа хозяйствования. Различия между региональными моделями в большей мере обусловлены социально-политическими факторами, чем территориальными особенностями обеспечения эффективного функционирования отрасли. Поэтому система финансирования здравоохранения требует реформирования, а рамки допустимого многообразия региональных моделей финансирования здравоохранения — существенного сужения.

31.5.3. Проведение 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 году расходов на реализацию в субъектах Российской Федерации пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения», включая направления преобразований 19 регионов, в нем участвующих.

В качестве направлений реализации пилотного проекта были 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.

Эксперимент был проведен в течение 12 месяцев — с июля 2007 г. по июнь 2008 г. На проведение эксперимента было выделено 5,4 млрд руб. из федерального бюджета (в 2007 г. — 2,5 млрд руб., в 2008 г. — 2,9 млрд руб.)¹.

Субъекты Российской Федерации реализовали определенные направления пилотного проекта исходя из условий финансирования:

- регионы, получающие софинансирование из Федерального фонда ОМС с учетом уровня их бюджетной обеспеченности, реализуют все 5 направлений пилотного проекта: Белгородская, Владимирская, Калужская, Калининградская, Вологодская, Ленинградская, Томская области, Хабаровский край, Республика Чувашия;
- регионы, получающие федеральные гранты, реализуют 2 направления по выбору: Астраханская, Тверская, Ростовская, Самарская, Свердловская области, Краснодарский, Пермский край, Республика Татарстан;
- регионы, участвующие в эксперименте без привлечения средств Федерального фонда ОМС, реализуют 1 направление по выбору: Тюменская область и Ханты-Мансийский автономный округ.

Переход к одноканальному финансированию апробируется в 12 регионах из 19. В шести регионах апробируется использование «расширенных» тарифов оплаты медицинской помощи в системе ОМС. Если по общему правилу тарифы в действующей системе ОМС возмещают 5 видов затрат ЛПУ: заработная плата, начисления на заработную плату, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря и расходы на питание пациентов, то «расширенные» тарифы — дополнительно и другие виды затрат. Во Владимирской и Калужской областях, Пермском крае

¹ Здесь и далее в настоящем разделе — по данным Минздравсоцразвития РФ.

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, т. е. внедрен «полный тариф».

Внедрение федеральных стандартов медицинской помощи в механизмы финансирования ЛПУ апробировалось в 13 регионах. Но этот процесс столкнулся с ресурсными ограничениями. К началу эксперимента были разработаны и утверждены 617 федеральных стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях; более половины из них (310) — это стандарты 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). А в Калужской области вместо использования федеральных стандартов самостоятельно разработали стандарты, стоимость выполнения которых более соответствует реальным экономическим возможностям региона.

В 8 регионах апробировались разные варианты организации внутрихозяйственных расчетов между отделениями внутри амбулаторно-поликлинических учреждений. Участковые врачи экономической стимулирувались к увеличению объемов и качества оказываемой ими медицинской помощи и снижению направлений пациентов к узким специалистам и на госпитализацию. В Калужской области и в Хабаровском крае апробировались механизмы стимулирования амбулаторно-поликлинических учреждений к повышению эффективности лечения приписанного к ним населения и снижения обращения за оказанием амбулаторных услуг в других учреждениях.

Реформирование оплаты труда проводилось 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 внедрялся персонализированный учет объемов оказанной медицинской помощи.

Ход пилотного проекта подтвердил правильность выбора направлений апробации новых механизмов финансирования здравоохранения. Проект стимулировал субъектов РФ к выдвижению и апробации инициативных инноваций в механизмах финансирования здравоохранения. Проект продемонстрировал, что регионы могут самостоятельно разрабатывать и проводить институциональные преобразования по этим направлениям, в чем и состоят несомненные позитивные результаты его реализации.

Вместе с тем организация эксперимента имела существенные изъяны. Не было четкой постановки вопросов, на которые должен дать ответ эксперимент, не были сформированы альтернативные решения, которые в эксперименте должны были апробироваться. Фактически в ходе эксперимента проверялись возможности реа-

лизации предложенных самими регионами вариантов организации одноканального финансирования, построения тарифов в системе ОМС, финансирования первичного звена оказания медицинской помощи, систем оплаты медицинских работников, выяснялось, какие при этом возникают препятствия. Результаты эксперимента недостаточны для решения задачи формирования более эффективной системы ОМС. Для этого требуются значительно более масштабные преобразования — повышение роли и расширение функций страховщиков, превращение их в реальных носителей финансовых рисков, кардинальное изменение механизмов оплаты медицинской помощи, преобразование системы договорных отношений с медицинскими организациями, формирование реальных оснований для конкуренции страховщиков и медицинских организаций и др. Кроме того, следует отметить, что содержание пилотного эксперимента обошло 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, различающихся по уровню доходов и месту жительства.

31.6. 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 РФ, работа над которой велась с весны 2007 г.

Сокращение смертности населения и, как минимум, ослабление тенденции уменьшения численности российского населения выступают 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, обуславливающие 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.

1. Повышение доли лиц пожилого возраста в составе населения влечет изменения в масштабах и структуре заболеваемости, требующие более высоких затрат на медицинскую помощь и медико-социальное обслуживание.

2. Экономический рост:

— будет способствовать усилению 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 увеличению 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 усилит тенденцию к дифференциации возможностей получения медицинской помощи, что повысит требования со стороны основной части российских регионов к перераспределительной политике государства;

- 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;
- приведет к существенному расширению численности среднего класса, для которого будет характерно 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.

3. 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 реформированию государственного сектора и, в частности, к развитию институтов организации и финансирования

здравоохранения, а также способности проводить последовательную антикоррупционную политику.

Для адекватного ответа вызовам времени необходимы масштабные институциональные преобразования в сфере здравоохранения. Рассматривая все эти вызовы в целом, можно сформулировать в концентрированной форме *три ключевых вопроса*, ответы на которые будут определять характер развития российской системы здравоохранения в обозримой перспективе:

- что должно гарантировать государство?
- где будет лечиться средний класс?
- кому надо будет платить за получение качественной медицинской помощи: страховщику или врачу?

Существующая система государственных гарантий оказания медицинской помощи требует трансформации. Оставить гарантии бесплатной помощи неконкретными, с размытыми границами между бесплатной и платной помощью — это значит обресть 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:

а) конкретизация государственных гарантий бесплатной медицинской помощи по видам, объемам, технологиям, порядку и условиям оказания медицинской помощи при посредстве системы 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 право 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 развивающейся и готовой предложить платежеспособным пациентам медицинское обслуживание высокого качества, или в государственной. Сможет ли она трансформироваться и стать адекватной запросам всего населения или она будет низкоэффективной системой преимущественно для бедных, неспособных платить за лечение, а небедные станут получать большую 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 преимущественно механизмы платных медицинских услуг и неформальной оплаты услуг медицинских работников. Но они не

обеспечивают действенной защиты 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 страхованием.

Нужно также реформировать механизмы оплаты труда работников здравоохранения. Повышение заработной платы на 30, и даже на 50%, не создаст серьезных стимулов для того, чтобы медицинский персонал качественно работал, потому что неформальные платежи все равно выше, и существующая форма оплаты труда плохо связана с результатом. Очевидно, что реформа системы оплаты труда потребует времени. Ни за год, ни за два не удастся увеличить заработную плату до уровня, который сами медицинские работники считают для себя достойным и обеспечивают его с помощью неформальных платежей пациентов. Но без реформирования механизмов оплаты труда, без создания механизма мотивации качества работы для врачей, мотивации из общественных источников финансирования, а не из карманов населения, не удастся повысить эффективность общественной системы здравоохранения.

Заключение

Задачи модернизации здравоохранения регулярно декларировались в программных документах органов федеральной власти с 2000 г. Но вплоть до второй половины 2004 г. активных действий не предпринималось. Это было обусловлено тем, что система здравоохранения оказалась в плену институциональных ловушек. Они возникли в результате эклектичного внедрения системы ОМС в начале 1990-х годов и реализации государством стратегии санкционированного замещения бесплатных услуг платными, осуществляемого медицинскими учреждениями и их работниками при формальном сохранении прежних гарантий бесплатной медицинской помощи. Социальные и экономические издержки изменения сложившихся институтов оказались весьма высокими.

В период второго президентского срока В.В. Путина реальная политика в сфере здравоохранения существенно активизировалась. Главным и бесспорным достижением этого периода стало усиление внимания власти к проблемам охраны здоровья и весомое увеличение государственных расходов на здравоохранение. Это позволило укрепить ресурсный потенциал системы здравоохранения, улучшить лекарственное обеспечение ряда категорий населения.

Но декларированные задачи институциональных преобразований в здравоохранении так и не были решены. Непродуманная монетизация транспортных льгот вызвала в начале 2005 г. уличные протесты пенсионеров в ряде регионов страны. Причем это произошло сразу после «оранжевой революции» на Украине. В сложившихся условиях федеральные органы власти, очевидно, решили воздержаться от любых действий, связанных даже с минимальным риском негативной реакции со стороны населения или профессиональных групп.

Вместо масштабной реформы были реализованы две ресурсоемкие программы: Дополнительного лекарственного обеспечения льготников и Национальный проект «Здоровье». В ходе их претворения в жизнь возникли серьезные институциональные препятствия и, соответственно, необходимость внесения изменений в большое число законодательных актов. Но в отличие от препятствий модернизации системы ОМС, все они были успешно преодолены. Приходится констатировать, что наибольший прогресс в изменении институтов был достигнут именно там, где выше вероятность извлечения бюрократической ренты (лекарственное обеспечение, централизованное распределение медицинского оборудования).

После президентских выборов 2008 г. резко усилилась активность федеральных органов власти по разработке задач государственной политики в сфере здравоохранения. Минздравсоцразвития подготовлены Основные направления концепции развития здравоохранения до 2020 г. и проект государственной программы развития здравоохранения на 2009—2012 гг., Минэкономразвития — проект концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., Минфином — проект бюджетной стратегии Российской Федерации до 2023 г. В этих документах вновь декларируются задачи конкретизации и финансового обеспечения государственных гарантий, модернизации системы ОМС, повышения эффективности организации медицинской помощи, а также развития лекарственного страхования, информатизации здравоохранения и др. Время покажет, станет ли это исполнением очередного ритуала, или риторика все же сменится реальными институциональными преобразованиями.

Глава 32

Пенсионная реформа¹

Реформа 2002 г. — важнейшее событие рассматриваемого периода (2000—2008) в пенсионной сфере. Несмотря на то что оценить ее результаты в полной мере можно будет лишь после 2022 г., когда начнутся первые регулярные выплаты накопительных частей трудовых пенсий, уже сегодня возможен и необходим анализ ее влияния на ситуацию в пенсионном обеспечении. В 2007—2008 гг. наблюдалось существенное оживление в обсуждении перспектив развития российской пенсионной системы², что косвенно отражает тот факт, что реформа 2002 г. не решила многих важнейших проблем пенсионной системы страны. Поэтому в данной главе не только рассматриваются промежуточные результаты пенсионной реформы 2002 г., но и проводится анализ предлагаемых органами государственной власти и экспертным сообществом решений по дальнейшему совершенствованию (или предотвращению надвигающегося кризиса) пенсионной системы России.

32.1. Особенности российской модели пенсионной реформы

С 1 января 2002 г. в России действует новое законодательство в области пенсионного обеспечения. Институциональный каркас новой пенсионной системы сформирован следующими федеральными законами, четыре из которых были приняты в 2001—2002 гг.:

- «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (от 1 апреля 1996 г., № 27-ФЗ);
- «Об основах обязательного социального страхования» (от 16 июля 1999 г., № 165-ФЗ);

¹ При подготовке главы использованы материалы М. Дмитриева (ЦСР), С. Дробышевского (ИЭПП), О. Синявской (НИСП).

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г.; Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008—2010 гг. от 9 марта 2007 г.

См. также *Гайдар Е.Т.*: Финансовые резервы следует направить на капитализацию накопительной части пенсионной системы — интервью в «Российской бизнес-газете» от 15 мая 2007 г.; *Гурвич Е.Т.* Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики, 2007, № 9; Интервью Дмитриева М.Э. интернет-изданию «Газета.Ru» (28.04.2008) — http://www.csr.ru/publication/original_1349.stm

- «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (от 15 декабря 2001 г., № 167-ФЗ);
- «О трудовых пенсиях в РФ» (от 17 декабря 2001 г., № 173-ФЗ);
- «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (от 24 июля 2002 г., № 111-ФЗ);
- «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (от 15 декабря 2001 г., № 166-ФЗ).

Первые пять законов устанавливают нормы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, т. е. определяют правила формирования пенсионных прав и расчета пенсий для лиц, участвующих или участвовавших в уплате обязательных отчислений в государственную пенсионную систему. Закон о государственном пенсионном обеспечении определяет условия и порядок предоставления пенсий, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Первоначально предполагалось, что пакет новых пенсионных законов будет включать также законы, определяющие статус основных участников пенсионной системы, главным из которых является Пенсионный фонд Российской Федерации (ФЗ «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в РФ»), и регулирующие условия обязательного пенсионного обеспечения для некоторых категорий занятых (ФЗ «О профессиональных пенсионных системах в РФ»). Однако, несмотря на то что отсылочные нормы на эти документы остались в законах об обязательном пенсионном страховании и о трудовых пенсиях, законы так и не были приняты.

Действующие законы закрепляют создание в России многоуровневой пенсионной системы.

- **Первый уровень** образован универсальными базовыми частями трудовой пенсии, дифференцированными лишь по степени утраты трудоспособности и возрасту (пороговое значение — 80 лет), а также пенсиями в рамках государственного пенсионного обеспечения.
- **Второй уровень** охватывает пенсии, размер которых зависит от страхового вклада человека, и включает страховые части трудовой пенсии, финансируемые на распределительных принципах (модификация так называемых «условно-накопительных счетов»), и накопительные части трудовой пенсии. Кроме того, предполагалось, что для определенных категорий занятых этот уровень будет дополнен обязательными профессиональными накопительными пенсиями, назначаемыми взамен прежде существовавших льготных пенсий.
- **Третий уровень** представлен добровольными профессиональными пенсионными системами и дополнительным частным (индивидуальным) пенсионным обеспечением.

Основные участники пенсионной системы представлены населением (работники — застрахованные и пенсионеры), работодателями и индивидуальными предпринимателями (страховщики), Пенсионным фондом России (ПФР — страховщик в рамках обязательного пенсионного страхования), негосударственными пенсионными фондами (НПФ — страховщики с 2004 г.) и государством.

Законодательство закрепило разделение уровней пенсионной системы по источникам финансирования. Первый уровень — базовые части трудовых пенсий и пенсии в рамках государственного пенсионного обеспечения — финансируется

федеральным бюджетом за счет Единого социального налога (ЕСН), взимаемого с фонда заработной платы, и других (общих) налогов. Выделение государственного пенсионного обеспечения, источником финансирования которого выступают только средства федерального бюджета (общие налоги), в качестве отдельного элемента пенсионной системы стало важным шагом вперед. Кроме того, в законе была четко закреплена ответственность федерального бюджета по финансированию нестраховых периодов, включаемых в общую продолжительность страхового стажа при расчете величины трудовой пенсии. Источником финансирования пенсий второго уровня выступают обязательные отчисления работодателей из фонда оплаты труда работников, направляемые на страховую и накопительную части трудовой пенсии, фиксированные платежи индивидуальных предпринимателей и дополнительные обязательные отчисления в профессиональные пенсионные системы в случае их создания. Отчисления на страховую и накопительную части пенсии дифференцированы по трем основаниям: сектор занятости (сельскохозяйственный и все остальные), величина годового фонда заработной платы работника и его возраст. Чем старше работник, тем большая доля его отчислений направляется на финансирование страховой части пенсии. Сами работники из своих доходов (заработная плата и пр.) согласно пенсионной реформе 2002 г. не платили обязательных страховых взносов в пенсионную систему. Пенсии третьего уровня формируются за счет добровольных отчислений граждан и работодателей в НПФ.

Для того чтобы оценить результаты пенсионной реформы, необходимо, прежде всего, выявить цели, которые преследовало или могло преследовать правительство при проведении реформы. Основной целью реформы, скорее всего, было повышение жизненного уровня нынешнего поколения пенсионеров. Учитывая значительное обесценение пенсии в реальном выражении за 1990-е годы, а также периодически возникавшую во второй половине 1990-х гг. задолженность ПФР по выплате пенсий, основные ее цели, очевидно, были связаны с повышением размеров пенсии и обеспечением сбалансированности пенсионной системы. Кроме того, в ответ на недовольство населения низкой дифференциацией пенсий, совсем не отражавшей трудовые заслуги пенсионеров, подчеркивалось, что реформа должна исправить это положение и усилить страховые и/или накопительные принципы, т. е. обеспечить связь между уплаченными в систему взносами и будущей пенсией. Также планировалось, что параллельно с совершенствованием обязательной пенсионной системы развитие получают дополнительные пенсии, что позволит вовлечь сбережения населения в инвестиционный процесс. Развитие пенсионных накоплений, обязательных или добровольных, должно было привести к притоку длинных денег в экономику, легализации трудовых доходов, а введение индивидуальных счетов для формирования страховой и накопительной части должно было обеспечить прозрачность пенсионной системы. Наконец, предполагалось, что система с индивидуальными накопительными счетами политически более независима от решений по распределению бюджетных средств и политико-экономических циклов в бюджетной политике, чем традиционная распределительная система, основанная на принципе солидарности поколений.

В полной мере трудно судить об успехе или неудаче всей пенсионной реформы по первым годам ее реализации. Тем не менее есть сфера, в которой последствия изменения пенсионного законодательства могут быть видны почти незамедлительно. Это, безусловно, изменение текущих размеров пенсий.

Абсолютные и относительные показатели среднего размера пенсий в разрезе различных категорий получателей, которые во многом являются критериальными

для оценки эффективности системы, представлены в табл. 32.1. Если взять за точку отсчета 1990 г., соответствующий году максимального размера пенсионного обеспечения и году, в котором был принят первый российский закон о пенсионном обеспечении, то наихудшим для пенсионеров окажется, безусловно, 1999 г., когда средняя пенсия в реальном выражении составляла менее трети от исходного уровня. Однако уже первый год пенсионной реформы позволил вернуться к показателям середины 1990-х годов (но без задержек с выплатами пенсий), а к 2007 г. средняя пенсия в реальном выражении достигла 70% от уровня 1990 г. Сохранение темпов роста реального размера пенсии на уровне 4–6% в год, позволит достичь показателей 1990 г. к 2013–2016 гг.

Таблица 32.1

Динамика заработной платы и пенсий, %

Год	Реальный размер начисленной заработной платы (1990 г. принят за 100%)	Реальный размер пенсий (1990 г. принят за 100%)	Коэффициент замещения (отношения средней пенсии к средней заработной плате)	Отношение пенсии к прожиточному минимуму пенсионера
1989	89,3	88,8	—	—
1990	100,0	100,0	33,7	—
1991	97,0	97,0	33,8	—
1992	65,3	50,3	27,3	125,2
1993	65,5	65,8	33,9	138,0
1994	60,3	63,7	35,6	128,6
1995	43,4	51,3	39,8	101,0
1996	46,2	55,7	38,2	116,0
1997	48,4	52,7	34,5	113,2
1998	41,9	50,2	38,0	114,7
1999	32,7	30,4	29,5	70,2
2000	39,5	38,9	31,2	76,4
2001	47,4	47,3	31,6	89,5
2002	55,1	55,0	31,6	100,0
2003	61,1	57,4	29,8	102,0

Источники: рассчитано по: Российский статистический ежегодник. 1999: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1999. С. 170; Социальное положение и уровень жизни населения России. 1997: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997. С. 9, 196; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 29, 214; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 190.

После глубокого падения в 1999 г., когда средний размер пенсии снизился до критической черты и составлял всего 70% от прожиточного минимума пенсионера (ПМП), к 2002 г. средний размер пенсии удалось сравнять с ПМП. Несмотря на то что рост покупательной способности пенсий продолжился и после начала пенсионной реформы, его темпы замедлились. В результате даже спустя 9 лет после 1998 г. это соотношение так и не вернулось к докризисному уровню.

На протяжении всех лет реализации реформы средний размер пенсии варьирует вокруг величины ПМП. Учитывая то, что пенсии слабо дифференцированы¹, это означает, что многие пенсионеры, хотя и не попадают в категорию бедных (по официальной методологии Росстата), не могут быть названы обеспеченными. При этом дополнительная поддержка пожилого населения за счет социальных льгот, субсидий, бесплатному доступу к ряду общественных благ во многом нивелируется более высокими рисками уязвимости в доступе к медицинским услугам и социальным услугам по уходу в старших возрастах.

Другим ключевым параметром пенсионной системы выступает коэффициент замещения, рассчитываемый как соотношение среднего размера пенсии и средней заработной платы в экономике. В СССР всю первую половину 1990-х годов это соотношение варьировало в пределах 30–35%. Накануне кризиса 1998 г. коэффициент замещения достигал почти 40%, затем последовало его резкое снижение — почти на 10 п. п., далее постепенное повышение, но с 2002 г., т. е. с начала реформы, его динамика приобрела устойчиво отрицательный характер и к 2006 г. опустилась ниже уровня 1992 г. Иными словами, темпы роста реального размера пенсии в прошедшие 6 лет отставали от темпов роста реальной заработной платы. Именно этот тренд вызывает беспокойство как населения, так и экспертов.

Причина столь резкого отставания роста пенсий от роста заработных плат кроется в отсутствии у государства соответствующих финансовых ресурсов на момент принятия новой системы индексации пенсий. В результате система индексации пенсий стала максимально консервативной. Во-первых, рост заработной платы учитывается при индексации только страховой части пенсии. Во-вторых, даже в этом случае в расчет принимается только та заработная плата, с которой производилась фактическая уплата ЕСН в пенсионную систему. В-третьих, индексация страховой части пенсии не может быть выше, чем индекс роста доходов Пенсионного фонда России, направляемых на выплату страховой части пенсии, в расчете на одного пенсионера. Следовательно, ограничителями индексации выступают сокращающийся эффективный тариф отчислений на страховую часть пенсии, вызванный в том числе и снижением эффективной ставки ЕСН, и рост численности пенсионеров. В условиях резко сниженных тарифов ЕСН и постепенно увеличивающихся отчислений на накопительную часть индексация страховой части пенсии все меньше отражала темпы роста даже легальной заработной платы, не говоря о том, что часть зарплат по-прежнему остается в тени, а именно дооцененная на скрытую часть заработная плата увеличивается, по данным Росстата, на более быстрыми темпами².

Поскольку одной из главных декларируемых целей пенсионной реформы было усиление ее страхового принципа, важно понять, как изменяется соотношение различных элементов пенсий со временем. Из представленных в табл. 32.2 данных видно, что с 2002 по 2004 г. под влиянием более высоких темпов индексации страховой части пенсии ее доля в средней пенсии последовательно возрастала (с 57 до 60%), а базовой части — сокращалась (с 35,9 до 34%). Сокращался также

¹ По данным НОБУС, коэффициент Джини для государственных пенсий составил 0,211. Коэффициент Джини, рассчитанный для трудовых пенсий, которые получают 94,7% пенсионеров, составил 0,176. См.: *Синявская О.В.* Российские пенсионеры: в чем их бедность и уязвимость? // SPERO: Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры, 2006. № 4. С. 72.

² См.: гл. 6. Восстановительный рост доходов населения: эффекты экономического роста и социальной политики // *Обзор социальной политики в России: начало 2000-х* / Под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007.

удельный вес пенсий по государственному обеспечению (с 6,8 до 5,6%). Та же динамика характерна для трудовых пенсий как основных пенсионных выплат.

Увеличение доли страховой части пенсии в средних размерах назначенных в отчетном году пенсий было менее выраженным, особенно для пенсионеров по старости и инвалидности, что отражает тот факт, что пенсионные права новых пенсионеров 2002—2004 гг. сформировались в рамках прежней системы и учитываются с ограничением на соотношение индивидуального и среднего по стране заработков. Это также подтверждает то обстоятельство, что относительное увеличение страховой части пенсии для всех пенсионеров происходило исключительно за счет разных темпов индексации. Тем не менее в первые три года реформы пенсионной системе удалось придать импульс для перехода на страховые принципы, когда большая часть пенсионных выплат зависит от реального трудового вклада пенсионера в течение трудовой жизни.

Картина изменилась марте в 2005 г., когда базовая часть пенсии по старости была повышена на 37% с 660 руб. до 900 руб. Причиной отхода от нормативного порядка индексации послужили известные события, последовавшие после введения в силу ФЗ № 122 о монетизации социальных льгот. Остро негативная реакция населения и массовые (впервые после реформ 1990-х годов) протестные акции получателей льгот вынудили правительство в срочном порядке искать пути экономической компенсации и снятия напряжения в обществе. Роль этого механизма сыграла экстренная индексация базовой части пенсий, превышающая все обновленные нормативные пороги. Ради опережающего повышения базовой части запланированная — в соответствии с нормами закона о трудовых пенсиях — дополнительная индексация страховой части пенсии была отложена на август и тем самым создан еще один прецедент нарушения пенсионного законодательства.

Таблица 32.2

**Структура средних пенсий получателей трудовых пенсий
в 2002—2006 гг., %**

Год	Все пенсионеры				«Новые» пенсионеры			
	общий размер пенсии, руб.	в том числе, %			общий размер пенсии, руб.	в том числе, %		
		трудовая пенсия		пенсия по государствен- ному пенсионному обеспечению		трудовая пенсия		пенсия по государствен- ному пенсионному обеспечению
		базовая часть	страховая часть			базовая часть	страховая часть	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Все пенсионеры</i>								
2002	1462	35,9	57,3	6,8	1271	35,6	53,7	10,7
2003	1747	34,4	59,2	6,4	1490	34,0	56,5	9,4
2004	2026	34,1	60,1	5,9	1752	34,7	56,9	8,4
2005	2538	39,6	53,8	6,7	2191	39,6	49,2	11,2
2006	2842	38,6	55,0	6,4	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>Получатели трудовых пенсий, всего</i>								
2002	1482	37,2	59,5	3,3	1296	39,1	58,8	2,1
2003	1774	35,7	61,5	2,9	1524	37,0	61,5	1,5
2004	2061	35,3	62,2	2,5	1 798	37,2	61,1	1,8

Окончание табл. 32.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	2575	41,3	56,1	2,6	2279	43,9	54,5	1,6
2006	2895	40,3	57,4	2,3	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>в том числе трудовых пенсий: по старости</i>								
2002	1590	36,3	60,0	3,8	1495	37,0	60,2	2,7
2003	1908	34,8	61,9	3,3	1780	35,7	62,1	2,2
2004	2217	34,5	62,6	2,9	2040	36,0	61,7	2,4
2005	2764	40,4	56,6	2,9	2556	41,8	56,5	1,6
2006	3099	39,4	57,9	2,7	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>по инвалидности</i>								
2002	1154	47,3	52,6	0,1	989	52,9	47,0	0,1
2003	1361	46,1	53,8	0,1	1145	52,6	47,4	0,1
2004	1574	46,8	53,1	0,1	1358	54,6	45,4	0,0
2005	1977	53,7	46,2	0,1	1749	59,4	40,6	0,0
2006	2179	52,7	47,2	0,1	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>по случаю потери кормильца</i>								
2002	789	33,6	66,4	0,0	798	33,2	66,8	0,0
2003	1008	30,0	70,0	0,0	1135	26,7	73,3	0,0
2004	1218	28,3	71,7	0,0	1316	26,2	73,8	0,0
2005	1491	33,6	66,4	0,0	1437	35,3	64,7	0,0
2006	1690	32,1	67,9	0,0	н/д	н/д	н/д	н/д

Источники: Форма 94-Собес. Обобщение государственной статистической отчетности в области пенсионного обеспечения за 2002 г. // Пенсия, 2003, № 11; Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2003 г. / Пенсия, 2004, № 7; Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2004 г. / Пенсия, 2005, № 7; Отчет о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2005 г. / Пенсия, 2006, № 94; Итоги деятельности ПФР за 2006 г. // Вестник Пенсионного фонда России, 2007, № 1.

К испытанному инструменту вновь вернулись в предвыборный 2007 г., увеличив базовую часть трудовой пенсии, установленную в Законе о трудовых пенсиях, на 40% (с 900 до 1260 руб.) в октябре, и еще на 23,8% (с 1260 до 1560 руб.) в декабре. Страховые части пенсии за этот же 2007 г. были проиндексированы единожды — на 9,2% с 1 апреля. Правительство обещает продолжить политику опережающей индексации базовых частей пенсии в 2008—2010 гг., с тем чтобы довести их размер до величины прожиточного минимума пенсионера.

Экономическая цена вопроса состоит в том, что подобная индексация приводит к увеличению обязательств пенсионной системы, которые в итоге не соотносятся с отчислениями работодателей и, соответственно, требуют увеличения доли бюджетного финансирования из доходов общего покрытия в пенсионной системе. Одновременно ускоренное повышение базовой части нарушает сложившийся баланс между страховой и базовой частями пенсии и, таким образом, работает против реализации страхового принципа в пенсионном обеспечении (см. табл. 32.2).

Таким образом, первые результаты функционирования новой системы являются относительно благоприятными для нынешних пенсионеров: удается повышать реальный уровень выплачиваемых пенсий, что сокращает риски бедности для пенсионеров. В то же время разрыв между доходами работающего населения и пенсионеров увеличивается, при этом значительно возрастают обязательства пенсионной системы, которые не покрываются поступлениями ЕСН. Это создает значительные риски для пенсионной системы в будущем.

Задачей пенсионной реформы является не только улучшение положения тех, кто уже вышел на пенсию, но и решение проблем будущих поколений пенсионеров. Ее главной новацией выступало создание системы индивидуальных счетов для формирования условного «страхового» капитала и реального пенсионного капитала, которые в дальнейшем будут использоваться для расчета страховой и накопительной частей пенсии.

Итоги первых лет пенсионной реформы показывают, что развитие накопительной составляющей пенсионной системы происходит медленнее и не совсем так, как виделось в 2001—2002 гг. Согласно отчетам об исполнении бюджетов ПФР за три года накопительной реформы объемы средств обязательных пенсионных накоплений выросли в 4,5 раза; ожидается, что в течение двух последующих лет их величина удвоится (табл. 32.3). Однако в отношении к ВВП удельный вес обязательных пенсионных накоплений до сих пор остается незначительным и далеким от тех величин, которые предсказывали перед запуском реформы, спустя пять лет после ее начала пенсионные накопления вряд ли достигнут 1,5% ВВП.

Таблица 32.3

**Динамика обязательных пенсионных накоплений
(по состоянию на 1 января каждого года)**

На 1 января	Отчет об исполнении бюджета ПФР				
	2003	2004	2005	2006	2007
Средства пенсионных накоплений, всего, млрд руб	38 972,9	91 758,8	173 905,1	255 906,5	348 918,6
переданные в доверительное управление управляющей компании (УК), включая государственную УК	0	0	94 459,6	164 217,0	246 012,2
переданные в НПФ	0	0	1 135,3	7 070,3	н/д
Средства пенсионных накоплений в % к ВВП	0,36	0,69	1,02	0,95	1,06
Средства пенсионных накоплений, в ценах 2003 г.	38 972,9	81 927,5	155 689,4	230 754,3	320 108,8
<i>Темпы прироста пенсионных накоплений в текущих ценах, % к предыдущему году</i>					
средств пенсионных накоплений, всего	—	135,4	89,5	47,2	36,3
переданных в доверительное управление УК, включая государственную УК	—	—	—	73,8	49,8
переданных в НПФ				522,8	н/д
средств пенсионных накоплений, скорректированных на индекс потребительских цен, % к предыдущему году	—	110,2	90,0	48,2	38,7

Источники: Федеральный закон от 3 апреля 2008 г. № 38-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2006 год»; Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 316-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2005 год»; Федеральный закон от 9 мая 2007 г. № 44-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год».

Анализируя динамику темпов прироста пенсионных накоплений, нельзя не заметить, что начиная с 2004 г. наметилась тенденция к снижению данного показателя. Обвальное снижение темпов прироста пенсионных накоплений в 2005 г. было вызвано двумя причинами: снижением базовой ставки ЕСН и тем, что с 2005 г. из числа участников накопительной составляющей исключили мужчин, родившихся в 1953—1966 гг., и женщин 1957—1966 гг. рождения. В общем числе занятых, родившихся в 1953 г. (мужчины) и 1957 г. (женщины) и моложе, доля этой, средней, возрастной когорты составляла в 2004 г. порядка 46%¹.

Последнее изменение имело два негативных последствия, лежащих за пределами финансовой сферы. Первое, населению, включенному в пенсионную систему, был послан сигнал о возможности почти произвольных изменений «правил игры». Второе, из накопительной системы были исключены возрастные группы с наиболее высокими уровнями занятости, относительно высокими заработками и уже думающие о пенсии. По данным РМЭЗ, в молодой возрастной когорте (1967 г. р. и моложе) не задумывались о том, на что они будут жить на пенсии, 42,4% опрошенных в 2003 г. и 31,9% — в 2004 г., тогда как в средней когорте таких оказалось всего 3,1% и 1,2% опрошенных в 2003 и 2004 г. соответственно. Приближение пенсионного возраста заставляет людей более сознательно относиться к будущей пенсии, в том числе активнее решать вопрос о том, где хранить пенсионные накопления. Молодые люди, возможно, более сведущие в финансовых операциях, имеют, тем не менее, меньше стимулов к тому, чтобы тратить время на выбор управляющей компании или НПФ.

Одна из причин данного изменения может состоять в том, что в рассматриваемый период времени у государства не сформировалось виденье того, куда именно следует направлять средства пенсионных накоплений: следует ли инвестировать данные средства внутри страны или же за рубежом, какое сочетание риска и доходности и на каком временном интервале следует предпочесть для сохранения и приумножения пенсионных накоплений. Именно поэтому в 2005—2007 гг. правительство не столько поддерживало развитие накопительной пенсионной системы, сколько жертвовало развитием пенсионной системы в пользу других, более важных на данный момент, интересов, например, снижения налогового бремени, или повышения размеров нынешних пенсий. Поэтому же, видимо, не была проведена масштабная информационная кампания по разъяснению положений реформы и особенностей функционирования ее накопительной части для населения. Спустя пять лет после начала реформы о ее содержании знал лишь каждый пятый представитель самого молодого, т. е. участвующего в накопительной реформе, поколения — тех, кто в 2007 г. не перешагнул 40-летний рубеж². Одним из последствий данной неосведомленности граждан о пенсионной реформе является то, что абсолютное большинство обязательных пенсионных накоплений размещено в государственной управляющей компании.

Население не было подготовлено к проведению пенсионной реформы. Отбор управляющих компаний произошел незадолго до того, как люди должны были принять решение о выборе доверительного управляющего. Но важнее другое — не ясно было, по каким критериям осуществлять этот выбор. Поэтому не удивительно, что доля выбравших частные УК в 2003 г. оказалась мизерной — порядка

¹ Оценки на основе данных о возрастном распределении занятых (Труд и занятость в России. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2006, 58).

² Обследование НИСП совместно с Центром Ю.А. Левады, лето 2007 г., выборка 2011 чел.

2%¹. В результате рынок обязательных пенсионных накоплений отличается высокой степенью концентрации. В 2005 г. на долю государственной УК (ВЭБ) приходилось 95,9% стоимости всех чистых активов (СЧА), в которые вложены пенсионные накопления, на долю частных управляющих компаний — 3,0% СЧА, НПФ — 1,1% СЧА. Индекс Герфиндаля, рассчитанный для всего рынка, составляет 0,909. Несмотря на то что доля НПФ в этом сегменте рынка постепенно растет, происходит это очень медленно.

Реальное инвестирование средств пенсионных накоплений по-прежнему осуществляется преимущественно в государственные ценные бумаги. Поскольку в государственной УК по определению находятся деньги наиболее консервативной части населения, разрешенными направлениями инвестирования для нее до сих пор выступали государственные рублевые долговые инструменты и суверенные еврооблигации РФ, ипотечные ценные бумаги, имеющие гарантии РФ, и средства в рублях и иностранной валюте на счетах в кредитных организациях. В результате до сих пор подавляющее большинство средств обязательных пенсионных накоплений инвестируется в государственные ценные бумаги (табл. 32.4).

Таблица 32.4

**Сопоставление динамики инвестирования средств пенсионных накоплений
Внешэкономбанком с динамикой государственного внутреннего долга
Российской Федерации, на конец года**

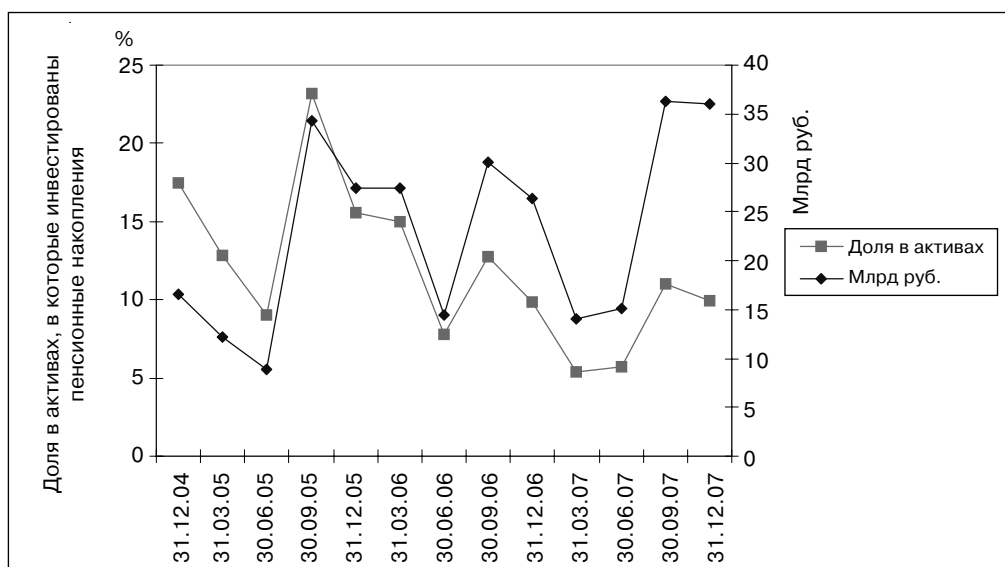
	2004	2005	2006	2007
(1) Рыночная стоимость активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, млрд руб. в том числе	94,76	176,54	267,29	362,87
(1.1) Государственные ценные бумаги РФ, млрд руб., в том числе:	76,51	148,79	236,42	321
(1.1.1) Облигации внешних облигационных займов Российской Федерации, млрд руб.	1,33	16,98	26,6	н/д
(1.1.2) Государственные ценные бумаги РФ, за исключением облигаций внешних облигационных займов РФ, млрд руб.	75,18	131,81	209,82	303,15
(2) Доля государственных ценных бумаг в портфеле Внешэкономбанка, % (2) = (1.1)/(1)	81	84	88	88
(3) Прирост стоимости государственных ценных бумаг РФ, за исключением облигаций внешних облигационных займов РФ, млрд руб.	75,18	56,63	78,01	н/д*
(4) Прирост государственного внутреннего долга РФ, выраженного в государственных ценных бумагах, млрд руб.	93,15	94,33	176,91	220,83
(5) Соотношение прироста стоимости государственных ценных бумаг РФ (за исключением облигаций внешних облигационных займов РФ) в портфеле Внешэкономбанка и прироста государственного внутреннего долга РФ, выраженного в государственных ценных бумагах, % (5) = (3)/(4)	80,71	60,03	44,10	оценка 40*

* В отсутствие информации о стоимости облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, в которые Внешэкономбанком инвестированы средства пенсионных накоплений в 2007 г., было сделано предположение о том, что доля данных ценных бумаг в инвестиционном портфеле не изменилась по сравнению с уровнем 2006 г.

Источники: Минфин России; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; Расчеты ИЭПП.

¹ Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2003 г. № 540 «Об утверждении инвестиционной декларации Внешэкономбанка о доверительном управлении средствами пенсионных накоплений».

Из представленных в табл. 32.4 данных видно, что более 80% средств пенсионных накоплений инвестировались в 2004—2007 гг. в государственные ценные бумаги (оставшаяся доля активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, приходится на денежные средства на счетах Банка России и коммерческих банков, а также на дебиторскую задолженность Минфина РФ по процентному (купонному) доходу по облигациям). За рассматриваемый период от 40 до 80% всех выпускаемых государственных ценных бумаг Российской Федерации (за исключением облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации) приобреталась Внешэкономбанком для инвестирования средств пенсионных накоплений. Значительная доля денежных средств на счетах Банка России и коммерческих банков в структуре активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, также характеризует острую нехватку инструментов для инвестирования пенсий «молчунов» — граждан, не выбравших управляющую компанию для инвестирования накопительной части своих пенсий (рис. 32.1).



Источник. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Рис. 32.1. Динамика пенсионных накоплений, инвестированных Внешэкономбанком в денежные средства на счетах Банка России и коммерческих банков в 2004—2007 гг.

Представленные на рис. 32.1 данные позволяют сделать вывод о том, что объем рынка государственных ценных бумаг явно недостаточен для размещения столь значительной доли пенсионных накоплений. В результате за рассматриваемый период от 5 до 23% пенсионных накоплений были инвестированы в денежные средства на счетах Банка России и коммерческих банков. Номинальная доходность по данным инструментам инвестирования незначительна, а реальная доходность отрицательна (по модулю почти равна уровню инфляции).

Возникает опасная зависимость между внутренним долгом и пенсионными накоплениями. Государство выпускает долговые инструменты не для финансирования дефицита бюджета, а чтобы создать инструменты для инвестирования пенсионных накоплений. При этом у государства неизбежно возникает конфликт целей. Как заемщик государство заинтересовано занять средства как можно дешевле. При этом для обеспечения социальной стабильности доходность по данным долговым инструментам должна быть как минимум не ниже уровня инфляции. В настоящее время государство явно предпочло более дешевые заимствования обеспечению доходности пенсионных накоплений (табл. 32.5).

Таблица 32.5

Доходность инвестирования Внешэкономбанком средств пенсионных накоплений в 2004–2007 гг.

	2004	2005	2006	2007
Доходность инвестирования ВЭБ средств пенсионных накоплений, %	7,3	12,2	5,7	6,0
Рост потребительских цен, %	11,7	10,9	9,0	11,9

Источники: Росстат; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Как видно из представленных в табл. 32.5 данных, за весь рассматриваемый период доходность инвестирования ВЭБ средств пенсионных накоплений была ниже уровня инфляции, т. е. происходило обесценение пенсионных накоплений в реальном выражении (исключением стал лишь 2005 г.).

Рассматриваемая ситуация, когда средства пенсионных накоплений инвестируются преимущественно в государственные ценные бумаги, опасна не только для сохранения величины пенсионных накоплений в реальном выражении, но и для стабильности государственных финансов. В случае грамотной организации системы пенсионных накоплений должна наблюдаться определенная синхронизация экономического цикла и пенсионных накоплений. При ускорении экономического роста, в том числе и благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, быстрый рост заработной платы работников должен приводить к ускоренному росту пенсионных накоплений, тогда как во время экономического кризиса темпы роста пенсионных накоплений могут снижаться. Если государственные заимствования тесно связаны с необходимостью размещения пенсионных накоплений, это может приводить к проциклической финансовой политике: при экономическом росте государство увеличивает внутренние заимствования с целью разместить увеличившиеся пенсионные накопления. Это приводит к построению своеобразной долговой пирамиды, которая в любом случае поддерживается за счет будущих пенсионных выплат: либо государство получает дешевые заемные средства за счет обесценения пенсионных накоплений, либо оно окажется неспособным выполнять свои долговые обязательства перед пенсионной системой. Слишком сильная зависимость пенсионной системы от федерального бюджета, в конечном счете, несет риски и для государства, и для пенсионеров. Сопоставив данные, приведенные в табл. 32.3 и 32.4, можно сделать вывод о том, что даже более скромный вес пенсионных накоплений в ВВП в настоящее время оказывается непомерно тяжелым для финансовой системы России.

Ограниченный набор инструментов, в которые инвестируются средства обязательных пенсионных накоплений, стал причиной весьма средних, если не сказать неудовлетворительных, результатов финансовой деятельности управляющих компаний в 2004—2007 гг. (табл. 32.6).

Таблица 32.6

Реальная доходность пенсионных накоплений, %

	2004	2005	2006	2007
Управляющая компания, показавшая лучший результат	27,4	36,8	27,7	-2,4
Управляющая компания, показавшая худший результат	-18,4	-8,0	-3,1	-10,4
<i>Справочно:</i> Доля управляющих компаний с положительной реальной доходностью инвестирования пенсионных накоплений в общей численности управляющих компаний, в %	6,4	93,7	93,7	0,0

Источники: Росстат России; <http://www.investfunds.ru/>; расчеты ИЭПП.

Таким образом, в рамках российской пенсионной реформы формирование обязательных накоплений на основе индивидуальных счетов не обеспечивает перехода к полноценной накопительной системе пенсионного обеспечения. Государство в новой пенсионной системе устанавливает правила игры, принимая законы и подзаконные акты, регулирующие правоотношения в пенсионной сфере; является страхователем для некоторых категорий занятых (государственные предприятия и организации); осуществляет сбор части ЕСН (в лице Федеральной налоговой службы); выступает собственником средств обязательных пенсионных накоплений (федеральный бюджет), управляющим большей части средств обязательных пенсионных накоплений (в лице государственной УК — ВЭБ), источником финансирования части пенсий (федеральный бюджет) и гарантом выплаты пенсий (через институт субсидиарной ответственности). По сути мы имеем дело с видоизмененной государственной распределительной системой. В этой связи открытым остается вопрос о том, стоит ли такой результат тех административных усилий, трансакционных издержек и роста социального напряжения в связи с пенсионной реформой, которые были потрачены на ее старт.

Как уже отмечалось, полноправные, а с 2005 г. и единственные, участники накопительной системы — лица 1967 г. рождения и младше. В отношении этой категории населения от реформы ожидали, что введение индивидуальных счетов приведет к повышению их трудовой активности, легализации рынка труда и заработной платы, росту индивидуальной ответственности за свое пенсионное будущее. Этого пока не произошло. Рынок труда отреагировал незначительной реструктуризацией, которая в большей степени может быть отнесена на счет налоговой, а не пенсионной реформы.

Причины этого, на наш взгляд, связаны с тем, что положительный эффект от пенсионной реформы может быть достигнут лишь при наличии определенных условий в ее проведении, включая следующие:

- расширение возможностей инвестирования средств в стабильные и доходные в долгосрочном периоде инструменты;
- увеличение доли накопительной составляющей в отчислениях на обязательное пенсионное страхование;

- более эффективное информирование населения о содержании пенсионной реформы и формате участия в ней трудоспособного населения;
- повышение финансовой грамотности населения, участвующего в накопительной пенсионной реформе;
- повышение заинтересованности участия высокодоходных групп в накопительной реформе, например, посредством установления определенной доли заработка (до некоторого потолка), которая может освободиться от налогообложения в случае направления его на цели добровольного накопительного пенсионного обеспечения;
- стабильность законодательства и правил участия в накопительной системе всех ее участников.

Когда в экономической теории моделируется трудовое и пенсионное поведение населения в разных вариантах пенсионной системы, предполагается, что население, с одной стороны, хорошо знает нормы пенсионного обеспечения и формулы расчета своих пенсий, а с другой — верит в то, что правила игры не изменятся в момент выхода на пенсию. Ни то ни другое предположение пока не выполняется в современных российских условиях.

Интегральной целью реформы являлась выработка механизмов обеспечения финансовой устойчивости национальной пенсионной системы. Однако средств, поступающих в пенсионную систему от работодателей, недостаточно для выплаты пенсий нынешним пенсионерам. И в других макроэкономических условиях подобная ситуация привела бы к появлению задолженности по выплате пенсий.

Само по себе существование текущего дефицита пенсионной системы в период проведения накопительной реформы не является неожиданностью. Отвлечение части ресурсов работающего населения на формирование накопительной части пенсии при необходимости выплачивать пенсии современным поколениям пенсионеров в стране с практически всеобщим охватом пенсионной системой неизбежно должно было привести к недостатку текущих доходов пенсионной системы для покрытия всех ее обязательств. Как правило, в странах, проводящих пенсионные реформы, доходы, выпадающие из-за введения накопительной компоненты, компенсируются за счет привлечения дополнительных средств из внешних источников, в качестве которых чаще всего выступают доходы от приватизации¹. Однако в российском пенсионном пакете механизм такой компенсации отсутствовал.

Среднесрочный прогноз показывает высокую вероятность хронического дефицита ПФ в средне- и долгосрочной перспективе при различных экономических сценариях. На данный момент можно утверждать, что реформа не смогла обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость новой пенсионной системы.

Таким образом, реформа не смогла решить основных проблем, которые стояли и стоят перед пенсионной системой (табл. 32.7). Очевидно, что в перспективе эти проблемы будут только нарастать. Обострившиеся в начале 2007 г. дискуссии вокруг вопроса о дефиците Пенсионного фонда и «неработоспособности» накопительного компонента равносильны признанию неуспеха пенсионной реформы.

¹ Хольцман Р., Хинц Р. и др. «Обеспеченная старость в XXI веке: Пенсионные системы и реформы в международной перспективе». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. 2005.

Таблица 32.7

Цели и результаты пенсионной реформы

Цели	Результаты
1	2
<i>Заявленные в программных документах Правительства, прямые</i>	
1. Усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении	Реформа в принципе заложила страховые механизмы в пенсионной системе. Однако сниженные ставки тарифа установлены для сельскохозяйственных производителей, а индивидуальные предприниматели и работодатели, использующие упрощенную систему налогообложения, платят фиксированный взнос, величина которого недостаточна для выплаты им трудовой пенсии. Существуют льготы для общественных организаций инвалидов и организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов. Эти и другие исключения подрывают страховые принципы пенсионной системы
2. Обеспечение достойного уровня пенсий в реальном выражении	В настоящее время система обеспечивает размер средней пенсии на уровне немногим выше ПМП. В среднесрочной перспективе это соотношение не удастся поднять выше полутора прожиточных минимумов пенсионера без значительного увеличения бюджетного финансирования
3. Обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности пенсионной системы, в том числе посредством:	Система сохраняет высокие риски дефицитности при различных экономических сценариях
3.1. Снижения зависимости пенсионной системы от демографических факторов	Большая часть пенсионной системы строится на принципе солидарности поколений. Регулярные выплаты накопительной части пенсии начнутся в 2022 г. Базовая и страховая части пенсионной системы по-прежнему сохраняют прямую высокую зависимость от демографических факторов
3.2. Реформирования пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда	Законопроект «Об обязательных профессиональных пенсионных системах» до сих пор не принят, реформа отложена, что противоречит действующему закону «О трудовых пенсиях»
<i>Заявленные в программных документах Правительства, косвенные</i>	
4. Вовлечение сбережений граждан в инвестиционный процесс через страхование, включая пенсионное	Обязательный накопительный элемент адресован ограниченной по численности группе населения и реализация данной цели по существу отложена до 2022 г. Охват населения дополнительным пенсионным обеспечением остается низким: общее количество участников НПФ составило в 2004 г. 5,5 млн чел. (6,1% населения трудоспособных возрастов; 8,3% занятого населения), а получателей негосударственных пенсий — 0,5 млн чел. (1,3% всех пенсионеров). При этом НПФ работают преимущественно с организациями-работодателями, а не с физическими лицами
<i>Имплицитно подразумеваемые, косвенные</i>	
5. Увеличение объема долгосрочного кредитования в экономике через создание благоприятных условий для деятельности частных институциональных инвесторов	Подавляющая часть средств аккумулируется в государственной управляющей компании (ВЭБ) и размещена в государственных обязательствах. НПФ продолжают оставаться слабыми игроками на рынке обязательных пенсионных накоплений. Добровольное пенсионное обеспечение по-прежнему охватывает незначительную часть населения и составляет очень небольшую часть доходов пенсионеров

Окончание табл. 32.7

1	2
6. Легализация трудовых доходов и стимулирование сокращения неформального сектора на рынке труда посредством:	Введение новой пенсионной системы вместе со снижением подоходного налога не сократили, а реструктурировали неформальный сектор на рынке труда. Легализация части доходов произошла из-за общего снижения налогового бремени, а не из-за увеличения заинтересованности работников и работодателей в формировании пенсионных накоплений
6.1. Снижения налогового бремени на работодателя	Данная цель реализована. Вместе с тем при хроническом дефиците пенсионной системы увеличиваются риски повышения налогового бремени в будущем
6.2. Повышения заинтересованности работника в уплате отчислений в пенсионную систему	Интерес населения к участию в пенсионной системе остается крайне низким: по итогам 2007 г. 96,8% всех средств обязательных пенсионных накоплений находилось в государственной управляющей компании (ВЭБ), средства в управление которой передаются «по умолчанию»
7. Обеспечение прозрачности пенсионной системы	Сохраняется высокая степень монополизма ПФ, который продолжает оставаться единственным экономическим субъектом при выполнении целого ряда функций. Рынок обязательных пенсионных накоплений отличается высокой степенью концентрации, основным игроком на котором остается государственная управляющая компания — ВЭБ
8. Обеспечение независимости пенсионной системы от влияния политических факторов	В 2005 г. система продемонстрировала высокую степень зависимости от текущей экономической и политической конъюнктуры. Доля бюджетного финансирования пенсионной системы растет

32.2. Основные вызовы существующей пенсионной системы

Пенсионная система современной России неизбежно столкнется с двумя крупными вызовами. Во-первых, Россия, как и большинство развитых стран, является частью базового демографического процесса — старения населения. Именно старение населения делает невозможным дальнейшее существование пенсионных систем, в которых доминирует принцип «солидарности поколений». Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России. Во-вторых, отсутствие индексации шкалы ЕСН может привести к снижению платежей по обязательному пенсионному страхованию уже в среднесрочной перспективе. Дополнительные социально-политические обязательства (увеличение базовой части пенсии и обещания по дальнейшему ее повышению и курс на снижение налогового бремени) при непредсказуемости внешнеэкономической конъюнктуры могут вызвать проблемы с выплатой пенсий нынешнему поколению пенсионеров. В результате имеющиеся у государства резервы могут быть потрачены не на переход к накопительной пенсионной системе, а к обеспечению временного благополучия нынешнего поколения пенсионеров. Существенным риском для пенсионной системы России является неготовность элиты и общества обсуждать реальные механизмы выхода из будущего пенсионного кризиса. Речь идет, прежде всего, об отказе от повышения пенсионного возраста¹,

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию».

о неготовности ради существенного увеличения Фонда национального благосостояния и использования его для решения проблем пенсионной системы начать процесс приватизации крупнейших государственных компаний и отказаться от увеличения государственных расходов, об отсутствии внятной стратегии инвестирования пенсионных накоплений¹.

Демографический фактор — старение населения

Как было показано выше, существующая система обязательного пенсионного страхования во многом носит перераспределительный характер. Значительная часть взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых нынешними поколениями занятого населения, направляется на выплату пенсий нынешним пенсионерам (в 2005—2007 гг. более 90% от общего объема взносов). Солидарная ответственность поколений эффективно решает проблему пенсионного обеспечения при благоприятных демографических условиях (простом или расширенном воспроизводстве населения), стабильном росте уровня оплаты труда и отсутствии значительных и долговременных изменений в доли занятого населения. Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, то возникают проблемы нехватки финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям (или, как минимум, повышается риск появления таких проблем). Возникает проблема справедливости перераспределения средств между поколениями. В случае если население стареет, то при переходе к системе накопительных пенсий нынешнее поколение занятого населения должно не только обеспечить нынешних пенсионеров, но и накопить на собственную пенсию, т. е. осуществляет так называемый «двойной платеж».

Актuarные расчеты показывают, что в настоящее время проблемы пенсионной системы связаны в основном с недостатками пенсионного законодательства, а не с демографическим состоянием страны. Более того, нынешние демографические условия в России с точки зрения пенсионной системы можно охарактеризовать как «умеренно благоприятные». Доля пожилых в нашей стране меньше, чем в большинстве стран Европы, а по темпам старения Россия будет отставать, например, от Китая, который спустя 40 лет догонит нас по доле стариков в обществе (рис. 32.2). Более того, в последние годы Россия находилась в благоприятном демографическом «окне». Отношение пожилых к трудоспособным когортам населения улучшалось за счет выхода на пенсию немногочисленной когорты 1940-х годов рождения и входа на рынок труда, напротив, многочисленного поколения 1980-х годов рождения. Если продолжительность жизни в России вырастет до

¹ Косвенно об этом свидетельствует следующее:

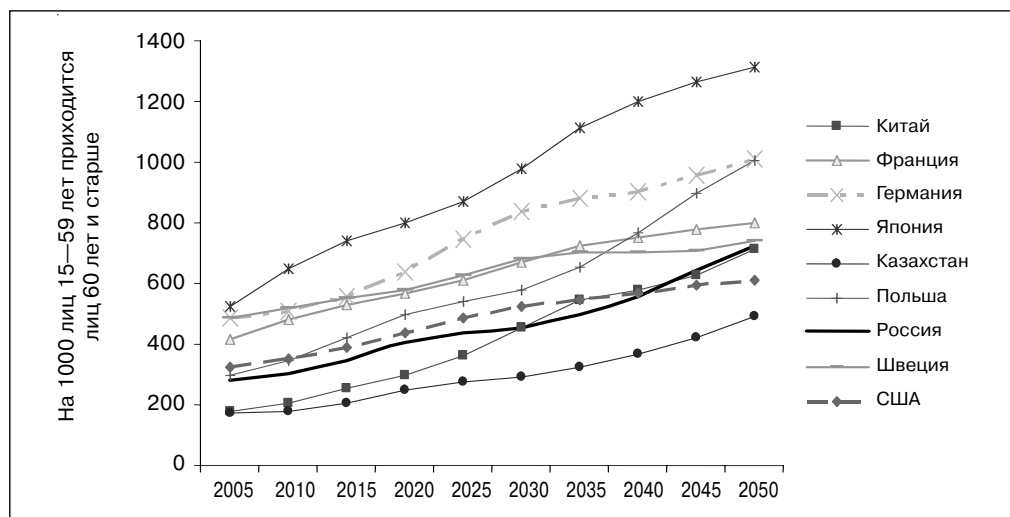
1) согласно ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ средства Фонда национального благосостояния можно использовать для обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ, т. е. фактически для целей перераспределительной пенсионной системы;

2) Президент России Дмитрий Медведев поручил правительству к 1 октября 2008 г. подготовить документы, расширяющие количество финансовых инструментов для инвестирования средств Фонда национального благосостояния (ФНБ). В соответствии с ними средства ФНБ можно будет инвестировать не только за рубежом, но и на внутреннем рынке — <http://lenta.ru/news/2008/06/18/stabfond/>

3) активно обсуждается возможность использования пенсионных накоплений, находящихся под управлением ВЭБ, для строительства дорог — <http://www.gazeta.ru/financial/2008/05/20/2729485.shtml>

уровня европейских стран, российское население выйдет на принципиально другие траектории старения.

Решить эту проблему с помощью повышения рождаемости не удастся. Во-первых, для пенсионной системы отдача от повышения рождаемости наступит со значительным лагом в 15—20 лет после начала «беби-бума». Во-вторых, даже такие успешные в этом отношении страны, как Франция и Швеция, демонстрируют сходные (хотя и более плавные) траектории старения (см. рис. 32.2).



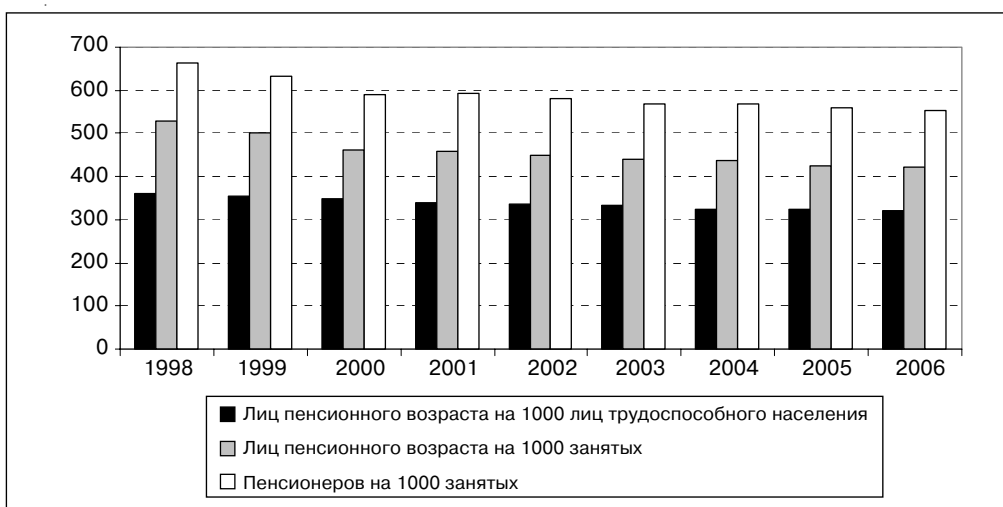
Источник. Средний демографический прогноз ООН; http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_advanced_data_extract_yr.asp?HSrID=13680&HCrID=643

Рис. 32.2. Динамика старения населения России и отдельных государств с развитой и переходной экономиками

Более значимой проблемой современной России является плохое соотношение между пенсионерами и занятыми (рис. 32.3). Свой вклад в эту проблему вносит и ранняя мужская смертность, поскольку она сопровождается плохими характеристиками здоровья мужского населения старших трудоспособных возрастов, и, соответственно, их меньшими уровнями занятости¹.

Вместе с тем следует еще раз подчеркнуть, что в настоящее время Россия с точки зрения сбалансированности пенсионной системы находится в благоприятном демографическом окне. При условии дальнейшего снижения смертности населения в трудоспособном возрасте в ближайшие годы в России сложится особенно благоприятная демографическая обстановка для более решительного перехода к накопительной пенсионной системе. Если к этому добавить высокие цены на энергоносители, то можно с большей долей уверенности констатировать, что более благоприятного сочетания внешних и внутренних условий для реформирования пенсионной системы в XXI в. России может и не представиться.

¹ Полетаев А. Эффективность функционирования российского рынка труда // Препринт ГУ-ВШЭ WP3/2003/06. М., 2003.



Примечание. Демографический коэффициент зависимости — отношение численности лиц пенсионного возраста к численности лиц трудоспособного возраста; системный коэффициент — отношение числа пенсионеров к числу занятых.

Источники: данные Росстата; расчеты ИЭПП.

Рис. 32.3. Демографический и системный коэффициенты зависимости

Текущая несбалансированность пенсионной системы

Даже при такой условно благоприятной на настоящий момент демографической ситуации система пенсионного обеспечения сталкивается с определенной нехваткой финансовых ресурсов. Несмотря на то что формально в настоящее время ПФР сводит бюджет без дефицита¹, достигается это за счет увеличения доли государственного финансирования пенсионной системы (табл. 32.8). В 2005—2007 гг. общая потребность в финансировании пенсионной системы из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия составляла 1,6—2% ВВП. Это означает, что средств, поступающих в пенсионную систему от работодателей, недостаточно для выплаты пенсий нынешним пенсионерам. И в других макроэкономических условиях подобная ситуация привела бы к появлению задолженности по выплате пенсий. В табл. 32.8 приведены данные, характеризующие зависимость пенсионной системы от финансирования из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия в 2003 и 2005 гг. Данные годы были выбраны, чтобы показать, какое влияние на пенсионную систему оказали монетизация льгот и снижение базовой ставки единого социального налога с 35,6 до 26%, осуществленные в 2005 г.²

¹ Согласно Федеральному закону от 3 апреля 2008 г. № 38-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2006 год» превышение доходов Пенсионного фонда над расходами составило в 2006 г. 100,3 млрд руб. (7,4 млрд руб. — без учета накопительной составляющей). Однако в доходах пенсионного фонда учитываются 49 млрд руб. средств федерального бюджета, передаваемых Пенсионному фонду РФ на покрытие дефицита его бюджета. Кроме того, в доходах фонда учитываются значительные суммы безвозмездных перечислений из федерального бюджета, которые финансируются за счет налогов общего покрытия и, по сути, должны учитываться как источники покрытия дефицита Пенсионного фонда, а не как его доходы.

² Так как на момент написания данной работы не был утвержден закон об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2004 год, в качестве базы для сравнения был выбран 2003 год.

Таблица 32.8

**Расчет потребности пенсионной системы в финансировании
из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия**

	2003		2005	
	Млн руб.	% ВВП	Млн руб.	% ВВП
1. Доходы пенсионного фонда, предназначенные на пенсионное обеспечение, за исключением безвозмездных перечислений из федерального бюджета, профинансированных за счет налогов общего покрытия	770 419	5,8	910 580	4,2
1.1. Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет*	36 4594	2,8	26 7513	1,2
1.2. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату страховой части трудовой пенсии**	34 1217	2,6	550 530	2,5
1.3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ на выплату накопительной части трудовой пенсии**	47 617	0,4	72 822	0,3
1.4. Недоимка, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд РФ	11 849	0,1	9287	0,0
1.5. Доходы, полученные от временного размещения Пенсионным фондом РФ средств пенсионных накоплений	5141	0,0	10 428	0,0
2. Расходы Пенсионного фонда на пенсионное обеспечение	777 705	5,9	1 253 165	5,8
2.1. Выплата базовой части трудовой пенсии	267 909	2,0	434 130	2,0
2.2. Выплата страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций	45 4836	3,4	605 205	2,8
2.3. Выплата пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета	51 638	0,4	75 321	0,3
2.4. Выплата пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанным безработными, пособий	675	0,0	1319	0,0
2.5. Расходы Пенсионного фонда РФ на дополнительное пенсионное обеспечение	1 366	0,0	2340	0,0
2.6. Расходы на улучшение материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации	0	0,0	12 619	0,1
2.7. Расходы на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан	0	0,0	120 960	0,6
2.8. Расходы, связанные с формированием средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии	1 281	0,0	1 271	0,0
3. Баланс по базовой части трудовой пенсии (3) = (1.1) – (2.1)	96 685	0,7	–166 617	–0,8
4. Баланс по страховой части трудовой пенсии (4) = (1.2) – (2.2)	–113 619	–0,9	–54 675	–0,3
5. Баланс по накопительной части трудовой пенсии (5) = (1.3) + (1.5) – (2.8)	51 478	0,4	81 979	0,4
6. Баланс по расходам на пенсионное обеспечение, не входящее в тариф по обязательному пенсионному страхованию (6) = – (2.3) – (2.4) – (2.5) – (2.6) – (2.7)	–53 679	–0,4	–212 559	–1,0
7. Итого потребность в финансировании из федерального бюджета (7) = 3 + 4 + 6 – (1.4)	82 463	0,6	443 137	2,0

* Данные средства направляются из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации для выплаты базовой части трудовой пенсии.

** Включая страховые взносы в виде фиксированного платежа.

Источники: ФНС России (форма № 1-НМ); федеральные законы «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации».

Как видно из представленных в табл. 32.8 данных, монетизация льгот и снижение базовой ставки единого социального налога существенно разбалансировали пенсионную систему:

1) снижение базовой ставки ЕСН привело к падению доходов пенсионной системы от единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с 5,8% ВВП до 4,2% ВВП. Особенно снизились поступления ЕСН, зачисляемые в федеральный бюджет, которые используются для выплаты базовой части трудовой пенсии, — с 2,8% ВВП в 2003 г. до 1,2% ВВП в 2005 г.;

2) для снятия социальной напряженности была существенно увеличена базовая часть трудовой пенсии, в результате расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, несмотря на высокие реальные темпы роста экономики и инфляцию, сохранили свою долю в ВВП на уровне 2%;

3) сочетание роста базовой части трудовой пенсии с резким снижением источников ее финансирования за счет ЕСН привело к образованию существенного дефицита по базовой части трудовой пенсии (0,8% ВВП в 2005 г.), тогда как до рассматриваемых реформ наблюдался профицит по базовой части пенсии в размере 0,7% ВВП в 2003 г.;

4) для снятия социальной напряженности был установлен целый ряд дополнительных выплат отдельным категориям пенсионеров, в результате чего дополнительное финансирование Пенсионного фонда из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия возросло с 0,4% ВВП в 2004 г. до 2% ВВП в 2005 г.;

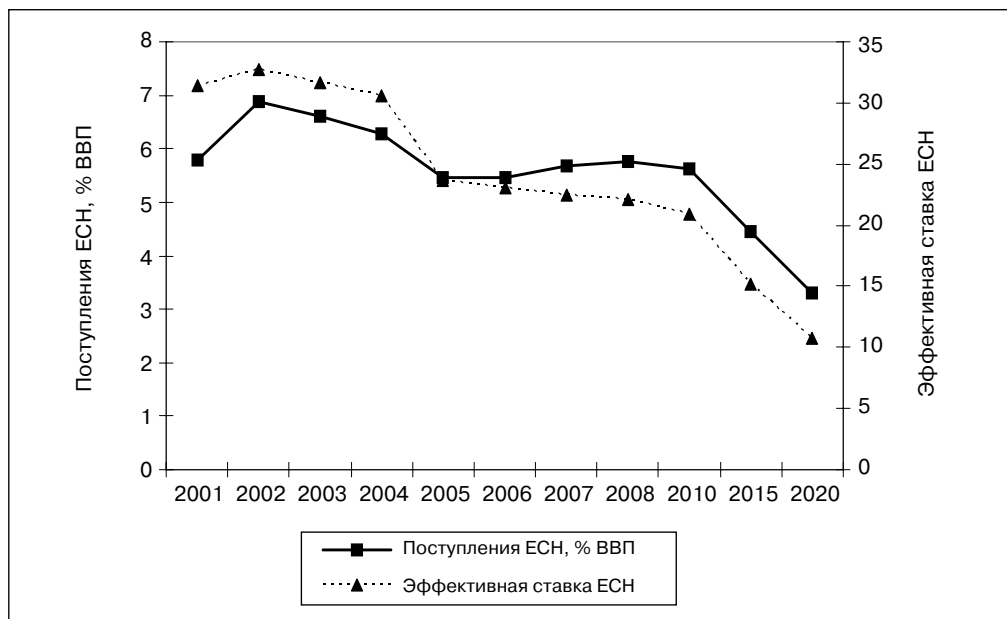
5) ради роста базовой части пенсии и проведения дополнительных выплат отдельным категориям пенсионеров была отложена индексация страховой части пенсии, и расходы по выплате страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций снизились с 3,4% ВВП в 2003 г. до 2,8% ВВП в 2005 г. В результате снизилась связь между трудовым вкладом работника и размером получаемой пенсии;

6) общий итог воздействия рассматриваемых реформ — это увеличение потребности пенсионной системы в финансировании из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия на 1,4% ВВП.

Следует отметить, что текущая несбалансированность пенсионной системы, несколько снизившаяся до 1,8% ВВП в 2006 г., в недалеком будущем начнет снова увеличиваться. Этому есть две причины. Во-первых, предвыборное увеличение базовой части трудовой пенсии в 2007 г. и выполнение обещаний дальнейшего ее увеличения приведут к росту дефицита пенсионной системы по данной составляющей. Во-вторых, при отсутствии индексации шкалы ЕСН неизбежно сокращение поступлений по данному налогу (в % ВВП).

Установленная в России регрессивная шкала ЕСН приводит к тому, что рост заработной платы в номинальном выражении снижает эффективную ставку ЕСН. В настоящее время база по ЕСН растет существенно быстрее, чем снижается эффективная ставка. В результате чего поступления по ЕСН даже несколько растут в процентах к ВВП. Но в ближайшее время из-за высоких темпов роста номинальной заработной платы, которые обуславливаются как ростом доли фонда оплаты труда в ВВП, так и высокими темпами инфляции, снижение эффективной ставки ЕСН обусловит падение суммы поступлений в процентах ВВП (рис. 32.4).

Как видно из представленных на рис. 32.4 данных, снижение базовой ставки ЕСН в 2005 г. обусловило снижение эффективной ставки и поступлений по данному налогу. Несмотря на продолжившееся снижение эффективной ставки в 2006—2007 гг. поступления по ЕСН в процентах к ВВП в данный период несколько



Источники: Росстат; ФНС России; Минэкономразвития России; расчеты ИЭПП.

Рис. 32.4. Динамика эффективной ставки и поступлений ЕСН в 2001—2007 гг. и прогноз до 2020 г.

выросли из-за более быстрого роста налоговой базы. Однако, по нашим расчетам, 2008 г. будет последним годом, когда поступления по ЕСН вырастут в процентах ВВП. В дальнейшем без индексации шкалы ЕСН ожидается существенное падение поступлений — с 5,8% ВВП в 2008 г. до 3,3% ВВП в 2020 г. Таким образом, даже если не принимать в расчет фактор старения населения, финансовое состояние пенсионной системы не может не вызывать тревоги.

32.3. Возможные пути выхода из кризиса

Среди возможных путей дальнейшего реформирования пенсионной системы чаще всего в органах государственной власти, бизнес-кругах и научном сообществе обсуждались следующие направления преобразований в пенсионной системе:

- реформирование единого социального налога (ЕСН) и взносов на обязательное пенсионное страхование;
- привлечение в пенсионную систему финансовых ресурсов помимо ЕСН, в том числе: стимулирование добровольных пенсионных накоплений, использование средств Фонда национального благосостояния и доходов от приватизации государственного имущества для решения проблем пенсионной системы, повышение налогов общего покрытия;
- повышение эффективности инвестирования пенсионных накоплений;
- повышение пенсионного возраста.

Ниже мы рассмотрим данные направления реформирования пенсионной системы. При этом следует отметить, что ни одна мера по отдельности не способна

обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы и социально приемлемый уровень пенсий на долгосрочную перспективу. Решить (или сгладить) проблемы пенсионной системы может лишь комплекс мер по всем перечисленным направлениям.

32.3.1. Реформирование единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование

Реформирование единого социального налога способно сделать финансирование пенсионной системы более прозрачным, а также несколько сгладить текущие проблемы несбалансированности пенсионной системы. Вместе с тем оно не способно решить проблему долгосрочного снижения нормы замещения¹ и несбалансированности пенсионной системы в долгосрочном периоде.

1 октября 2008 г. на заседании Правительства Российской Федерации было принято решение провести в 2010 г. масштабную реформу единого социального налога в соответствии с предложениями Минсоцразвития РФ². Единая ставка страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит 26% (до реформы базовая ставка для взносов на обязательное пенсионное страхование составляла 14%, еще 6 п. п. ЕСН поступало в федеральный бюджет, а затем перечислялось в бюджет Пенсионного фонда для выплаты базовой части трудовой пенсии). С учетом взносов на медицинское и социальное страхование общий размер платежа составит в 2010 г. 34% от фонда оплаты труда. При этом взнос в фонды обязательного медицинского страхования составит 5,1% (в настоящее время 3,1%), а ставка для Фонда социального страхования не изменится и составит 2,9%.

Кроме того, планируется перейти к двухступенчатой системе обложения. Будет установлена предельная величина налогооблагаемой базы (415 тыс. руб. в год или примерно 135% от средней заработной платы). С заработной платы, не превышающей 415 тыс. руб. в год будут взиматься страховые платежи по ставке 34%, а с суммы заработной платы, превышающей данную величину, — 0%. Одновременно планируется установить единый для всех организаций и работодателей тариф страховых взносов, независимо от отраслевой принадлежности.

Сравнение единого социального налога с социальными платежами в других странах показывает, что общей тенденцией является применение регрессивной шкалы социальных платежей при прогрессивной шкале подоходного налога. При этом необходимо отметить, что действующая в настоящее время регрессивность социальных платежей в России не является типичной. Как правило, регрессивность социальных отчислений по доходам достигается либо путем установления предельной величины налогооблагаемой базы (т. е. доходы, в части, превосходящей предельную величину, не облагаются социальными платежами), либо установлением верхней границы для величины социальных отчислений с доходов налогоплательщиков³. Следует отметить, что запланированная в 2010 г. реформа

¹ Норма или коэффициент замещения — это отношение средней пенсии к средней заработной плате.

² Сайт Минздравсоцразвития России — <http://www.minzdravsoc.ru/pensions/razvitie/6>

³ См., например: «Tax Law Design and Drafting», ed. V. Turonyi, IMF (1996). Особенностью развитых стран является то, что даже при регрессивности социальных платежей и более низкой эффективной ставке для налогоплательщиков с высокими доходами, налоговый характер платежей и финансирование за их счет социальных расходов обеспечивают перераспределение благосостояния в пользу налогоплательщиков с более низкими доходами за счет финансирования общих социальных услуг и программ.

ЕСН, согласно которой будет установлена предельная величина налогооблагаемой базы, больше соответствует международной практике взимания социальных платежей, чем существующая шкала ЕСН.

Принятое решение по реформе ЕСН существенно отличается от более ранних предложений Минфина России. В проекте Бюджетной стратегии до 2023 г. предлагалось, начиная с 1 января 2010 г., восстановить эффективную ставку ЕСН на уровне 2005 г. при дальнейшей ежегодной индексации шкалы на темп роста заработной платы. В частности, в 2010 г. предполагалось первый порог ЕСН повысить с 280 тыс. руб. до 1,1 млн руб., а 600 тыс. руб. заменить на 2,3 млн руб.

Сравнительная характеристика налоговой нагрузки при реализации предложений Минздравсоцразвития России и Минфина России представлена в табл. 32.9.

Таблица 32.9

Сравнительная характеристика налоговой нагрузки при сохранении действующей шкалы ЕСН, индексации действующей шкалы по темпам роста заработной платы (предложение Минфина России) и повышении базовой ставки страховых взносов до 34% с установлением предельной величины налогооблагаемой базы (предложение Минздравсоцразвития России)

	Краткая характеристика	Эффективная ставка в 2010 г.*	Поступления в 2010 г, % ВВП*
Инерционный сценарий (сохранение действующей шкалы ЕСН)		18,8—19,1	4,3—4,6
Минфин России	Индексация действующих модулей ЕСН по темпам роста заработной платы с целью повышения эффективной ставки ЕСН до уровня 2005 г. 1-й модуль: до 1100 тыс. руб. (26%); 2-й модуль: от 1100 до 2300 тыс. руб. (10%) 3-й модуль: свыше 2300 тыс. руб. (2%)	24,6—24,7	5,6— ,9
Минздравсоцразвития России	Введение предельной величины налогооблагаемой базы: 1-й модуль: до 415 тыс. руб. (34%) 2-й модуль: свыше 415 тыс. руб. (0%)	25,6—26,1	5,9—6,3

* Эффективная ставка ЕСН, и, следовательно, объем поступлений, в значительной степени зависят от темпа роста номинальной заработной платы. Прогнозы данного показателя, осуществляемые Минэкономразвития России, существенно отличаются в зависимости от сценария развития страны. Поэтому нами принимается диапазон значений эффективной ставки ЕСН, где верхняя граница диапазона соответствует инновационному сценарию развития при неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре — вариант 2а (наименьший темп роста заработной платы обуславливает наибольшую эффективную ставку), а нижняя граница соответствует инновационному сценарию развития при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре — вариант 2с. — см.: Прогноз социально-экономического развития РФ на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг.¹

Источники: Минэкономразвития России; Минздравсоцразвития России; Минфин России; Росстат; расчеты ИЭПП.

¹ <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/economy/macroeconomy/administmanagementdirect/doc1219319991073>

Из представленных в табл. 32.9 данных видно, что предложенные Минздравсоцразвитием России меры приведут к росту налоговой нагрузки на экономику на 1,6% ВВП или около триллиона рублей. Такой рост поступлений обусловлен тем, что в 2010 г. лишь 17% работников будут получать заработную плату выше 415 тыс. рублей. Следовательно, для 83% занятого населения налоговая нагрузка возрастет с 26% от фонда оплаты труда до 34%. Она возрастет на заработную плату всех работников, которые получают меньше 2415 тыс. руб. в год.

Кроме того, в табл. 32.9 не учтено увеличение налоговой нагрузки на сельскохозяйственных производителей и малый бизнес (табл. 32.10).

Таблица 32.10

Изменение нагрузки на организации со специальным режимом налогообложения при реализации предложений Минсоцразвития

	Дополнительная нагрузка, млрд руб.
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	3,2
Единый сельскохозяйственный налог	0,9
Единый налог, уплачиваемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	12,1
Сумма минимального налога, подлежащего уплате за налоговый период	35,7
Итого	51,9

Источники: Минздравсоцразвития России; ФНС России.

В целом понимая необходимость индексации шкалы ЕСН, необходимо отметить, что предложенный Минздравсоцразвитием России вариант приводит к чрезмерному увеличению налоговой нагрузки, что может иметь достаточно болезненные для экономики страны последствия.

Во-первых, для большинства предприятий увеличится налоговая нагрузка на фонд оплаты труда, что может привести к снижению официального уровня занятости. Если издержки соблюдения законодательства превышают издержки уклонения от обложения, создаются стимулы к разрыву легальных трудовых отношений с низкооплачиваемыми работниками. В результате часть занятых в экономике переходит в теневой сектор. Кроме того, если ставка взносов для отдельного предприятия превышает 31,5%, предприятию становится выгоднее оплачивать труд работников из чистой прибыли. В результате чего многие предприятия могут вернуться к практике выплаты заработной платы «в конвертах». Рост налоговой нагрузки на фонд оплаты труда при одновременном ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры способен привести к снижению уровня занятости (как официального, так и неофициального) и замедлению темпов экономического роста.

Во-вторых, существенный рост налоговой нагрузки в связи с уплатой социальных взносов в существующих социально-политических условиях, скорее всего, придется компенсировать снижением других налогов. В этой связи возникает риск усиления политического давления в пользу снижения НДС¹.

В-третьих, в условиях, когда существенно возрастают поступления в Пенсионный фонд, у правящей элиты может возникнуть иллюзия того, что найден ста-

¹ О пагубности данного решения см. подробнее: *Гайдар Е., Чубайс А.* Экономические письма. М.: РОССПЭН, 2008.

бильный источник финансирования пенсионной системы и в данной сфере дальнейшее реформирование не потребует. Это приведет к тому, что будет отложено на долгосрочную перспективу решение о повышении пенсионного возраста, а резервы, сформированные за счет нефтегазовых доходов, будут использованы не на скорейший переход к накопительной пенсионной системе, а на другие цели. В результате в долгосрочном периоде даже при крайне высоких ставках социальных платежей пенсионную систему ждут непростые времена (табл. 32.11).

Таблица 32.11

**Сопоставление поступлений по ЕСН и расходов
на государственное пенсионное обеспечение, % ВВП**

	2006	2010	2015	2020
Пенсии (последовательное увеличение нормы замещения до 30% к 2020 г.)*	4,8	5,9	7,0	8,1
Поступления ЕСН**	5,45	6,32	6,10	5,87

* Согласно Концепции Долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, 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.

** С учетом индексации шкалы по темпам роста заработной платы с целью сохранения эффективной ставки ЕСН на уровне 2005 г.

Как видно из представленных в табл. 32.11 данных, даже индексация по темпам роста номинальной заработной платы при значительных социально-политических издержках (данный вариант индексации является, скорее всего, максимально возможным, и будет достаточно болезненно восприниматься бизнесом)¹ не сможет решить проблем пенсионной системы в долгосрочном периоде.

Причиной этого является процесс старения населения и рост заработной платы. В результате за каждый дополнительный процент нормы замещения придется платить все большую сумму налоговых поступлений и страховых взносов. При индексации шкалы ЕСН по темпам роста номинальной заработной платы поступления составят 5,87% ВВП в 2020 г. Это означает, что на пенсионное обеспечение можно будет использовать порядка 4,5% ВВП (включая отчисления на накопительную составляющую трудовой пенсии примерно 0,4% ВВП) — остальные средства придутся на медицинское и социальное страхование. В результате на текущее пенсионное обеспечение в 2020 г. можно будет использовать лишь 4,1% ВВП².

¹ Варианты изменения шкалы ЕСН, предложенные Минфином России и Минсоцразвития России и приводящие к повышению эффективной ставки ЕСН выше уровня 2005 г., рассматриваются нами как политически нестабильные и требующие снижения других налогов. В результате такого снижения совокупность ресурсов бюджета расширенного правительства, которая может быть использована для выплаты пенсий, вряд ли может быть существенно увеличена по сравнению с вариантом поддержания эффективной ставки ЕСН на уровне 2005 г.

² При этом в целях стимулирования экономического роста может потребоваться более умеренная индексация шкалы ЕСН: на индекс потребительских цен или на темп роста номинальной заработной платы, но раз в несколько лет или с запозданием в один-два года, когда шкала определяется на будущий налоговый период только с учетом темпа роста заработной платы в базовом периоде.

При этом для того, чтобы обеспечить в 2020 г. норму замещения в 30% придется потратить 8,1% ВВП¹. Это означает, что расходы пенсионной системы в размере 4% ВВП не будут покрыты поступлениями по ЕСН и взносами на обязательное пенсионное страхование. Даже если будут введены дополнительные меры, направленные на увеличение поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (например, выравнивание тарифов отчислений в пенсионную систему для всех категорий работодателей и работников), это принесет не более 0,4% ВВП дополнительных поступлений. Если же в целях увеличения роли накопительной составляющей пенсионной системы будет принято решение по передаче финансирования базовой части трудовой пенсии за счет общих налогов федерального бюджета, то даже при реализации всех мер, направленных на увеличение поступлений страховых взносов, потребность в финансировании пенсионной системы из федерального бюджета вырастет до 5% ВВП.

После 2022 г., когда на пенсию начнут выходить поколения пенсионеров, имеющие накопительную составляющую трудовой пенсии, ситуация вряд ли значительно улучшится. С одной стороны, как было показано выше, доходность пенсионных накоплений большинства будущих пенсионеров находится на крайне низком уровне. С другой стороны, процесс старения населения будет только усиливаться.

Очевидно, что никакая индексация ЕСН и принятие иных мер по реформированию данного налога, направленных на сглаживание грядущего кризиса, не способны решить эту проблему (для этого придется не только проиндексировать шкалу ЕСН по темпам роста номинальной заработной платы, но и повысить ставку налога до 43%). Пенсионной системе нужны значительные финансовые ресурсы «извне», которые смогут обеспечить социально приемлемый переход от перераспределительной системы к накопительной в условиях старения населения и нестабильности внешнеэкономической конъюнктуры. Сама же накопительная система пенсионного страхования нуждается в масштабной реформе, направленной на повышение доходности и снижение рисков от инвестирования пенсионных накоплений.

32.3.2. Сценарии привлечения финансовых ресурсов в пенсионную систему помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств ЕСН

Можно выделить следующие возможные варианты привлечения дополнительных финансовых ресурсов в пенсионную систему:

- стимулирование добровольных пенсионных накоплений;
- использование средств Фонда национального благосостояния и доходов от приватизации государственного имущества;
- повышение налогов общего покрытия.

Стимулирование добровольных пенсионных накоплений

Данный вариант решения проблемы сбалансированности пенсионной системы был озвучен в послании Президента Российской Федерации Федеральному со-

¹ Данная цифра взята из проекта Концепции Долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, подготовленной Минэкономразвития России. Расчеты ИЭПП подтверждают справедливость данной оценки.

бранию РФ в 2007 г.¹ В Бюджетный кодекс были внесены поправки, в соответствии с которыми средства Фонда национального благосостояния могут использоваться для софинансирования добровольных пенсионных накоплений². Пунктом 1 ст. 13 Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» установлено, что размер взноса, уплачиваемого государством из Фонда национального благосостояния, на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц определяется исходя из суммы дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, уплаченной застрахованным лицом за истекший календарный год, но не может составлять более 12 000 руб. в год.

Право на софинансирование дополнительных страховых взносов на пенсионное страхование имеют застрахованные лица, вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в период с 1 октября 2008 г. до 1 октября 2013 г. Государственная поддержка формирования пенсионных накоплений осуществляется в течение 10 лет, начиная с года, следующего за годом уплаты застрахованными лицами дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии. Следовательно, данная программа рассчитана до 2023 г., что совпадает с началом выхода на пенсию граждан, имеющих накопительную составляющую трудовой пенсии.

Принятая модель софинансирования добровольных пенсионных накоплений во многом схожа с реформой пенсионных накоплений, проведенной в Германии (реформа Ристера, по имени федерального министра труда и социальных дел Вальтера Ристера)³.

Решение о развитии добровольных пенсионных накоплений нельзя не приветствовать, поскольку такие накопления составляют один из существенных источников доходов современных пенсионеров в развитых странах Европы и США. Увеличение объемов добровольных пенсионных накоплений означает приток «длинных» денег в экономику. Что наиболее важно, принятое решение частично исправляет во многом несправедливое исключение, начиная с 2005 г., из числа участников накопительной составляющей мужчин, родившихся в 1953—1966 гг.,

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию».

² Ст. 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³ Организованные в рамках реформы Ристера пенсионные программы, финансируемые частично за счет средств физических лиц, частично за счет средств государственных субсидий (субсидий Ристера). Пенсионные программы, организуемые в рамках реформы Ристера, являются самыми новыми в Германии и появились только в 2002 г. после проведения указанной реформы. В пределах определенных сумм (525 евро в 2003 г., с ростом до 2100 евро к 2008 г.) взносы не облагаются налогами. При выплате пенсий за счет личных взносов граждан налоги (налог на доходы, солидарности, церковный) начисляются только на ту часть пенсии, которая финансируется не из взносов, а получена за счет инвестирования пенсионных взносов. Кроме того, ни работник, ни работодатель с выплат на финансирование пенсионных программ в размере до 525 евро в 2003 г. (с ростом до 2100 евро к 2008 г.) по программе Ристера не платят взносы по обязательному пенсионному страхованию. Суммы взносов сверх названных сумм облагаются как налогами, так и сборами на обязательное социальное страхование. При этом налоги и сборы выплачивает только работник, который является выгодополучателем по программе Ристера. Работодатель не платит ни налогов, ни сборов на обязательное социальное страхование. — Eva Naake, Marlene Holzner Rentenpolitik: Welle der Wut. Minister Walter Riester setzte den Einstieg in die private Altersvorsorge durch // Wirtschaftswoche, 2002, № 23.

и женщин 1957—1966 гг. рождения. Данная категория граждан может также принять участие в программе софинансирования добровольных пенсионных накоплений и, таким образом, сформировать, накопительную часть трудовой пенсии.

Однако стимулирование добровольного пенсионного страхования само по себе не сможет решить проблему двойного платежа и несбалансированности пенсионной системы. Этому есть несколько причин, связанных в том числе и с выбранным дизайном программы софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

Во-первых, группа граждан, которая воспользуется данной программой, скорее всего, будет крайне немногочисленной. При низком доверии граждан к пенсионной системе, введении низкого размера максимального объема софинансирования со стороны государства, бедности одной части населения и использовании иных инструментов для сбережения богатой частью населения можно прогнозировать невысокую популярность добровольного пенсионного страхования. Кроме того, уровень информированности населения об изменении пенсионной системы остается на крайне низком уровне. Даже внешне привлекательная и широко озвученная в средствах массовой информации идея софинансирования добровольных пенсионных накоплений, предложенная в послании Президента России Федеральному Собранию в апреле 2007 г. (программа «1000 на 1000») в июле 2007 г. была неизвестна 70% взрослого населения страны. Всего же, по оценкам Независимого института социальной политики, в первый год реализации этой инициативы в ней наверняка примут участие лишь от 0,5 до 1,5 млн чел.¹, что несопоставимо меньше, чем общее число уже участвующих в системе НПФ людей.

Невысокие результаты инвестирования накопительной части обязательного пенсионного страхования в 2004—2007 гг. также могут отпугнуть работников от вхождения в систему софинансирования добровольных пенсионных накоплений. Если экстраполировать результаты управления пенсионными накоплениями (среднегодовую реальную доходность) за 4 года на будущий период, то окажется следующее. К одному рублю пенсионных накоплений государство добавит еще один рубль. В случае если страхователь выбрал государственную управляющую компанию, то из-за отрицательной реальной доходности инвестирования пенсионных накоплений эти 2 рубля превратятся в 1 рубль через 24 года (в реальном выражении). Если страхователю совсем не повезло, и он каждый год выбирал управляющую компанию, показывающую наихудшие результаты инвестирования, то описанная выше метаморфоза двух рублей в один рубль в реальном выражении произойдет всего лишь через 6 лет.

В отсутствие внятной стратегии по инвестированию пенсионных накоплений и каких-либо гарантий со стороны государства по уровню доходности большинство граждан может предпочесть участию в программе софинансирования дополнительных пенсионных накоплений текущее потребление или инвестирование средств в более ликвидные и/или доходные, а также более прозрачные инструменты.

Кроме того, следует отметить, что сложившаяся макроэкономическая обстановка также не способствует принятию решения об участии в рассматриваемой программе. Речь идет прежде всего о высоком уровне инфляции. При высокой

¹ Эти оценки базируются на анализе ответов респондентов, полученных в рамках опроса населения, проведенного НИСП совместно с Центром Ю. Левады в июле 2007 г. по репрезентативной для России выборке населения старше 18 лет ($N = 2011$ чел.).

инфляции надежные среднесрочные и долгосрочные финансовые инструменты, в которые инвестируется крупная доля пенсионных накоплений, могут приносить отрицательную доходность, что обесценивает пенсионные накопления. Снижение инфляции — необходимое условие для постепенного перехода от перераспределительной системы к накопительной, в том числе и для роста объемов добровольного пенсионного страхования, так как снижение инфляции удлиняет горизонт планирования.

Одним из наиболее обсуждаемых способов повышения эффективности государственной поддержки дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии является изменение модели софинансирования с заявительной, внедрение которой запущено Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», на модель по «умолчанию».

«Заявительная модель» предполагает, что работник заявляет о желании участвовать в добровольной системе пенсионного накопления. В заявлении он определяет процент (или фиксированную сумму) от своей зарплаты, который он ежемесячно будет отчислять в эту систему. Государственная субсидия в размере суммы этого процента (или суммы) удваивает реальные пенсионные накопления работника в их «добровольной» части. По утверждению М.Э. Дмитриева¹, с учетом продемонстрированной международным опытом функционирования накопительных пенсионных систем пассивности большинства работников в определении судьбы своих пенсионных накоплений, в такую систему софинансирования будут включены не более 20% работников (в условиях России эта цифра может оказаться существенно ниже). Таким образом, данная модель, будучи наиболее экономной в смысле бюджетных расходов, не решает проблемы социальной напряженности, связанной с крайне низким уровнем дохода абсолютного большинства пенсионеров.

«Модель по умолчанию» предполагает, что с момента вступления системы софинансирования в действие в нее автоматически включаются все работники. От их зарплат происходят дополнительные отчисления на «добровольное накопление» в определенном фиксированном размере. Однако работник в любое время имеет право как выйти из системы, написав соответствующее заявление, так и в «заявительном» порядке снова присоединиться к ней. По утверждению М.Э. Дмитриева², в силу той же пассивности населения в решении вопросов о своих пенсионных накоплениях, в случае применения этой модели в системе могут остаться до 80% работников. Очевидно, что эта модель в большей мере способствует достижению эффекта долгосрочного роста размера пенсионных выплат. Однако и эта модель несет в себе определенные риски. Во-первых, значительно возрастет объем пенсионных накоплений граждан, что при нерешенности вопроса об оптимальном инвестировании данных средств сопряжено со значительными рисками. Во-вторых, «модель по умолчанию» фактически означает увеличение налогово-страхового бремени на рынок труда, что не стимулирует экономический рост. Гораздо логичнее «оплачивать переходный период» не за счет работников, а за счет доходов от приватизации и природной ренты (подробнее см. ниже). В-третьих, когда речь идет об «изъятии части заработной платы», граждане могут проявить существенно большую активность в отказе от «добровольного» страхования.

¹ Стенограмма выступления М.Э. Дмитриева на Международной конференции «Российские регионы в условиях экономического роста» 21–22 июня 2007 г.

² Там же.

Однако при любой модели софинансирования дополнительных пенсионных накоплений эффективность функционирования данного инструмента напрямую определяется следующими факторами:

1) информационной поддержкой данной реформы, направленной на повышение общей финансовой грамотности населения и его информированности о том, что происходит в пенсионной системе;

2) снижением инфляции и стабильностью «правил игры», способствующими «удлинению горизонтов планирования»;

3) разработкой внятной стратегии инвестирования пенсионных накоплений при определенных государственных гарантиях их доходности.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что сама идея софинансирования не может предотвратить кризис пенсионной системы, так как софинансирование пенсионных накоплений лишь несколько сглаживает, но не решает «проблему двойного платежа», когда нынешнее поколение занятых вынуждено оплачивать свою пенсию и выплаты нынешним пенсионерам. В результате чего либо устанавливается чрезмерная налоговая нагрузка на нынешнее поколение занятых, либо не удается выплачивать пенсии нынешнему поколению пенсионеров на социально приемлемом уровне.

Для решения этой проблемы необходимо найти дополнительные источники финансирования пенсионной системы на переходный период помимо средств обязательного и добровольного пенсионного страхования.

Использование средств Фонда национального благосостояния и доходов от приватизации государственного имущества

Возможный вариант решения проблемы сбалансированности пенсионной системы, а также проблемы двойного платежа, когда одно поколение вынуждено финансировать выплату пенсии нынешним пенсионерам и накапливать средства на собственную старость, — это использовать средства Фонда национального благосостояния и доходы от приватизации государственного имущества на выплату пенсий¹.

Эффективному использованию средств Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ) для решения долгосрочных проблем пенсионной системы при любом сценарии развития пенсионной системы в значительной степени противоречит тот факт, что существуют законодательные возможности использовать средства данного фонда для выплаты пенсий существующим поколениям пенсионеров без проведения каких-либо реформ. Существует риск того, что средства ФНБ будут использованы для «латания дыр» пенсионной системы, а не для ее структурной перестройки.

Помимо нефтегазовых доходов еще одним источником наполнения ФНБ могла бы стать приватизация, рост капитализации и увеличение доли прибыли, поступающей в федеральный бюджет от федеральных компаний, находящихся в государственной собственности. Этот способ увеличения активов и, соответственно, доходов пенсионной системы одновременно позволит также ослабить роль государства в экономике. Доходы от приватизации как источник софинансирования

¹ *Гайдар Е.Т.* Доклад на заседании ученого совета ИЭПП от 5 марта 2007 г. «Российские финансы: что за горизонтом». <http://www.iet.ru/publication.php?folder-id=44&publication-id=95588>, *Гайдар Е.Т.* Финансовые резервы следует направить на капитализацию накопительной части пенсионной системы — интервью «Российской бизнес-газете» от 15 мая 2007 г.

пенсионной реформы использовали многие страны; из наиболее близких к нам следует указать Польшу.

При оценке федеральных активов, которые могут быть направлены на эти цели, мы использовали данные на конец 2006 г. С тех пор в составе федеральных корпоративных активов произошли заметные изменения, которые связаны с процессом консолидации государственных активов в государственных корпорациях. Но мы исходим из того, что их суммарная рыночная стоимость в результате этих изменений как минимум не сократилась, что по-прежнему позволяет говорить о реалистичности наших оценок потенциала использования государственного имущества в пенсионных целях.

Все федеральные активы были условно разделены на три группы:

- 1) госпакеты в компаниях, обращающихся на биржах;
- 2) прочие государственные компании (без Внешэкономбанка);
- 3) земля и недвижимость.

Сводные результаты оценки по этим группам представлены в табл. 32.12.

Таблица 32.12

**Оценочная стоимость федеральных активов по состоянию
на конец 2006 г.**

	Группы активов	Оценочная стоимость, трлн руб.
1	Стоимость госпакетов в компаниях, обращающихся на биржах, без РАО ЕЭС	6,6
2	Стоимость прочих государственных компаний (без Внешэкономбанка, с ФСК)	3,3
3	Земля, недвижимость	5
	Итого	14,9

Как видим, в совокупности сумма этих активов составляет порядка 15 трлн руб. Но проблема состоит в том, что далеко не все государственные активы могут быть использованы для финансирования пенсий. Остаются стратегически значимые предприятия и федеральное имущество, которое необходимо для исполнения государственных функций. Такого рода имущество, по нашим оценкам, составляет не менее трети от общего объема федерального имущества и не может быть использовано для финансирования пенсионной системы. Кроме того, необходимо понимать, что процесс приватизации государственного имущества, скорее всего, будет долгим, чтобы приватизировать объекты лишь при благоприятной экономической конъюнктуре для получения максимальных доходов.

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.

Можно выделить следующие сценарии использования средств ФНБ и доходов от приватизации государственного имущества для решения текущих и/или долгосрочных проблем пенсионной системы.

Первый сценарий. Сохранение доминирования перераспределительной пенсионной системы. При этом конъюнктурные доходы федерального бюджета, пере-

данные в Фонд национального благосостояния, используются для повышения коэффициента замещения нынешнего поколения пенсионеров, т. е. на текущее потребление. Данный сценарий заложен в проекте Бюджетной стратегии на период до 2023 г. (далее проект — Стратегии), подготовленном Минфином России. В проекте Стратегии ставится задача восстановить соотношение между уровнем трудовых пенсий и заработной платы на уровне порядка 30%. Для этого предусматривается ежегодное выделение целевого трансферта из Фонда национального благосостояния Пенсионному фонду в размере 0,6—0,7% ВВП. При этом трансферты Пенсионному фонду из общих доходов федерального бюджета сохранятся на уровне 1,5% ВВП. Учитывая, что предложения Минфина России о введении дополнительного взноса для работников 1967 г. рождения и моложе по ставке 3% от заработной платы, скорее всего, не будут приняты, финансирование из федерального бюджета и/или Фонда национального благосостояния придется увеличить еще на 0,7% ВВП. В этих условиях средства Фонда национального благосостояния будут исчерпаны к началу 2020-х годов. При этом весь период до 2020-х годов будет характеризоваться высоким уровнем взносов и относительно высоким уровнем пенсий. Такое сочетание подорвет как возможности, так и желание населения самостоятельно делать пенсионные накопления. В результате в середине 2020-х годов возникнет ситуация, когда уровень пенсионных накоплений граждан будет еще крайне низок, а государственные ресурсы для обеспечения высоких коэффициентов замещения будут исчерпаны. В этот же период будет наблюдаться ускоренное старение населения. В результате относительное благополучие 2010-х годов сменится резким ухудшением благосостояния пенсионеров, а государство может столкнуться с неприятным выбором: существенно повысить налоги (например, повысить ставку ЕСН до 46%), резко повысить пенсионный возраст и затруднить процедуру получения пенсии по инвалидности либо смириться с резким падением коэффициента замещения с 30% до 15—17%.

Второй сценарий. Сохранение доминирования перераспределительной пенсионной системы. При этом конъюнктурные доходы федерального бюджета накапливаются в Фонде национального благосостояния, сам Фонд не расходуется, а доходы от инвестирования средств Фонда направляются на поддержание коэффициента замещения граждан, вышедших на пенсию, на определенном уровне¹.

Для этого необходимо увеличить средства Фонда национального благосостояния до таких размеров, чтобы доходы от размещения данных средств позволяли покрывать расходы на выплату пенсий существующим пенсионерам. По расчетам ИЭПП, для этого необходимо увеличить объем Фонда национального благосостояния до размеров, сопоставимых с объемом ВВП (70—80% ВВП для поддержания коэффициента замещения на уровне 30% в 2020 г.) при условии, если реальная доходность инвестиций будет на уровне 4,5%, что соответствует, в частности, показателям Государственного пенсионного фонда Норвегии за последние 10 лет его существования².

¹ См. подробнее: Гурвич Е.Т. Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO. 2008. № 8.

² Следует отметить, что такой результат реальной доходности при диверсифицированном вложении средств в зарубежные активы абсолютно недостижим в условиях двузначной инфляции и укрепления рубля в реальном выражении. Необходимым условием для создания финансовых резервов, как в рамках накопительной, так и в рамках перераспределительной пенсионной системы, является снижение инфляции до уровня развитых стран.

Очевидно, что накопление таких резервов в ФНБ является вопросом далеко не краткосрочной перспективы — на начало 2008 г. размер Фонда национального благосостояния составил чуть более 2% ВВП. Однако если использовать больше средств нефтегазовых доходов для передачи в Фонд национального благосостояния и не расходовать средства Фонда на финансирование текущей несбалансированности пенсионной системы (а также на иные цели, не связанные с пенсионной реформой), то при условии стабильности цен на энергоносители данная задача становится менее фантастической. Так, по итогам 2007 г. объем нефтегазовых доходов составил 8,91% ВВП, в I квартале 2008 г. из-за скачка мировых цен на нефть нефтегазовые доходы выросли до 11,2% ВВП.

Главным риском данного варианта является то, что государству может не хватить ресурсов, чтобы одновременно накапливать средства в Фонде национального благосостояния и покрывать текущий дефицит пенсионной системы. Скорее всего, данный сценарий может быть реализован лишь при крайне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре в 2008—2010 гг., приватизации части государственных активов и наличию политической воли по выбору приоритетов развития пенсионной системы: в 2008—2010 гг. приоритет должен быть отдан накоплению средств в Фонде национального благосостояния, а не повышению текущих расходов на пенсионное обеспечение.

Третий сценарий. Переход на накопительную систему. При этом средства, накапливаемые от высоких цен на нефть и иных дополнительных доходов (приватизация государственного имущества), направляются (в периоды хорошей конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей) на формирование индивидуальных накопительных счетов. Финансирование нынешних пенсионеров осуществляется за счет ЕСН.

Для обеспечения политической поддержки предлагаемого решения целесообразно максимизировать круг потенциальных бенефициаров. В их число следовало бы включить всех застрахованных, в том числе тех, кто уже является пенсионерами. Применение такого подхода означает, что накопительная часть счета в системе персонифицированного учета должна быть открыта для всех застрахованных, включая тех из них, за которых никогда ранее не перечислялись страховые взносы на финансирование накопительной части трудовой пенсии, в том числе нынешних пенсионеров.

Что касается определения размеров средств, направляемых в пользу конкретных застрахованных, то по политическим соображениям предпочтительным является распределение средств в равной сумме среди всех застрахованных, включая нынешних пенсионеров. Такой способ определения размеров средств, направляемых в пользу конкретных застрахованных, соответствует распространенному представлению о том, что природная рента в равной мере должна принадлежать всем гражданам России.

Использование средств Фонда национального благосостояния для финансирования пенсионной системы позволит существенно повысить долгосрочную финансовую устойчивость пенсионной системы и значительно снизить потребности в ее субсидировании за счет федерального бюджета.

Четвертый сценарий. Ускоренный переход на накопительную систему с минимизацией государственных обязательств по пенсионному обеспечению. Средства на накопительных пенсионных счетах формируются за счет отчислений на обязательное (и добровольное) пенсионное страхование. Желательно использование различных механизмов стимулирования добровольного пенсионного страхования.

Все потребности в пенсионном обеспечении нынешних пенсионеров обеспечиваются за счет доходов общего покрытия федерального бюджета, накопленных финансовых резервов и доходов от приватизации государственного имущества. Данный вариант несет в себе повышенные риски по сравнению с предыдущим, так как возникает зависимость финансирования нынешнего поколения пенсионеров от нефтяной конъюнктуры. Данная зависимость может быть немного снижена, если предварительно будет накоплен значительный объем средств в Фонде национального благосостояния, который может использоваться в качестве «стабилизационного фонда» для стабилизации системы на протяжении переходного периода от распределительной пенсионной системы к накопительной.

Предпочтительность того или иного сценария привлечения дополнительных (помимо ЕСН) средств в пенсионную систему зависит от жесткости бюджетных ограничений, политической воли властей направлять все конъюнктурные доходы на решение проблемы сбалансированности пенсионной системы и объемов дополнительных ресурсов, которые можно привлечь в пенсионную систему. При существующих макроэкономических и политических условиях более предпочтительным представляется третий сценарий, который обеспечивает меньшую зависимость решения проблемы сбалансированности пенсионной системы от внешнеэкономической конъюнктуры, позволяет в кратчайшие сроки начать использование конъюнктурных доходов на решение пенсионной проблемы, что снижает политическое давление, направленное на использование финансовых резервов по другим направлениям. При увеличении государственных финансовых резервов и/или пенсионных накоплений, а также при наличии политической воли возможен постепенный переход от 3-го к 4-му сценарию развития пенсионной системы.

Повышение налогов общего покрытия

Если нефтегазовых доходов и средств от приватизации государственного имущества не хватит на проведение пенсионной реформы или просто для выплаты пенсий нынешнему поколению пенсионеров, может возникнуть необходимость повышения налогов для обеспечения сбалансированности пенсионной системы (проведения пенсионной реформы).

В такой ситуации крайне важно выбрать повышение налога на добавленную стоимость (НДС) в качестве источника финансирования пенсионной системы, а не повышение ЕСН. Такой выбор обуславливается следующими причинами:

1) база НДС существенно шире, чем база ЕСН. Так как НДС — это налог на потребление, то под обложение НДС попадают и доходы, отличные от заработной платы (это особенно важно в ситуации со стареющим населением). Следовательно, повышение НДС вызывает меньше искажений в экономике, чем повышение ЕСН (особенно это относится к рынку труда);

2) повышение НДС сможет решить проблему несбалансированности пенсионной системы в случае снижения цен на энергоносители гораздо успешнее, чем повышение ЕСН. Доля конъюнктурной составляющей (зависящей от цены на нефть) в поступлениях по НДС в 2006 г. составила чуть более 1%. Уровень же заработной платы существенно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры;

3) повышение НДС в отличие от повышения ЕСН не скажется на конкурентоспособности российской экономики. ЕСН — это налог на заработную плату, который частично перелagается в цену товара. Следовательно, повышение ЕСН отрицательно сказывается на конкурентоспособности отечественных экспортеров

особенно в трудоемких отраслях. НДС, напротив, является налогом на потребление, в том числе и на импорт, а экспортерам он возмещается.

Логика выбора между повышением НДС и ЕСН для финансирования пенсионной системы может быть продемонстрирована с помощью анализа налоговой реформы в ФРГ. В настоящее время усиливается конкуренция между различными странами, желающими привлечь капиталы и обеспечить конкурентоспособность собственных товаров путем установления низких налоговых ставок и, в частности, низкой ставки по налогу на прибыль организаций. 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%)¹, ФРГ в 2008 г. снизило ставку по налогу на прибыль организаций с 25 до 15%² 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 повышения налога на добавленную стоимость с 16 до 19%³. Эти меры призваны повысить конкурентоспособность германской экономики. Снижая налоги на труд и капитал, правительство ФРГ стремится привлечь инвестиции (или хотя бы приостановить отток инвестиций в страны Восточной Европы) и повысить занятость населения. Выбирая увеличение НДС как способ компенсации выпадающих доходов, власти ФРГ облагают повышенным налогом потребление, в том числе и импорт. Таким образом, немецкие экспортеры получают более низкие налоги на труд и капитал, а повышение НДС их в основном не затрагивает (НДС при экспорте возмещается). С помощью предлагаемых мероприятий власти пытаются улучшить платежный баланс.

Следует также отметить, что в настоящее время в России есть определенный резерв повышения ставки НДС. Во-первых, существует льготная 10%-я ставка НДС, которая может быть отменена не только для повышения доходов бюджета, но и для повышения нейтральности налоговой системы. Во-вторых, даже базовая ставка НДС (18%) является невысокой по сравнению со многими странами ЕЭС.

32.3.3. Инвестирование средств пенсионных накоплений

Как было показано выше, ситуация с инвестированием пенсионных накоплений граждан в Российской Федерации имеет следующие характерные черты:

- 1) неготовность большинства граждан самостоятельно выбирать управляющие компании;
- 2) объем фондового рынка в России недостаточен для надежного размещения на нем пенсионных накоплений. Кроме того, очевидно, что российский рынок в значительной степени зависит от внешнеэкономической конъюнктуры и благополучия небольшого числа крупных российских компаний;
- 3) результаты инвестирования средств пенсионных накоплений как государственной управляющей компанией (ВЭБ), так и многими негосударственными управляющими компаниями не могут не внушать опасений за сохранение реальной стоимости пенсионных накоплений.

¹ *Kyle James. German Corporate. Tax Reform Plan Attacked From All Sides*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2064590,00.html>

² http://www.steuerliches-info-center.de/en/003_menu_links/002_ISt/012_Infoblaetter/017_Uebersicht_Unternehmensteuerreform_2008.pdf

³ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf>

В соответствии с данными характеристиками оптимальным решением было бы инвестирование всех обязательных пенсионных накоплений государственной управляющей компанией (или частными управляющими компаниями, выбираемыми по конкурсу) согласно стратегии, схожей со стратегией индексных инвестиционных фондов, в крупнейшие мировые рынки акций и облигаций¹. Пенсионные накопления будут вложены на мировом финансовом рынке, в том числе и в России (например, пропорционально ее доле в капитализации выбранных для инвестирования финансовых рынков). Доля акций и облигаций в инвестировании индивидуальных пенсионных накоплений должна зависеть в том числе и от возраста гражданина. Так, средства, перечисляемые на счета нынешних пенсионеров, целесообразно вкладывать исключительно в надежные облигации, тогда как для более молодых застрахованных лиц желательнее доминирование в инвестиционном портфеле акций, как наиболее доходного, но и рискованного финансового инструмента.

При этом государство должно взять на себя ответственность за сохранность этих средств: при выходе на пенсию у каждого человека на счете должны быть средства, равные, по меньшей мере, сумме всех взносов с поправкой на инфляцию.

Мировая практика управления фондами национального благосостояния свидетельствует о том, что распределение активов фондов по инструментам различных стран должно учитывать следующие макроэкономические показатели:

- 1) структуру импорта страны, в которой учрежден фонд;
- 2) структуру ее внешнего долга;
- 3) долю ВВП стран, в финансовые инструменты которых инвестируются средства, в мировом ВВП;
- 4) долю национального рынка финансовых инструментов на региональном или мировом рынке данных инструментов;
- 5) структуру экспорта страны, в которой учрежден фонд, и структуру инвестиций в экономику данной страны.

Для получения ориентировочной доходности пенсионных накоплений нами был смоделирован условный инвестиционный портфель на следующих условиях инвестирования. В начале 1997 г. были инвестированы средства в индексные фонды акций 30 стран с наибольшим значением ВВП. Несмотря на финансовый кризис в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 1997 г., дефолт 1998 г. в России, экономическую рецессию в Японии, проблемы на фондовом рынке США в 2001 г. и нынешние трудности в экономике США, мировая экономика на длительных временных интервалах показывает устойчивый рост, который отражается в росте фондовых индексов. Даже используемая в рассматриваемом примере примитивная стратегия управления инвестиционным портфелем при значительной диверсификации позволяет получить высокую доходность: среднегодовая доходность по портфелю за рассматриваемый период составила 9,19% в долларовом выражении.

Применение более сложных методик распределения активов Фонда национального благосостояния, учитывающих более широкий перечень макроэконо-

¹ Вопрос построения глобального финансового индекса является самостоятельной важной задачей. Доля стран в этом индексе может определяться по различным характеристикам, например: средняя доля страны в мировом ВВП за последние 10–20 лет, доля страны в мировой торговле, капитализация финансового рынка и т. д. При этом отдельно необходимо учитывать «кредитную историю» страны (например, отсутствие дефолтов) и текущее состояние ее финансовой системы.

мических показателей (как минимум капитализацию фондовых рынков), обзоры деловой активности и индикаторов финансовой стабильности позволит в долгосрочном периоде получить высокую доходность от вложенных средств при приемлемом уровне рисков.

При этом возможность граждан самостоятельно выбирать управляющую компанию для инвестирования обязательных пенсионных накоплений не является неоспоримой ценностью. В условиях современной России частные пенсионные фонды и управляющие компании могли бы играть важную роль в управлении добровольными, а не обязательными пенсионными отчислениями. Это обусловлено следующими причинами.

Во-первых, в России граждане практически не пользуются возможностью выбора управляющей компании.

Во-вторых, при вложении средств в частные пенсионные компании неизбежно возникает вопрос о необходимости гарантии результатов их деятельности со стороны государства. Если государство не возьмет на себя таких гарантий, то неизбежно возникнет риск неполучения плательщиком страховых взносов соответствующих пенсионных выплат по достижению пенсионного возраста, что может вызвать социальную напряженность. Для недопущения этого, государство вынуждено будет гарантировать определенную доходность по обязательным пенсионным накоплениям, находящимся в частных управляющих компаниях. Такого рода гарантия, в свою очередь, означает необходимость жесткого контроля за деятельностью частных управляющих компаний со стороны государства. Данный контроль, с одной стороны, не позволит частной управляющей компании получить максимальный доход, а с другой стороны, все равно не гарантирует стопроцентной сохранности вложенных средств. Кроме того, такой контроль сопряжен с издержками администрирования.

В-третьих, значительные издержки администрирования заложены и в деятельности самих частных управляющих компаний. Например, около 1,5% взносов, уплачиваемых работниками в Чили, идет на покрытие управленческих расходов компаний. В России данная цифра может быть существенно выше. Издержки управляющих компаний в России представляются значимыми по сравнению с демонстрируемым уровнем доходности. Даже у такой крупной компании, как «Тройка-Диалог», необходимые расходы управляющей компании по инвестированию средств пенсионных накоплений могут составлять до 1,1% средней стоимости чистых активов, находившихся в ее доверительном управлении за отчетный год¹. Размер же вознаграждения управляющей компании составляет 10% размера доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений, полученных управляющей компанией за отчетный год и начисляется по итогам этого года². В более мелких управляющих компаниях уровень управленческих издержек может быть существенно выше. Оплачивать подобные издержки — непозволительная роскошь для пенсионной системы. Вложение пенсионных накоплений в соответствии со стратегией глобального индексного фонда будет существенно дешевле. Во всех странах мира индексные фонды являются наиболее привлекательными с точки зрения минимизации управленческих издержек. Кроме того, создание фактически единственного финансового института, инвестирующего обязательные пенсионные накопления в «глобальный индекс» сделает управленческие затраты практически незначимыми за счет экономии на масштабе.

¹ http://www.pension.troika.ru/investment_max.html

² Там же.

В-четвертых, система государственного пенсионного обеспечения должна поддерживать определенный уровень социального равенства. Результаты же деятельности частных управляющих компаний неизбежно будут существенно отличаться. Если речь идет о добровольном инвестировании средств, то гражданин сам может выбирать, куда и сколько вкладывать: в образование (свое или своих детей), в недвижимость, акции, паевые инвестиционные фонды, золото и т. д., а существенные различия в результатах при разных инвестиционных стратегиях в стране с рыночной экономикой воспринимаются как естественные. С государственной пенсией дело обстоит по-другому. Государство обязало работодателя уплачивать за работника строго определенную сумму денег и, таким образом, несет за это решение определенную равную перед всеми застрахованными ответственность. Равенство обязательных взносов на пенсионное страхование должно подразумевать равенство выплат.

В-пятых, инвестирование пенсионных накоплений должно быть одновременно надежным и доходным. Доходность выше инфляции может быть обеспечена лишь выходом на рынок акций и отчасти недвижимости. Однако вложения в данные активы несут значительные риски в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Если активы недостаточно диверсифицированы, а размер управляющей компании недостаточно велик, существует большая вероятность того, что управляющая компания не переживет краткосрочный или среднесрочный кризис на фондовом рынке. Инвестирование в «глобальный индекс рынков акций и облигаций» позволит максимально диверсифицировать риски и обеспечит стабильную доходность в долгосрочном периоде.

Таким образом, оптимальным решением было бы инвестирование всех обязательных пенсионных накоплений государственной управляющей компанией в единый общемировой взвешенный по доле рынков индекс рынков акций и облигаций (аналог индекса S&P или РТС для совокупности крупнейших мировых бирж и более широкого набора активов). При этом необходимо законодательно закрепить процедуру расчета данного индекса и административные издержки управляющей компании. Процедуры управления данными активами должны быть предельно прозрачны. В этой связи целесообразно использовать опыт Норвегии по управлению средствами Государственного нефтяного фонда в данной стране.

При определении доли тех или иных активов в портфеле ФНБ, инвестированного в финансовые активы, целесообразно также ориентироваться на возраст застрахованных лиц. Обязательные пенсионные взносы, осуществленные вначале трудовой деятельности работника, целесообразно при прочих равных условиях инвестировать в высокодоходные, но связанные с большим риском ценные бумаги (акции). При приближении пенсионного возраста в инвестиционном портфеле работника должны доминировать более надежные бумаги (облигации).

Особенно при инвестировании средств ФНБ ограничить долю российских эмитентов долей капитализации российского фондового рынка в капитализации крупнейших фондовых рынков мира, на которых будут размещены средства пенсионных накоплений. Такое жесткое требование обусловлено следующим:

- капитализация фондового рынка России недостаточна для размещения на нем существенных финансовых ресурсов Фонда национального благосостояния и/или Пенсионного фонда. В результате вложение в российский фондовый рынок значительных государственных финансовых резервов может привести к созданию финансового «пузыря»;

- российский фондовый рынок существенно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры и не может обеспечить достаточную диверсификацию активов;
- в краткосрочной перспективе вложение пенсионных накоплений в любые российские активы (может быть, за исключением государственных долговых ценных бумаг) неизбежно приведет к усилению инфляционных процессов.

Международный опыт также подтверждает, что предпочтительнее диверсифицировать вложение пенсионных накоплений на мировом финансовом рынке, нежели сосредоточивать инвестиции исключительно в отечественные ценные бумаги. Опыт Казахстана и Чили, инвестировавших пенсионные накопления исключительно в национальный фондовый рынок, показывает, что при таком решении необходимо, как минимум, быть готовым к резким падениям стоимости активов, в которые инвестированы пенсионные накопления. Это происходит из-за того, что национальный фондовый рынок никогда не сможет обеспечить таких же возможностей по диверсификации вложений, какие предоставляет мировой финансовый рынок.

Однако по политическим причинам власти будет чрезвычайно сложно сделать выбор в пользу размещения обязательных пенсионных накоплений за рубежом. В настоящее время внятная позиция по данному вопросу не выработана. Насколько удастся России реализовать лучший зарубежный опыт по инвестированию крупных финансовых ресурсов за рубежом с целью обеспечения сбалансированности пенсионной системы, покажет время.

32.3.4. Повышение пенсионного возраста

Повышение пенсионного возраста сможет в долгосрочной перспективе существенно сгладить финансовые проблемы пенсионной системы. Однако в настоящее время озвучено политическое решение, согласно которому повышения возраста выхода на пенсию не будет¹.

Однако увеличение ожидаемой продолжительности жизни², отсутствие значительных пенсионных накоплений у большинства граждан и низкая степень вероятности накопления в ФНБ такого объема финансовых ресурсов, чтобы доходы от их размещения покрывали все возрастающие потребности пенсионной системы, скорее всего, не оставят властям иного выхода как повышение пенсионного возраста. Фактически нынешняя элита может выбирать между двумя сценариями развития: постепенно начать повышать пенсионный возраст сейчас или резко повысить его до 65 лет в середине 2020-х годов, когда остальные источники обеспечения финансовой сбалансированности пенсионной системы будут исчерпаны.

В этой связи, несмотря на всю непопулярность данной меры, предлагается уже сейчас объявить о необходимости повышения пенсионного возраста для мужчин и для женщин до 65 лет. Актуальность данной меры в современной России можно обосновать тем, что в будущем в большинстве стран мира прогнозируется рост

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию».

² Согласно демографическому прогнозу В. Вишневого ожидаемая продолжительность жизни у мужчин вырастет с 61 года в 2007 г. до 71 года в 2025 г. (т. е. на 10 лет), а ожидаемая продолжительность жизни женщин — с 73,3 до 79 лет.

продолжительности жизни, и Россия не является исключением. Несмотря на низкие значения ожидаемой продолжительности жизни при рождении, наблюдаемые в современной России, — 59 лет для мужчин и 72 года для женщин, во многом они связаны с более высокой, чем в развитых странах, детской смертностью и крайне высокой мужской смертностью в трудоспособном возрасте. В результате ожидаемая продолжительность жизни 60-летних мужчин составляет 13,2 лет, а 60-летних женщин — 19 лет. Следовательно, даже при нынешней продолжительности жизни в России повышение пенсионного возраста для женщин на 5 лет представляется вполне оправданным. При снижении мужской сверхсмертности и увеличении ожидаемой продолжительности жизни возникнет необходимость дальнейшего повышения пенсионного возраста для обоих полов.

Для минимизации политических издержек повышения пенсионного возраста оно должно быть постепенным и коснуться лишь сравнительно молодых людей, которых в основном и затронет рост продолжительности жизни. Оптимальным видится постепенное повышение пенсионного возраста для мужчин, моложе 50 лет, и для женщин, моложе 45 лет (т. е. для тех категорий граждан, которым осталось еще 10 и более лет до выхода на пенсию по действующему законодательству). Чтобы сгладить последствия повышения пенсионного возраста, длина переходного периода от нынешнего пенсионного возраста к 65-летнему возрасту выхода на пенсию должна быть достаточно большой (например 20 лет). Это означает, что повышение пенсионного возраста до 65 лет в полной мере коснется мужчин, моложе 30 лет и женщин, моложе 25 лет. Возраст выхода на пенсию для мужчин будет увеличиваться со скоростью 4 месяца в год, женщин — 6 месяцев в год.

Эффект от данной реформы для бюджетной системы скажется через 10 лет — в 2020 г. и будет нарастать к 2030 г., когда возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин достигнет 65 лет. По нашим прогнозам, именно период 2020—2030 гг. будет наиболее проблемным для пенсионной системы из-за того, что демографическая ситуация (соотношение численности получателей выплат к плательщикам взносов) будет постоянно ухудшаться, а величина накопительной составляющей в пенсионных выплатах в данный период будет еще несущественной.

Именно проблему 2020—2030 гг. способно решить повышение пенсионного возраста. Однако данное решение необходимо принять именно сейчас, чтобы граждане и пенсионная система страны смогли адаптироваться к новым условиям. Сейчас повышение пенсионного возраста для тех, кто моложе 30 лет политически безболезненно, повышение же пенсионного возраста потом, когда данному поколению будет около 50, может спровоцировать серьезный политический кризис.

Дополнительной мерой по отношению к повышению пенсионного возраста является стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию путем введения на переходный период рекомендательного (индикативного) пенсионного возраста (равного 65 годам), главным образом, для тех возрастных групп, которых не затронет или затронет не в полной мере принудительное повышение пенсионного возраста. Для данной категории граждан возможно обеспечение значительного повышения индивидуального коэффициента замещения в обмен на выход на пенсию в более позднем возрасте¹. Такое повышение обусловлено тем, что в настоящее время ожидаемая продолжительность жизни близка к 65 годам (66 лет). Если работник согласится выйти на пенсию в данном возрасте, срок его пребывания на

¹ См. подробнее: *Дмитриев М. и др.* Можно ли повысить пенсии до 40 процентов заработной платы? Экономическая политика. № 3. 2008.

пенсии радикально сократится и появится возможность обеспечить ему существенное повышение коэффициента замещения. При увеличении ожидаемой продолжительности жизни соотношение дополнительного периода занятости, обеспеченного добровольным более поздним выходом на пенсию, и периода пребывания на пенсии будет сокращаться, одновременно будет снижаться и приращение коэффициента замещения благодаря добровольному выходу на пенсию в индикативном возрасте. В результате работники перестанут быть заинтересованы в добровольном продолжении трудовой деятельности за сравнительно незначительное увеличение коэффициента замещения. Следовательно, использование инструмента стимулирования добровольного более позднего выхода на пенсию может иметь максимальную отдачу именно сейчас для людей предпенсионного возраста (мужчины старше 50 лет и женщины старше 45 лет). Но с 2020 г. необходимо начать принудительное повышение пенсионного возраста, с тем чтобы к 2030 г. довести пенсионный возраст до 65 лет.

Отметим, что в условиях сокращающейся численности трудоспособного населения, с которой в ближайшее время столкнется Россия, отказ от досрочных пенсий в системе государственного пенсионного обеспечения и повышение общеустановленного пенсионного возраста дадут больший экономический эффект, чем отмена права пенсионеров получать одновременно и пенсию, и зарплату. Опыт действия ограничений на выплату пенсий работающим пенсионерам с 1998 по 2001 г. показал, что это приводит к весьма заметному оттоку пенсионеров из формальной занятости, что однозначно негативно скажется на рынке труда¹. Однако повышения возраста обращения за пенсией не происходит. Напротив, повышение пенсионного возраста позволит и удержать пожилых людей на рынке труда, и снизить число пенсионеров.

Выводы

Подводя итоги данного раздела, следует отметить, что проблема финансирования пенсионного обеспечения, а также медицинского обеспечения пожилых людей из-за глобального процесса старения населения, скорее всего, будет наиболее существенной финансовой проблемой не только России, но и большинства стран мира в XXI в. Проведенная в 2002 г. пенсионная реформа не позволила сформировать основные инструменты решения данной проблемы. Нынешняя пенсионная система России характеризуется значительной зависимостью от финансирования из федерального бюджета, не определены источники финансирования хронического дефицита пенсионной системы в долгосрочном периоде, переход к накопительной системе осуществлен фрагментарно. В то же время ожидания населения по поводу пенсионного обеспечения усилиями властей постоянно повышаются, тогда как стимулы населения к добровольному пенсионному страхованию и формированию иных накоплений на старость подрываются инфляцией и отсутствием инструментов сбережения с реальной доходностью, доступных широким слоям населения. Возможности государства поддерживать социальную ста-

¹ *Sinyavskaya O.* (2006). The phenomenon of working pensioners in Russia: dynamics, determinants of the employment, and features / Paper prepared in the framework of the project "Assessment of the Impact of the Pension Reform on the Russian Labour Market and the Population" headed by Maastricht Graduate School of Governance. Manuscript.

бильность за счет постоянного повышения базовой части трудовой пенсии напрямую зависят от внешнеэкономической конъюнктуры.

В этой связи для недопущения политического и социального кризиса необходимо в достаточно сжатые сроки сформулировать перечень мер по повышению сбалансированности пенсионной системы. Данный перечень мер должен включать в себя:

- улучшение общей макроэкономической ситуации (снижение инфляции). Ближайшие несколько лет снижение инфляции должно стать безусловным приоритетом бюджетной, денежно-кредитной и курсовой политики властей. Масштабные проекты реформирования пенсионной системы, которые могут повлечь увеличение инфляции (например осуществление выплаты базовой части трудовой пенсии исключительно за счет федерального бюджета при одновременном использовании высвободившейся части ЕСН на увеличение страховой составляющей трудовой пенсии) должны быть отложены пока в стране двузначная инфляция;
- реформирование ЕСН для недопущения резкого снижения эффективной ставки;
- привлечение финансовых ресурсов помимо ЕСН (нефтегазовые доходы и доходы от приватизации государственных компаний) для формирования пенсионных накоплений граждан и перехода к преимущественно накопительной пенсионной системе;
- повышение эффективности инвестирования пенсионных накоплений (при принятии решения о размещении финансовых резервов, направленных на решение пенсионной проблемы, и обязательных пенсионных накоплений граждан преимущественно на зарубежных фондовых рынках);
- повышение пенсионного возраста;
- отказ от использования коэффициента замещения в качестве целевого ориентира развития пенсионной системы.

Несмотря на то что существует большое разнообразие подходов к дальнейшему реформированию пенсионной системы, для любого из них реализация перечисленных выше мер является необходимым условием ее стабильного функционирования в долгосрочной перспективе.

Глава 33

Реформа ЖКХ в 2003—2007 гг.: извилистая дорога к рынку

Первые годы нового столетия характеризовались системным кризисом жилищно-коммунального сектора. После финансового кризиса 1998 г. жилищно-коммунальный комплекс в очередной раз был использован в роли социального буфера. Тарифы на жилищные услуги в 1998—2001 гг. были практически заморожены. В эти годы темпы инфляции превысили темпы роста тарифов для населения более чем в 2,5 раза. Финансовое положение жилищно-коммунальных предприятий стало катастрофическим. В целом по стране их дебиторская задолженность приблизилась к полугодовой стоимости жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Стала резко расти аварийность инженерных инфраструктур коммунального обслуживания. В канун 2003 г. заговорили о грядущем годе коммунальных катастроф.

Было очевидно — причины этого кризиса носят комплексный характер. С одной стороны, с 1998 г. были практически заморожены и отброшены назад реформы в секторе, вернулись и усилились инструменты административного управления, зачатки бизнеса «засохли» на глазах. Но та легкость, с какой это произошло, явно говорила о том, что в самом фундаменте реформы были существенные дефекты. Для того чтобы менять ситуацию, важно было понять и учесть ошибки реформ предшествующего периода.

Тяжесть ситуации, концентрация политической воли на федеральном уровне, увязка проблем жилищно-коммунального комплекса с политическими приоритетами руководства страны в рамках Национального проекта «Доступное жилье — гражданам России», благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура во многом определили те решительные меры, которые позволили отойти от пропасти необратимой деградации жилищно-коммунального сектора.

Пятилетие 2003—2007 гг. охарактеризовалось самыми существенными изменениями в жилищно-коммунальном секторе страны с начала рыночных реформ. Главный содержательный прорыв заключался в принятии в 2004 г. пакета законов в рамках реализации Национального проекта «Доступное жилье — гражданам России». Ряд из них был тесно связан с формированием правовой базы для развития рыночных отношений в жилищно-коммунальном комплексе России. В первую очередь к их числу относятся Жилищный кодекс Российской Федерации, а также Федеральные законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и «О концессионных соглашениях». Принятие этих Зако-

нов существенным образом изменило правовое регулирование в жилищном и коммунальном секторах экономики страны, внесло важные коррективы в политику развития рыночных отношений как в жилищном, так и коммунальном секторах. Следует признать, что далеко не всегда проводимые преобразования были последовательными, опять шарахались из стороны в сторону. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги то пытались догнать ушедшую вперед инфляцию, то вновь замораживались на федеральном уровне в качестве меры борьбы с этой самой инфляцией. По-прежнему вариативность решений, которые принимаются на местах, чрезвычайно велика. Немалая часть таких решений направлена на сохранение максимального административного влияния местных властей на текущее положение в жилищном и коммунальном секторах экономики. Но в целом можно отметить существенную позитивную составляющую изменений, произошедших в этом секторе экономики страны за последние годы.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства должна быть направлена на формирование рыночных условий в этой сфере, снижение административного присутствия, привлечение частного бизнеса, развитие конкуренции с целью оптимизации качества жилищно-коммунального обслуживания и его цены. Достижение этих целей в жилищном и коммунальном секторах должно происходить существенно разными путями.

Предоставление услуг в жилищном секторе по природе своей конкурентно. Но оно в течение долгих лет проведения реформ упорно продолжало оставаться монопольным, во многом из-за того, что сохранялась монополия заказа на это обслуживание. И это притом, что к концу 2002 г. в стране было приватизировано более 60% бывшего ранее государственным жилищного фонда.

В коммунальном секторе ситуация иная. Практически всегда это сфера естественных технологических монополий, которые работают на локальных рынках в пределах поселений. И здесь задача реформирования — создание механизмов государственного регулирования не только и не столько для ограничения монопольной ренты, но для создания у хозяйствующих субъектов, работающих в секторе, квазиконкурентной ситуации заинтересованности в снижении неэффективных издержек.

Необходимым условием развития рыночных отношений, как в жилищном, так и коммунальном секторах, является последовательное сокращение и прекращение бюджетного дотирования. Перейти на рыночные отношения, привлечь частный бизнес, частные инвестиции в экономику сектора, который находится в значительной степени на бюджетных дотациях, невозможно. Не пройдя эту болезненную стадию реформирования системы финансирования сектора, продвигаться дальше по каким-то другим направлениям, тем более достичь существенных результатов, было нереализуемой задачей.

Исходя из этого рассмотрим основные итоги по *трем ключевым направлениям реформы жилищно-коммунального комплекса*:

- реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки населения в оплате жилья и коммунальных услуг;
- реформа системы управления многоквартирными жилыми домами;
- реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры.

33.1. Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки населения, облегчающей бремя этих платежей

Бюджетные дотации жилищно-коммунальному комплексу порождали целый клубок проблем. Их результатом являлась финансовая, а за ней и административная зависимость от власти предприятий жилищно-коммунального сектора.

Понятно, что это прежде всего неэффективная система расходования бюджетных средств, потому что косвенная выгода от дотаций в большей степени доставалась не самым бедным, а тем, у кого квартиры большей площади. Во-первых, налицо социальная несправедливость, во-вторых, экономически неэффективная система не позволяла войти в такой сектор частному бизнесу из-за задолженностей бюджета перед предприятиями и отсутствия договорных обязательств по бюджетному финансированию.

Поэтому задача состояла в том, чтобы ликвидировать дотационность сектора как таковую, перейти на полную оплату жилищно-коммунальных услуг потребителями без дотаций жилищно-коммунальным предприятиям. О чем идет речь? Не о том, чтобы каждый потребитель оплачивал полную стоимость жилищно-коммунальных услуг из своих непосредственных доходов (заработной платы, пенсии и т. п.), а о том, чтобы потребитель оплачивал эти услуги из трех источников: 1) своих доходов; 2) бюджетных средств, которые ему предоставляются в форме жилищных адресных субсидий и 3) бюджетных средств, которые ему предоставляются взамен льгот. Иными словами, деньги из всех источников — те самые 100% — должны собираться у человека, и предприятию важно эти 100% получить в форме оплаты потребителем, а то, что какая-то часть из них — это жилищные субсидии и льготы, предприятию знать не нужно.

Переход на 100%-ю оплату занял более 10 лет и был снят с повестки дня как вопрос государственной политики в 2005 г. Сначала в марте 2003 г. были приняты поправки в Федеральный закон «Об основах федеральной жилищной политики», в результате чего исчезли закрепленные законодательно и много раз переносимые сроки перехода к полной оплате населением стоимости жилищно-коммунальных услуг. А двумя годами позже постановлением Правительства Российской Федерации был утвержден федеральный стандарт уровня платежей граждан (включая льготы и субсидии) на 2005 г., равный 100%. Базой для этого стандарта является другой федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц, который устанавливается, как в среднем по Российской Федерации, так и дифференцированно по регионам, и включает стоимость коммунальных услуг, стоимость обслуживания и текущего ремонта жилья (табл. 33.1).

Таблица 33.1

**Федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья
и коммунальных услуг**

Год	Федеральный стандарт уровня платежей граждан, включая льготы и субсидии, %	Федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе, %	Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья, кв. м	Федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц в среднем по Российской Федерации, руб.	Федеральный стандарт стоимости капитального ремонта жилищного фонда на 1 кв. м общей площади жилья в месяц**, руб.
1997	35	16	18 кв. м общей площади жилья на 1 члена семьи	8,2*	—
1998	50	18	из трех и более человек	9,2	—
1999	60	19	42 кв. м на семью из двух человек	11,5	—
2000	70	20	33 кв. м на одиноко проживающего человека	12,8	—
2001	80	22	18 кв. м общей площади жилья на 1 гражданина	14,2	—
2002	90			19,1	—
2003	90			Не устанавливался	—
2004	90			26,4	2,6
2005	100			31,9	2,8
2006				41,6	3,2
2007				47,2	3,6
2008				52	4
2009				56,3	4,3
2010				62,7	4,8

* С учетом деноминации.

** Введен с 2004 г.

Источник. Соответствующие постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, можно сказать, что в 2005 г. номинально была завершена реформа в части компенсации текущих затрат потребителями услуг. Номинально потому, что в соответствии с федеральным стандартом население сегодня должно оплачивать с помощью жилищных субсидий и льгот 100% стоимости по крайней мере текущих расходов на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Но это не значит, что на региональном уровне все «отважились» на эти 100%. Каждый регион сам устанавливает этот порог. Например, в 2006 г. при федеральном стандарте в 100% среднероссийский показатель составил 86% (рис. 33.1 и 33.2). Причем этот показатель «тянут вниз» регионы-доноры, например, Москва, где уровень этого показателя в 2006 г. был около 60%.

На рис. 33.2 видно, что в последние два года снижались темпы роста показателя уровня оплаты населением стоимости жилищно-коммунальных услуг. Почему? Все достаточно очевидно. Такое положение дел — прямое следствие внесения в 2005 г. изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», в соответствии с которыми на федеральном уровне устанавливаются предельные индексы изменения тарифов на ЖКУ. Административное ограничение роста тарифов сверху при существенном росте стоимости энерге-

тических ресурсов приводит к ситуации, когда лимитированный рост тарифов для потребителей не покрывает рост операционных затрат коммунальных предприятий. На практике это побуждает ряд регионов к возобновлению финансирования предприятий сектора из бюджета. Далее, в разделе о реформе коммунального хозяйства, будет приведен более подробный анализ реализации этого Закона, а здесь отметим только, что этот пример лишней раз подчеркивает противоречивый характер преобразований в коммунальном хозяйстве. И сегодня вновь нужно искать законодательное решение уже, казалось бы, решенной задачи.



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора.

Рис. 33.1. Распределение субъектов Российской Федерации по установленному для населения уровню оплаты ЖКУ, %



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора

Рис. 33.2. Федеральный и среднерегиональные стандарты уровня оплаты ЖКУ населением, %

Но, может быть, административное сдерживание роста тарифов на федеральном уровне было необходимо с социально-политической точки зрения? Может, платежи населения за жилищно-коммунальные услуги в последние годы стали неподъемны для граждан? Попробуем найти ответы на эти вопросы.

В России с 1994 г. реализуется программа социальной помощи семьям с низкими доходами по оплате жилищно-коммунальных услуг — программа жилищных субсидий. Это первая общероссийская программа адресной социальной защиты населения, основанной на принципах оценки уровня дохода участников. Реализация программы жилищных субсидий в масштабах России, возможно, — самый значимый на сегодня результат реформы ЖКХ. Эта программа претерпела изменения и в последнее 5-летие. Поэтому остановимся на ней подробнее для того, чтобы показать, как можно использовать программу жилищных субсидий для оценки доступности для населения оплаты ЖКУ.

Программа жилищных субсидий распространяется на все коммунальные услуги: горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, отопление, газо- и электроснабжение, и на саму жилищную услугу, т. е. на содержание жилья.

После принятия Жилищного кодекса РФ формула расчета субсидии выглядит следующим образом:

$$C = \text{ССЖКУ}_p \cdot n - \frac{\text{МДД}_p}{100} \cdot D,$$

где C — размер субсидии, руб.; ССЖКУ_p — размер регионального стандарта стоимости ЖКУ на одного члена семьи для семей разной численности, руб., устанавливается для каждого муниципального образования на территории субъекта РФ; n — количество лиц, входящих в состав семьи заявителя; МДД_p — региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, в %; D — совокупный доход семьи, руб.¹

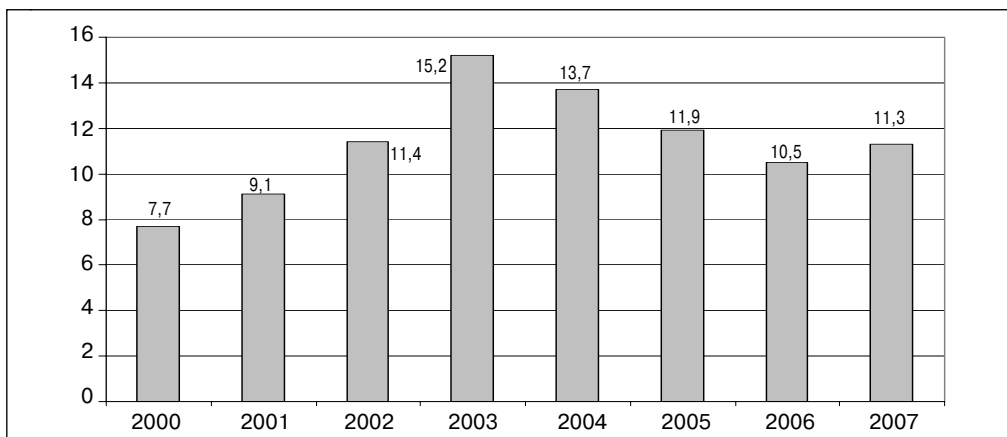
Новация состоит в законодательном закреплении расчета размера субсидии в соответствии с принятым на региональном уровне стандартом условий проживания в каждом муниципалитете. Раньше субсидия, как правило, рассчитывалась исходя из стоимости жилищно-коммунальных услуг для конкретной квартиры получателя субсидии, если площадь квартиры была меньше социального стандарта площади жилья для данной семьи. Таким образом, чем меньше была квартира, тем меньше был размер жилищной субсидии. Прогрессивность вновь введенной правовой нормы не вызывает сомнений.

Доля семей, участвующих в программе жилищных субсидий, является индикатором того, как соотносится размер оплаты ЖКУ с доходами населения, особенно его самых чувствительных низкодходных групп. На рис. 33.3 приведено изменение доли семей — участников программы жилищных субсидий за последние годы.

Удивительный результат: начиная с 2003 г. доля домохозяйств — участников программы субсидий сокращалась и без введения федеральных предельных индексов изменения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения. В 2003 г. доля семей — участников программы субсидий была максимальной — 15,2%, но не критичной. По оценкам специалистов, критическая доля — больше 25%. К 2006 г. доля участников программы субсидий сократилась до 10,5%. Таким

¹ См.: Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

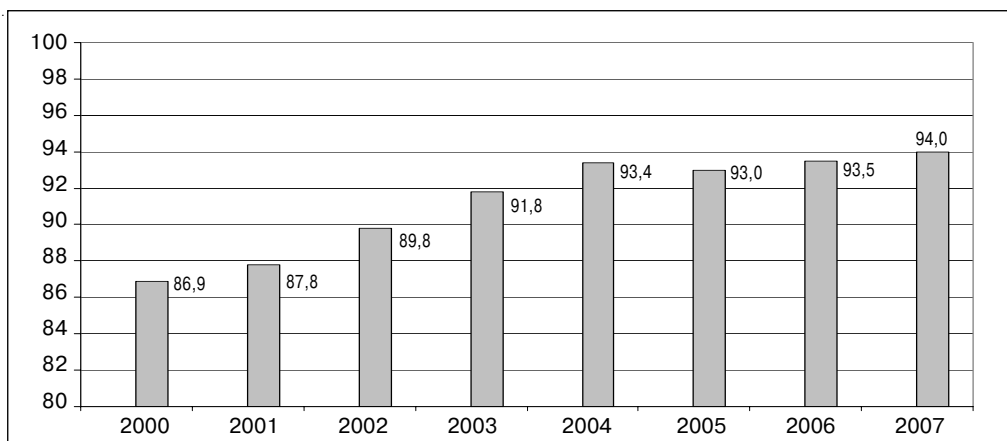
образом, введение с 2006 г. предельных индексов изменения оплаты ЖКУ никак не было связано с объективной невозможностью граждан платить.



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (субсидии); расчеты автора.

Рис. 33.3. Доля получателей субсидий в общей численности домохозяйств Российской Федерации, %

Еще один важный аргумент в подтверждение этого тезиса. Известно, что собираемость платежей за жилищно-коммунальные услуги — параметр, достаточно эластичный до определенного предела. Если тарифы на оплату ЖКУ становятся слишком велики, протест потребителей выражается в массовых неплатежах, резко падает собираемость платежей. Так вот, на протяжении последних 5 лет собираемость платежей за жилищно-коммунальные услуги плавно росла и достигла в 2007 г. вполне цивилизованного уровня в 94% (рис. 33.4).



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная).

Рис. 33.4. Уровень сбора платежей населения за ЖКУ в среднем по Российской Федерации, %

Следует обратить внимание на еще одну очень важную новацию в программе жилищных субсидий, произошедшую после принятия Жилищного кодекса РФ. Речь идет о новой модели их предоставления. До принятия Жилищного кодекса РФ субсидия предоставлялась в виде уменьшения платежа граждан за жилищно-коммунальные услуги, которое компенсировалось из бюджета, бюджетные средства передавались неким непрозрачным образом предприятиям жилищно-коммунального комплекса. Новое законодательство определило, что субсидии предоставляются в денежной форме, когда деньги поступают на банковские счета граждан или доставляются почтой, а граждане — получатели субсидий оплачивают ЖКУ в полном размере. На конец 2007 г. на такой порядок перешли 52 региона. Сначала средства субсидий, перечисляемые гражданам на персональные счета в банках, кое-где «маркировались» для целевых расходов — только на оплату жилья и коммунальных услуг, поскольку были опасения, что они будут потрачены не по назначению. Теперь регионы не видят в этом нужды — граждане добросовестно платят за жилищно-коммунальные услуги. При такой модели предоставления субсидий потребитель услуги получает возможность влиять на поставщика. Если человеку, например, не дают воду 3 месяца, он и не будет за нее платить, но жилищную субсидию получать будет в том же размере.

Следует отметить, что программы жилищных субсидий, подобные российской, существуют во многих странах. В их основе лежит так называемая «гар»-формула (т. е. разница между тем, что надо платить, и тем, что вы можете). Другое дело, что везде используются разные ее модификации. Каждое правительство пытается сделать свою программу более справедливой, но в результате дело иногда доходит до того, что получатели вообще перестают понимать, от чего зависит размер субсидии. Скажем, в Германии используется огромная таблица, где человек может найти число, соответствующее его данным, но не понимает, откуда оно возникло. Поэтому принятый в России вариант, по крайней мере, хорош уже тем, что более понятен.

Отдельно следует остановиться на вопросах реформирования второй системы социальной помощи населению в оплате жилищно-коммунальных услуг, а именно льгот на оплату ЖКУ. Подобные льготы имеют около 1/4 населения России. Эти льготы традиционно предоставляются в виде скидки на оплату жилищно-коммунальных услуг, причем скидка может быть разной, но для большинства категорий граждан она составляет 50% от стоимости льготируемых услуг.

Главная проблема системы льгот — низкая эффективность бюджетных расходов. Помощь оказывается лицам, попавшим в определенную категорию. Однако далеко не всегда эти люди реально нуждаются в социальной поддержке. Причем размер поддержки зависит от общей площади занимаемого жилого помещения, так как скидка представляется путем пропорционального уменьшения размера платежа. Очевидно, что в больших квартирах, скорее всего, живут не самые бедные люди. Задача реформы системы льгот на оплату ЖКУ заключается в повышении эффективности использования бюджетных средств на оказание социальной поддержки граждан в оплате жилищно-коммунальных услуг путем предоставления помощи не в виде скидки, а в виде реальных выплат при усилении их социальной направленности. При этом должны также достигаться два косвенных, но важных эффекта. Первый из них — улучшение финансового состояния предприятий жилищно-коммунального комплекса, поскольку платежи населения — гораздо более предсказуемый для предприятий платеж по сравнению с бюджетным. Второй эффект — возможность населения эффективнее распоряжаться этими день-

гами, развитие инициативы жильцов в сфере управления жилищным фондом и оплаты коммунальных услуг.

Толчком для проведения реформы стал Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ¹, внесший изменения в ряд федеральных законов, которые расширили права субъектов РФ в сфере предоставления гражданам льгот, или — в новой редакции — «мер социальной поддержки» по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Главные изменения касаются объемов и форм предоставления мер социальной поддержки, расходных обязательств бюджетов разных уровней. Субъектам РФ передано право устанавливать форму предоставления мер социальной поддержки в виде скидки или в виде денежных выплат для почти всех льготных категорий граждан (кроме Героев СССР и России, Героев Социалистического Труда, полных кавалеров орденов Славы и Трудовой Славы).

После выхода Закона № 122-ФЗ граждане, относящиеся к категориям, финансирование мер социальной поддержки которых предусмотрено расходными обязательствами Российской Федерации, стали условно называться «федеральными» льготниками. А граждане льготных категорий, финансирование мер социальной поддержки которых является расходным обязательством субъектов Российской Федерации, — «региональными» льготниками. Для «региональных льготников» органы государственной власти субъектов РФ своими законами и иными нормативными правовыми актами устанавливают не только форму, но объем и порядок предоставления льгот, а также порядок их финансирования.

Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 марта 2005 г., предоставил возможность более глубокого реформирования системы предоставления льгот, поскольку вообще не предусматривает льготирования, а говорит о возможности предоставления отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату ЖКУ (ст. 160 Жилищного кодекса РФ).

На конец 2007 г. субъектами РФ на практике реализуются *три модели реформирования льгот*. Каждая из моделей включает в себя переход на денежные выплаты, но отличается по принципу определения размера выплат.

Первая модель предусматривает предоставление гражданам денежных выплат, размер которых эквивалентен установленной скидке с оплаты жилого помещения и коммунальных услуг. Модель можно назвать «простой монетизацией льгот», поскольку объем «монетизированных» льгот равен объему ранее предоставленной скидки. В настоящее время эту модель реформирования приняли многие субъекты Российской Федерации, рассматривая ее как наиболее приемлемую на первом этапе преобразований, поскольку она ни для кого не меняет реальный размер платежа и, как следствие, не грозит ростом социальной напряженности. Бюджетные выплаты получают все пользователи льгот ровно в том объеме, в каком им ранее предоставлялась скидка.

Однако данная модель реформирования льгот порождает серьезные трудности при планировании потребности в бюджетных средствах. Недостатком этой модели являются также колоссальные издержки по ее администрированию. Сегодня

¹ Федеральный закон 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”».

законодательно плата за жилое помещение определяется договором на управление (или иным способом) для каждого многоквартирного дома. При оплате за коммунальные услуги все больше используется приборный учет. Это означает, что каждый месячный платеж за жилищно-коммунальные услуги становится уникальным, и его нужно учитывать в этой модели для расчета предоставляемых льгот. Причем законодательных условий для обязательного сбора такой информации нет. Жилищные управляющие компании не обязаны информировать кого-либо о том, сколько платят их клиенты. Сегодня такой базой данных обладают так называемые единые расчетно-кассовые центры. Однако следует подчеркнуть, что эти организации, обеспечивающие контроль и влияние органов местного самоуправления на распределение средств в жилищно-коммунальном секторе, после принятия Жилищного кодекса оказались вне рамок правового поля. Таким образом, если граждане не оплачивают через единые расчетно-кассовые центры ЖКУ (а они не должны этого делать), то возникают серьезные трудности в получении информации о фактических расходах жителей на оплату за жилое помещение и коммунальные услуги и, как следствие, о размере предоставляемых льгот.

Особо следует отметить, что простая монетизация льгот, т. е. замена предоставляемых скидок в оплате услуг денежными выплатами, без пересмотра объема выплат сохраняет существующую социальную несправедливость: наибольший объем поддержки получают те семьи, которые живут в больших по площади квартирах и пользуются большим объемом услуг. Следовательно, возникает социальная напряженность, связанная с разными размерами денежных выплат гражданам одной и той же льготной категории.

Хотя эта модель перевода льгот в денежные выплаты рассматривается сегодня субъектами Российской Федерации как наиболее предпочтительная в связи с ее концептуальной простотой и неочевидностью возникающих при этом проблем, назвать ее реформой системы льгот нельзя, поскольку с точки зрения социальной политики модель не меняет сложившуюся ситуацию.

Вторая модель, в отличие от первой, предусматривает предоставление жителям денежного эквивалента скидки не с фактических расходов за жилое помещение и коммунальные услуги, а с размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг¹. Эта модель значительно облегчает планирование потребности в бюджетных средствах на льготы, поскольку не опирается на фактические расходы жителей. Кроме того, ее реализация не требует наличия единой информационной базы, и в организационно-техническом отношении осуществление реформы значительно облегчается.

Вторая модель характеризуется также большей социальной справедливостью: лица одной льготной категории, проживающие в одном поселении, имеют равные льготные выплаты, зависящие исключительно от установленного для этого поселения размера регионального стандарта стоимости ЖКУ.

Поскольку расчет размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг производится для дома, уровень благоустройства и технические параметры которого соответствуют средним условиям в поселении, то граждане, проживающие в условиях хуже средних, выиграют в объеме денежных выплат по сравнению с первой моделью. Это означает, что для них бюджетные расходы на

¹ Региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг применяется при расчете субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг малообеспеченным гражданам.

льготы увеличатся. В то же время применение второй модели связано с уменьшением размера льгот для тех, кто живет в условиях лучше средних, но у них, как правило, и достаток выше среднего. Таким образом, вторая модель предусматривает не только изменение формы предоставления льгот — со скидок на выплаты, но и изменение размера предоставляемых льгот.

Третья модель реформирования заключается в предоставлении всем гражданам, относящимся к определенной льготной категории, денежных выплат одинакового размера. По этому варианту осуществлялась монетизация так называемых «социальных» льгот (льготы на лекарства, поездки в транспорте, зубопротезирование, телефонную связь, др.). К достоинствам третьей модели относится, во-первых, максимальное упрощение планирования бюджетных расходов на льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Во-вторых, в пределах территории субъекта РФ (для «региональных» льготников) или всей страны (для «федеральных» льготников) обеспечивается равенство всех граждан определенной льготной категории в отношении объема получаемых бюджетных средств.

К недостаткам третьего варианта следует отнести возможную социальную напряженность среди «проигравших» в результате отрицательной разницы между размером денежной выплаты и прежним объемом скидки. Более существенную поддержку по сравнению со скидками, как правило, получают жители сельских территорий и семьи с плохими жилищными условиями, в то время как проживающие в лучших условиях и несущие большие жилищно-коммунальные расходы, что характерно для городских территорий, окажутся в проигрыше. Возможного социального недовольства части пользователей льгот можно избежать в случае предоставления денежных выплат большого размера, но тогда потребуются значительные бюджетные расходы.

Таким образом, третья модель предусматривает серьезную реформу системы льгот, которая связана с изменением самого принципа определения их размера. Органы государственной власти субъектов РФ, оценивая преимущества и недостатки трех моделей реформирования, в своем выборе разделились, и сторонники нашлись у каждой модели. Больше всего сторонников у первой модели: Республики Татарстан, Хакассия, Бурятия и Коми; Краснодарский, Красноярский, Приморский и Алтайский края; Тюменская, Ленинградская, Магаданская, Ростовская, Смоленская и Новгородская области и др. Вторую модель реформирования предпочли 4 региона: Хабаровский край, Пензенская и Курганская области, Ямало-Ненецкий автономный округ. Третью модель также выбрали 4 региона: Чувашская Республика, Тверская, Волгоградская и Калининградская области.

Преимущественный выбор первой модели можно объяснить следующим образом. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, опасаясь возникновения социальной напряженности среди граждан льготных категорий, не хотят ставить «федеральных» и «региональных» льготников в разные условия ни по форме, ни по объему предоставления льгот. Поскольку они не вправе изменять объем предоставляемых льгот «федеральным» льготникам, то и «региональных» льготников они оставляют на уже традиционных объемах.

Очевидно, что реформирование системы предоставления льгот на оплату ЖКУ на уровне федерального законодательства — одна из наиболее политически острых задач реформы жилищно-коммунального сектора в ближайшем будущем.

33.2. Реформа системы управления многоквартирными жилыми домами

Одно из самых сложных направлений реформирования жилищно-коммунального комплекса — развитие конкурентных отношений в сфере содержания жилья, точнее, многоквартирных домов. Следует отметить, что именно этому направлению реформы, начиная с середины 1990-х годов, уделялось наибольшее внимание, и именно здесь было допущено наибольшее количество ошибок (видных, конечно, только с позиций сегодняшних дней).

Для последних 5 лет были характерны серьезные качественные изменения положения дел в сфере управления многоквартирными домами. Происходящее пока не дало видимых результатов, однако принятые изменения запустили серьезные организационные и экономические процессы, которые неизбежно приведут в скором будущем к качественному улучшению ситуации в жилищном секторе — постепенному вытеснению из него административного ресурса и развитию рыночных отношений. По существу, в этом секторе начиная с 2004 г. существенным образом поменялась государственная политика. Раньше декларировалась важность создания товариществ собственников жилья (ТСЖ), самостоятельность и независимость их деятельности, но параллельно повсеместно реализовывалась концепция муниципального заказа на жилищно-коммунальное обслуживание населения со стороны местной власти. В итоге пытались развить два совершенно разных механизма управления жилищным фондом — заказывать услуги для каждого конкретного дома или для города в целом. Причем, второй, наиболее распространенный, механизм являлся, по сути, монопольным заказом на жилищно-коммунальное обслуживание (монопсония), что быстро и естественно приводило и к монополии предложения, несмотря на все попытки административного развития конкуренции. А товарищества собственников жилья выпадали из системы и оказывались в положении бедной падчерицы у правивших бал чиновников.

На практике происходило следующее. При отсутствии ТСЖ от собственников жилья выступали муниципальные органы власти в лице дирекций единого заказчика (ДЕЗов). Для активизации процессов демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг был предложен изначально половинчатый, компромиссный вариант: поскольку ТСЖ формируются очень медленно, наряду с ними надо создать ДЕЗы, которые вместо пассивных частных собственников жилья будут заказывать коммунальные услуги и нанимать подрядные организации для обслуживания и ремонта жилищного фонда на конкурсной основе.

Однако скоро стало ясно, что на практике ДЕЗы сами стали монополистами. По-прежнему услуги заказывались не для конкретного дома, а для микрорайона, округа, города... Ситуация практически полностью контролировалась местными чиновниками. Получили массовое распространение подконтрольные власти единые расчетно-кассовые центры, в которых собирались все платежи населения за ЖКУ, а потом «расщеплялись» между различными организациями жилищно-коммунального комплекса.

Расчетно-кассовые центры — это чиновничье изобретение, которое было придумано с подачи ОАО «Газпрома» сразу после финансового кризиса 1998 г. как реакция на ситуацию всеобщих неплатежей в связи с «замороженными» тарифами на жилищно-коммунальные услуги. Всем денег на оплату услуг реально не хвата-

ло, поскольку расходы объективно были больше доходов. Но больше всех не хватало тем, кто в технологической цепочке был дальше всех от потребителя. «Газпром» как раз и оказался в такой ситуации. Для получения денег за газ, который использовался в котельных для производства тепловой энергии, нужно было, чтобы платежи сначала получили хотя бы теплоэнергетики. Но те предпочитали тратить скудные доходы на свои цели. Жилищные организации оставляли себе из собранных от населения платежей (при высоком проценте недобора) необходимую им долю средств, а ресурсоснабжающим организациям перечисляли остатки. Бюджетная составляющая направлялась не в полном объеме и с хроническими опозданиями. Вот и придумали систему, чтобы всем не хватало одинаково, вернее, пропорционально. Так и появились единые расчетно-кассовые центры. Конечно, ни о каких реальных хозяйственных договорах в этой ситуации говорить не приходилось. Как правило, они были только на бумаге, а судьба денег решалась совсем по другим правилам.

В кризисное время расчетно-кассовые центры сыграли свою положительную роль. Начиная с 2002 г. финансовое положение в ЖКХ стало улучшаться, появилась возможность для реального перехода на договорные отношения. Миссия расчетных центров была выполнена. Но они так прижились и так понравились чиновникам, что трудно их выкорчевать даже спустя несколько лет после принятия Жилищного кодекса РФ.

Жилищный кодекс РФ законодательно зафиксировал, казалось бы, очевидные вещи: у каждого многоквартирного дома есть свои собственники, и они не только имеют право, но и обязаны обеспечить нормальное содержание именно своего дома, а не всех или каких-то других домов. Также в Жилищном кодексе РФ закреплена концепция пообъектного управления многоквартирными домами. Таким образом, принятый в 2004 г. Жилищный кодекс Российской Федерации определил необходимость одновременного решения двух непростых задач — не только демополизации *предложения* на обслуживание многоквартирных домов, но в первую очередь — демополизации *заказа* на их обслуживание.

У собственников помещений в многоквартирных домах есть несколько вариантов реализации своих обязанностей по обеспечению содержания многоквартирного дома, вернее, — общего имущества в многоквартирном доме.

1. Они могут на общем собрании выбрать управляющую компанию, которой на основании договора передать ответственность за содержание дома и за предоставление коммунальных услуг. Решение о заключении такого договора принимается общим собранием собственников. На нем определяется перечень и стоимость тех работ и услуг, которые будет выполнять управляющая компания. Следует подчеркнуть ключевую идею выбора управляющей компании — это принцип единой ответственности за все, что происходит в доме. Именно управляющая компания отвечает перед собственниками за то, чтобы в доме было чисто и уютно, а в квартирах были свет, вода и тепло. И если воды нет, то собственник обращается не в водоканал (его координаты еще найти нужно), а в свою управляющую компанию. А та уже в случае необходимости разбирается с водоканалом, с которым у нее заключен договор на поставку воды. Причем, граница ответственности по этому договору, как правило, — стена здания. В здании — разводящая система водоснабжения, находящаяся в общедолевой собственности собственников помещений в доме, и за нее перед собственниками отвечает управляющая компания. За стеной дома — система городского водоснабжения, которая в большинстве случаев принадлежит органам местного самоуправления.

2. Вторая возможность собственников — создать товарищество собственников жилья как некоммерческую организацию с целью обеспечения управления данным конкретным домом. Важно отметить, что при этом у ТСЖ есть два альтернативных пути: либо самостоятельно обеспечивать содержание дома и предоставление коммунальных услуг, либо нанять для этих целей управляющую компанию. При этом ТСЖ может выступить не только заказчиком услуг, но, что не менее важно, реально обеспечить контроль за их предоставлением, поскольку имеет для этого необходимую структуру — правление.

3. Третий вариант для собственников — никого не выбирать и ничего не создавать, а обеспечить управление домом самостоятельно, в случае необходимости привлекая подрядчиков. Этот вариант в Жилищном кодексе РФ называется «непосредственное управление». Трудно себе представить, что жители многоквартирного дома сами обеспечат его грамотное содержание, так как это достаточно сложная инженерная система. Да и нахождение общих решений всех собственников в каждой новой ситуации — совсем не простая задача.

Эта схема первоначально предназначалась для многоквартирных домов с небольшим числом квартир. В принятом в 1996 г. Законе «О товариществах собственников жилья» указанная схема ограничивалась многоквартирными домами не более чем с четырьмя квартирами. Но в процессе принятия Жилищного кодекса РФ ограничение было снято (или забылось). И такая правовая ситуация привела к достаточно неожиданным практическим последствиям, о которых будет сказано ниже.

4. Следует отметить, что Жилищный кодекс РФ предусматривает, что у собственников помещений в многоквартирных домах есть еще одна возможность — не принимать никакого решения. Тогда за них решение по выбору управляющей компании должны принять органы местного самоуправления на основе публично проведенного конкурса на управление таким домом.

По состоянию на 1 января 2008 г. с выбором управления в целом по Российской Федерации определились собственники помещений свыше 1 млн многоквартирных домов. Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления данными домами, в целом по России составила 42,2%. Много ли это? Не мало. Конечно, неправильно было бы ожидать, что эта цифра быстро вырастет до 100%. Жилищная сфера — традиционно консервативная сфера. И собственники ведут себя консервативно и рационально. Если они не знают, кого выбирать или выбирать не из кого, то, действительно, лучше не спешить, это право останется за собственниками навсегда. А пока на ближайшее время выбор обязана будет сделать муниципальная власть. И пусть почти наверняка власть выберет те компании, которые так или иначе аффилированы с ней. Но это не значит, что ничего не изменится. До недавнего времени все многоквартирные, в большей части — приватизированные, дома находились у муниципальных жилищных предприятий на праве хозяйственного ведения. А это означает, во-первых, полное противоречие с Гражданским кодексом РФ, во-вторых, отсутствие каких-либо договоров между жителями дома и жилищной организацией. После того как местные власти выберут по конкурсу для многоквартирных домов, собственники которых не определились со способом управления или не реализовали его, управляющие компании, обязательно должен появиться договор на управление этим домом с отобранной компанией. Пусть этот договор на первых порах будет слабым, почти пустым. Все равно, у собственников квартир появляется точка отсчета для определения своих желаний, проявления собственной компетенции для принятия собственного иного решения.

Следует обратить внимание, что согласно официальной статистике собственники помещений в многоквартирных домах при выборе способа управления отдают предпочтение управляющим организациям. Представляется, что прежде всего это связано с пониманием жильцами необходимости привлечения к этой сфере деятельности профессиональных кадров, имеющих практический опыт работы, в том числе и с предприятиями — поставщиками коммунальных ресурсов. Определенную роль играет и активная позиция местных администраций, с одной стороны, желающих возложить всю ответственность за состояние многоквартирных домов на управляющие организации, с другой, — лоббирующих собственные интересы путем инициирования выбора приближенных к местным властям управляющих компаний, которые еще вчера были муниципальными предприятиями, а порой и продолжают ими оставаться. На начало 2008 г. только в 60% многоквартирных домов управляющие организации (в случае их выбора) имели частную форму собственности. В принципе выбор управляющих организаций — это позитивная тенденция. Еще одно важное преимущество выбора в пользу управляющих компаний — это потенциальная возможность оптимизации ресурсопотребления в многоквартирных домах. На рис. 33.5 представлена используемая в Европе диаграмма потребления энергии зданиями. Энергопотребление зданий разбито на 14 групп — от *A* до *N*. Из приведенных данных видно, что в Европе жилые дома в основном относятся к группе *H* и потребляют около 140 кВт·ч/м² в год энергии. А в России даже нормативное потребление энергии многоквартирными домами минимум в 1,5 раза больше, чем в Европейском сообществе. К сожалению, фактическая ситуация достоверно неизвестна из-за практического отсутствия домашних приборов учета, но выборочные замеры показывают, что на деле ситуация еще хуже.

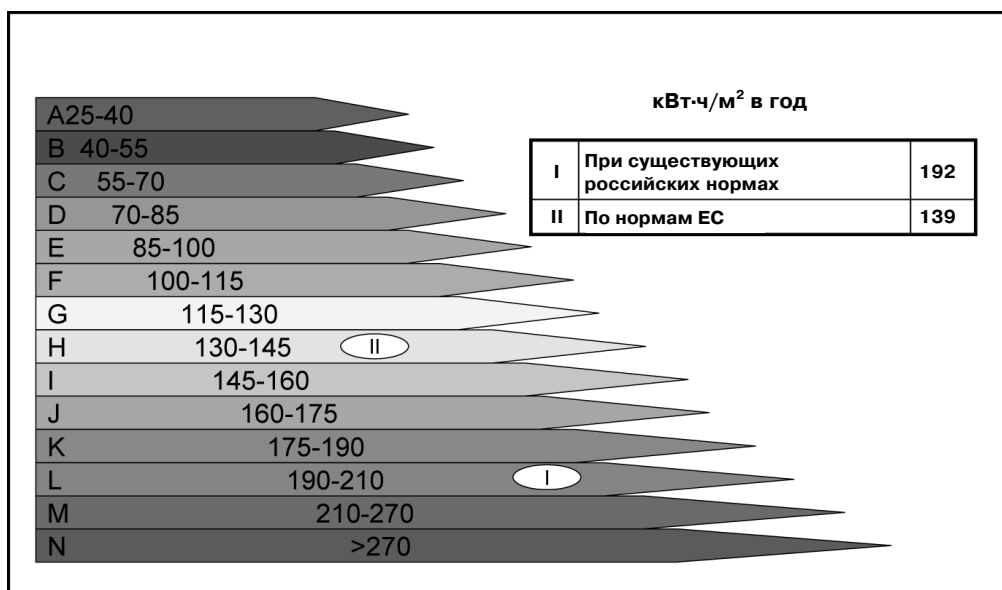


Рис. 33.5. Диаграмма энергопотребления зданиями в Европейском сообществе и в России

Говоря о ресурсосбережении в жилищном фонде, речь в первую очередь следует вести о тепловой энергии. Ее потребление можно разумно минимизировать, только занимаясь общедомовыми ресурсосберегающими мероприятиями. Это могут быть закрытые входные тамбуры подъездов, оптимизация вентиляции, утепление чердаков, подвалов, стен. При квалифицированном подходе управляющих компаний к проблемам эффективности энергопотребления многоквартирных домов на основе энергосервисных контрактов этот вид деятельности может дать им существенные экономические выгоды. Конечно, в анализируемый период эта деятельность — только гипотетическая возможность, а не практика. Но, как показывает опыт прибалтийских стран, в частности Эстонии, эти возможности неизбежно станут практиками и у нас. И выиграет тот, кто будет первым.

Доля многоквартирных домов, где собственники помещений выбрали непосредственное управление данными домами, в среднем по Российской Федерации составила 18,7%. Не последнюю роль в этом играют сельские поселения и районы, где зачастую преобладают 2—4-х квартирные дома. Но парадокс заключается в том, что целые крупные города, где собственники многоквартирных домов предпочли исключительно способ непосредственного управления. Это Челябинск, Рязань, Астрахань и ряд других. Почему выбирается способ управления, который объективно будет создавать серьезные проблемы собственникам? Есть две объективные причины для этого.

Первая причина. Стремление управляющих компаний, несущих перед собственниками ответственность за оказание коммунальных услуг, избежать рисков в случае неполной их оплаты. Для выполнения своих функций такая компания должна заключить договоры с ресурсоснабжающими коммунальными предприятиями на поставку коммунальных ресурсов: тепловой энергии, горячей и холодной воды и т. д. За получаемые ресурсы коммунальному предприятию надо платить. Риск неполной оплаты — это риск управляющей компании.

Что было у нас до принятия Жилищного кодекса РФ? Неоплата за жилье равномерно распределялась между всеми жилищно-коммунальными предприятиями. Ею занимались все и никто. Правдами и неправдами недобор денег за счет неуплаты части потребителей учитывался в тарифном регулировании. Все жилищные и коммунальные организации держали огромные абонентские службы, которые вели, по существу, паспортную работу, поскольку стоимость части коммунальных услуг рассчитывается исходя из числа проживающих в помещении. А потребители за все эти дублирующие друг друга абонентские службы платили.

Что произошло после принятия Жилищного кодекса РФ? Риски неполной оплаты коммунальных услуг ложатся сейчас на управляющие компании. Но они ведь действительно ближе к населению, и работа с неплательщиками — часть их профессиональной деятельности. При этом неизбежно должна возрасти стоимость услуг управляющих компаний. Ее увеличат как раз риски неполной оплаты коммунальных ресурсов. Но параллельно должны происходить процессы постепенного устранения рисков неполной оплаты поставленных коммунальных ресурсов из тарифов коммунальных предприятий, а также исключения из тарифов расходов на содержание уже не нужных в таких масштабах абонентских служб. В итоге тарифы на коммунальные услуги в реальных ценах сократятся в значительно большей степени, чем повысится стоимость услуг управляющих компаний. Конечный выигрыш для потребителя очевиден.

Однако все это непростой и многошаговый процесс. И первая сложность состоит в том, что при имеющейся структуре цен и тарифов у управляющих органи-

заций нет финансовых ресурсов для покрытия неполной оплаты потребителями стоимости коммунальных услуг. В такой ситуации у них формируется кредиторская задолженность перед коммунальными организациями.

В целом ряде городов жилищные организации нашли для себя выход — «не будем управляющими компаниями, не будем отвечать за оказание коммунальных услуг». И настоятельно рекомендовали жителям выбрать способ непосредственного управления, заключить с жилищной организацией договор подряда на текущее содержание и санитарную уборку здания и прилегающей территории, а договоры на поставку коммунальных ресурсов собственникам помещений заключать напрямую с ресурсоснабжающими организациями. Интересно, что, например, в Челябинске решение о целесообразности выбора способа непосредственного управления многоквартирными домами принималось на уровне городской Думы. Себя такие «профессионалы» обезопасили, но законсервировали целый ряд важных проблем: и повышения собираемости платежей, и снижения тарифов, и оптимизации ресурсопотребления в домах. При этом следует признать, что проблема минимизации рисков управляющей организации по неполной оплате коммунальных ресурсов действительно существует.

Вторая причина. Выбор непосредственного управления как способ политической борьбы жилищной общественности с произволом местных чиновников, которые в качестве управляющих компаний продвигают исключительно подконтрольные им организации. Такая ситуация сложилась в Астрахани и ряде других городов. Казалось бы, в этой ситуации логичнее было бы делать ставку на ТСЖ. Но нет. И вот почему. В случае создания ТСЖ возникают два вышеупомянутых варианта: либо заключить договор с управляющей организацией (а там все те, от кого есть желание уйти), либо принять ответственность за содержание дома и оказание коммунальных услуг на себя, на ТСЖ. Но тут жилищная общественность начинает беспокоиться, что с такой ответственностью ей вряд ли справиться. Кроме энтузиазма нужны еще и профессиональные знания. В этом случае ее решение — не надо создавать ТСЖ, вполне может подойти и непосредственное управление. Представляется, что это достаточно опасная популистская позиция.

С принятием Жилищного кодекса РФ задача формирования товариществ собственников жилья как объединенного собственника, объединенного заказчика услуг по управлению многоквартирным домом получила принципиально новое звучание. Это привело к существенному росту числа ТСЖ (табл. 33.2). Если в 2005 г. товарищества охватывали всего 4,2% городского жилищного фонда, то к концу 2007 г. эта доля увеличилась почти вдвое и составила 8,2%.

Таблица 33.2

Динамика численности товариществ собственников жилья

Год	Число ТСЖ, всего по Российской Федерации	Доля городского жилищного фонда, управляемого ТСЖ, %
1	2	3
1993	9	0,003
1994	80	0,03
1995	325	0,125
1996	615	0,25
1997	1 875	0,7

Окончание табл. 33.2

1	2	3
1998	3 351	1,25
1999	4 100	1,5
2000	4 800	1,8
2001	5 500	2
2002	6 500	2,4
2003	7 500	2,9
2004	9 740	4,15
2005	12 244	4,2
2006	19 480	6,3
2007	25 300	8,2

Источники: данные Росстата (форма 22-ЖКХ (реформа)); 2007 г. — оценка Фонда «Институт экономики города».

Тем не менее процессы создания ТСЖ идут более медленными темпами, чем предполагалось органами государственной власти. Главная причина этого — психологическая, проявляющаяся в особенности у жителей старых домов. Покупатели квартир в новых домах воспринимают эти квартиры прежде всего как недвижимость, т. е. актив, который имеет цену и который человек стремится сохранить. Такие собственники заинтересованы в создании для этого соответствующих структур, и в этом отношении соседи обычно похожи друг на друга. Они, так сказать, люди одного круга, и им проще договориться между собой. Кроме того, застройщик, продающий квартиры, часто заинтересован в расширении своего бизнеса в сектор управления жилой недвижимостью, и, помогая организационно новым собственникам жилья создать ТСЖ, он сразу, как правило, замыкает вновь созданное ТСЖ на свою управляющую компанию. В старых же домах, где прошел процесс приватизации, ситуация гораздо сложнее. Во-первых, люди там совершенно разные: часть квартир приватизирована, часть — нет, часть жителей — бедные собственники, часть — богатые, и договориться им трудно. В процессе приватизации человек начал воспринимать себя собственником в отношении прав на квартиру: могу продать, купить, заложить квартиру, но не в отношении обязанностей по содержанию многоквартирного дома, совладельцем которого он становится автоматически с приватизацией квартиры. Но этот собственник не понимает, что он должен заниматься содержанием своей недвижимости и управлением ею. Ему бы хотелось, чтобы кто-то другой сделал это вместо него.

На долю многоквартирных домов, собственники помещений в которых выбрали управление товариществами собственников жилья, в среднем по Российской Федерации приходится лишь 2,6% от общего числа многоквартирных домов, собственники помещений в которых должны выбрать способ управления этими домами. Если сопоставить две приведенные ранее цифры — 8,2% жилищного фонда управляются ТСЖ, но в то же время ТСЖ созданы только в 2,6% многоквартирных домов, — то можно прийти к обоснованному выводу, что ТСЖ создаются преимущественно в больших домах. По данным Федеральной антимонопольной службы по итогам II квартала 2007 г. по муниципальным образованиям с численностью населения более 10 тыс. человек, ТСЖ созданы в 15,08% жилищного фонда, или в 4,3% многоквартирных домов.

Процесс создания товариществ собственников жилья сдерживается рядом объективных факторов, преодоление которых представляет собой сложную задачу. Собственники помещений часто готовы принять дом в управление только после проведения властью его капитального ремонта. Однако органы местного самоуправления, как правило, не имеют возможности это сделать ввиду ограниченных средств местного бюджета.

Существенные сдвиги в процессе создания ТСЖ и капитального ремонта многоквартирных домов должны произойти с принятием Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Принятие Закона означает выделение из федерального бюджета 2007 г. 240 млрд руб. Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» (Фонд ЖКХ) на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного фонда. Закон также определяет основные принципы софинансирования капитального ремонта многоквартирных домов за счет средств Фонда ЖКХ и местных бюджетов. В Законе определены условия предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ. Одним из важнейших критериев получения финансовых средств на проведение капитального ремонта многоквартирных домов является обязательное наличие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленных на формирование благоприятных условий для образования и деятельности ТСЖ. Более того, доля многоквартирных домов, в которых созданы ТСЖ как реализация выбора способа управления, должна увеличиться с 2009 по 2011 г. с 10 до 20%.

Государство напрямую ставит вопрос об участии самих ТСЖ в региональных и муниципальных программах по капитальному ремонту жилья и, более того, создает стимул к развитию данного способа управления многоквартирными домами как одного из наиболее эффективных. Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ» начала свою работу в 2008 г., поэтому ее деятельность не анализируется в рамках данного исследования.

Принятие Жилищного кодекса РФ — огромный шаг вперед в регулировании вопросов содержания многоквартирных домов. Но если сопоставить положения Жилищного кодекса Российской Федерации с международной правовой практикой управления многоквартирными домами, имеющими аналогичную сложную структуру собственности (а такое законодательство есть практически во всех странах Европы и Северной Америки), то необходимо признать, что наше законодательство еще далеко от совершенства. Во всех известных нам примерах собственники помещений в многоквартирном доме *обязаны* вести совместную деятельность по управлению общедолевым имуществом, которое и составляет дом в физическом смысле. Для этого у них, как правило, есть две возможности. Первая — деятельность без создания юридического лица. И тогда все вопросы управления находятся в компетенции общего собрания собственников помещений. Вторая возможность — это создание юридического лица, которое может называться ассоциацией собственников, товариществом и т. д. Полномочия по управлению домом в этом случае определяются уставом этого специально созданного юридического лица. Но что принципиально важно, что если такая ассоциация (товарищество) создана, то все собственники в обязательном порядке становятся ее членами. Жилищный кодекс РФ предусматривает возможность собственнику не быть членом ТСЖ при его создании в доме. Получается, что собственники помещений в доме имеют разные правовые статусы в отношении общего имущества. Такое положение

ние дестабилизирует деятельность ТСЖ, может приводить к серьезным финансовым последствиям. Например, российские банки не считают возможным рассматривать организацию с такой неустойчивой организационной структурой в качестве заемщика средств на проведение модернизации многоквартирных домов. В то время как, например, в Эстонии товарищества собственников получили более 3000 кредитов на модернизацию зданий. И при этом на середину 2008 г. не зафиксировано ни одного дефолта по этим кредитам.

33.3. Реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры

В коммунальном секторе главное направление реформ заключалось в привлечении частного бизнеса к управлению коммунальными инфраструктурными объектами и к инвестированию в обновление и развитие. Для этого использовались как модели приватизации муниципальных предприятий, работающих в коммунальном секторе, со всеми основными фондами, находившимися у них в хозяйственном ведении, так и модели государственно-частных партнерств. Много усилий и усилий противоречивых было направлено на совершенствование тарифного регулирования организаций коммунального комплекса. Кроме того, в рамках Национального проекта «Доступное жилье — гражданам России» предпринимались серьезные попытки обеспечить прозрачные правовые механизмы развития коммунальной инфраструктуры для нужд жилищного строительства.

Активное вхождение частного бизнеса в коммунальный сектор России датируется 2003 г., когда многие крупные бизнесмены России заявили о своем желании и готовности взять на себя ответственность за энерго- и водообеспечение граждан России. Безусловно, в таких решениях значителен политический компонент — в канун президентских выборов власть была заинтересована в том, чтобы вместе с бизнесом разделить ответственность за возможные коммунальные катастрофы. Но было в этих решениях и стратегическое основание — крупный бизнес увидел новый потенциальный рынок, с огромными финансовыми потоками, с ограниченными возможностями для развития конкуренции. Поэтому он предпринял быстрые и решительные действия по завоеванию этого рынка, по переходу от административных к рыночным отношениям в коммунальном секторе. Казалось, интересы власти и бизнеса совпадают. Обе стороны уверяли общество, что в течение очень небольшого времени в коммунальном секторе прольется «золотой дождь» частных инвестиций, и население окончательно забудет о холодных квартирах и перебоях в подаче воды или электричества.

Первый этап этого процесса захватил период с начала 2003 г. по середину 2004 г. Ключевыми его характеристиками можно считать:

- появление в сжатые сроки (за полгода) достаточно большого числа компаний (5—6 компаний), которые позиционировали себя как общенациональные операторы на рынке коммунальных услуг и напрямую ассоциировались с фамилиями крупных российских бизнесменов («Российские коммунальные системы» — А. Чубайс, «Комплексные энергетические системы» (КЭС) — В. Вексельберг, «Новый город» — В. Потанин, «Коммунальные инвестиции» — О. Дерипаска, «Росводоканал» — М. Фридман);

- активную экспансию этих компаний в различных регионах России с целью получения в управление коммунальных систем электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, причем на первом этапе процесс носил преимущественно политический, а не экономический характер;
- заключение достаточно большого количества краткосрочных договоров аренды коммунальных систем (без инвестиционных обязательств), прояснение многих объективных и субъективных препятствий по вхождению частного бизнеса в коммунальный сектор;
- безусловно доминирующую роль (в смысле масштабов деятельности) за рассматриваемый период компании ОАО «Российские коммунальные системы», которая в течение первого года работы открыла свои филиалы в 24 субъектах Российской Федерации.

Последующие годы внесли достаточно большие изменения во взаимодействия власти и бизнеса в коммунальном секторе. Выделим наиболее существенные из них.

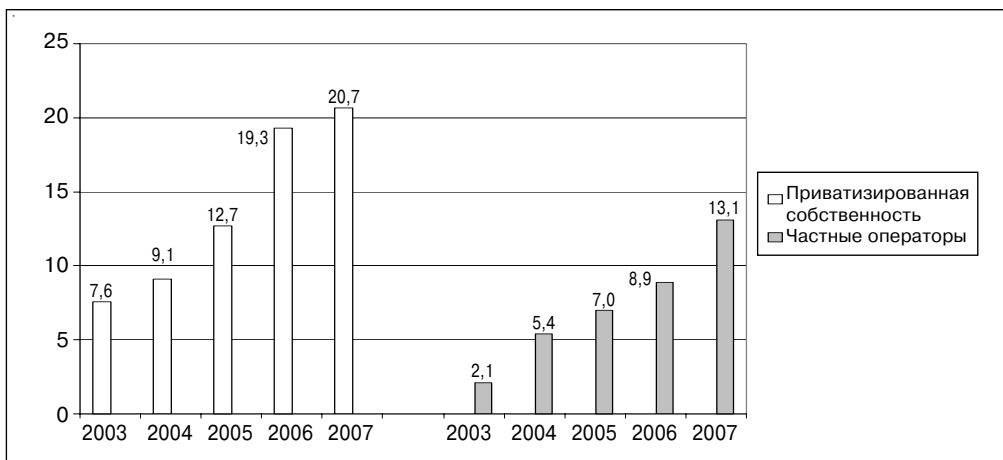
1. Принципиально изменилась в лучшую сторону законодательная среда в этом секторе. Были приняты законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (декабрь 2004 г.), «О концессионных соглашениях» (июль 2005 г.), новый Жилищный кодекс Российской Федерации (декабрь 2004 г.), которые должны были существенно улучшить инвестиционный климат в коммунальном секторе. Однако реальный эффект от их применения был противоречив и существенно меньше ожидаемого.

2. Компании представителей крупного российского бизнеса, заявившие о своем интересе к коммунальному хозяйству, стали менее политизированы и более прагматичны. Наиболее серьезные изменения произошли, как будет показано ниже, в самой заметной частной компании — ОАО «Российские коммунальные системы», деятельность которой на конец 2007 г. продолжалась в 12 регионах страны.

3. Сложилась новая важная тенденция — заключение *долгосрочных договоров* аренды в секторе теплоснабжения и водоснабжения с инвестиционными обязательствами (это своего рода квазиконцессионные соглашения). В секторе водоснабжения было заключено более 10 таких долгосрочных договоров, охватывающих около 15% населения страны.

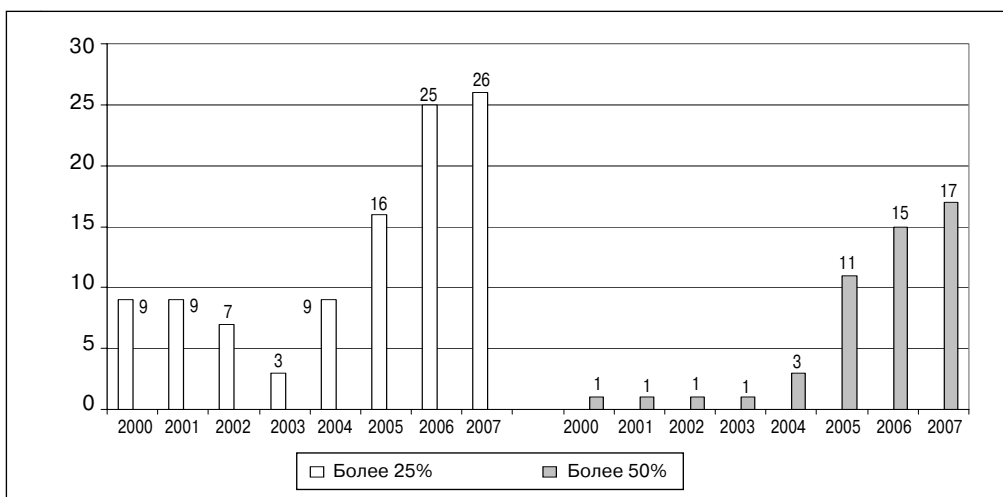
4. Состоялись первые *конкурсы* на управление муниципальными системами коммунальной инфраструктуры (на условиях аренды). Известно о результатах 3-х конкурсов — в Омске (победитель — «Евразийское водное партнерство»), в Березниках (победитель — «Новогор-Прикамье»), в Волгограде (победитель — «Российские коммунальные системы»). Однако прозрачность конкурсных процедур вызывает пока много вопросов. Достаточно сказать, что в двух последних случаях результаты конкурса оспаривались в суде, а победитель первого конкурса уже перепродал свой бизнес в Омске другому оператору — «Росводоканалу».

5. Наряду с крупным бизнесом, который позиционирует себя как коммунальный бизнес национального масштаба, стали появляться частные компании регионального масштаба, которые чаще всего были аффилированы либо с энергетическим бизнесом в регионе, либо с политическим руководством региона (пример — Красноярск). Причем для деятельности таких компаний характерен не формат государственно-частного партнерства на договорной основе с публичной властью, а полная приватизация деятельности, включая приватизацию основных фондов. На рис. 33.6 и 33.7 представлена динамика приватизации основных фондов и управления в секторе водоснабжения России.



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора.

Рис. 33.6. Динамика приватизации основных фондов и управления в секторе водоснабжения России, %



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора.

Рис. 33.7. Количество субъектов Российской Федерации, в которых доля предприятий негосударственной и немunicipальной форм собственности в суммарном объеме отпуска воды превышала 25%, в том числе превышала 50%

6. Иностранные компании, работающие как операторы в коммунальном секторе на рынках многих стран, не только не достигли заметных бизнес-успехов в России, но и в отдельных случаях снизили свою активность. Так, французская компания Vivendi предприняла несколько попыток взять в аренду системы водоснабжения в ряде городов центральной части России, но после их неудачного завершения практически свернула свою деятельность в России.

На конец 2007 г. на российском коммунальном рынке можно выделить несколько частных операторов, которые позиционируют себя как *национальные операторы*.

ОАО «Российские коммунальные системы»

Компания «Российские коммунальные системы» (РКС), образованная весной 2003 г. несколькими финансово-промышленными группами во главе с РАО «ЕЭС России» для реформирования ЖКХ, переживала целый ряд стадий серьезной реорганизации. В компании за эти годы сменилось несколько команд менеджеров.

Практика показала: коммунальной средой в масштабах всей страны заниматься весьма сложно и не факт, что выгодно. «Интеррос» и «Комплексные энергетические системы» стали параллельно продвигать собственные проекты в регионах, преимущественно на Урале. РАО «ЕЭС России» уже летом 2005 г. решило «сжать» проект РКС «до уровня реального бизнеса» — иными словами, работать там, где это удастся. Если в 2004 г. компания заявляла о своей деятельности в 26 регионах России, то начиная с 2005 г. она реально представлена только в 12 регионах.

С 2005 по 2006 г. все учредители РКС, кроме РАО «ЕЭС России», вышли из проекта. На конец 2007 г. 75% акций ОАО «РКС» принадлежало КЭС-Холдингу и 25% — РАО «ЕЭС России». В первой половине 2008 г. КЭС приобрел 100% акций РКС.

У ОАО «Российские коммунальные системы» в управлении на условиях договоров аренды находятся системы водоснабжения 7 российских городов:

- 1) г. Благовещенск (ОАО «Амурские коммунальные системы»);
- 2) г. Волгоград (ОАО «Волгоградские коммунальные системы»);
- 3) г. Киров (ОАО «Кировские коммунальные системы»);
- 4) г. Пермь (ООО «Новогор-Прикамье»);
- 5) г. Качканар, Свердловская область (ОАО «Свердловские коммунальные системы»/КЭС-Мультиэнергетика);
- 6) г. Петрозаводск (ОАО «Петрозаводские коммунальные системы»);
- 7) г. Тамбов (ОАО «Тамбовские коммунальные системы»);
- 8) г. Томск (ОАО «Томские коммунальные системы»).

В апреле 2006 г. ОАО «РКС» разместило облигационный заем в размере 1,5 млрд руб., а в конце года в 4 раза увеличило уставный капитал за счет дополнительной эмиссии акций в размере 3 млрд руб., которые были направлены на развитие компании и инвестиционную программу.

ОАО «Евразийское водное партнерство»

Компания «Евразийское водное партнерство» (ЕВП) в течение 2005—2007 гг. концентрировало свою деятельность в двух крупных российских городах-миллионниках. С 1 апреля 2005 г. ОАО «ОмскВодоканал», осуществляющее свою деятельность под руководством «Евразийского водного партнерства», стало оператором системы водоснабжения и водоотведения Омска. Однако в начале 2008 г. компания продала этот бизнес своему конкуренту — «Росводоканалу».

Главное место приложения сил ЕВП — Ростов-на-Дону. Здесь компания развивает проект, который в свое время начинали «Российские коммунальные системы», но с уходом менеджеров РКС проект перешел к компании, которую эти менеджеры учредили. В Ростове-на-Дону реализуется крупнейший на юге России инвестиционный проект в области водоснабжения с участием частного капитала. Инвестором

ростовского «Водоканала» под гарантии областной администрации выступает ОАО «Ростовское водное партнерство — Вода Ростова», созданное компанией «Евразийское водное партнерство» в консорциуме с другими партнерами. Компания намерена инвестировать в строительство и реконструкцию магистральных водоводов донской столицы 1 млрд 100 млн руб. в течение двух лет. На начало 2008 г. в строительство трех крупнейших водоводов, ввод в эксплуатацию которых обеспечит качественное водоснабжение ростовчан и даст новый импульс развитию жилищного строительства, ЕВП уже инвестировало свыше 200 млн рублей.

Предполагается, что нынешние инвесторы в лице ЕВП в счет инвестиций станут владельцами контрольного пакета акций Открытого акционерного общества «Производственное объединение Водоканал города Ростова-на-Дону». При этом мэрия Ростова-на-Дону подчеркивает, что реконструируемые водопроводы, насосные станции и другие многочисленные объекты водопроводно-канализационного хозяйства останутся в муниципальной собственности. Более того, ныне строящиеся и реконструируемые за счет частных средств водоводы тоже будут принадлежать городу, с чем компания также согласилась.

ОАО «Росводоканал»

Эта компания имеет успешный опыт по реформированию и техническому совершенствованию систем водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) городов России, по разработке и реализации инвестиционных проектов, по привлечению инвестиций. Она осуществляет управление системами водоснабжения городов Оренбург, Калуга, Барнаул, Тюмень, Тверь, Краснодар и Краснодарского края с общей численностью населения около 3 млн человек.

Самый большой проект компании — аренда Оренбургского водоканала. Дочернее предприятие «Росводоканала» перешло к управлению имуществом комплексом ВКХ г. Оренбурга с 2005 г. на основе долгосрочного договора аренды — 20 лет по результатам управления в течение 2003—2004 гг.

После проведения комплекса мер по оптимизации энергозатрат с марта 2004 г. наблюдается устойчивое снижение расходов энергопотребления. Суммарное уменьшение потребления электроэнергии за 2004 г. — 5,3%. В 4 раза сократилось количество повреждений на сетях и обеспечена безаварийная работа всех систем.

Проведена реорганизация предприятия с выделением укрупненных дивизионов. Внедрена система бюджетирования в целом по предприятию и отдельно по каждому дивизиону. Налажена служба финансового планирования и контроля. За счет сокращения непроизводственных издержек увеличен фонд оплаты труда и объем капитального ремонта. Проведены инвентаризация и паспортизация имущества ВКХ города.

Второй крупный проект — водоснабжение и канализация в Барнауле. 60% акций ООО «Барнаульский водоканал» принадлежат ООО «Алтайводоканал», созданному холдингом «Росводоканал» и местными энергетиками из ООО «Барнаульэнерго». Остальная часть пакета находится в руках городской администрации.

Заняться водоснабжением и канализацией Барнаула планировали и «Алтайские коммунальные системы» (холдинг «Российские коммунальные системы», Москва), и банк «Агропромкредит» (зарегистрированный в Подмосковье). Но городская администрация после долгих размышлений доверилась «Росводоканалу» и «Барнаульэнерго».

«Росводоканал» ведет в последнее время наиболее активную политику бизнес-экспансии. Так, в 2007 г. заключены договоры аренды на большинство систем

водоснабжения в Калужской области, в начале 2008 г. состоялась сделка по покупке водного бизнеса «Евразийского водного партнерства» в Омске. В начале 2008 г. компания участвовала в конкурсе на заключение долгосрочных договоров аренды коммунальных систем г. Волгограда. Конкурс выиграла «Российские коммунальные системы», но «Росводоканал» обжаловал их итоги в суде. Компания прикладывала большие усилия, чтобы купить весной 2008 г. контрольный пакет акций (25%) «Российских коммунальных систем», который принадлежал РАО «ЕЭС России» и продавался в связи с ликвидацией последней.

Из приведенных примеров видно, что в частном коммунальном секторе России происходили типичные для развития российского бизнеса за последнее пятилетие процессы слияний и поглощений. Характерной также представляется судьба компании «Новогор-Прикамье». Эта компания являлась структурой холдинга «Интеррос» и была одним из самых успешных проектов частного бизнеса в коммунальном секторе.

В феврале 2005 г. в Перми был заключен долгосрочный договор аренды пермского водоканала между компанией «Новогор-Прикамье» и администрацией города Перми на 49 лет. В 2006 г. «Новогор-Прикамье» выиграл конкурс на заключение долгосрочного договора аренды коммунальных систем г. Березники Пермской области. Компанию отличала эффективная команда менеджеров. За годы работы была оптимизирована система управления на предприятии, сформированы новые центры компетенций и финансовой ответственности, многие работы отданы на аутсорсинг. Компанией была разработана стратегия развития системы водоснабжения и водоотведения Перми до 2020 г., ключевым принципом которой является ориентация на опыт развитых промышленных городов Западной Европы с сопоставимой структурой водопотребления и численностью населения.

Однако холдинг «Интеррос» принял стратегию продажи непрофильных активов и в конце 2006 г. продал «Новогор-Прикамье». Покупателем компании стал бывший конкурент — ОАО «Комплексные энергетические системы». Размер сделки оценивается в 50 млн долларов. Следует подчеркнуть, что единственным активом ООО «Новогор-Прикамье» были два долгосрочных договора аренды системы водоснабжения в Перми и всей системы коммунальной инфраструктуры в Березниках. Причем, с точки зрения привлечения внешнего финансирования, эти договоры были достаточно низкого качества. С 2007 г. «Новогор-Прикамье» входит в систему управления «Российских коммунальных систем», контрольным пакетом которых к этому времени тоже владеют «Комплексные энергетические системы».

Следует особо отметить, что последнее пятилетие ознаменовалось настоящим прорывом в заключении долгосрочных договоров на управление инфраструктурными объектами в коммунальном секторе. Заключено больше 20 договоров сроком от 15 до 49 лет, по этим договорам обслуживается около 13 млн человек.

Это, безусловно, важный стратегический результат, который формирует основу для реального привлечения частных инвестиций в сектор.

В первые годы деятельности частных операторов в коммунальном секторе России (2003—2004) абсолютно преобладающей формой договорных отношений были краткосрочные (как правило, на 11 месяцев) договоры аренды. Это объяснялось, прежде всего, технической невозможностью заключения долгосрочных арендных договоров. Долгосрочные договоры в соответствии с российским законодательством подлежат обязательной регистрации, что предполагает обязательную оценку и регистрацию передаваемого в аренду имущества. Однако в российской практике все муниципальное имущество, находящееся в пользовании (хозяйственном ведении)

унитарных предприятий, не было оценено и зарегистрировано. Из-за отсутствия реального рынка оценщиков на осуществление процедуры оценки и регистрации коммунальной инфраструктуры требуется в наши дни много времени и денег. Поэтому для частных операторов краткосрочные контракты аренды (не требующие регистрации) становились вариантом быстрого входа на рынок управления.

Однако есть и другие причины осторожного подхода к заключению долгосрочных соглашений. Для власти можно выделить две самые важные.

Первая. Главный смысл заключения долгосрочного договора — привлечение частных инвестиций для решения проблем публичного сектора. Для этого нужно знать несколько непростых вещей: для чего нужны инвестиции, какова стратегия развития публичной собственности, как будет обстоять дело со спросом и с ценой на производимые товары и услуги. Короче, нужно иметь реальные инвестиционные проекты, которые можно предлагать частному бизнесу. Таких проектов в коммунальном секторе у муниципальных властей практически не оказалось.

Вторая. Законодательство предполагает, что все имущество, созданное арендатором в рамках договора аренды, становится собственностью арендатора. Таким образом, в случае выполнения арендатором инвестиционных обязательств он может претендовать на право собственности на вновь созданные или модернизированные объекты. Такие случаи в российской практике были. Даже капитальный ремонт трубопроводов за счет средств предприятия, сформированных от продажи тепловой энергии или воды (т. е. за счет ремонтного фонда, включенного в тариф), был юридическим основанием для частной компании объявить этот трубопровод своей собственностью. Конечно, в договоре аренды обе стороны могут несколько раз указать, что вновь созданное или модернизированное оборудование является публичной собственностью, но в случае судебного разбирательства закон, в данном случае Гражданский кодекс Российской Федерации, будет выше договора. Поэтому долгосрочные договоры аренды с инвестиционными обязательствами несут в себе высокие риски потери публичного имущества.

Есть серьезные риски долгосрочных договоров и для частного бизнеса. Также выделим два самых существенных.

Первый — ценовая (тарифная) политика. Конструкция долгосрочного договора предполагает, что частный оператор за относительно непродолжительный срок выполняет свои инвестиционные обязательства, а затем на протяжении достаточно длительного времени за счет эксплуатации инфраструктурной системы обеспечивает возврат вложенных денег с приемлемой для него доходностью. Очевидно, чем точнее будет понимание динамики изменения тарифов на коммунальные ресурсы, тем точнее можно оценить риски инвестиций. В российском законодательстве тарифное регулирование — это административный акт, а не предмет соглашения сторон. В то же время договор может включать достаточно детальные обязательства власти по тарифным трендам. Однако вплоть до настоящего времени говорить о долгосрочных прогнозах в тарифной политике практически невозможно.

Второй риск вытекает из законодательных ограничений договора аренды. В соответствии с законодательством ответственность за состояние основных фондов по договору аренды несет не арендатор, а собственник. Для обеспечения нормального состояния этих фондов он должен иметь ресурсы. Такими ресурсами являются амортизационные отчисления, которые входят в структуру затрат частного оператора. Но распоряжаться этими амортизационными отчислениями должен не частный оператор — арендатор, а публичная власть — собственник, а, значит, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации — соответствующий бюджет. Понятно, что частный оператор приглашается для того, чтобы переложить

на него ответственность за состояние инфраструктуры. Но в рамках договора аренды возникает специальная тема: как обеспечить эту ответственность финансово, оставив в распоряжении арендатора амортизационные отчисления?

Первый шаг в этой ситуации стал практически традиционным — назначить арендную плату, равную амортизационным отчислениям. Дальше следует развилка.

В одних случаях (например, в Перми) арендная плата остается в распоряжении арендатора для решения задач, определенных собственником (или согласованных с ним). Но это, строго говоря, противоречит Бюджетному кодексу РФ, так как все доходы от муниципальной собственности (арендная плата) должны поступать в бюджет.

В других случаях (как в Омске) за счет арендной платы создается муниципальный заказ на обновление инфраструктуры. Для этого формируется бюджетный фонд, «привязывающий» статью доходов от арендной платы к статье расходов на выполнение муниципального заказа. Для частного оператора риск заключается в том, что в таком случае муниципальный заказ формируется в рамках годичного бюджетного процесса и не может носить долгосрочного характера. Возникают серьезные политические риски его ежегодного возобновления.

Принятый в 2005 г. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» в коммунальном секторе практически не работает. Частные операторы видят в нем высокие риски из-за того, что вновь созданное за их счет имущество сразу регистрируется как публичная собственность. И в случае возникновения конфликтных ситуаций существует высокий риск, что отсутствие в собственности созданного имущества не позволит получить необходимую компенсацию инвестиций. Публичная власть также не очень стремится к заключению концессий. Здесь причина кроется в том, что концессия может заключаться только по результатам конкурса. Подготовка конкурса — сложное и дорогое дело. У муниципалитетов для этого, как правило, нет должного опыта. Правда, Федеральная антимонопольная служба требует, чтобы и договоры долгосрочной аренды заключались теперь только на основе конкурсов. Но тут проведение конкурсов существенно проще. Дело в том, что конкурсы на долгосрочную аренду можно проводить без инвестиционных обязательств частного оператора. Об этих обязательствах договариваются уже потом, когда итоги конкурса подведены. И договариваются уже в рамках отдельного документа, который обычно называется «инвестиционное соглашение». В табл. 33.3 приведено сравнение долгосрочных договоров аренды и концессии.

Таблица 33.3

**Сравнение договоров аренды и концессии
в коммунальном секторе**

№	Содержание	Аренда	Концессия
1	Форма договора	Минимум 3 юридически не связанные между собой договора, разные по срокам действия, могут заключаться в разное время. Риск — невозобновление государственного заказа на восстановление основных фондов. Увеличение реальных издержек в связи с выплатой НДС в договоре государственного заказа	Одно соглашение открытого типа с вложенной структурой инвестиционных программ
2	Собственность на созданные оператором объекты	Объекты принадлежат оператору до окончания срока действия аренды	Объекты сразу регистрируются как публичная собственность

С заключением долгосрочных договоров можно реально ставить задачу привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор. Но и на конец 2007 г. реальные частные инвестиции — это больше задача ближайшего времени, чем сложившаяся практика. И та информация об инвестициях частных компаний в коммунальную инфраструктуру, которая распространяется сегодня, показывает, что в качестве инвестиций рассматриваются собственные средства предприятий, сформированные из выручки за счет заложенных в тариф амортизации и ремонтного фонда, либо из уставного капитала компаний.

Интересно проанализировать ситуацию с займами Всемирного банка для сектора водоснабжения. Два города — Березники и Тамбов, в которых системы водоснабжения перешли в управление частных операторов, были участниками этого проекта Всемирного банка. И оба частных оператора — компании «Новогор-Прикамье» и «Российские коммунальные системы» — отказались от этих займов. Причины назывались практически одни и те же, причем основные три:

1) объекты инвестирования выбраны непонятным образом и не являются приоритетными;

2) процедура получения инвестиций чрезвычайно забюрократизирована и громоздка;

3) несмотря на кажущуюся прозрачность процедур, в результате конкурсных закупок цена часто получается существенно выше рыночных цен на местных рынках из-за жестких требований к конкурсантам, что приводит к дискриминации местных подрядчиков и «накручиванию» цен международными участниками.

При всем желании Всемирного банка в максимальной степени пойти навстречу частным операторам, последние в своей позиции по поводу займов банка остались непреклонными.

Однако проблема инвестиций стоит на повестке дня, и решать ее будет непросто. Следует отметить, что именно нерешенность вопроса с получением инвестиций привела к отставке первой команды менеджеров «Российских коммунальных систем». РКС не смогли получить на приемлемых условиях банковские кредиты, не смогли получить необходимой с точки зрения менеджмента финансовой помощи от своих акционеров, что привело к невыполнению данных ими ранее обещаний и к отставке. И это было совсем не случайно. Инвестиционные проекты в коммунальном секторе пока остаются, в основном, по-прежнему непривлекательными для банков («unbankable»). И главная задача ближайшего времени — найти решение этой проблемы.

Часть компаний в качестве временной меры рассчитывает на кредитные ресурсы банков, входящих в структуру тех же холдингов, что и коммунальный бизнес. В таком случае на первых порах банки будут брать на себя повышенные кредитные риски, оказывая финансовую поддержку новому бизнесу. Речь может идти о рублевых кредитах на 4—5 лет. В дальнейшем эти займы могут рефинансироваться.

Другая часть компаний надеется в первую очередь на международные финансовые организации (МФО) и строит свою деятельность так, чтобы можно было рассчитывать на их достаточно длинные и дешевые деньги.

И все компании в один голос говорят о необходимости государственной помощи в создании кредитных продуктов в коммунальном секторе. Но подходы к оказанию такой помощи различаются. Одни, например РКС, видят выход в предоставлении государственных гарантий, хотя бы в размере до 50% от сумм кредитов. Другие считают важной задачей создание за счет бюджетных средств специализированного финансового института развития, который, занимаясь кредитованием

инвестиционных проектов в коммунальном секторе, сформировал бы методики оценки и минимизации рисков, унифицировал бы процедуры подготовки и оценки проектов и сделал бы их доступными для всего банковского сообщества. Очевидно, что все эти подходы имеют право на жизнь, и нужно работать над каждым из них.

Уже отмечалось, что одним из основных рисков является плохо формализованный процесс тарифного регулирования и сильная роль политического фактора при установлении тарифов.

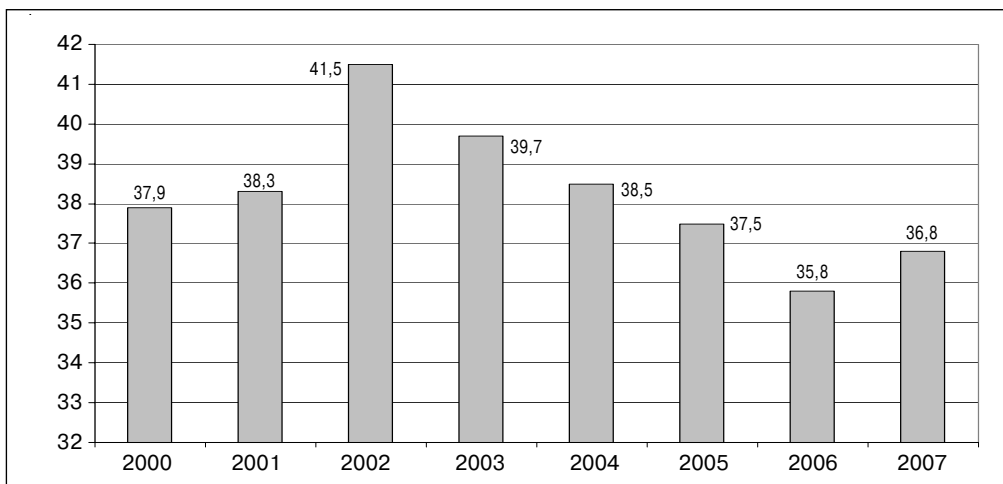
Прозрачное и предсказуемое тарифное регулирование повышает уверенность инвесторов и снижает как производственные, так и инвестиционные риски. В 2004 г. был принят основополагающий Федеральный закон № 210-ФЗ в этой области «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Он определил основные принципы и механизмы регулирования тарифов коммунальных организаций (в том числе для реализации их инвестиционных программ), закрепил компетенции по тарифному регулированию организаций коммунального комплекса на муниципальном уровне. Основной принцип тарифного регулирования — это прозрачность и предсказуемость. Только в таких условиях частный инвестор может вкладывать средства в модернизацию и развитие коммунальной инфраструктуры.

В 2005 г. в Закон о тарифном регулировании были внесены изменения, предусматривающие регулирование тарифов на федеральном уровне через установление предельных индексов изменения тарифов с целью сдерживания процессов инфляции в стране. Выше уже говорилось о том, что в условиях роста затрат это привело к росту убыточности и увеличению бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. Однако важно указать на явный, прямой ущерб, который нанесла такая политика коммунальному сектору и населению.

Начиная с 2006 г. в секторе замедлились позитивные экономические изменения, и с этого же времени наблюдается нарастание отрицательных тенденций, которое заметно даже в статистической отчетности. Опять стала повышаться аварийность (например на сетях водоснабжения), возобновился рост кредиторской задолженности коммунальных предприятий (рис. 33.8, 33.9). Более того, ряд регионов (например Саратовская область) разумно посчитали введение предельных индексов на коммунальные тарифы федеральными мандатами и потребовали у Министерства финансов России компенсировать из средств федерального бюджета разницу между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными с учетом предельных индексов. И они добились своего. Складывается своеобразная ситуация: одной рукой власть ограничивает рост тарифов, подрывая коммунальный сектор, а другой — увеличивает бюджетные расходы и разгоняет инфляцию.

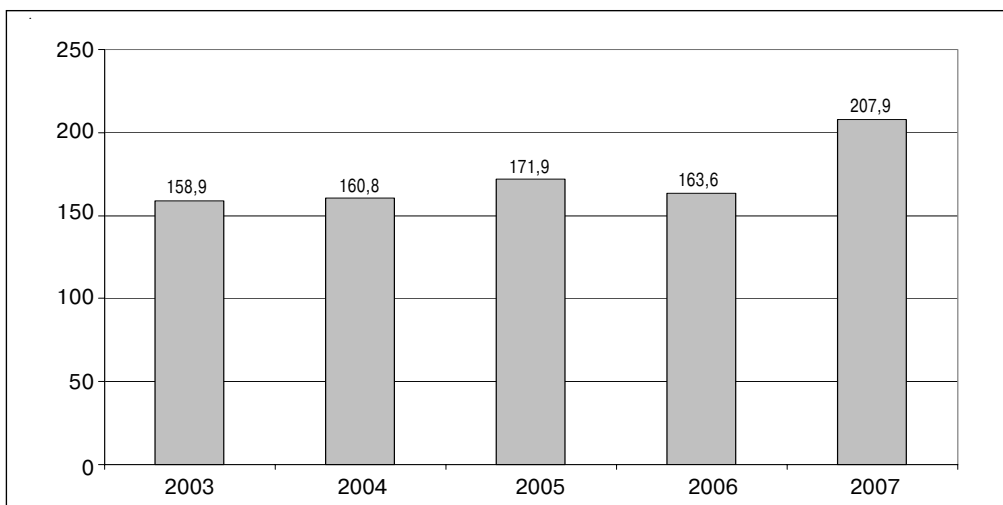
Введение предельных индексов ухудшило инвестиционный климат в секторе. Число значимых инвестиционных проектов в коммунальном секторе с привлечением частных средств крайне незначительно. Многие крупные коммерческие структуры ушли за это время из так называемой «коммуналки».

В то же время часть Закона о тарифном регулировании, регламентирующая обеспечение финансирования развития систем коммунальной инфраструктуры, стала достаточно широко применяться. Это связано как с резким ростом жилищного и прочего строительства, которое в свою очередь подталкивает спрос на развитие коммунальной инфраструктуры, так и с тем, что введение тарифов на подключение — это новая административная функция, позволяющая не ломать сложившиеся отношения между основными участниками рынка.



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-водопровод.

Рис. 33.8. Количество аварий на объектах и сетях водоснабжения в расчете на 100 км сетей водоснабжения



Примечание. Результат за 2007 г. представлен в годовом исчислении по итогам 9 месяцев.
Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты авторов.

Рис. 33.9. Суммарная кредиторская задолженность предприятий водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, млрд руб.

До принятия Федерального закона № 210-ФЗ развитие систем коммунальной инфраструктуры осуществлялось спонтанно и непрозрачно. Согласно действу-

ющему законодательству¹, к вопросам местного значения относятся организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, а также водоотведения. Однако в муниципальных образованиях в Российской Федерации обязанности по развитию инфраструктуры для новых строительных участков зачастую перекладывались на застройщиков.

Механизм передачи ответственности был достаточно прост и осуществлялся через выдачу застройщикам технических условий (ТУ) для подключения к объектам коммунальной инфраструктуры. Эти ТУ должны были содержать технические требования к объекту строительства для получения возможности его подключения в системе коммунальной инфраструктуры. Однако зачастую ТУ были обременены дополнительными обязательствами по строительству и/или модернизации объектов коммунальной инфраструктуры вне площадки застройки. Другими словами, застройщика обязывали построить всю необходимую коммунальную инфраструктуру для обеспечения своего объекта.

Процесс выдачи ТУ не являлся регламентированным и не был прозрачным. Это позволяло коммунальным предприятиям перекладывать на застройщика обязанности по развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры. В результате первым застройщикам на новых территориях обычно доставались наиболее сложные ТУ. Застройщики, приходившие после проведения первых работ по инженерной подготовке территорий, получали возможность подключиться к уже построенным коммунальным системам, часто без какой-либо компенсации первым застройщикам. Таким образом, до принятия Закона о тарифном регулировании для застройщиков создавались неравные конкурентные условия подключения, в результате которых некоторые застройщики оказывались «безбилетниками». Как следствие, застройщики не спешили начинать освоение новых участков, предпочитая возводить объекты там, где уже есть доступ к сетям. Такое поведение сдерживало масштабы жилищного строительства.

В мировой практике коммунальные компании самостоятельно решают вопросы развития систем коммунальной инфраструктуры, либо реагируя на спрос на новые подключения со стороны застройщиков, либо осуществляя опережающее развитие инженерных систем. В первом случае вмешательство муниципальных властей в деятельность компаний минимально, так как компании лишь выполняют заказ рынка. Опережающее развитие часто подразумевает активное участие местных властей в определении площадок для подключения и предоставлении необходимого финансирования. В обоих случаях для финансирования развития коммунальных систем используются привлеченный капитал (в виде долгосрочных кредитов, выпуска облигаций и т. п.) и бюджетные средства (часто полученные от налога на землю и недвижимость).

Изменение российского законодательства в части тарифного регулирования организаций коммунального комплекса предполагает преодоление ситуации неустойчивого развития и дефицита финансовых ресурсов в российском коммунальном комплексе путем обеспечения планового развития инфраструктуры на основе прогноза изменения нагрузок потребителей и введения регулируемой платы за подключение². Принятие Закона о тарифном регулировании было направ-

¹ Статьи 14—16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Подробнее о модели платы за подключение см.: «Финансирование коммунальной инфраструктуры», *Сиваев С.Б., Аскеров Э.Н.* Коммунальный комплекс России № 2 и № 3, 2006.

лено на создание условий, способствующих развитию долгосрочного финансирования. Так, Закон установил, что организации коммунального комплекса осуществляют развитие систем коммунальной инфраструктуры в рамках специальных инвестиционных программ, разрабатываемых этими организациями по техническим условиям, устанавливаемым органами местного самоуправления при реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Инвестиционные программы утверждаются органами местного самоуправления на период от 3-х и более лет.

На стадии утверждения инвестиционных программ органы местного самоуправления определяют также источники финансирования данных программ. Закон наделил органы местного самоуправления полномочиями по установлению тарифов на подключение и надбавок к тарифам на товары и услуги. Эти тарифы и надбавки призваны обеспечить финансирование развития систем коммунальной инфраструктуры. Таким образом, органы местного самоуправления получают инструмент, с помощью которого они могут формировать необходимые условия для реального выполнения своих обязательств.

Устанавливая тарифы на подключение, муниципалитеты перекладывают оплату инвестиционной программы на застройщиков. При введении надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса бремя развития коммунальной инфраструктуры перекладывается на существующих потребителей. Органы местного самоуправления также могут принять решение о финансировании части инвестиционной программы за счет средств муниципального бюджета. Закон позволяет одновременно устанавливать и тарифы на подключение, и надбавки. Органы местного самоуправления вправе самостоятельно принимать решение, какая доля финансовых потребностей инвестиционной программы организации коммунального комплекса будет компенсирована за счет тарифов на подключение, а какая — за счет надбавок. Следовательно, стоимость развития коммунальной инфраструктуры может финансироваться как за счет тарифов на подключение, так и за счет надбавок к тарифам, либо путем их комбинации. Закон не предусматривает никаких критериев распределения финансовых потребностей между существующими потребителями (надбавки) и застройщиками (тариф на подключение).

В результате решение о финансировании развития систем коммунальной инфраструктуры должно учитывать мнение следующих основных заинтересованных групп:

- органы местного самоуправления;
- организация коммунального комплекса;
- застройщики;
- потребители коммунальных товаров и услуг.

Взаимодействие всех этих заинтересованных групп определяется их целями, возможностями по достижению этих целей, а также возможностями той или иной группы нивелировать шансы достижения цели другой группой. Соответственно, решение, принимаемое органами местного самоуправления о тарифах и надбавках, будет сформировано под влиянием этих заинтересованных групп.

В числе городов, где приняты программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, можно отметить Сургут, Улан-Удэ, Тулу, Большой Камень Приморского края.

33.4. Что нас ожидает впереди

Последнее пятилетие заложило неплохой фундамент в построение эффективных рыночных механизмов работы жилищного и коммунального секторов экономики страны. Но это пока больше потенциальная возможность, чем свершившийся факт. Хватит ли политической воли для завершения начатых преобразований, или нас ждут очередные зигзаги в пути, покажет следующее пятилетие.

Остановимся на *ключевых проблемах*. В жилищном секторе их можно выделить две.

Первая — очевидная. Государством принят Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», который должен запустить процесс капитального ремонта большей части жилищного фонда страны. От того, насколько успешно будет организована эта работа, удастся ли действительно распределять финансовые средства по инициативе граждан — собственников жилья или «бал» традиционно «продолжат править» чиновники, повысится ли в итоге энергоэффективность наших жилых зданий, будет зависеть экономическая активизация частных собственников жилья и развитие реальных бизнес-процессов в сфере управления и содержания жилых домов.

Вторая — менее очевидная, но не менее значимая проблема. При большом количестве разговоров о необходимости массового появления ТСЖ все более заметным становится фетишизм многих действий, связанных с их созданием и деятельностью. Часто за создание ТСЖ берутся активисты-общественники, которые плохо разбираются в управлении недвижимостью, в содержательных аспектах деятельности товариществ. И даже пониманию, почему так происходит. Ведь «товарищество» по российскому законодательству — общественная организация, и членство в нем — дело добровольное. Вот у нас и получается, что создаются ТСЖ, о которых большинство собственников и слышать не слышали. Есть случаи, когда в домах существуют по несколько ТСЖ. И дело доходит до суда. Очевидно, что такая правовая конструкция, когда собственник помещения в многоквартирном доме может быть, а может и не быть членом ТСЖ, когда возникают разные правовые механизмы для членов и нечленов ТСЖ в части распоряжения общедолевым имуществом, требует совершенствования. Принятие общих решений по управлению общедолевым имуществом — неизбежная обязанность собственников помещений в наших многоквартирных домах, вытекающая из юридической природы этой собственности. И с этой точки зрения каждый дом — это и ассоциация всех собственников жилья, со своими обязанностями и законодательными ограничениями. В связи с этим необходимо создать такую правовую конструкцию, которая позволяла бы собственникам сделать выбор, как обеспечивать деятельность этой ассоциации — без создания юридического лица или с созданием юридического лица. Но когда собственники принимают решение о создании юридического лица для управления общедолевым имуществом, это решение должно распространяться на всех собственников помещений. Такой подход требует пересмотра многих положений Жилищного кодекса РФ, а также важен для становления реального процесса самоуправления в жилищной сфере.

В коммунальной сфере главный экономический вопрос: как долго будут сохраняться предельные индексы изменения тарифов, сможем ли мы перейти к процедурам долгосрочного, целевого и прозрачного тарифного регулирования? Аргументы в пользу ликвидации индексов представляются очевидными. Нужна политическая воля.

По-прежнему много неясного в сфере политики приватизации коммунального сектора. Когда речь шла о либерализации электроэнергетики, то говорили о приватизации конкурентных секторов — генерации и сбыта, при сохранении государственной собственности (вернее — государственного контроля) над монопольным сектором транспорта электроэнергии. Но в ходе реформы электроэнергетики по существу приватизировали большую часть систем централизованного теплоснабжения — сектора, монопольного по своей природе. Как обеспечивать управление едиными с инженерной точки зрения системами централизованного теплоснабжения, часть которых приватизирована, а часть находится в муниципальной собственности? Доводить ли процесс приватизации до конца — приватизировать основные фонды, т. е. сами инженерные системы, или приватизировать только управление ими на основе инструментов государственно-частного партнерства? На эти вопросы в части коммунальных инфраструктур сегодня нет продуманных позиций и ответов. Очевидно, что одного ответа с учетом множественности возможных ситуаций и быть не может. Но хуже всего, когда по непростым вопросам политика заключается в отсутствие политики.

И еще одна непростая политическая проблема, о которой уже шла речь. И эффективность бюджетных расходов не может быть высокой, и стабильность финансирования жилищно-коммунального сектора всегда под вопросом, пока сохраняется существующая система льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг для различных категорий граждан. Сегодня федеральные власти переложили ответственность за реформу системы льгот и их монетизацию на региональные власти. Но дело в том, что эту задачу нельзя решить без пересмотра федерального законодательства и изменения механизма предоставления льгот.

Часть VI

Проблемы регионального и муниципального развития

Глава 34

Проблемы и перспективы региональной политики России

34.1. Итоги регионального развития России в 1990—2000 гг.

Ключевым вопросом и проблемой региональной политики России в настоящее время является пространственная трансформация территории страны в соответствии с задачами социально-экономического и культурного роста. Но если основные формальные параметры такой трансформации не вызывают сомнений¹, то сама стратегия и тактика развития является предметом продолжающихся дискуссий как в экспертном сообществе, так и в среде принимающих решения элит.

Опыт стран с большой территорией свидетельствует, что стратегии роста и развития должны включать четкое региональное планирование. Без принципиальных решений в этой сфере интересы территориальных и экономических субъектов, действующих на национальных и глобальных рынках, начинают входить в противоречия с интересами территорий, что неизбежно ведет к провинциализации и угасанию социально-экономической и, что еще более важно, культурной активности.

К региональному планированию относят, как правило, вопросы расселения, урбанизации, развития инфраструктур, повышения качества среды обитания, обеспечения мобильности населения, а также поддержки депрессивных территорий.

В российской ситуации, начиная с 1990-х годов, политика федерального центра все более ориентируется на решение последней задачи (поддержка депрессивных регионов), а имеющиеся инфраструктурные проекты имеют, по большей части, характер создания «коридоров» к сырьевым ресурсам Сибири и Дальнего Востока. Все же остальные значимые направления всерьез не разрабатываются, хотя и зафиксированы как приоритетные на уровне политических деклараций. В то же время отсутствие решений и поддерживающих проектов на всех остальных направлениях (прежде всего, «средовых» и связанных с развитием человеческого капитала) создает риски управленческой и политической фрагментации страны, ведет к росту региональных диспропорций, в целом снижает уровень экономической и культурной безопасности больших человеческих групп.

¹ Рост благосостояния и качества среды, конкурентоспособность российских регионов в мировой экономике, инновационная политика и т. д.

В определенной степени это является результатом исторической эволюции представлений об эффективной региональной политике. До конца 1980-х годов политика регионального планирования следовала, в основном, принципу выравнивания уровня развития территорий за счет их индустриализации. При этом если проследить историческую логику, то в советское время территориальные приоритеты всегда были четко обозначены. В 1920—1930-е годы — подъем отсталых окраин (Закавказье, Средняя Азия). В 1930-е и начале 1940-х годов — создание второй металлургической базы и максимально удаленных от вероятного противника машиностроительных заводов-дублеров на Урале и в Сибири. В 1950—1970-е годы — ускоренное развитие восточных районов страны; в 1960—1980-е годы — формирование крупных территориально-производственных комплексов. Но в начале XXI в. ни одна из уже использовавшихся стратегий не может быть применима, а новых ориентиров, которые учитывают новый геополитический и геоэкономический масштаб России, не предложено. Во всяком случае, вряд ли к таковым можно отнести расчет на рост «сырьевой роли» России в глобальной экономике.

Причины сложившейся ситуации надо искать в объективной смене стратегических приоритетов в период 1990-х годов. К их началу прежняя региональная политика себя, по сути, исчерпала. Индустриализация регионов перестала быть основным способом концентрации ключевых ресурсов развития (финансовых, интеллектуальных, природно-культурных и пр.). Более того, зачастую именно незаконченные проекты индустриализации становились в 1990-е — начале 2000-х годов причиной ускоренного «вымывания» ресурсов с территорий.

Отсюда и возникший в конце 1990-х годов термин с очевидным «кризисным оттенком» — «старопромышленные регионы». Кризис затронул, прежде всего, промышленные регионы России, где были сконцентрированы традиционные индустриальные производства: неконкурентоспособные технологии и рабочая сила, не имеющая квалификации, необходимой на современных производствах. При этом промышленно-технологический кризис сопровождался кризисом поселенческим: в стране не оказалось поселений, способных выполнить в полной мере функцию «полюсов роста». Москва и Санкт-Петербург не могли компенсировать эту ситуацию, поскольку ни тот, ни другой мегаполис не выступали (или выступали в очень ограниченной степени) в качестве источника развития для других территорий страны.

В сырьевых регионах произошло закрепление сырьевой специализации, но теперь уже не в рамках национального хозяйства, а всей мировой экономической системы. Сами производства в этих регионах чаще всего стали выступать в качестве начального, наиболее примитивного звена развернутых за границами России технологических цепочек. Отсюда — большие объемы экспорта сырья, а также специфическая направленность проектируемых крупных транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза на экспорт. Такое разрастание экспортоориентированного сырьевого сектора экономики страны давало слишком слабый импульс развитию ее несырьевых регионов. В лучшем случае стимулируется развертывание транспортных путей, а также работа предприятий технологического обеспечения сырьевых производств. Связь сырьевых зон с другими экономическими комплексами России все более ослабевает.

Процессы регионообразования в России, безусловно, продолжаются, но их логика носит, в основном, стихийный характер. Следует отметить, что если в части влияния на развитие отдельных субъектов РФ происходят определенные

изменения¹, то вопрос о более крупных территориальных единицах, способных интегрировать усилия различных субъектов региональной политики, остается открытым.

В целом сложившаяся ситуация в сфере региональной политики характеризуется следующими системными недостатками.

1. В системе регионального управления отсутствуют институты согласованного использования ресурсов территорий (как внутри формирующихся регионов, так и на макрорегиональном уровне); различные аспекты территориального планирования распылены по разным ведомствам. Отсутствует система планирования над административными границами, и межрегиональная кооперация — ФАИП и ФЦП (теперь это ДЦП — долгосрочные целевые программы) не решают этой задачи. Ничего подобного новым трансграничным образованиям, подобным «еврорегионам» в Европе или ассоциациям муниципалитетов в США и Японии, в России в настоящий момент не существует. В Европе принята рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадридская конвенция от 21 мая 1980 г.). В 1994 г. среди изменений, внесенных в закон Японии «О местной автономии», было юридическое признание «коики рэнго» («ассоциаций обширных районов») со специальной системой управления, создаваемых для решения специфических задач силами нескольких префектур и/или городов. Внутри российской территории трансграничная кооперация представлена крайне слабо в силу фрагментированности интересов и практического отсутствия крупных межтерриториальных проектов. Предлагаемые в ряде документов способы экономического районирования (экономические макрорегионы и т. д.) подозрительно напоминают черты экономических подходов 20—30-х годов предыдущего века. Предлагаемые там формы отраслевой специализации больших территорий являются в современной экономике преходящими и вторичными (см., например, стремительное перемещение центров автомобильной промышленности из Поволжья в Ленинградскую область и район Московской агломерации), а реальный предмет региональной промышленной политики — инфраструктуры, позволяющие технологично менять специализацию в зависимости от интересов территории — остается «за кадром».

2. Налицо хаотичный рост поселений; идет опустынивание ранее освоенных территорий. В настоящий момент около 1/3 населения страны сосредоточено в крупных городах — административных центрах субъектов Федерации. По оценке экспертов, экономический рост сосредоточен всего в 140 точках из 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно 152 000 сельских населенных пунктов. Более 50% населения страны, таким образом, живет вне зоны экономического роста и даже стабильности.

3. Несмотря на усилия федерального центра по выравниванию социально-экономического положения субъектов Федерации, диспропорции в уровне и темпах социально-экономического развития продолжают расти. Ситуация региональной дифференциации в России в 2000-х годах только усугубилась. В 1998 г. душевое производство ВРП в десяти наиболее экономически развитых регионах России

¹ Например, создана межведомственная комиссия по оценке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ при Министерстве регионального развития, утверждены стандарты стратегий и Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы) и т. д. Кроме того, надо отметить появление таких финансовых инструментов, как Инвестфонд и Внешэкономбанк, в перечне целей которых — поддержка «регионообразующих проектов» на российских территориях.

превышало среднестатистический уровень в 2,5 раза, а в 2000-м — уже в 3,2 раза. Экономические аутсайдеры увеличили свое отставание от среднероссийских показателей с 3,3 до 3,5 раз. К 2004 г. 10—12 субъектов Федерации обеспечивали более 50% ВВП страны.

4. Реформы инфраструктур (транспорт, связь, энергетика, ЖКХ) и в целом пути реализации пакета реформ на территориальном уровне не синхронизированы; большинство инфраструктурных проектов последнего десятилетия нацелены на обеспечение транзитной экономики и не обеспечивают связность страны. Специфической является преимущественная направленность проектируемых транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза на экспорт. Таковы планируемые новые железные дороги: Белкомур, Баренцкомур, Полярная, Трансконтинентальная, Северо-Сибирская, Амуро-Якутская железные дороги. Наблюдается существенное распыление ресурсов и дублирование инициатив крупных компаний в области создания необходимых для развития их бизнеса инфраструктур (портовое строительство, энергетика и т. д.).

5. Потеряны ориентиры оценки и планирования качества среды; концепция среды и средового проектирования в принципе не перешла в разряд технологических решений по развитию городов и регионов, что уже сейчас является серьезным барьером по привлечению инвестиций и накоплению человеческого капитала. В то же время исследования последних лет показывают, что решения о размещении капиталов со стороны крупных инвесторов принимаются в первую очередь не на основе факта наличия государственных инвестиций или налоговых льгот, а по параметрам наличия человеческих ресурсов и уровня деловой и социокультурной среды.

6. Весь комплекс проблем экономического развития регионов фактически сведен к регулированию межбюджетных отношений, в которых концентрация доходов на федеральном уровне не сбалансирована с передачей обязательств на уровень регионов. В связи с реализацией реформы местного самоуправления и появления новой системы разграничения полномочий можно прогнозировать обострение этой ситуации. Еще более критической ситуация может стать по итогам реформы бюджетных расходов, предусматривающей оптимизацию бюджетного финансирования социальных инфраструктур.

34.2. Кризис стратегий регионального развития: новые вызовы и ориентиры

Кризис (прежде всего концептуальный, связанный с отсутствием новых идей и целей) регионального управления не разрешим без понимания и анализа противоречий, возникших в самой системе управления. Конечно же, внешние факторы (макроэкономическая и геополитическая среда) «добавляют» ему объективности — в смысле наличия «больших трендов», формирующихся за пределами национальных и региональных границ. Однако отсутствие четкости позиции и долгосрочной стратегии на уровне «федеральной региональной политики», собственно говоря, и превращают эти тренды в угрозы, а отсутствие ясно различимых сигналов о целях, принципиальных моделях и степенях свободы регионального развития препятствует консолидации коллективных субъектов (групп игроков) этого развития.

Одним из наиболее слабо осмысленных итогов реформ последних пятнадцати лет стал тот факт, что отраслевое управление перешло в основном к бизнесу. Развитие нефтяной отрасли, телекоммуникационной и строительной отраслей, черной и цветной металлургии, как и многих других, стало делом определенных корпораций и финансово-промышленных групп (с участием или — что более редко для России — без участия государства).

В бюджетных областях, чья коммерческая емкость достаточно велика, но не столь очевидна при существующих технологиях управления, можно ожидать такой же эволюции если не в кратко-, то в среднесрочной перспективе. Здравоохранение, образование, культура и спорт будут постепенно, «по частям» (как демонстрирует проект реформы социальной сферы) переходить в зону ответственности отчасти бизнеса, отчасти третьего сектора.

Как правило, в горизонте региональной и макрорегиональной политики от государства сегодня ждут институциональных решений, а также развития первичных и самых затратных инфраструктур. Но это уже не является отраслевым подходом, так как оценка такой «затратной» деятельности производится не с позиции отраслевых интересов, а исходит из таких **интегральных ориентиров** как рост качества жизни, капитализация территории, развитие человеческого потенциала и т. д. Иными словами, в качестве управленческих целей начинают использоваться показатели межотраслевого и надотраслевого характера.

Тем не менее в ряде случаев продолжают попытки административных органов вернуть себе мандат на отраслевое управление. Как правило, такая деятельность аргументируется заботой о государственной и/или национальной безопасности. Но даже когда «ренициализация» ключевых фрагментов отрасли удастся, приводит она, как правило, не к росту капитализации, а снижению конкурентоспособности отрасли в целом.

Сегодня перед органами государственной власти регионального уровня стоит жесткий выбор: либо ренициализация отраслевых функций, либо переход на следующий уровень управления, соответствующий вызовам современного мира¹.

Необходимость перехода от отраслевой логики к интегральным целям и задачам, которые, собственно, и означают переход в режим развития (в отличие от «режимов» функционирования или выравнивания) становится очевидной по ряду проблемных оснований. Без их эффективного разрешения ориентация на региональное развитие остается в основном декларативной.

Первое.

В стратегическом смысле установка на рост конкурентоспособности территорий (регионов) делает практически бессмысленными традиционные количественные оценки уровня развития и рейтингования. Переход к макрорегиональному уровню и масштабу стратегирования (когда главным конкурентом и фоном для сравнения является не соседняя территория, а иногда предельно отдаленная, но имеющая ту же специализацию в международном разделении труда) требует серьезных как институциональных, так и организационных реформ. В качестве основных в уже случившейся международной практике можно отметить следующие:

¹ Что касается бюджетных отраслей, то, как видно из предложенного проекта реформы социальной сферы, решение явно недвусмысленно: государство будет стремиться избавиться себя от чрезмерной (т. е. излишне патерналистской) бюджетной нагрузки. С одной стороны, в качестве инструмента эффективного бюджета предлагается БОР. С другой стороны, предусматриваются различные организационно-правовые формы для учреждений и организаций, частично или полностью выходящих на рынок социальных сервисов и услуг.

- отказ от «жесткой» (вертикально интегрированной и узкоспециализированной) промышленной политики, переход к политике создания пространственно организованных кластеров (аналог: Отчет комиссии Бенджамена, 1990 г.);
- объект управленческих усилий смещается от управления отраслями и крупными корпорациями к территориальным стратегиям (аналог: План совместного развития Силиконовой долины, 1992 г.);
- в конечном счете, оба предыдущих пункта получают свое логическое завершение в установке на децентрализацию и демократизацию систем регионального управления (аналог: Доклад комиссии А. Гора, 1993 г.).

Второе.

Управленческие установки по реализации таких интегральных задач, как рост качества жизни или рост капитализации территории, не могут быть «прикреплены» в полном своем объеме ни к одному из существующих ведомств. В результате вся ответственность за их выполнение автоматически смещается вверх по иерархической лестнице и, в конце концов, замыкается на «первое лицо». Объем таких задач непрерывно возрастает, что не может не приводить к «закупорке» информационных каналов и замедлению темпов принятия решений.

Кроме того, рациональные решения по направлению бюджетных и иных инвестиций в критические (т. е. наиболее значимые для целей развития) зоны становятся в современной ситуации практически недостижимыми. Глобализация экономики и возникновение множества дополнительных системных связей требуют иных принципов стратегического планирования и, соответственно, иной матрицы критериев оценки эффективности управления.

Так, например. В каком отраслевом подходе можно решать проблему повышения пространственной мобильности населения¹, которая блокируется совокупностью факторов? Во-первых, «связкой» архаического института прописки и неразвитостью рынка жилья, в результате чего некачественное, но имеющееся жилье оказывается предпочтительнее, чем перспективная работа. Во-вторых, привязкой социального пакета к территории и месту, а не человеку². В-третьих, отсталостью транспортных артерий³.

Отсутствие принципиальных подходов приводит к тому, что важные решения принимаются либо за счет лоббирования (вплоть до коррупционного давления на государственные органы), либо по методу «аварийных служб» (как это нередко происходит в сфере ЖКХ).

Третье.

Даже в случае принятия к исполнению интегральных показателей эффективности управленческий субъект (в лице отдельных министерств или ведомств) сталкивается с серьезной методической проблемой. Отдельные индексы эффективности и иные показатели, принятые в сегодняшней управленческой (региональной)

¹ Заметим при этом, что мобильность населения является одним из важных критериев качества жизни.

² Монетизация льгот — это попытка решить, в том числе, и эту проблему.

³ Так, трехчасовая изохрона доступности столицы государства, Москвы, выходит за пределы 200 км лишь по Октябрьской железной дороге. Если из Парижа поезда идут до Лондона, Амстердама, Кельна, Франкфурта, Марселя, Бордо и Женевы за три часа с небольшим, покрывая 500—750 км, то из Москвы в Нижний Новгород (450 км) за 7 часов: «дневная» деловая поездка становится невозможной. К аналогичному результату мы придем, если сравним состояние наших федеральных дорог с европейскими, американскими, японскими и даже китайскими и арабскими хайвеями и среднюю скорость движения по ним, или сопоставим относительные цены на пассажирские авиаперевозки. При таком положении дел мы не только теряем в мобильности грузо- и пассажиропотока, но и в уровне связности территории.

практике, могут строиться на разных основаниях и, тем самым, входить в противоречие друг с другом.

Фактически политика региональных властей во всех ареалах мира, ставящих цели территориального развития, расщепляется на два важнейших направления работ:

- капитализации территории в системах национального и глобального экономического баланса, а значит всех активов данной территории, в том числе хозяйственных инфраструктур, человеческого капитала, природных ресурсов и т. д.;
- повышения качества жизни, т. е. перераспределения «ровным слоем» результатов капитализации на социальную структуру данного общества.

По постановке задачи это напоминает установку на удвоение ВВП в сочетании с программой борьбы с бедностью и выравниванием социальных стандартов, при том что быстрый экономический рост практически всегда приводит к неравенству и социальной стратификации. Более того, опыт стран и регионов, совершающих «большой рывок», свидетельствует, что неравенство «необходимо» в качестве условия быстрого экономического роста.

Несложно заметить, что два показателя (капитализация территории и рост качества жизни¹) могут войти в ситуацию управленческого дисбаланса, когда принятие решений, удовлетворяющих одному из них, будет блокировать принятие других необходимых решений. А поэтому административно-политическая реформа регионального уровня должна решать не только проблемы межотраслевого характера, но и выстраивать институты согласования разных систем показателей и, следовательно, различных интересов на территории.

В целом можно утверждать, что переход от задач социального выравнивания и темпов роста к задачам качества роста (социально-экономического развития) не обеспечен ни институционально, ни уровнем стратегической проработки «флагманских» проектов, имеющих макрорегиональное и общенациональное значение.

34.3. «Новое освоение». Опыт корпоративного планирования регионального развития в 2000-е годы: итоги и ограничения

Как уже отмечалось, одним из важнейших итогов реформ стал переход функций отраслевого планирования к крупнейшим российским корпорациям и финансово-промышленным группам. В результате именно они реализовывали в 2000-е годы региональные стратегии, основанные на принципах отраслевого планирования.

¹ Качество жизни есть функциональная величина, параметры которой искусственно устанавливаются с целью мотивации населения к конкретному (социально-политическому и экономическому) образу жизни, который — в отличие от условий быстрого экономического роста — равно достижим для значительной доли населения (которое обычно называется «средним классом»). Потребность в этом индексе возникает обычно в период реформ социальных систем и служб, когда органам власти необходима публичная поддержка их действий по реформированию. Иными словами, высокий рейтинг качества жизни есть публичное выражение одобрения действиям правительства по изменению условий и правил жизни на территории. Не случайно поэтому в структуру рейтинга входят как объективные (например, ВВП на душу населения), так и субъективные (например, удовлетворенность системой образования или здравоохранения) показатели и критерии. Удовлетворенность всегда есть производное от желаемого и разделяемого образа жизни, т. е. от проекта его строительства.

В итоге можно констатировать очевидное преобладание экстенсивных форм «нового освоения» российских регионов над долгосрочными стратегиями, предполагающими качественную модернизацию основных секторов экономики, работу с качеством человеческого капитала, построение нового каркаса расселения и прочее, что, собственно, и входит в современное понятие «регионального развития». И хотя в последние несколько лет влияние крупных российских бизнес-структур на федеральном уровне ослабло (по сравнению с периодом 90-х), но в регионах их экономические интересы активно лоббируются, заметно усилилось их влияние и на процессы социального расслоения.

К крупному российскому бизнесу традиционно относят около 15 интегрированных бизнес-групп, преимущественно в экспортно-сырьевом секторе экономики, с объемом продаж более 1 млрд долл., в составе которых есть компании или предприятия, занимающие ключевое положение в важнейших отраслях экономики страны. Также в этой группе следует рассматривать компании с меньшим объемом продаж (от 500 млн долл.), но с ведущими позициями в своих отраслях.

Зоны влияния крупного бизнеса в регионах страны сформировались, в основном, в соответствии с картой размещения его активов. По широте охвата территории выделяются естественные монополии («Газпром» и «РАО ЕЭС»), представленные в большинстве регионов страны.

За ними идут нефтяные компании, которые помимо основного района добычи контролируют свои регионы нефтепереработки и зоны сбыта топлива. Например, «Сургутнефтегаз» имеет 2 базовых региона (ХМАО — добыча и Ленинградская область, Киришский НПЗ — переработка), а зоной распространения интересов стала Якутия, где располагается недавно приобретенный актив — Талаканское месторождение.

Металлургические компании более локализованы и в своих регионах являются доминирующими социально-экономическими субъектами. Однако в последние несколько лет они начали осуществлять программы активной экспансии в регионы, не являющиеся для них базовыми.

Определить пространственную локализацию компаний в секторе связи и коммуникаций, а также кредитно-финансовых структур не представляется возможным в силу специфики самого бизнеса, лишенного необходимости привязывать свою деятельность к конкретному региону размещения активов.

Учитывая отраслевой характер российских крупных корпораций, работающих в сырьевом секторе, можно с большей степенью уверенности утверждать, что в обозримой перспективе продолжится их движение на восток страны — в регионы размещения значительных сырьевых запасов. Также в целях оптимизации и снижения транзакционных издержек своего бизнеса корпоративный сектор будет наращивать свои активы в транспортно-логистическом комплексе (в том числе и в секторе трубопроводной транспортировки).

При этом концентрация интересов бизнеса в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке противоречит объективным (естественным) тенденциям стягивания населения страны с восточных окраин в более благоприятные по климату и насыщенные социальными инфраструктурами регионы европейской части России и отчасти регионы Урала и Западной Сибири.

Продвижение инвестиционного капитала в восточные и северные регионы страны «натывается» на встречное движение населения. Европейская часть России за счет миграции из других частей страны в 1991—2003 гг. получила 1,9 млн человек. Потоки мигрантов шли с трех сторон: Европейский Север и Республики Северного Кавказа дали по 20% миграционного прироста, а восток страны — 60%. Имен-

но последний поток и формирует достаточно мощный «западный дрейф»¹, который перераспределяет население между азиатской и европейской Россией. Восточная отдающая зона за вышеуказанный промежуток времени отдала на запад 1,1 млн человек, из которых 78% расселились в европейской части России, 22% — на Урале и в Западной Сибири.

В среднесрочной перспективе одним из главнейших ограничений реализации крупномасштабных проектов комплексного освоения восточных территорий станет жесточайший дефицит человеческих ресурсов, выражающийся как в его малом количестве, так и в неудовлетворительном качестве. Последнее является следствием комплекса нерешенных проблем на стыке нескольких социальных политик: образовательной, здравоохранительной, демографической и миграционной.

В целом большинство крупных производственно-ориентированных компаний выбирают стратегию закрепления в своих базовых регионах и выборочной целевой экспансии, преимущественно в новые ресурсные зоны или транспортные «коридоры».

В табл. 34.1 приведена экспертная оценка макрорегионов РФ с точки зрения наличия в них крупных проектов российского бизнеса (точнее говоря, оценивались не проекты, а продекларированные намерения бизнеса в разворачивании тех или иных программ). При этом во внимание принимались инициативы, так или иначе упомянутые в разного рода стратегиях территориального развития как на федеральном, так и региональном уровне.

Таблица 34.1

**Приоритетные проекты российского бизнеса
в региональном горизонте**

Макрорегионы	Корпоративные проекты
1	2
Центральный (без Москвы и области)	1. Строительство ЦБК с участием иностранного капитала (финская «Стора Энсо») в Вологодской области. 2. Системный девелопмент в рамках создания нового расселенческого каркаса вокруг Москвы и московской агломерации — Тверь, Калуга
Центрально-черноземный	1. Промышленная ОЭЗ в Липецке
Северо-Западный	1. Проект модернизации «Северной верфи» в С.-Петербурге (Объединенная промышленная корпорация). 2. Модернизация портовых комплексов на Балтике, в том числе в Калининграде. 3. Создание новых рекреационных и туристских зон, системный девелопмент крупных участков, в том числе в Калининграде

¹ Западный дрейф — наблюдаемое в евразийском масштабе с 60-х годов XX в. нарастающее перемещение значительных людских масс преимущественно в западном направлении. Западный дрейф рассматривается в двух аспектах: локальном — относительно территории России, когда каждая более восточная территория является демографическим донором соседней западной, — и глобальном (межконтинентальном), что превращает территорию РФ в пространство демографического транзита.

На территории России западный дрейф пришел на смену колонизационному тренду. Если колонизация носила центробежный характер, то западный дрейф — центростремительный. Будучи тесно связанной с процессом освоения новых земель, колонизация детерминировала перемещение людских потоков в основном в восточном и юго-восточном направлениях. Слом колонизационного тренда обозначил начало движения населения страны в обратном направлении — с востока на запад, из недавно обжитых малонаселенных территорий Зауралья в староосвоенные регионы центральной и южной частей Европейской России.

Окончание табл. 34.1

1	2
Северный	1. Развитие и модернизация ОАО «Боксит Тимана» в Республике Коми. 2. Строительство магистрали «Белое море-Коми-Урал» (Белкомур) по территории Архангельской и Мурманской областей, Республики Коми и Пермского края. 3. Комплексное освоение Штокмановского ГКМ (ОАО «Газпром»), в том числе и по территории субъектов макрорегиона
Южный	1. Строительство цементных заводов, освоение асбестовых месторождений. 2. Девелоперские проекты комплексного освоения земельных участков, развитие туристской инфраструктуры в Краснодарском крае, районе Сочи и Ростовской области. 3. Проекты углубленной переработки продукции сельхозпроизводства. 4. Модернизация портового комплекса на Черном море (Новороссийск, Туапсе) и Каспии (порт Оля, Астрахань). 5. Создание транспортных хабов на базе МТК 9 «Север — Юг»
Поволжский	1. Строительство ЦБК с участием иностранного капитала (финская «Стора Энсо») в Нижегородской области. 2. Развитие комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске (Татарстан)
Уральский	1. «Урал промышленный — Урал полярный»
Западно-Сибирский	1. Реализация проекта «Урал промышленный — Урал полярный» в Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, частично в Свердловской области. 2. Технологическая модернизация сырьевого комплекса
Восточно-Сибирский	1. Комплексное развитие Нижнего Приангарья. 2. Освоение Ванкорского месторождения на севере Красноярского края («Роснефть»). 3. Ковыктинское ГКМ («Газпром») на территории Иркутской области. 4. Нефтепровод Восточная Сибирь — Тихий океан (+ автомобильная дорога вдоль трассы ВСТО). 5. Юрубчено-Тухомское месторождение в Эвенкии. 6. Разработка Элегестского угольного месторождения в Республике Тыва (Объединенная промышленная корпорация)
Дальневосточный	1. Освоение Талаканского месторождения на юго-западе Якутии («Сургутнефтегаз»). 2. Чайандинское НГКМ на юго-западе Якутии. 3. Проект «Сахалин II» («Газпром»). 4. Проект развития города Владивостока как центра международного сотрудничества*. 5. Газопровод Сахалин—Хабаровск—Владивосток

* Проект развития города Владивостока не является корпоративным, но, безусловно, неочевидным образом способствует капитализации компаний, осуществляющих свою деятельность в этом макрорегионе.

Таким образом, можно «положить на гипотетическую карту» зоны потенциальной активности крупного российского бизнеса:

- Дальневосточный макрорегион (Приморский, Хабаровский края, Якутия, в меньшей степени — Сахалин);
- Восточно-Сибирский макрорегион (Иркутская область, Красноярский край и ряд прилегающих территорий);
- Северный макрорегион (Республика Коми, Архангельская, Мурманская области);

— Южный макрорегион (Краснодарский край, Ростовская область, отчасти Астраханская область).

По мнению ряда экспертов, после завершения периода активного приращения собственности в секторе крупнейших российских компаний наблюдается некоторое затишье проектной активности. Сложилась ситуация, при которой «компания есть, а проектов нет». По оценкам, такое положение сохранится до 2010 г. Суть, очевидно, состоит в том, что практически все крупные российские корпорации либо являются государственными, либо тесно аффилированы с государственными структурами и имеют доступ к государственным финансовым институтам. «Перекачаные финансовые мускулы» при тотальном дефиците квалифицированных кадров и высокой цене на все сырьевые ресурсы объективно поддерживают экстенсивные форматы и, наоборот, делают неэффективными все проекты технологического перевооружения и создания «мягких» территориальных инфраструктур. По большому счету, качество человеческого капитала и качество жизни не стало для крупных российских игроков фактором конкурентного существования. Финансово-бюджетная политика (во всех смыслах), очевидно, доминирует над территориальной, человеческой, инновационной и иными другими, которые требуют управления и интеллектуальных вложений наряду с финансовыми.

При этом если некая проектная активность все же присутствует, то планируемый рост носит ярко выраженный отраслевой, чаще «сырьевой» характер. В нефтехимии и нефтепереработке, химической промышленности, машиностроении в ближайшей перспективе крупнейшими российскими корпорациями ни один проект не заявлен¹. Также отсутствуют крупные проекты, ориентированные на развитие «экономики комфорта и услуг».

Эту ситуацию интересно сравнить с приоритетами, которые прослеживаются в политике международных институтов развития на территории России. Так, например, структура и геоэкономическая «привязка» проектов, поддержанных в самое недавнее время ЕБРР, выглядит следующим образом (табл. 34.2).

Таблица 34.2

Структура портфеля инвестиции ЕБРР в Российской Федерации по секторам

Сектор	Доля, %	Регионы присутствия по секторам
1	2	3
Корпоративный сектор	33	Автомобилестроение: Калужская область («Фольксваген»), Тольятти (GM-АвтоВАЗ), Санкт-Петербург («Toyota»). Машиностроение: Ивановская область («Автокран»), Татарстан («Вайнербергер»), Санкт-Петербург («Силовые машины»). Производство бытовой техники: Липецкая область («Стинол»). Сельское хозяйство: Краснодарский край
Инфраструктура и энергетика	28	ЖКХ: Московская область, Саха-Якутия, Вологда, Красноярск, ХМАО, Череповец, Сургут, Пермь. Транспорт: Казань, Калининград, Таганрог. Пермский, Красноярский, Сочинский аэропорты. Платные мосты в Перми и Красноярске. Энергетика: Свердловская область, Пермский край, Республика Коми («ТГК-9»)

¹ Однако, например, активно обсуждаются возможности развития производств по переработке попутного газа, что вызвано планами федерального правительства ввести налог на добычу полезных ископаемых на попутный газ. Предполагается, что НДПИ на попутный газ будет расти в течение 5—6 лет.

Окончание табл. 34.2

1	2	3
Финансовый сектор	19	Страхования компания «РЕСОГарантия»
Поддержка микро-, малых и средних предприятий	10	Через систему отношений с «Абсолют-банком», «Внешторгбанком»
Содействие торговле	10	Региональная сеть супермаркетов «Лента»

Нетрудно заметить, что отраслевая природа, а также географическое размещение проектов на территории РФ практически не совпадают (за исключением, может быть, Южного макрорегиона) в рамках перспективного видения российского корпоративного сектора и международных институтов развития.

34.4. Государственное планирование регионального развития: концепции и направления

34.4.1. Общие проблемы государственного планирования регионального развития

Противоречия, которые возникают при наложении территориальных, отраслевых и корпоративных интересов, инициировали (как в советское, так и в постсоветское время) появление ряда последовательных концепций макрорегионального развития — как основы принятия решений на региональном уровне: экономические районы, территориально-производственные комплексы (ТПК), опорные регионы и т. д. Особняком в этом ряду должны рассматриваться Федеральные округа, так как смысл их создания лежал в плоскости решения политических (сборка страны), правовых (выравнивание правового пространства) и административных задач более, чем собственно экономической тематики.

Смысл этих попыток понятен: «укрупнение масштаба управления» под цели запуска межрегиональных проектов вполне объяснимо, с точки зрения тех ограничений, которые накладывает традиционная административно-политическая карта.

1. В большинстве случаев возможности отдельно взятого субъекта не соразмерны масштабу проектов развития, способных оказать влияние на всю системную целостность российской экономики, а территориальная привязка таких проектов не совпадает с формальными границами территорий (за редкими исключениями — как, скажем, проект развития Нижнего Приангарья в Красноярском крае).

2. При лоббировании отдельными территориями своих интересов возникает опасность дублирования инфраструктур и «распыления» ресурсов (особенно при появлении на территории крупных корпораций, отстаивающих свои «параллельные» инфраструктурные интересы).

3. Не сложилась практика горизонтальных связей и взаимодействия на уровне отдельных субъектов, отсутствуют институциональные и правовые основания для такого рода сотрудничества.

Последний по времени такой вариант — пространственный раздел Концепции долгосрочного развития РФ, предложенный Минрегионразвития. Модель «полицентричного пространственного развития РФ» предполагает выделение десяти

макрорегионов (экономических районов)¹, объединенных на основе нескольких принципов, среди которых особое место занимают: 1) инфраструктурная специализация макрорегиональных образований и 2) «наличие зон роста, выполняющих роль центров развития и оказывающих стимулирующее влияние на социально-экономическое развитие остальных территорий в составе макрорегиона».

По сути, пункт 2 воспроизводит концепцию «опорного каркаса» страны и позволяет выделить на карте РФ те территории (субъекты), которые «притягивают» значимые в национальном горизонте проекты развития — точки концентрации инвестиций и связанных усилий федеральных, региональных и корпоративных участников. Однако и в этом своем виде пространственная проекция базового сценария развития оставляет нерешенным вопрос о «субъектах развития, ответственных за макрорегиональный уровень», а также о нормативно-правовых и организационных институтах, позволяющих осуществлять эту функцию.

Поддержка проектов такого уровня должна подразумевать формирование коллективных агентов развития (своего рода «проектных консорциумов»), соразмерных масштабам проекта, а правовое обеспечение должно быть более определенным. Видимо, не случайно, например, что весь портфель проектов Инвестиционного фонда 2007 г. был сформирован «в границах» конкретных субъектов (С.-Петербург, Москва, Красноярский край, Республика Тыва, Читинская область, Республика Татарстан). В самом сложном из них (Нижнее Приангарье) государственным координатором инвестиционного проекта является Совет администрации Красноярского края; в ряде других ответственным исполнителем становится Федеральное агентство (т. е. не «макрорегиональный субъект»).

В 2008 г., судя по заявлению министра регионального развития, ситуация начала меняться, и проекты приобретают более выраженную межрегиональную и даже международную направленность (строительство платной автодороги между Москвой и Санкт-Петербургом, строительство скоростной железнодорожной магистрали Санкт-Петербург — Хельсинки, а также «Полярный Урал»). Однако по-прежнему неясно, какая институциональная модель обеспечивает макрорегиональный масштаб современного территориального планирования в России.

Кроме того, в Концепции долгосрочного развития РФ до 2020 г. очевидно противоречие между выбранным в качестве основного приоритета инновационным сценарием и пространственной проекцией развития, которая совершенно очевидным образом «заточена» под энергосырьевой сценарий. Это транзитные коридоры по доставке добываемого сырья к основным портам и перевалочным пунктам, большая доля инвестиций ориентирована на новые «сырьевые разработки», новые промышленные мощности ориентированы, как правило, на более глубокую переработку добычи и т. д.

Анализ стратегических и планировочных документов отдельных субъектов РФ свидетельствует, что наибольшую потребность в инвестициях испытывает сектор инфраструктурного развития (транспортные, энергетические, коммунальные и другие инженерные сети и коммуникации). Доступ к ним, их состояние и количество не соответствуют не только перспективным планам развития территорий и отраслей, но и даже текущим потребностям жизнеобеспечения и функционирования. Вследствие этого приоритетными проектами большинства региональных стратегий являются проекты по наращиванию энергетических мощностей, модерни-

¹ Центральный, Центральнo-черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Поволжский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.

зации дорожного фонда, строительству крупных логистических комплексов (на базе морских портов и аэропортов), обеспечению связности субъектов с центром страны, развитию и обслуживанию экспортно-импортных и транзитных грузо- и пассажиропотоков по территории РФ.

Заслуживает особого внимания тот факт, что ЖКХ, традиционно и заслуженно считающееся одной из самых проблемных отраслей, не попало в число приоритетных проектов ни в одной из предложенных стратегий регионального развития. Точнее говоря, в ЖКХ просто нет проектов по комплексной технологической и управленческой реновации этого сектора (в том числе и по внедрению программ энергосбережения), строительству новых современных коммуникаций в соотношении с планами развития других секторов экономики региона. Это особенно заметно на фоне деятельности зарубежных фондов и институтов развития в России, которые значительную часть своего «российского бюджета» выделяют на программы модернизации коммунальных сетей.

Кроме того, большую перспективу, с точки зрения наиболее устойчивых трендов, будут, по-видимому, иметь проекты по модернизации городской среды в ключевых точках расселения, а также развертывание рекреационных и поселенческих зон, что является базовым условием обеспечения конкурентоспособности в современной экономике. Ситуация с развитием многовариантной и качественной городской среды в России предельно осложнена тем обстоятельством, что порядка четверти всех субъектов РФ имеют монопрофильную экономику, а в 13 субъектах доля монопрофильных городов превышает 60%. В этой ситуации города по определению не могут выполнять свою главную функцию — служить пространством и регулятором выбора жизненных стратегий для собственного населения¹.

Стремление к развитию инновационного сектора экономики демонстрируют, в первую очередь, регионы с высоким научным и кадровым потенциалом, традиционно сильными научными школами и исследовательскими центрами. Во вторую очередь, регионы, лишенные значимых запасов минерально-сырьевых ресурсов и испытывающие последствия угасания традиционных (неконкурентоспособных) отраслей хозяйства, но имеющие некоторый задел в узкоспециализированных отраслях знания и производства (например, федеральный центр радиационной медицины в Калужской области).

Что касается развития экспортно-ориентированных производств, то по-прежнему базисом для их разворачивания служат минерально-сырьевые ресурсы. В подавляющем большинстве случаев под приоритетными проектами понимаются проекты освоения новых месторождений и, как максимум, проекты строительства предприятий по переработке (обработке, упаковке) российского газа, нефти, угля, золота, металлических руд и т. п. Гораздо меньше проектов, нацеленных на производство высокотехнологичной продукции машиностроения (самолеты, суда и иные сложные машины и механизмы), в том числе из-за незавершенной консолидации активов этого типа в соответствующих отраслях и кластерах. При этом пока неясно, как повлияют на эту ситуацию планы по созданию государственных корпораций в сферах авиа- и судостроения.

В большинстве случаев «направления развития» или «проектные направления» аналогичны для регионов с самым разным уровнем социально-экономического развития. Проблемы становятся очевидными при оценке всего регионального

¹ Тем не менее можно предположить, что проекты, подобные плану развития г. Владивостока к саммиту АТЭС в 2012 г. (но уже не в формате «подготовки к событию», а в систематическом режиме), начнут появляться все более часто.

портфеля проектов, когда выясняется, что они могут противоречить друг другу на ценностном уровне. (Так, например, Астраханская область: развитие негативных по экологическому воздействию газо-, нефтедобывающих и перерабатывающих производств на Каспии и развитие рыбного хозяйства в тех же водах.)

Отдельного обсуждения заслуживает тема конкурентной борьбы регионов за ресурсы и рынки сбыта в ситуации эксплуатации общего ресурса развития (Иркутская область и Республика Бурятия при формировании пакета проектов в туристско-рекреационной индустрии озера Байкал или планы по строительству ЦБК в нескольких соседних регионах Восточной Сибири и Дальнего Востока).

34.4.2. Тенденции государственного планирования развития основных макрорегионов России

С учетом макрорегиональной ситуации, а также на основании предложенных к обсуждению стратегических документов развития можно — в достаточно схематичном виде — выявить следующие тенденции и проектно-программные намерения госорганов на подведомственных им территориях.

Центральный макрорегион

Для Центрального макрорегиона основным ограничением дальнейшего развития является текущий и перспективный дефицит энергетической инфраструктуры. Вследствие этого приоритетными проектами большинства региональных стратегий являются проекты по наращиванию энергетических мощностей.

Существенное место в региональных стратегиях занимают проекты по развитию транспортной сети: создание скоростного железнодорожного сообщения Москва — С.-Петербург; трассы Москва — Киев, строительство путепроводных развязок в г. Вологде и п. Шексна; строительство вторых ниток шлюзов 1—6 Волго-Балтийского водного пути; строительство первого гидроузла Северо-Двинской шлюзованной системы в Вологодской области и т. д.

Центральный макрорегион «естественным образом» является лидером развития инноваций: локализация 2 технико-внедренческих зон на территории московской агломерации (Дубна и Зеленоград), потенциал Москвы как главного научного и образовательного центра России. Кроме Московской агломерации и в других сопредельных субъектах РФ имеются перспективные проекты в инновационном секторе (например создание Центра радиационной медицины в Калужской области на базе Обнинска).

Все субъекты этого макрорегиона вынуждены бороться с вымыванием населения в пользу Московской агломерации. Это проблема породила ряд проектов местных властей по созданию комфортных и привлекательных условия жизни в других, кроме Москвы, регионах, преследующих цели сохранения «своего» человеческого ресурса. При этом безусловно определяющим фактором для развития макрорегиона является Московская агломерация.

Центрально-черноземный макрорегион

Основной отраслевой специализацией Центрально-черноземного макрорегиона является сельское хозяйство. Во многом вследствие этого в макрорегионе фиксируется один из самых низких показателей ВВП на душу населения (меньше только в Южном макрорегионе).

На общем фоне наибольшими преимуществами обладает Липецкая область, являющаяся базовым регионом для Новолипецкого металлургического комбината, который контролирует также Стойленский ГОК в Белгородской области. В Липецкой области функционирует ОЭЗ промышленно-производственного типа, что дает основание рассчитывать на появление ряда крупных проектов в обрабатывающей промышленности.

Северо-Западный макрорегион

Субъектами, обеспечивающими рост макрорегиона в целом, являются Санкт-Петербург, Ленинградская и Калининградская области и Республика Карелия. Приоритетные проекты развития, заявленные в региональных стратегиях: развитие транспортной инфраструктуры (строительство магистрали «Онега», коридора «Баренц-линка», Северного транспортного коридора, порты Балтийского моря, Западного скоростного диаметра Санкт-Петербурга, платной автодороги Москва — Санкт-Петербург, ж/д магистрали Санкт-Петербург — Хельсинки, Орловского тоннеля под р. Невой и пр.). Количество проектов в сфере транспорта обусловлено приграничным положением макрорегиона и его значимостью для экспортно-импортных и транзитных потоков по территории России.

При всей очевидной весомости транспортно-логистического комплекса в структуре экономики этих регионов, в С.-Петербурге (и Ленинградской области) заявлены намерения по развитию инновационного сектора на базе сложившихся исследовательских центров.

В макрорегионе с его богатым культурным и природно-ландшафтным наследием имеются предпосылки для разворачивания крупных девелоперских проектов и проектов по инфраструктуре туризма (для Калининградской области — с использованием механизма ОЭЗ туристско-рекреационного типа «Куршская коса», а также Карелия). Перспективным является кластер лесодобычи и лесопереработки в Карелии, однако в стратегии региона не заявлено крупных проектов в этом секторе.

Северный макрорегион

Для Северного макрорегиона транспортная инфраструктура также имеет ключевое значение и входит в число приоритетов, обозначенных в стратегических документах. В проектном поле уже сейчас заявлено строительство железной дороги «Белкомур» (проект является сетевым, проходит по территории Мурманской, Архангельской областей и Республике Коми и связывает их с Пермским краем).

В сфере развития экспортно-ориентированных производств стоит отметить намерения региональных органов власти по разработке алмазных месторождений, однако компания «Алроса» (как главный партнер) пока не проявила к ним достаточного интереса. По мнению экспертов, проект по добыче архангельских алмазов может состояться лишь при появлении партнера, сопоставимого, скажем, с Внешэкономбанком по масштабам и происхождению капитала.

В связи с проектами по добыче нефти на шельфе возникают возможности для разворачивания достаточно крупных проектов по техническому перевооружению предприятий для целей гражданского судостроения и машиностроения (производство танкеров для транспортировки нефти и газа, ледоколов и платформ для разработки месторождений).

Южный макрорегион

Южный макрорегион объединяет наиболее разнородные по уровню социально-экономического развития субъекты. Наиболее высокий потенциал роста имеют Краснодарский край, Ростовская и Астраханская области.

Макрорегион имеет приграничное положение, вследствие этого проекты по развитию транспортно-логистической инфраструктуры многочисленны и отнесены к числу приоритетных. Развитие МТК «Север — Юг», развитие порта Новороссийска вместе с портом Тамань, порты Туапсе и Темрюк; увеличение пропускной способности ж/д участков на подходах к портам Таманского полуострова и т. д.

Юг России является основной зоной рекреации для всей Российской Федерации, создание двух ОЭЗ соответствующего типа (в Краснодаре — новая Анапа, в Ставрополе — Гранд Спа Юца) является основанием для взрывного роста туристического сектора. В ближайшие несколько лет будут актуальны проекты комплексного освоения земельных участков и развития туристической инфраструктуры. Экономический рост Юга России, рост населения, повышение уровня жизни, приток капиталов создают условия для проектов в сфере урбанизации: создание Южного федерального университета и развитие Сочинской и Ростовской агломерации.

Для этого макрорегиона сельское хозяйство при всей его невысокой рентабельности является базовым сектором экономики. Хорошими темпами развивается пищевая промышленность и сопутствующие ей секторы производства (например, технологическое перевооружение и интенсивное расширение производства комбайнов на «Ростсельмаше»).

Поволжский макрорегион

Базовыми для Поволжского макрорегиона являются Нижегородская область и Республика Татарстан. В числе лидеров рассматривается также и Самарская область. Эти регионы имеют высокий уровень промышленного производства в структуре своей экономики. Их глубинное расположение на карте России, довольно хорошо развитая транспортная сеть, высокая плотность населения и наличие крупного промышленного сектора диктуют, прежде всего, потребность в решении проблем энергетической инфраструктуры.

Но развитие энергетической инфраструктуры, хотя и заявлено в качестве приоритета в большинстве стратегий, является обеспечивающим фактором по отношению к развитию промышленных производств. Так, в Татарстане реализуется проект по строительству комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов, обеспечить развитие меньших по масштабам промышленных предприятий призвана ОЭЗ «Алабуга». Имеются проекты в сфере авиастроения (КАПО им. Горбунова), которые, скорее всего, будут реализовываться уже в составе ОАК. В автомобилестроении (КамАЗ, Северсталь-авто) пока не планируется значительных инвестиционных вливаний.

В Нижегородской области заявлены планы по созданию макрорегионального центра производства и дистрибуции товаров массового спроса. Предпосылки для этого имеются: близость массовых рынков сбыта, развитость транспортной инфраструктуры, наличие квалифицированной и относительно недорогой рабочей силы.

Уральский макрорегион

Базовым регионом Уральского макрорегиона является Свердловская область с традиционно промышленно-ориентированной экономикой. Приоритетом разви-

тия заявлена дальнейшая индустриализация, предусматривающая обновление существующей технологической базы, расширение спектра выпускаемой продукции прежде всего с высокой добавленной стоимостью (черная и цветная металлургия). Развитие преимущественно энергоемких производств (металлургия, машиностроение, горнорудная, лесоперерабатывающая промышленность) потребует значительного увеличения числа генерирующих мощностей. Для обеспечения надежности работы энергосистемы «Свердловэнерго» за счет использования избыточных мощностей в соседней системе «Тюменьэнерго» предусмотрено строительство межсистемной ЛЭП-500 кВ «Ильково-БАЗ». Однако в ситуации разворачивания крупномасштабного проекта «Урал промышленный — Урал полярный» в Тюменской области, скорее всего, возрастет уровень энергопотребления и избыточные мощности, на которые рассчитывают в Екатеринбурге, просто перестанут быть таковыми. В связи с этим вопрос обеспечения энергетической безопасности становится ключевым и потребует системных решений.

Металлургические производства Челябинской области являются важным, но «фоновым» фактором, который имеет постоянное влияние, но вряд ли станет ресурсом ускоренного развития макрорегиона.

Отдельным приоритетным направлением стоит выделить развитие старопромышленных агломераций Уральского макрорегиона (Екатеринбург, Пермь, Челябинск). Ключевым фактором развития макрорегиона становится формирование современной урбанизированной среды в этих городах-каркасах. С этим обстоятельством связаны планы по созданию Евразийского университета в Екатеринбурге, проект создания Челябинской агломерации, модернизация городской среды Перми и т. д.

Западно-Сибирский макрорегион

Базовыми для развития Западно-Сибирского макрорегиона являются Кемеровская и Тюменская области (вместе с ХМАО и ЯНАО). Приоритеты, обозначенные в региональных планировочных документах, сосредоточены в промышленном и сырьевом секторе с ориентацией на экспортно-ориентированные составляющие. Двигателем роста для Тюменской области и соседних территорий может стать реализация федерального мегапроекта «Урал промышленный — Урал полярный», в реализацию которого напрямую или косвенно будут вовлечены и субъекты Уральского макрорегиона. Существенным ограничением для его развития является недостаточность транспортных и энергетических ресурсов. Для Кемеровской области приоритетом является транспортно-логистический комплекс, прежде всего железнодорожные линии для вывоза угля и ввоза сырья для местных металлургических предприятий.

В макрорегионе заявлены к реализации крупные инновационные проекты, которые призваны обеспечить научно-технологическое сопровождение базового добывающего сектора: Тюмень — «Западно-Сибирский инновационный Центр нефти и газа», Кемерово — «Зона инновационного развития для целей технологического обеспечения горнодобывающей промышленности РФ».

Помимо промышленного освоения значительную роль могут сыграть мероприятия по улучшению системы жизнеобеспечения. Разворачиваются проекты развития городской среды в Тюмени, Новокузнецкой агломерации, в том числе строительство туристического комплекса «Шерегеш» (общий объем финансирования 16 297,1 млн руб.), модернизация аэропорта Новокузнецка — как основного для инкаминга туристов.

Формально стратегические приоритеты, заявленные в макрорегионе Западной Сибири, закрывают всю «сетку» проектов развития: инфраструктурные проекты, развитие инновационного производства, расширение линейки экспортных товаров с высокой добавленной стоимостью, модернизация среды обитания. Мегапроект «Урал промышленный — Урал полярный» в случае реализации становится «якорем» инвестиций федерального уровня.

Восточно-Сибирский макрорегион

Восточно-Сибирский макрорегион является базовой точкой для реализации основной массы проектов нового освоения природных ресурсов. Наиболее крупный — «Развитие Нижнего Приангарья» — сопоставим по масштабам с проектом освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области и проектом освоения минерально-сырьевой базы Республики Тыва — все они поддержаны из средств Инвестиционного фонда РФ. Помимо этого имеются потенциальные проектные намерения ряда крупнейших российских корпораций: освоение Ванкорского месторождения на севере Красноярского края («Роснефть»), Ковыктинское ГКМ («Газпром») на территории Иркутской области, нефтепровод «Восточная Сибирь — Тихий океан» (плюс автомобильная дорога вдоль трассы ВСТО), Юрубчено-Тухомское месторождение в Эвенкии.

Помимо сырьевого сектора имеются значимые промышленные проекты: развитие алюминиевой индустрии (реконструкция и расширение Иркутского алюминиевого завода, модернизация Братского алюминиевого завода, строительство алюминиевого завода в Тайшете); лесопереработка (модернизация и реконструкция Усть-Илимского и Братского ЛПК, технического перевооружение Байкальского ЦБК, производство по лесозаготовке и глубокой переработке в Усть-Куте и т. д.).

Освоение сырьевых ресурсов Восточной Сибири должно сопровождаться опережающим строительством транспортных и энергетических инфраструктур. Проекты в энергетике: пусковой комплекс Богучанской ГЭС, третий энергоблок Березовской ГРЭС-1, Красноярская ТЭЦ-3.

Дальневосточный макрорегион

Для Дальневосточного макрорегиона базовыми регионами являются Хабаровский и Приморский края. Приграничное положение и локализация этих территорий в створах основных трансграничных (трансконтинентальных) коридоров создают потребности опережающего развития транспортно-логистического комплекса. В стратегических документах Хабаровского края заявлены проекты по развитию авиационного транспортно-логистического узла (хаба) на базе аэропорта Хабаровска; развитие Ванино — Советско-Гаванского транспортно-промышленного узла; строительство 2-й очереди моста через р. Амур; строительство железнодорожной линии Селихино-Ныш с ответвлением Лазарев — Николаевск-на-Амуре.

В сырьевой сфере наиболее вероятными и перспективными являются проекты освоения Талаканского месторождения на юго-западе Якутии, Чаяндинского НГКМ, проект «Сахалин II» («Газпром»), а также строительство газопровода Сахалин — Хабаровск — Владивосток и Ургальского топливно-энергетического комплекса.

Среди приоритетов первой очереди властями регионов заявлены цели по развитию городов, сопоставимых по качеству среды с приграничными городами

с китайской стороны. Инициативы по приданию Владивостоку статуса центра международного сотрудничества, подкрепленные федеральным финансированием, создают необходимые предпосылки для «прорастания» крупных проектов, в том числе с участием иностранного капитала.

34.5. Общие принципы регионального планирования в условиях глобальной конкуренции

34.5.1. Типология российских регионов (макрорегиональный контекст)¹

На основе выделенных в горизонте регионального развития проблем, приоритетов, и геоэкономического положения можно предложить следующую типологию российских регионов как объектов различных форм и стратегий управления. Важной характеристикой этой типологии является опора на макрорегиональный контекст, что позволяет оценить перспективы развития каждого конкретного региона в масштабе глобальных мирохозяйственных связей. Это, в свою очередь, отражает возможные формы интеграции Российской Федерации в мировой экономический процесс².

1. «Мировой город» (пока только Москва и отчасти С.-Петербург)

Центры, оказывающие значительное влияние на глобальную экономику. В случае Москвы — на два значимых сегмента мирового рынка: сырьевой и безопасности. Позиции Москвы более слабы на других глобальных рынках — финансовом, информационном, образовательном, транспортно-логистическом, инновационном. В случае С.-Петербурга — это, прежде всего, транспортно-логистический и, возможно, туристический рынок.

Приоритетные цели развития

Ускорение инфраструктурного развития российских агломераций, формирование урбанизированной и одновременно экологически ориентированной среды, привлечение ТНК и крупных мировых торговых и финансовых центров для размещения своих штаб-квартир; втягивание на территорию мировых культурных, научных и спортивных событий (включение в календарь мировых событий). Ориентация на поликультурность и связанные с ней гуманитарно-образовательные инфраструктуры, в том числе инфраструктуры безопасности в их современном понимании.

¹ В данном разделе используются материалы, полученные в ходе работ по заданию Министерства регионального развития РФ в 2006 г. с участием ЦСР «Северо-Запад».

² Альтернативой является прописывание специализации территорий внутри национального целого и сравнение по показателям относительно средних общероссийских. Однако этот, второй, путь не позволяет учесть факторы глобальной конкурентоспособности и заставляет рассматривать экономику РФ как «анклавную» и, следовательно, не имеющую доступа к международным финансовым инструментам и ресурсам.

2. Зоны технологического трансферта (например, Калининград, Краснодар, Иркутск, Липецк и т. д.)

В случае сохранения относительно высоких темпов роста российской экономики в ближайшие 5—10 лет будет происходить ее технологическое переоснащение. Это будет связано с импортом массовых стандартных технологий, а основным экспортером станут иностранные фирмы, разворачивающие свои процессинговые и дистрибуционные центры на растущем российском рынке. Для этого на территории страны будут создаваться зоны технологического трансферта. Размещение точек технологического трансферта будет, по большей части, происходить только в пунктах вблизи рынков потребления, обладающих достаточными ресурсами квалифицированной рабочей силы и расположенных в створах крупных транспортных коридоров (например, МТК «Север — Юг», Транссиб и иные трансграничные трассы).

Приоритетные цели развития

Формирование промышленно-технологических участков (brown fields) под быстрое развертывание таких зон, привлечение стратегических инвесторов, поддержка импорта наиболее передовых технологий, увеличение инвестиций в инфраструктуру, преодоление дефицита рабочей силы, работа с человеческими ресурсами при поддержке крупных компаний и образовательных центров.

3. Инновационные зоны¹ (с определенными оговорками — Томск, Новосибирск)

На территории России отсутствуют полностью сформированные инновационные зоны. Не создана организационная платформа для развертывания региональных модулей национальной инновационной системы. «Наукограды» и ЗАТО не справляются с функцией концентрации инновационной деятельности. Мировой опыт сборки платформ инноваций на базе крупных университетов пока в России не реализован².

¹ В настоящее время доля России на мировых рынках высокотехнологичной продукции оценивается в 0,2—0,3%, что составляет порядка 6—8 млрд долл. (Для сравнения: США — 160 млрд, Китай — 108 млрд, Япония — 105 млрд, Германия — 103 млрд, Чехия — 5,8 млрд долл.). На рынке технологий Россия практически не представлена, а ее доходы от технологического экспорта незначительны (Россия — 0,09 млрд долл., США — 38,0 млрд долл., Япония — 10,2 млрд долл.).

По прогнозам мировой рынок высокотехнологичной продукции вырастет за 15 лет в 4—5 раз, с 2 до 8—10 трлн долл. Это означает, что даже сохранение сегодняшней, крайне незначительной, квоты России на этом рынке потребует серьезного напряжения сил в конкурентной борьбе.

Россия по-прежнему обладает серьезным научным потенциалом, однако результативность его использования крайне низка. Если по масштабам научно-исследовательского потенциала Россия занимает не ниже 15-го места в рейтинге стран-лидеров, то по результативности — 30—40-е.

Россия, как утверждают эксперты, может претендовать на 10—15% мирового рынка наукоемкой продукции, что приносило бы 120—180 млрд долл. в год. Однако для того, чтобы расширить свою долю на мировом рынке высоких технологий, российский экспорт этой продукции должен расти на 15—20% в год и выйти на рубеже 2020 г. на уровень не ниже 80—100 млрд долл. США (около 10% мирового рынка).

Сейчас Россия способна конкурировать на мировом рынке примерно по 17 ключевым направлениям производства наукоемкой продукции. К ним относятся фармацевтика, ядерная энергетика, оптоэлектроника, телекоммуникационное оборудование, оптоволокно, новые материалы, оптические приборы и синтетическое оборудование, программное обеспечение и ряд других.

² Характерно, что в мировой инновационной практике роль опорного каркаса для инновационной экономики выполняют в последнее десятилетие не крупнейшие города-мегаполисы, а города «второго ряда», с населением до 1 млн и инвестирующие значительные ресурсы в «дружественную среду» — туризм, рекреация, досуг, культура, городской архитектурный дизайн и т. д. (Сиэтл, Дублин, Лилль и пр.). Их стратегической особенностью является ориентация на долгосрочное привлечение квалифицированных человеческих ресурсов со всего мира.

Приоритетные цели развития

Активизация процессов экологической и рекреационной урбанизации, создание технических внедренческих зон, повышение коммуникационной доступности и связности инновационных зон с глобальными рынками и транснациональными университетами (в том числе с теми, которые проектируются на российской территории — национальные университеты в Красноярске, Ростове-на-Дону и т. д.).

4. Трансграничные территории

Важнейшей регионообразующей базой России являются пограничные территории и прилегающие к ним административные образования, являющиеся, по сути, транзитными коридорами финансовых потоков, человеческого капитала и технологий внутрь и вовне страны. С учетом роста конкуренции на всех «флангах» мировой экономической системы, необходимо новое понимание принципов организации «пограничного пространства» — не столько оборонительного рубежа, сколько катализатора экономического роста.

На роль регионов трансграничного типа могут претендовать:

- на Дальнем Востоке — Владивосток или Хабаровск;
- на юге — Краснодар, совместно с Новороссийским и Туапсинским портовыми комплексами; Астрахань как потенциальный лидер Каспийского международного макрорегиона;
- на Северо-западе территории пяти областей и республик входят в структуру Еврорегионов «Баренц» и «Карелия», а Калининград является естественным анклавом России в Европе;
- в Приполярье — Мурманск, Архангельск и, возможно, Анадырь;
- следует учитывать и переходы «второго плана», но способные обеспечить существенный социально-экономический эффект в рамках территориальной специализации (так, например, Кяхта в южной Бурятии «дает выход» на Монголию и — далее — на внутренний Китай, что является исключительно перспективным для развития туристско-рекреационной зоны на Байкале).

Трансграничные регионы экономически и политически легализуют статус России как страны, формирующей глобальные коридоры развития — человеческие, финансовые, технологические, транспортные и пр.¹

Приоритетные цели развития

Приоритетным направлением является формирование моделей и форм эффективного трансграничного сотрудничества за счет создания узлов — транспортно-логистических, торговых, социально-культурных. Столь же эффективной может оказаться реализация серии проектов по привлечению трудовых ресурсов, адаптации мигрантов и повышению продуктивности межкультурного взаимодействия.

Особое направление — формирование «плотности» российских консалтинговых фирм и центров, обеспечивающих проникновение российского бизнеса (прежде всего среднего и малого) на сопредельные территории.

¹ В настоящее время относительно крупные проекты по формированию совместных экономических зон, реализуемые на территории России, в большей степени сориентированы на облегчение доступа иностранных производителей и торговых сетей (зона «совместной юрисдикции» — ПТЭК Пограничный — Суйфэньхэ, предлагаемый для реализации во Владивостоке проект «Университеты стран АТР» и т. д.).

5. Сырьевые зоны (например, Северные территории России)

Экспортная переориентация российского сырьевого комплекса, которая проходила на протяжении 1990-х годов, потребовала также преобразований в системе расселения, новых транспортно-логистических решений (трубопроводы, портовые хозяйства), в ряде случаев деурбанизации районов Севера, вахтового освоения новых месторождений, концентрации капиталовложений и т. д. Необходимые институциональные изменения были проведены лишь частично. Возникавшие в последнее десятилетие инфраструктуры формировались в соответствии с корпоративными интересами.

Как результат, в большинстве случаев ресурсного освоения можно зафиксировать отсутствие синхронизации развития крупных сырьевых компаний и территорий их присутствия. Конфликт интересов в треугольнике: экологические стандарты — сырьевые компании — население территорий (в том числе малочисленные народы) является практически повсеместным.

Приоритетные цели развития

Смена стандарта освоения природных ресурсов, что повлечет необходимость в инфраструктурах нового типа (в том числе инновационных)¹, другой схемы расселения и проживания и качественно иной социально-культурной политики. В соответствии с мировой практикой возникает запрос на жесткие экологические стандарты и систему средовых и социально-культурных мероприятий.

6. Старопромышленные регионы (например, Тверь, Тула, Кемерово, Челябинск)

Производственная база этих территорий создавалась в период индустриализации. Отсюда — наследие в виде старых технологий, ориентированных на замкнутые локальные рынки, отсутствие ресурсов модернизации, невысокий уровень жизни и «слабая» среда обитания. В последние несколько лет (после 1998 г.) часть территорий, относящихся к этому типу, относительно успешно использует технологии аутсорсинга, что сближает их с зонами технологического трансферта. (Например, Калужская область, получившая на своей территории несколько инвестиционных проектов от автосборочных компаний: «Рено», «Пежо», «Фольксваген», «Вольво».)

Вместе с тем, как показывает опыт стран Восточной Европы, аутсорсинговые стратегии могут оказаться неустойчивыми в долгосрочной перспективе, поскольку присутствие профильных производств на территории определяется «негативными» конкурентными преимуществами: дешевой рабочей силой, низкими та-

¹ Концентрация активности и капиталов в сырьевом секторе не приводит к возникновению инновационно ориентированных секторов, например, в логике «нефть, газ, руды — переработка — потребление», «добыча — машиностроение — высокие технологии», «сырье — инноватика — потребительский рынок» и т. д. Во всяком случае, сырьевой сектор не является, как во многих других мировых аналогах, рынком потребления для отечественных высокотехнологичных разработок.

рифами и налоговыми льготами. С их исчерпанием головная компания может принять решение об уходе¹.

Приоритетные цели развития

Формирование в зоне старопромышленных регионов условий для появления производственно-технологических образцов деятельности, с элементами кластерной организации (логика пространственно организованных кластеров). В других случаях может оказаться целесообразной новая специализация территории — вплоть до создания рекреационных и туристических зон.

В последнем варианте наиболее перспективны территории, находящиеся в зоне влияния крупнейших агломераций и обладающие высоким уровнем экологических и культурно-символических ресурсов (Тверь, Калуга, регионы Золотого кольца, регионы прибрежных линий, а также располагающиеся рядом с центрами мировой известности как Бурятия — Байкал и т. д.).

7. Территории «незавершенной» индустриализации (например, Северный Кавказ)

Для этих территорий характерны слабая инфраструктура, тормозящая развитие современных городов, высокий уровень безработицы, высокая социальная конфликтность, нарастающее отставание от других регионов России.

Приоритетные цели стабилизации и выравнивания

Запуск миграционных программ, направленных на перенаправление активной части местного населения в зоны экономического роста, повышение мобильности и адаптации к новым социально-экономическим условиям через образование, стратегическая поддержка самозанятости (малый и средний бизнес), достраивание основных инфраструктур.

34.5.2. основополагающие принципы региональной политики РФ в условиях глобальной конкуренции

При любом сценарии развития российской экономики в ближайшее десятилетие будет неизбежно прослеживаться ряд объективных тенденций и вызовов, без ответа на которые невозможно становление полноценной национальной регио-

¹ За 90-е гг. прошлого века инвесторы вложили около 24 млрд долл. США в автосборку и производство комплектующих на территориях Чехии, Словакии, Венгрии, Польши и Румынии. Так, в начале 90-х гг. GM разместил сборочное предприятие Opel в Венгрии. С 1998 г. производство начало сокращаться, а в 2000 г. было закрыто. Сейчас в Венгрии изготавливаются только некоторые виды запчастей. Производство стало нерентабельным в связи с открытием аналогичного в Польше. Положение автопроизводителей в этих странах ухудшается и в результате вступления в ВТО. Так, польские автомобильные заводы, построенные в процессе аутсорсинга, практически остановились после вступления Польши в ВТО в начале этого десятилетия. В 1999—2000 гг. в Польше продавалось 500 тысяч новых автомобилей польского производства, а в 2002 г. в стране было произведено всего около 30 тысяч автомобилей.

Что касается большинства российских территорий, то они уже исчерпали ресурсы восстановительного роста, основанные на «компенсирующих» факторах и должны выстраивать свои стратегии с опорой на реальные конкурентные преимущества: производительность труда, квалификация работающих, качество среды и пр. В этом смысле аутсорсинг может рассматриваться как промежуточный этап — с последующим переходом к новым типам специализации и новому месту в макрорегиональном и мировом разделении труда.

нальной политики. Мозаика этих факторов задает своего рода створ, в рамках которого будут — раньше или позже — происходить соответствующие институциональные и инфраструктурные изменения. К числу этих основополагающих изменений (принципов) следует, по-видимому, отнести следующие.

1. Баланс интересов территории, стремящейся «связать капитал» на местном уровне, и капитала, ищущего точки собственного роста, недостижим, если государство сохраняет традиционные методы управления. В современной экономической политике роль инвестиционных стимулов со стороны государства падает, а специфически региональные ресурсы (экология, человеческий и социальный капиталы, качество жизни и т. д.) возрастают в цене и являются прямым стимулом для получения новых инвестиций и технологических вливаний.

Новые концепты экономического развития придают исключительное значение конструированию региональной идентичности и социальной связности, которые противостоят «экономическому диктату» международных рынков. В целом приоритеты экономической политики все больше смещаются от обеспечения глубоко инженерными инфраструктурами к человеческому капиталу и деловому климату, что требует значительно более тонких политических инструментов мобилизации, привязанных к местным реалиям.

Роль таких инструментов уже не может выполнять прямое принуждение, в меньшей степени — идеология, и, следовательно, усиливается значение современных форматов культурной политики: образа жизни, стилей поведения, культурно-символического потребления, основанного на «региональной истории». Очевидно, что на первый план выходят цели не столько количественного экономического роста (объемы ВРП и пр.), сколько инструменты и институты развития, способные конвертировать рост экономики в качество жизни и среды. Это последнее обстоятельство и будет определять конкурентоспособность регионов и представляющих их городов в самой долгосрочной перспективе.

2. В условиях открытых рынков, переливаний капиталов и быстрой смены специализации тех или иных территорий придется решать проблему, связанную с вопросом о способах сборки современной национальной экономики. Что является основополагающим элементом для такой сборки: отрасли, корпорации, технологии или территории?

Отрасли и компании, так же как технологии и капиталы, быстро приобретают интернациональные характеристики (интернационализируются). Это вполне естественный эффект в условиях глобализации, подразумевающий поиск наиболее привлекательных мест для своего размещения (см., например, географию процессов международного аутсорсинга). Но, тем самым, накапливаются риски для отдельных территорий (регионов и городов)¹, конкурирующих за привлечение наиболее эффективных экономических активностей. И, следовательно, отраслевая логика социально-экономической и политики должна «накрываться» территориальной или региональной. В условиях глобализации для конкретных стран оказывается важным иметь не только конкурентоспособные технологии и компании,

¹ Как показывает мировая экономическая практика последних десятилетий, отраслевая специализация территорий может меняться менее 10 лет (как, впрочем, и смена «технологических циклов»). И, значит, стратегической целью регионального управления является не достижение конкурентоспособности в отдельных отраслях (что, по сути, есть прямое дело ТНК и, в случае «сильного» государственного влияния и присутствия, федеральных отраслевых министерств), а достижение конкурентоспособности территории (региона) в целом — за счет комплекса инфраструктур, качества среды и человеческого потенциала.

но, **главное**, регионы, способные принять и, в случае необходимости, даже трансформировать эти технологии, капиталы и фирмы.

В этом смысле региональная политика начинает играть функцию рамочной по отношению к экономической политике в целом.

3. Современная российская государственная политика регионального развития, которая основана на многообразии регионов и региональных идентичностей может и должна стать политикой поляризованного развития (ср. концепцию «многополярного мира»), концентрирующей ресурсы в «полюсах роста» и поддерживающей систему волнового распространения социальных и культурных инноваций на национальном и макрорегиональном горизонте.

В рамках этой стратегии «полосов роста» и концентрации ресурсов (человеческих, финансовых, технологических) ключевыми показателями территориального развития становятся не валовые показатели объемов производства, но так называемые «средовые» показатели уровня жизни.

При этом стартовые условия для идущей интеграции в мировой экономической процесс являются различными для различных регионов, а их возможная роль и функции в рамках мировой кооперации определяется в значительной степени предыдущей историей социально-экономического развития. Это, по сути, означает, что каждому региональному типу должны ставиться соответствующие его характеристике и уместные в контексте национальных приоритетов задачи. Общий национальный «стандарт» темпов и уровня развития, таким образом, должен быть дополнен специфическими задачами, характер которых вытекает из тенденций движения основных макрорегионов мира и тех интересов, которые имеет Россия и ее отдельные регионы на этих уровнях.

4. Регион — понятий не как административное образование, а как социально-экономическая и культурная целостность¹ — становится адекватным уровнем для решения проблемы неэффективной конкуренции отдельных территорий за привлечение инвестиций. Во фрагментированных системах власти и управления борьба за инвестиции часто приводит к крайне неравномерному развитию, когда одни хозяйственные участки получают избыточные ресурсы, фактически происходит удвоение инфраструктур, а другие территории оказываются в депрессии. Инфраструктурные проекты крупного масштаба могут разворачиваться только в границах крупного макрорегиона, будучи привязаны как к национальному, так и к макрорегиональному уровню планирования².

5. Необходимо провести инвентаризацию всех проектов и программ — федеральных, макрорегиональных и местных — в привязке к конкретным территориям. В качестве результата для каждого (макро) региона должны быть выделены 5—7 наиболее важных проектов, увязывающих стратегические интересы федерального центра и территорий. По сути дела, предстоит создать масштабные и конкурентоспособные в рамках глобальной экономики кластеры территорий, имеющие специальную внутреннюю организацию.

¹ Попытки районирования такого рода делаются, но, как правило, дело не идет дальше предложений о возвращении к идее «экономических районов», принадлежащих предыдущему веку и возникавших в весьма отличных от нынешней социально-экономической ситуации. Во всяком случае, контекст глобализации и интеграции в мировую экономическую систему там явно не присутствовал или присутствовал лишь в небольшой степени.

² Руководство региона выполняет, по сути, функцию посредника для различных надтерриториальных и местных игроков, а в рамках федерального регионализма становится точкой практической интеграции правительственной политики. По крайней мере, именно эта задача ставилась во главу угла в 60—80-х годах при создании Комиссий по экономическому развитию во Франции, Региональных экономических советов по планированию в Великобритании и т. д.

Глава 35

Муниципальная реформа как зеркало современных тенденций в развитии страны

35.1. Идеология реформы: направления и проблемы

Новое законодательство о местном самоуправлении, воплотившее в себе основные идеи муниципальной реформы, было принято 6 октября 2003 г. До этого местное самоуправление в России регулировалось рядом законодательных актов, основным из которых был Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальные финансы были урегулированы отдельным законодательным актом — Федеральным законом № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Оставив прежним название основного нормативного документа в сфере местного самоуправления — «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — новое законодательство (Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.) внесло радикальные изменения практически во все аспекты функционирования местной власти.

Основные направления преобразований сводились к следующим:

- на всей территории страны в качестве базовой вводилась двухуровневая модель местного самоуправления, обеспечивающая формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов; кроме того, предусматривалось создание городских округов — одноуровневых муниципалитетов, выполняющих функции как поселений, так и районов;
- перечень вопросов местного значения достаточно существенно сокращался по сравнению с предыдущей редакцией Закона, все полномочия муниципальных образований разделялись между поселенческим и районным уровнем, при этом за муниципальными районами было закреплено решение как вопросов местного значения на межселенных территориях¹, так и исполне-

¹ К межселенным, в соответствии с федеральным законодательством, относятся территории вне границ поселений, которые могут создаваться по решению субъекта Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения. Перечень территорий, которые могут быть отнесены к межселенным, регулируется распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. Всего, по данным Министерства регионального развития РФ, на территории России было создано 115 межселенных территорий в 18 субъектах Федерации. (Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. / Под общей редакцией Д.Р. Хромова. М.: Юриспруденция, 2007. С. 31.)

- ние многих ключевых функций на территории поселений (в частности, связанных с организацией образования и здравоохранения);
- вводилось более четкое регулирование передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий и обеспечения их финансирования из бюджетов вышестоящих уровней;
 - обеспечивалось более развернутое регулирование и расширялись формы осуществления непосредственной демократии на местном уровне; более детально, по сравнению с предшествующей редакцией закона, была проработана нормативная база территориального общественного самоуправления;
 - ужесточались законодательно закрепленные требования к органам местного самоуправления, в частности, предусматривалось наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации; как правило, запрещалось совмещение постов главы администрации и главы представительного органа, жестко регулировалась численность местных депутатов и т. п.;
 - ограничивался перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности; объекты, не подпадающие под законодательно установленные ограничения, подлежали репрофилированию либо отчуждению;
 - за муниципальными образованиями на постоянной основе закреплялись доходные источники; принципы и механизмы предоставления финансовой помощи муниципалитетам были детально урегулированы федеральным законодательством;
 - вводилось более развернутое регулирование межмуниципального сотрудничества, направленное как на более активное использование данного инструмента в организации решения вопросов местного значения, так и на унификацию его форм.

Нельзя сказать, чтобы потребность в реформировании местного самоуправления не осознавалась в обществе. Активные дискуссии с привлечением экспертного сообщества, муниципальных лидеров, общественных организаций выявили неудовлетворенность сложившейся системой регулирования в данной сфере. При этом наиболее остро стояли вопросы организации финансирования муниципальных образований, обеспечения хотя бы минимальных гарантий финансовой автономии местного самоуправления.

Тем не менее вряд ли можно считать, что всеобъемлющие преобразования, предусмотренные муниципальной реформой, имели под собой объективные основы. Требовалась скорее определенная корректировка сложившихся к началу 2000-х годов механизмов функционирования муниципальных образований, а не кардинальная ломка сформировавшейся системы институциональных отношений. Тем не менее в рамках реформы был выбран иной, радикальный вариант. И объяснение этому нужно искать скорее в области идеологической, чем практической. Фактически в концепции муниципальной реформы нашли отражение не одно, а несколько идеологических подходов.

Во-первых, это политика разграничения полномочий, стремящаяся к четкому разделению непересекающейся компетенции между различными уровнями власти и однозначному определению ответственности того или иного уровня за определенные вопросы. Соответственно, для муниципальных образований разных типов были сформированы перечни вопросов местного значения, в максимальной степени исключая пересечение и дублирование. Компетенция органов мест-

ного самоуправления городских округов включала в себя совокупность вопросов местного значения как муниципальных районов, так и поселений. Существенной переработке подверглись формулировки вопросов местного значения. Основная цель состояла в ликвидации зависимости компетенции органов местного самоуправления от формы собственности на те организации, которые предоставляют услуги в соответствующей сфере¹. Кроме того, в рамках данной политики был провозглашен принцип: имущество и финансы должны двигаться за полномочиями, муниципальная собственность и доходные источники местных бюджетов должны определяться объемом и характером решаемых ими задач.

Во-вторых, это идеология приближения муниципальной власти к населению. В результате на большей части территории страны были созданы муниципалитеты поселенческого уровня, причем доступность власти должна была обеспечиваться географически — пешая доступность в течение рабочего дня применительно к поселениям и транспортная — применительно к муниципальным районам. Кроме того, были урегулированы механизмы привлечения населения к решению вопросов местного значения, а также контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления через различные формы непосредственной демократии.

В-третьих, это стремление к обеспечению финансовых гарантий органам местного самоуправления. Соответственно, на федеральном уровне были определены местные налоги, а также единые нормативы отчислений от федеральных налогов, закрепляемые за муниципальными образованиями на постоянной основе. Право на закрепление единых нормативов было предоставлено также субъектам Федерации. Для предотвращения негативного влияния федеральных и региональных нефинансируемых мандатов на финансовое состояние муниципальных образований были ужесточены требования к финансированию передаваемых на муниципальный уровень полномочий. Кроме того, были предприняты меры для исключения финансирования муниципальных образований на основе их фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Финансовая помощь должна была выделяться на подушевой основе либо на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Наконец, четвертая тенденция, проявившаяся уже на этапе принятия федерального законодательства о муниципальной реформе — это огосударствление института местного самоуправления, его начавшееся встраивание в вертикаль власти. Она проявилась как в большей зарегулированности организации местного самоуправления в целом: вместо обеспечения минимальных требований к формированию и функционированию институтов местного самоуправления, как это было принято ранее, новое законодательство по большинству вопросов либо предлагало единственное решение, либо — закрытый перечень альтернатив; так и в отдельных новациях, включенных в законодательство. В частности, усиливались инструменты ответственности местного самоуправления перед государством. Предусматривалась возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе введение временной финансовой администрации в случае неплатежеспособности муниципального образования.

¹ В прежнем законодательстве в большинстве случаев критерием отнесения того или иного полномочия к вопросам местного значения являлся не характер деятельности либо масштаб потребления той или иной услуги, а форма собственности на те или иные объекты либо организации. Так, например, если водоканал находился в муниципальной собственности, полномочие по водоснабжению относилось к вопросам местного значения, если же он был передан в региональную собственность, данный вопрос автоматически включался в компетенцию субъекта Федерации.

Внешне подобная идеологизированность реформы создавала впечатление концептуально стройной, внутренне увязанной системы. Однако совмещаемые в новом законодательстве идеологические подходы не всегда бесконфликтно уживались друг с другом, иногда вступая в прямое противоречие. Так, в законе были предусмотрены различные формы участия населения в решении вопросов местного значения: самообложение, трудовая повинность, что соответствовало идеям самоорганизации населения на поселенческом уровне для обеспечения своей жизнедеятельности. Однако в рамках государственнической логики эти формы были урегулированы настолько жестко, и оказались настолько сложны в администрировании, что их внедрение в соответствии законодательно закрепленным регулированием стало фактически невозможным. В результате на практике они либо вообще не используются, либо применяются вне рамок существующего правового поля.

Одним из базовых противоречий, во многом определивших дальнейшую судьбу реформы, стало противоречие между жестким регулированием территориальных основ местного самоуправления и компетенции муниципальных образований, с одной стороны, и либеральным подходом к финансовым вопросам, направленным на увеличение финансовой автономии муниципалитетов, с другой стороны. Получалось, что государство, своим регулированием однозначно определив территорию и сферу ответственности муниципального образования, и тем самым сведя к минимуму его гибкость в определении собственных доходов и расходов, при этом не брало на себя никаких значимых обязательств по объемам финансирования местных бюджетов, которые, в отличие от механизмов распределения финансовой помощи, фактически не регулировались в законодательстве. В то же время, в условиях усиления государственного регулирования, не мог в полной мере реализоваться и принцип финансовой автономии. Так, не удалось существенно усилить роль местных налогов в доходах муниципальных бюджетов и расширить самостоятельность органов местного самоуправления в их регулировании.

Кроме того, идеологическая жесткость, оторванность от потребностей практики предопределили утопичность ряда ключевых положений нового законодательства. Поэтому уже в текст закона были включены некоторые амортизаторы, смягчающие его базовые положения. Так, наряду с жестким разграничением вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями была предусмотрена возможность передачи полномочий по решению вопросов местного значения от одного к другому органу местного самоуправления этих муниципальных образований, что позволяет регулировать фактическое распределение обязанностей в каждом конкретном случае в зависимости от местных условий.

Наряду с критерием пешей доступности центра поселения, в законодательстве был также закреплен критерий минимальной численности населения. Поскольку эти подходы в большинстве случаев противоречат друг другу, в ходе проведения территориальных преобразований регионы фактически могли выбирать, на какой из критериев ориентироваться. В целом же необходимо признать, что создаваемая на многих территориях фактически с чистого листа, без учета сложившихся традиций территориальная структура местного самоуправления оказалась одним из наиболее жестких и сложно адаптируемых элементов муниципальной реформы.

Не случайно, как показало дальнейшее развитие ситуации, заложенного в законодательство о местном самоуправлении потенциала адаптивности оказалось явно недостаточно для практической реализации реформы. В дальнейшем эрозия исходной идеологии реформы продолжалась, что, с одной стороны, позволяло приспособить закрепленные в законодательстве механизмы к потребностям практи-

ки, но, с другой стороны, уничтожало внутреннюю логику осуществляемых преобразований и во многом обесценивало саму суть проводимых реформ.

Рассматривая дальнейшую судьбу муниципальной реформы, необходимо учитывать также, что реформа, имея четкую идеологическую базу, в то же время не позволяла найти адекватного ответа на те вызовы, которые встали перед территориальным развитием России в настоящий момент. Другими словами, идеология реформы вытекала в первую очередь из общетеоретических построений, а не требований времени.

Во-первых, в современных условиях центрами экономического роста являются в первую очередь города, их успешное развитие считается критически важной предпосылкой обеспечения конкурентоспособности любой страны. Поэтому создание оптимальных организационных и управленческих условий для развития и повышения конкурентоспособности крупных городов и городских агломераций должно находиться в центре любых преобразований в муниципальной сфере. По словам известного канадского специалиста по муниципальному управлению Эндрю Сэнктона, «...значительная доля озабоченности проблемами муниципального управления в Канаде на протяжении последнего десятилетия была вызвана осознанием того, что происходящее в наших городах гораздо более существенно для экономического процветания, чем происходящее в наших шахтах, на наших фермах и рыболовецких судах»¹. В частности, сфера компетенции крупных городов должна быть достаточной для того, чтобы иметь существенные возможности влиять на собственное развитие и утвердить себя как привлекательное место для экономической деятельности и культурной жизни.

В то же время в России в центре муниципальной реформы находились вопросы организации самоуправления на сельских территориях. Проблематика городов, вопросы их конкурентоспособности вообще не играли существенной роли ни в обсуждении преобразований в сфере местного самоуправления, ни в дизайне проводимых реформ. В федеральном законодательстве не было осуществлено четкого разграничения между городами, которым должен быть предоставлен статус городских округов, и городами, которые могут быть городскими поселениями и включаться в состав муниципальных районов. В результате статус городского округа не получили такие крупные города, как Ангарск (245,5 тыс. чел.) Иркутской области, Гатчина (88,4 тыс. чел.) Ленинградской области и ряд других. При этом городской округ как тип муниципального образования, характерный для крупных городов, рассматривался фактически как сумма поселения и района, подходы к организации функционирования городской власти оказывались производными от управленческих механизмов, определенных в отношении сельских территорий, специфика городского социума во внимание не принималась.

Во-вторых, сложнейшим вызовом, стоящим перед пространственным развитием России, является динамичное изменение сложившейся системы расселения. Одним из основных факторов здесь выступает неравномерность экономического развития в условиях сокращающейся численности населения. В результате человеческий капитал концентрируется в первую очередь в «точках роста», особенно в мегаполисах, где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. В то же время на значительной части территории происходит отток населения, ухудшение его возрастной и образовательной структуры, уменьшение доступности услуг. Так, снижение численности населения происходит практически во всех малых городах и поселках город-

¹ Sancton A. Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities // Options Politiques, 2004. Vol. 25, № 2 (February). P. 30.

ского типа, с 1989 по 2002 г. число подобных городских населенных пунктов с численностью населения до 50 тыс. человек сократилось на 12%. В сельской местности катастрофическое обезлюживание сочетается с тенденцией к поляризации в системе расселения: растет доля как крупнейших, так и мельчайших сел, но при этом доля сел с населением более 5 тыс. человек крайне мала (менее 1% сельских населенных пунктов по результатам переписи 2002 г.)¹.

Даже без учета этого фактора целесообразность введения унифицированных подходов к организации местного самоуправления на всей территории столь разнообразной страны, как Россия, вызывает серьезные сомнения. Но в условиях динамичных изменений в системе расселения, поляризации ситуации в различных муниципальных образованиях предусмотренная реформой единообразная территориальная организация, закрепление общего для всех муниципалитетов перечня вопросов местного значения и одинакового круга полномочий, а также единых механизмов финансирования создало в системе явно избыточное напряжение. С одной стороны, это толкало к минимизации функций муниципальных образований, снижению их роли в организации жизнедеятельности местного сообщества, так как даже самые слабые должны были справиться с поставленными задачами. Однако выяснилось, что это недостижимо, поскольку возможности многих территорий оказались недостаточными даже для решения того ограниченного круга вопросов, который был закреплен за ними законодательством. С другой стороны, это не позволяло раскрыть потенциал самоорганизации тех местных сообществ, которые были способны выполнять гораздо более широкие полномочия, стремились к более комплексному решению стоящих перед ними задач и были готовы брать ответственность за результаты своей деятельности.

Таким образом, уже на этапе принятия нового законодательства о местном самоуправлении было ясно, что в механизмы реформы заложены многочисленные нестыковки, проблемы, конфликты, что не могло не отразиться на процессе ее реализации. Об этом предупреждали многие эксперты по муниципальным вопросам. И этим прогнозам суждено было сбыться.

35.2. Драматичный процесс подготовки реформы

Новое законодательство о местном самоуправлении было принято, как отмечалось, осенью 2003 г. В то же время планировалось, что реформа в полном объеме начнет осуществляться с 1 января 2006 г.² До этого момента власти федерального

¹ См.: *Абанкина И.В.* Культура безлюдья // Отечественные записки, 2005, № 4. Подобные тенденции в системе расселения отмечаются и другими авторами.

«С одной стороны, идет опустынивание страны. На наших глазах уходит последнее «деревенское поколение» — те, кто живет в деревне. Их дети уезжают учиться в район, в областной центр, в столицы, и мало кто возвращается. Остаются те, кто по возрасту, по здоровью не может и не хочет уезжать. Они доживают... Они уйдут из жизни очень скоро, и появятся новые заброшенные села. С другой стороны, идет вторичная колонизация: появляются локальные рыночные хозяйства, вокруг которых возникают небольшие социумы — этикие расширенные фермерские хозяйства. И второе направление колонизации — дачи. Вдоль всех магистралей идет вторичное освоение территорий дачниками», — такое мнение о сложившейся ситуации высказывает С. Кордонский (*Рудаков В.* Тупики самоорганизации // Коммерсант-Власть. № 41. 23 октября 2007 г.).

² Изначально предполагалось, что новое законодательство о местном самоуправлении вступит в силу с 1 января 2005 г. одновременно с Федеральным законом № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». Однако в ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе было решено отложить полноценную реализацию муниципальной реформы еще на год.

и регионального уровня должны были создать правовые и организационные предпосылки планируемых преобразований, обеспечить формирование новой территориальной структуры. Кроме того, необходимо было провести муниципальные выборы и принять новые уставы в соответствии с изменившимся федеральным регулированием. Порядок действий в рамках этого периода был определен специальной главой Федерального закона № 131-ФЗ под названием «Переходные положения».

Однако на практике подготовка к внедрению муниципальной реформы протекала гораздо более драматично. В ходе ее осуществления выяснилось, что регионы не желают и не способны реализовать новое законодательство в том виде и в те сроки, которые были предусмотрены изначально. Весь период до 1 января 2006 г. можно разделить на три этапа.

1. Эволюционный этап, в рамках которого подготовка к внедрению муниципальной реформы в целом осуществлялась в соответствии с новым законодательством о местном самоуправлении. Этот этап продолжался с момента принятия нового законодательства до июня 2005 г.

2. Этап кризиса муниципальной реформы, когда группа депутатов Государственной Думы, отражая в первую очередь интересы региональных властей, внесла поправку (так называемую «поправку Гришанкова»), предусматривающую откладывание сроков проведения реформы. С июня по сентябрь 2005 г. продолжался период борьбы за судьбу реформы между политическими сторонниками и политическими противниками данной поправки. Поправка была принята Государственной Думой 21 сентября 2005 г. в несколько смягченном по сравнению с исходным варианте, однако по сути это означало победу стратегии откладывания реформ.

3. Этап регионализации и компромиссов. В этот период на федеральном уровне принимались решения, существенно смягчающие идеологическую жесткость Закона № 131-ФЗ и вносящие значительную неопределенность в механизмы его реализации, а региональные власти, которым были предоставлены широкие полномочия по регулированию темпов и направлений реформирования местного самоуправления, определяли собственную стратегию внедрения муниципальной реформы в рамках тех новых полномочий, которые были даны им «поправкой Гришанкова» (Федеральный закон № 129-ФЗ от 12 октября 2005 г.).

Эволюционный этап подготовки реформы. Глава «Переходные положения» Федерального закона № 131-ФЗ достаточно детально определяла процесс подготовки к внедрению муниципальной реформы. В 2004 г. на федеральном уровне должны были быть в целом сформированы нормативно-правовые рамки реализации комплекса реформ, предусмотренных новым законодательством о местном самоуправлении. На региональном уровне основная задача состояла в реформировании территориальной организации, которая должна была привести территориальную структуру муниципальных образований в соответствие с новыми требованиями. Для этого необходимо было установить границы муниципальных образований и определить их статус. Остальные вопросы подготовки к реализации муниципальной реформы необходимо было решить в 2005 г. В частности, в этот период планировалось:

- привести уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты органов местного самоуправления в соответствие с новым федеральным законодательством (до 1 июля 2005 г.);
- определить структуру органов местного самоуправления и провести муниципальные выборы во вновь образованных муниципальных образованиях (до 1 ноября 2005 г.);

- полностью осуществить процессы безвозмездной передачи объектов собственности от муниципальных образований в региональную и федеральную собственность и из собственности Федерации и субъектов Федерации — муниципальным образованиям.

Данная программа в рамках эволюционного этапа в целом выполнялась, хотя и не всегда в изначально установленные сроки. На федеральном уровне был принят ряд нормативно-правовых актов, создающих основы для реализации муниципальной реформы. Особую роль среди них сыграло принятие в августе 2004 г. Федерального закона № 122-ФЗ¹, вносившего изменения в более чем 150 законодательных актов Российской Федерации для приведения их в соответствие с новым разграничением полномочий между уровнями власти. Также в 2004 г. были внесены поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы, позволяющие формировать финансовые основы местного самоуправления в соответствии с концепцией муниципальной реформы. Единственное положение Федерального закона № 131-ФЗ в части федерального нормативно-правового регулирования, которое не было реализовано и в 2007 г. вообще было исключено из текста закона, касалось перераспределения собственности между различными уровнями власти.

На региональном уровне сложности с преобразованием территориальной организации местного самоуправления заставили перенести сроки завершения этого процесса на 1 марта 2005 г. и внести ряд поправок в федеральное законодательство. Это позволило в большинстве регионов в целом завершить преобразования в предусмотренные сроки и в установленных законодательством рамках. Определение границ и статуса муниципальных образований было осуществлено во всех субъектах Федерации, за исключением Чеченской Республики и Республики Ингушетия. По информации ЦИК, было создано примерно 12 тыс. новых муниципальных образований, из них около 10 тыс. — сельских поселений (данные на май 2005 г.). Границы и статус 50 муниципалитетов были установлены Министерством регионального развития РФ в соответствии с полномочием по утверждению границ муниципальных образований в случае, если региональные власти не осуществили данный процесс в установленные федеральным законодательством сроки. Однако в ряде регионов и в дальнейшем продолжались корректировки территориальной структуры, которые осуществлялись, в частности, под воздействием судебных решений. Судебные процессы по вопросам территориальной организации местного самоуправления проходили во Владимирской, Калининградской, Ярославской, Сахалинской и ряде других областей.

Активно осуществлялся также процесс формирования органов местного самоуправления во вновь созданных поселениях. В первой половине 2005 г. муниципальные выборы были проведены в 26 субъектах Федерации, а в большинстве остальных они были назначены на сентябрь—октябрь того же года. Существенно более медленно, отставая от запланированных в переходных положениях Федерального закона № 131-ФЗ темпов, шел процесс перераспределения собственности между уровнями власти.

¹ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «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»»

Оценивая в целом ход подготовки муниципальной реформы на региональном уровне, можно констатировать, что к лету 2005 г. подавляющее большинство регионов активно осуществляло подготовительные мероприятия к внедрению Федерального закона № 131-ФЗ, в целом ориентируясь на график, установленный переходными положениями закона. С формальной точки зрения процесс шел достаточно успешно, хотя и сопровождался многочисленными конфликтами. Принципиальную возможность реализации закрепленной в законодательстве модели муниципальной реформы продемонстрировали и регионы, которые в экспериментальном порядке внедряли многие механизмы, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, с 1 января 2005 г. — Новосибирская область и Ставропольский край. В то же время в ходе проведения реформы стали накапливаться проблемы и трудности объективного и субъективного порядка, которые вызвали сомнения в возможности полномасштабной реализации Федерального закона № 131-ФЗ начиная с 2006 г.

Кризис муниципальной реформы. Вопрос о судьбе муниципальной реформы встал с внесением в Государственную Думу в начале июня 2005 г. так называемой «поправки Гришанкова», к которой затем присоединилась группа из 23 депутатов от фракции Единая Россия. Данная поправка предусматривала откладывание реформы до 1 января 2009 г. Основная аргументация ее сторонников сводилась к тому, что в процессе подготовки к реализации муниципальной реформы выявились трудности, которые невозможно преодолеть в короткие сроки. При этом приводились следующие основные аргументы:

- недостаточность правового обеспечения реформы. Основные претензии здесь были связаны с тем, что в предусмотренные переходными положениями Федерального закона № 131-ФЗ сроки Правительство РФ не утвердило порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами;
- неправильное распределение доходных источников между различными уровнями власти, не позволяющее финансово обеспечить решение муниципальными образованиями вопросов местного значения. Сторонники откладывания реформ апеллировали к незначительной доле собственных — налоговых и неналоговых — доходов большинства муниципальных образований в результате проведения реформы;
- дефицит квалифицированных кадров, материального и финансового обеспечения для решения вопросов местного значения во вновь созданных сельских поселениях;
- риски, связанные с параллельным проведением муниципальной реформы и других реформ. Так, с 2006 г. осуществлялось изменение подхода к оценке налоговой базы по земельному налогу, финансовые последствия которого для местных бюджетов с трудом поддавались точному прогнозированию. Перераспределение полномочий в сфере жилищного и коммунального хозяйства совпало с периодом активного проведения реформ в данной сфере;
- неготовность ряда институциональных механизмов, предполагаемых Законом № 131-ФЗ. В частности, обращалось внимание на отсутствие регистрации муниципальной собственности, незавершенность земельной реформы, неготовность налоговой службы работать с муниципалитетами поселенческого уровня и т. п.

При этом основные проблемы в реализации муниципальной реформы объяснялись неподготовленностью ряда предпосылок реформы, а также ошибками в решении некоторых достаточно важных, хотя и частных вопросов проведения преобразований. Действительно, в определенной мере названные выше трудности, в первую очередь связанные с незавершенностью либо одновременностью осуществления реформ в различных сферах, могли быть полностью либо частично преодолены с течением времени. Однако наиболее сложные из выявленных проблем связаны с теми внутренними пороками концепции реформы, которые были рассмотрены выше. И было совершенно не очевидно, что при откладывании реформы эти проблемы станут смягчаться, а не обостряться.

Так, не очевидно, что жесткие финансовые и кадровые ограничения, выявившиеся во многих поселениях, являются кратковременной и преходящей проблемой. Вполне возможно, что они отражали нежизнеспособность попыток распространения двухуровневой модели местного самоуправления на всю территорию страны, что являлось одним из базовых элементов концепции муниципальной реформы. Причем в связи с изменениями в системе расселения с течением времени проблема может обостряться даже в условиях усиления работы по обучению муниципальных служащих. Также затягивание с полномасштабным внедрением реформы не решало вопросов, связанных с противоречивостью подходов к регулированию механизмов финансирования муниципальных образований, с одной стороны, и территориальных основ и компетенции органов местного самоуправления, с другой стороны, о которых говорилось выше.

В то же время откладывание муниципальной реформы неизбежно сопровождалось серьезными отрицательными последствиями с точки зрения перспектив развития местного самоуправления в России. Создание многочисленных приближенных к населению органов местного самоуправления, которые предлагалось на достаточно длительный срок лишить каких-либо серьезных инструментов решения проблем местных жителей, могло привести к дискредитации самой идеи местного самоуправления; подорвать доверие к федеральным преобразованиям в данной сфере; сделать непопулярной работу в местных органах власти; не позволить мобилизовать резервы повышения качества жизни, связанные с самоорганизацией населения и ориентацией местной власти на его приоритеты; ослабить потенциал развития, особенно в сельской местности.

При этом нельзя полностью «возложить ответственность» за откладывание муниципальной реформы на объективные факторы, будь то относительно кратковременные проблемы переходного периода либо существенные концептуальные пороки реформы как таковой. Значительную роль в инициировании данного решения, очевидно, сыграли политические интересы региональных элит. В период принятия Федерального закона № 131-ФЗ в условиях существенного политического давления федерального центра региональные элиты не высказывались открыто против нового муниципального законодательства. Однако это законодательство во многом не соответствовало их интересам, поскольку вело к усилению децентрализации бюджетных средств и собственности, а также появлению новых субъектов политического процесса, наличие которых необходимо учитывать при проведении региональной политики. Особенно остро данные проблемы стояли в регионах, где в пользу поселений должны были отойти достаточно ценные ресурсы — в частности, дорогая земля. Тем самым за стремлением к торможению реформы просматривались не только технические трудности, но и политические интересы.

Несмотря на достаточно активное противодействие части экспертного сообщества, ряда депутатов, а также неоднозначную позицию Администрации Президента РФ по данному вопросу, поправка в несколько смягченном виде была принята Государственной Думой 21 сентября 2005 г. сразу во втором и третьем чтении¹.

Этап регионализации и компромиссов. Изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривали установление переходного периода до 1 января 2009 г. В то же время положения Закона № 131-ФЗ в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться с 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен был ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означало, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или полностью могли передаваться муниципальным районам. Допускалось также зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги — земельный налог и налог на имущество физических лиц) в районный бюджет. В таком случае доходы и расходы поселений могли входить в состав бюджета муниципального района, т. е. финансирование поселений могло осуществляться по смете.

Кроме того, существенные поправки были внесены в регулирование механизмов финансового выравнивания. Изначально предполагалось, что дотации, как муниципальным районам и городским округам, так и поселениям, должны выделяться в первую очередь на выравнивание бюджетной обеспеченности. Лишь на протяжении некоторого времени ограниченная и все более снижающаяся доля дотаций могла использоваться для финансирования разницы между фактическими либо прогнозируемыми доходами и расходами. В соответствии с принятыми поправками, применительно к поселениям вся сумма дотаций в течение переходного периода могла распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Применительно к муниципальным районам и городским округам, где доля подобных дотаций должна была снизиться с 40% в 2006 г. до 20% в 2008 г., также была установлена новая шкала: с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов в 2006 г. могло распределяться 100% дотаций из регионального фонда финансовой поддержки, в 2007 г. — 80%, в 2008 г. — 50%.

Содержавшееся в Федеральном законе № 131-ФЗ требование о безвозмездной передаче собственности вслед за перераспределением полномочий сохранялось, однако сроки были продлены до 1 января 2008 г. В течение переходного периода до регистрации права собственности на данное имущество органам власти, которым, в соответствии с законодательством, должно быть передано данное имущество, было предоставлено право его безвозмездного использования для исполнения своих полномочий.

В переходные положения Закона № 131-ФЗ были включены и некоторые другие, не столь принципиальные изменения. Так, было снято требование о времени

¹ Федеральный закон № 129-ФЗ от 12 октября 2005 г. «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений” и в статью 7 Федерального закона “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах”».

проведения на региональном уровне съездов муниципальных образований с целью создания советов муниципальных образований, а также продлены сроки описания и утверждения границ муниципальных образований в соответствии с градостроительным и земельным законодательством.

После принятия поправок в законодательство о местном самоуправлении у региональных властей появился достаточно широкий набор возможных политик в отношении вновь созданных муниципальных образований. Можно выделить несколько базовых моделей, по-разному решающих вопросы полномочий и финансирования этих образований:

1) вновь образованные поселения выполняют весь перечень вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, формируют и исполняют местные бюджеты;

2) часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, однако при этом поселения имеют собственные бюджеты;

3) часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете;

4) практически все вопросы местного значения вновь образованных поселений передаются на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете;

5) внутри одного региона применяются различные подходы для разных групп вновь созданных поселений.

Различия возможны были и в определении перечня доходных источников, закрепляемых за вновь созданными поселениями в том случае, если они имеют собственные бюджеты.

Тем самым на региональном уровне появлялась возможность на протяжении переходного периода существенно дифференцировать политику в отношении сроков и направлений реализации муниципальной реформы по отношению к вновь созданным поселениям. Кроме того, вариативность возникала и по отношению к реформированию системы межбюджетных отношений, что затрагивало уже не только вновь созданные, но и все остальные муниципальные образования. Можно было как ориентироваться на внедрение предусмотренных концепцией муниципальной реформы технологий финансового выравнивания, так и сохранять практически в неизменном виде финансирование разницы между доходами и расходами местных бюджетов.

Что касается федерального уровня, то дискуссии о проблемах и трудностях, связанных с реализацией муниципальной реформы, о неготовности регионов к проведению столь глубоких преобразований создали благоприятный климат для активизации ревизии идеологии реформы, начавшейся еще в докризисный период. Можно констатировать, что с этого момента потребности практики и интересы участвующих в реформе сторон получили явный приоритет над сохранением внутрэнней логики модели реформирования.

35.3. Переходный период: как шла муниципальная реформа

Развитие федерального и регионального законодательства, подходы к решению основных проблем, выявившихся в ходе преобразований на протяжении переходного периода муниципальной реформы, дают достаточно полную картину

как ревизии идеологии реформы, так и дифференциации политики регионов в отношении темпов и направлений реформирования муниципальной сферы.

Эволюция федерального законодательства. За время подготовки и реализации муниципальной реформы было принято 37 нормативно-правовых актов, вносивших поправки в законодательство о местном самоуправлении. Причем изменения стали осуществляться буквально с первых дней практических действий по внедрению реформы. Это создавало обстановку нестабильности и непредсказуемости в деятельности местных органов власти. Тем более что по сложившейся недоброй традиции основные изменения в компетенцию органов местного самоуправления ежегодно вносились в самом конце года, в последних числах декабря (федеральные законы № 199-ФЗ от 29 декабря 2004 г., № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г., № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г.).

Однако на протяжении эволюционного этапа эти изменения были направлены в первую очередь (хотя не исключительно) на уточнение, раскрытие, конкретизацию отдельных положений законодательства о местном самоуправлении. После кризиса муниципальной реформы положение существенно изменилось. Новые поправки поддерживали развитие ситуации в двух основных направлениях. Во-первых, активизировался достаточно хаотичный процесс смягчения концептуальных ограничений и адаптации реформы к потребностям практики во многом за счет размывания ее исходной идеологии. Во-вторых, эволюция законодательства отражала тенденцию к централизации властных полномочий и ресурсов, усилению соподчиненного положения местного самоуправления в системе публичной власти.

Эрозия концептуальных основ муниципальной реформы выразилась в первую очередь в расширении перечня вопросов местного значения, относимых к компетенции органов местного самоуправления, без изменения доходных источников; резком усилении дублирования вопросов местного значения муниципальных районов и поселений в таких сферах, как культура, спорт, молодежная политика, поддержка сельского хозяйства; а также в размывании границ между вопросами местного значения и переданными государственными полномочиями. В результате был подорван как принцип четкого разграничения полномочий между различными уровнями власти, так и принцип движения финансов за полномочиями.

Внесенными в законодательство изменениями была закреплена достаточно сложная, противоречивая и не отличающаяся внутренней логикой трактовка сферы компетенции органов местного самоуправления¹, которая включала:

- 1) решение вопросов местного значения (перечень которых постоянно изменялся, а пересечения между районным и поселенческим уровнем возрастали);
- 2) исполнение переданных государственных полномочий;
- 3) участие в осуществлении иных, не переданных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами;
- 4) решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

По сравнению с изначальным вариантом регулирования данного вопроса местным органам власти было предоставлено право участия в осуществлении не пере-

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

данных государственных полномочий. Это разрушало общую логику системы разграничения полномочий, в рамках которой решение вопросов местного значения должно было регулироваться муниципальными правовыми актами и финансироваться за счет собственных доходов местных бюджетов, а государственные полномочия — передаваться законами и финансироваться за счет субвенций. Кроме того, применительно к каждому типу муниципальных образований был закреплён перечень вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения, но могут решаться органами местного самоуправления. Так, местным властям было дано право устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также право на создание музеев.

В этих условиях изменение компетенции органов местного самоуправления осуществлялось как в результате изменения перечня вопросов местного значения, так и за счет предоставления им дополнительных прав. Так, большое позитивное значение имело признание права органов местного самоуправления поселений на совершение нотариальных действий в случае отсутствия в поселении нотариуса.

Тенденция к централизации и встраиванию органов местного самоуправления в систему государственной власти, как уже указывалось выше, нашла отражение уже в исходном тексте Федерального закона № 131-ФЗ. В рамках эволюционного этапа подготовки муниципальной реформы было усилено воздействие региональных властей на формирование органов местного самоуправления. Применительно ко вновь образованным муниципалитетам регионы получили право устанавливать своим законом порядок избрания глав муниципальных образований на первый срок их полномочий, а также статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления (если данные вопросы не были решены на местном референдуме). Другими словами, на региональном уровне можно было определять, будет ли глава муниципального образования избираться на всеобщих выборах, руководить местной администрацией и оказывать реальное воздействие на управление муниципальным образованием либо он будет избран из состава представительного органа, работать на непостоянной основе и играть чисто декоративную роль, тогда как реально управление сосредоточится в руках наемного менеджера (скорее всего — ставленника региональной власти в случае муниципальных районов и городских округов и районной власти — в случае поселений). Применительно к муниципальным районам и поселениям данный вопрос был урегулирован законодательно: при найме главы администрации по контракту доля членов конкурсной комиссии, формируемая региональной властью, могла быть увеличена с трети, как это было закреплено в исходном тексте закона, до половины. Применительно к поселениям подобных положений в законодательстве предусмотрено не было. Однако в некоторых регионах (например, в Тюменской области) подобные новации были введены с использованием иных механизмов, инициированных с регионального уровня¹ и не нашли противодействия со стороны федеральных органов власти.

¹ В Тюменской области 24 апреля 2005 г. во всех сельских поселениях был проведен референдум, на который, в частности, выносились вопросы о структуре органов местного самоуправления и об уставе муниципального образования. При этом в уставе предлагалось закрепить, что глава поселения выбирается из состава депутатов с учетом мнения главы муниципального района, и 50% конкурсной комиссии по выбору главы администрации формируется также по представлению главы муниципального района.

Тенденция к централизации ресурсов коснулась в первую очередь распоряжения землей. По этому вопросу 17 апреля 2006 г. был принят Федеральный закон № 53-ФЗ¹ — один из наиболее негативно оцениваемых нормативно-правовых актов в рамках муниципальной реформы.

Во-первых, данный закон позволил муниципальным районам играть более существенную роль в организации земельных отношений, установив, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется не поселениями, а муниципальными районами. Вслед за этим были изменены нормативы распределения доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Если ранее эти доходы полностью зачислялись в бюджеты поселений и городских округов, то теперь они стали делиться в равных пропорциях между поселениями и муниципальными районами, а норматив отчислений соответствующих доходных источников в бюджеты городских округов был снижен до 80%. Тем самым расширение вопросов местного значения, относимых к компетенции органов местного самоуправления поселений и городских округов, сопровождалось централизацией закрепленных за ними доходных источников.

Во-вторых, субъектам Федерации было дано право распоряжения землей в региональных столицах. Это решение привело к достаточно серьезным проблемам в текущем функционировании муниципальных образований, когда, например, город не имеет возможности оперативно удовлетворить дополнительный спрос населения на муниципальные услуги, поскольку возникают сложности с выделением земельных участков для строительства новых бюджетных учреждений. Однако гораздо более важными представляются негативные стратегические последствия подобного подхода. Города, являющиеся в мировой и российской практике центрами экономического роста и инноваций, оказались лишенными возможности распоряжаться важнейшим ресурсом, составляющим основу их развития и конкурентоспособности.

К механизмам обеспечения иерархической соподчиненности органов местного самоуправления вышестоящим уровням власти можно отнести и формирование сквозной системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Для регионального уровня подобная оценка была введена Указом Президента РФ № 825 от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». При этом показатели эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации были установлены как применительно к региональным, так и к муниципальным полномочиям. Возможность распространения системы оценки на муниципальный уровень предусматривалась поправками в Федеральный закон № 131-ФЗ, принятыми 18 октября 2007 г. (Федеральный закон № 230-ФЗ). Конкретные механизмы в данной сфере были определены в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

¹ Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

По аналогии с оценкой эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, в данном Указе был определен перечень показателей, включающий финансовые показатели, показатели результативности, а также показатели продвижения институциональных реформ. Необходимо отметить, что данный перечень показателей оценки достаточно четко вписывается в объем полномочий органов местного самоуправления, что является несомненным достоинством данного документа. Однако применительно к рассматриваемой теме важно, что документ фактически предусматривает установление подотчетности органов местного самоуправления органам власти субъекта Федерации. Главы местных администраций муниципальных районов и городских округов должны представлять доклады, содержащие отчетные и планируемые значения показателей оценки эффективности, на региональный уровень. При этом субъектам Федерации рекомендовано разработать дополнительные показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также выделять гранты муниципальным образованиям в целях содействия достижению либо поощрения достижения наилучших значений показателей. Очевидно, что на практике подобный подход создает условия для усиления административного вмешательства в решение вопросов местного значения с регионального уровня, укрепления политической и экономической зависимости органов местного самоуправления от региональных властей.

Оценивая тенденцию к включению органов местного самоуправления в вертикаль власти, необходимо также учитывать, что некоторые предлагавшиеся в данной сфере изменения шли много дальше того, что было реально принято на законодательном уровне. Так, один из предлагавшихся законопроектов предусматривал возможность временного осуществления субъектами Федерации до 10 ключевых вопросов местного значения в региональных столицах. Причем сроки временного изъятия полномочий у органов местного самоуправления и конкретные основания для подобных действий предлагалось устанавливать в региональном законодательстве. Другое предложение предполагало распространение на региональные столицы в несколько модифицированной форме регулирования, введенного Федеральным законом № 131-ФЗ для городов федерального значения. Предлагалось дать региональной власти возможность выбора того, каким образом — на общегородском уровне либо на уровне внутригородских муниципальных образований — будет организовано местное самоуправление в региональной столице. Но в любом случае определение сферы компетенции, а также подходов к решению территориальных, финансовых, имущественных и прочих вопросов деятельности органов местного самоуправления должно было оставаться на усмотрение региона.

Предложенные поправки, направленные на резкое изменение баланса властных полномочий в пользу субъектов Федерации и фактическое ограничение обеспечения федеральных гарантий прав местного самоуправления в региональных столицах, вызвали бурную реакцию муниципального и экспертного сообщества. Внутри страны законопроект нашел поддержку даже не у всех субъектов Федерации¹. Негативные отклики были получены и от международных организаций. В результате рассмотрение данных инициатив в Государственной Думе было прекращено.

Среди поправок в федеральное законодательство о местном самоуправлении, обсуждавшихся в 2008 г., рассматривалась возможность предоставления высшему

¹ Так, Законодательное собрание Ульяновской области в своем отзыве заявило, что «поправки нарушают сущность местного самоуправления, Конституцию РФ и Европейскую хартию местного самоуправления».

должностному лицу субъекта Федерации права инициировать процедуру отзыва главы муниципального образования. Однако, судя по всему, и эта поправка в столь одиозном виде не будет внесена на рассмотрение Государственной Думы.

Если оценивать в целом эволюцию федерального законодательства в переходный период муниципальной реформы, можно констатировать, что в тех случаях, когда федеральным законодательством оказывались не урегулированы либо неадекватно урегулированы вопросы практического функционирования муниципальных образований, которые не затрагивали политические интересы вышестоящих уровней власти, это рано или поздно приводило к корректировке федерального законодательства вне зависимости от того, соответствовали ли вносимые изменения идеологии и концепции реформы. В то же время политические факторы, связанные с распределением властных полномочий, ресурсов и регулятивных функций, имели безусловный приоритет перед вопросами обеспечения благоприятных условий развития на местах. Это хорошо видно на примере ограничения полномочий региональных столиц, возможности комплексного развития которых были явно принесены в жертву интересам централизации власти и распоряжения ресурсами на региональном уровне.

Регулирование внедрения муниципальной реформы на региональном уровне. Хотя федеральное законодательство создавало все больше и больше возможностей для искажения принципов муниципальной реформы, степень использования этих возможностей во многом определялась на региональном уровне. Именно власти субъектов Федерации принимали решение о том, централизовывать либо не централизовывать на региональном уровне распоряжение землей в областной столице, причем далеко не всегда по этому вопросу находился консенсус между губернатором и законодательным органом. На региональном уровне выбирались подходы к организации межбюджетных отношений, позволяющие создавать стимулы либо к наращиванию доходов и оптимизации расходов муниципальных образований, либо к раздуванию бюджетной сети; обеспечивать либо финансовую самостоятельность поселений, либо их подчиненность муниципальным районам.

Однако формально темпы реализации муниципальной реформы определялись тем, каким образом в субъекте Федерации осуществлялось разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и вновь созданными поселениями, и как было организовано финансирование деятельности последних. Ежегодно в рамках переходного периода в отношении вновь образованных поселений законами субъекта Федерации могли регулироваться следующие параметры:

- распределение вопросов местного значения поселений, установленных федеральным законодательством, между муниципальными районами и вновь образованными поселениями;
- выбор сметного либо бюджетного принципа финансирования вновь образованных поселений;
- в случае бюджетного финансирования — распределение доходных источников, закрепленных федеральным законодательством за поселенческими бюджетами, между бюджетами муниципальных районов и вновь созданных поселений.

Соответственно, ежегодно в течение переходного периода субъекты Федерации, на территории которых были созданы новые поселения, могли выбирать из двух возможных альтернатив: либо пойти по пути полного внедрения муниципальной реформы, т. е. передать вновь образованным поселениям решение всех

вопросов местного значения и все доходные источники, предусмотренные федеральным законодательством; либо внедрять реформу частично, ограничивая самостоятельность вновь созданных поселений в том или ином направлении. Субъекты Федерации, на территории которых не было вновь созданных поселений, должны были внедрять муниципальную реформу в полном объеме в части распределения вопросов местного значения и доходных источников между муниципальными районами и поселениями с 1 января 2006 г.

Мониторинг осуществления муниципальной реформы проводился как федеральными ведомствами, в частности, Министерством регионального развития РФ, Министерством финансов РФ, так и негосударственными организациями. Так, подобный мониторинг все годы реализации реформы осуществлялся Лабораторией проблем муниципального развития Института экономики переходного периода под руководством автора настоящей главы¹. При этом федеральный мониторинг в первую очередь сосредоточился на динамике регионов, полностью внедривших муниципальную реформу. Однако более детальный анализ ситуации позволил выделить несколько групп субъектов Федерации, реализующих различные стратегии в данной сфере:

- регионы, в которых, в соответствии с региональным законодательством, муниципальная реформа реализуется в полном объеме;
- регионы, в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами;
- регионы, установившие разные темпы реализации муниципальной реформы для различных групп вновь созданных поселений;
- регионы, фактически не приступившие к реализации муниципальной реформы и передавшие все вопросы местного значения и доходные источники вновь созданных поселений муниципальным районам.

Анализ изменения регионального законодательства по вопросам реализации муниципальной реформы позволяет сделать вывод, что в целом в данной сфере господствуют позитивные тенденции, отражающие все более полное осуществление муниципальной реформы на территории страны. Можно выделить несколько процессов, характеризующих политику региональных властей по реализации преобразований в муниципальной сфере.

Так, на протяжении переходного периода из года в год расширялся перечень субъектов Федерации, декларирующих полное внедрение муниципальной реформы; доля подобных регионов увеличилась с немногим более 50% в 2006 г. до почти 80% — в 2008 г. В то же время с 2008 г. все регионы в той или иной мере приступили к реализации муниципальной реформы, последней в этот процесс втянулась Сахалинская область.

Активизировалось внедрение предусмотренных реформой механизмов и в других группах регионов. В частности, в регионах, не полностью внедривших муниципальную реформу.

¹ См.: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2005; Мониторинг хода муниципальной реформы / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006 г.; Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2007; Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008. Анализ регионального законодательства по реализации муниципальной реформы в 2008 г. проводился совместно с Н.И. Мироновой.

ципальную реформу, происходило увеличение числа вопросов местного значения, решаемых вновь образованными поселениями. В среднем по регионам данной группы поселения решали в 2006 г. — 14,9, в 2007 г. — 19,1, в 2008 г. — 21,1 вопрос местного значения. Что касается субъектов Федерации, установивших разные темпы реализации реформы для различных групп муниципальных образований, то в них расширялась практика выделения отдельных территорий, на которых муниципальная реформа в экспериментальном порядке внедрялась в полном объеме. В 2007 г. такие экспериментальные площадки были опробованы в Кемеровской, Тверской и Саратовской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе¹. В 2008 г. по тому же пути пошли Московская, Рязанская и Сахалинская области².

Постепенно расширяется использование механизма бюджетного финансирования вновь созданных поселений. Если в 2006 г. практически в трети регионов вновь образованные поселения полностью либо частично финансировались по смете, то в 2008 г. доля подобных регионов снизилась примерно до 15%. Причем сметный принцип в качестве единственно используемого остался лишь менее чем в 4% регионов, в остальных случаях часть вновь созданных поселений имеет местные бюджеты. В первую очередь такая ситуация характерна для регионов, в пилотном порядке внедряющих муниципальную реформу в полном объеме на отдельных территориях.

В то же время анализ показывает, что масштабы расширения полномочий муниципальных образований не во всех случаях коррелируют с изменением принципов их финансирования. Ярким примером в этом отношении является Республика Коми, где поселениям в 2007 г. передано решение практически всех вопросов местного значения, в то же время сохранено их сметное финансирование. Очевидно, что отсутствие у поселений налогово-бюджетных полномочий ставит под вопрос реальность расширения их самостоятельности в других сферах.

При этом необходимо учитывать, что наличие бюджетов у вновь образованных поселений в субъектах Федерации, не полностью внедривших муниципальную реформу, не означает, что за ними закрепляются все предусмотренные законодательством доходные источники. Анализ показал, что регионы в данной сфере придерживались различных подходов, но в большинстве своем проводили достаточно осторожную политику. В первый год муниципальной реформы часть субъектов Федерации вообще не передала вновь образованным поселениям налоговых доходов, ограничившись неналоговыми доходами и межбюджетными трансфертами (Тверская и Самарская области, Краснодарский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Хакасия) либо только межбюджетными трансфертами (Республика Башкортостан).

В дальнейшем налоговые доходы также стали постепенно включаться в поселенческие бюджеты. Так, например, в Тверской области в 2007 г. в бюджеты поселений стала зачисляться часть предусмотренных Бюджетным кодексом РФ налоговых доходов: налог на доходы физических лиц по нормативу 5% и земель-

¹ В Кемеровской области предусматривалось полное внедрение муниципальной реформы в девяти муниципальных районах, в Тверской и Саратовской областях — в двух районах, в Ханты-Мансийском автономном округе — в 11 поселениях трех районов.

² В Московской области полномасштабное внедрение реформы предусмотрено в 8 городских и 5 сельских поселениях трех муниципальных районов, в Рязанской и Сахалинской областях масштабы внедрения реформы меньше. В каждом из регионов решение всех вопросов местного значения передано одному городскому поселению.

ный налог по нормативу 50%. С 1 января 2008 г. налоговые и неналоговые доходы подлежат зачислению в бюджеты поселений по нормативам, установленным федеральным бюджетным законодательством.

Тенденция к расширению доходных источников бюджетов вновь образованных поселений характерна и для других регионов. Тем не менее даже в 2008 г. более половины регионов, не внедривших муниципальную реформу в полном объеме, но полностью либо частично использующих бюджетный принцип финансирования, зачисляет в бюджеты вновь созданных поселений не все предусмотренные Бюджетным кодексом РФ доходные источники.

Общая характеристика реализации муниципальной реформы в российских регионах в течение переходного периода представлена в табл. 35.1.

Таблица 35.1

Реализация муниципальной реформы в рамках переходного периода

Доля субъектов Федерации (%):	2006	2007	2008
полностью внедривших муниципальную реформу*	54,2	66,3	78,3
использующих бюджетный принцип финансирования всех поселений (части поселений)	67,5 (2,4)	77,1 (6,0)	85,5 (10,8)
зачисляющих все предусмотренные БК РФ доходные источники в бюджеты всех поселений (части поселений)	56,3 (0)	71,1 (2,4)	81,9 (4,8)

* Число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, определяется по данным ИЭПП, которые несколько отличаются от официальной информации Минрегиона РФ. Об основных методологических отличиях см.: Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008. С. 26–29.

Источники: данные Министерства регионального развития РФ; расчеты автора (совместно с Н. Мироновой).

В то же время возникает проблема соотношения деклараций о полномасштабном внедрении реформы и реального содержания происходящих изменений. Для решения этой проблемы недостаточно анализа нормативно-правовой базы. Необходимо более детально рассмотреть, каким образом в субъектах Федерации на практике осуществляются преобразования в таких ключевых с точки зрения организации местного самоуправления сферах, как территориальная структура, разграничение полномочий, организация муниципальной власти, межбюджетные отношения и т. п.

Реформирование территориальной организации местного самоуправления. По данным Министерства регионального развития РФ, на 1 октября 2005 г. в Российской Федерации были установлены границы и определен статус 24 510 муниципальных образований, в том числе 520 городских округов, 1819 муниципальных районов, 20 109 сельских и 1826 городских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований¹. Таким образом, в результате реформы число муниципальных образований в целом по стране возросло почти в 2 раза: с 12,6 тыс. до 24,5 тыс. При этом в 11 регионах в результате проведения реформы число муниципальных образований незначительно уменьшилось, в 17 регионах осталось на

¹ «Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Аналитический вестник. М.: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Вып. 4. 2005. С. 110.

дореформенном уровне или выросло несущественно (меньше чем на 10%), в 29 регионах рост числа муниципальных образований составил от 3 до 10 раз, и в 18 регионах — более чем в 10 раз. Незначительный рост числа муниципальных образований был в первую очередь характерен для тех регионов, в которых до реформы существовала поселенческая либо двухуровневая модель, т. е. функционировали муниципальные образования поселенческого уровня.

Однако реформирование территориальной организации местного самоуправления в регионах отличалось не только количественными характеристиками, но и особенностями проводимой политики¹. Различия касались в основном двух вопросов: подходов к формированию муниципалитетов поселенческого уровня в тех регионах, где они отсутствовали в дореформенный период, и политики наделения городов статусом городского округа.

В отношении создания поселений субъекты Федерации использовали два основных подхода. Для понимания их отличий необходимо принимать во внимание, что даже в тех регионах, где до реформы не было муниципальных образований поселенческого уровня, существовали так называемые субмуниципальные структуры — сельсоветы, сельские округа, волости — являвшиеся элементами административно-территориального устройства субъекта Федерации. Они не имели выборной власти (сельские администрации являлись территориальными подразделениями администраций районов) и собственного имущества, финансировались по смете, однако по факту выступали центрами организации местной жизни. В то же время при их формировании, естественно, не учитывались требования к функционированию самостоятельных муниципальных образований: наличие экономической базы, необходимой инфраструктуры, кадровый потенциал и т. п. В итоге перед субъектами Федерации возникла дилемма: ориентироваться ли при образовании поселений на существовавшие в дореформенный период субмуниципальные структуры, сохранив сложившуюся систему организации местной жизни, либо на создание наиболее благоприятных условий для решения предусмотренных законодательством вопросов местного значения, т. е. на финансово-экономический потенциал территорий, их обеспеченность транспортной и социальной инфраструктурой. В последнем случае формирование муниципальных образований поселенческого уровня в основном должно было происходить на базе нескольких (двух или даже трех) субмуниципальных структур.

Соответственно, определить политику того или иного региона в данной сфере можно, сопоставив количество вновь созданных поселений и число ранее существовавших субмуниципальных структур. Анализ показывает, что примерно в трети регионов, где до реформы отсутствовали муниципальные образования поселенческого уровня, число вновь созданных поселений отличается от количества существовавших ранее субмуниципальных структур не более чем на 10%, тем самым их однозначно можно отнести к сторонникам первого подхода. Около 14% регионов сократили число муниципальных образований по сравнению с количеством субмуниципальных структур более чем на 50%. Из них наиболее активная политика по преобразованию сельских администраций была характерна для 4 регионов — Тульской, Ярославской, Ульяновской областей и Коми-Пермяцкого автономного округа. В остальных относящихся к данной группе регионах двуху-

¹ Анализ преобразований в данной сфере проводился автором совместно со Славгородской М.Ю. См., в частности: *Стародубровская И., Славгородская М.* Мониторинг хода реформы местного самоуправления // Местное самоуправление в современной России. М.: ИСПМО «Малые города». Владимир, 2007. С. 35—66.

ровневая модель организации местного самоуправления по тем или иным причинам не была реализована в полном объеме. В то же время большинство (чуть больше половины) субъектов Федерации выбрало промежуточную политику, осуществляя разные модели на различных территориях.

При этом необходимо отметить, что, хотя второй подход в большей мере ориентировался на создание условий для решения вопросов местного значения во вновь созданных поселениях, его практическое воплощение далеко не во всех случаях позволяло обеспечить достаточный для этого инфраструктурный, кадровый и финансовый потенциал. Это было связано с низким уровнем экономического развития многих территорий, усиливающимися процессами депопуляции и существенной неравномерностью распределения налоговой базы.

Что касается политики по предоставлению статуса городского округа, то наиболее распространенным вариантом здесь стало предоставление этого статуса всем городским муниципальным образованиям, существовавшим в дореформенный период. В то же время ряд субъектов Федерации выбрал другой подход. В 17 регионах часть городских поселений, являвшихся ранее муниципальными образованиями, не получила статуса городского округа, при этом в 12 регионах этого статуса были лишены города областного значения. В некоторых субъектах Федерации (например, в Ленинградской области) происходило массовое включение ранее самостоятельных городских муниципальных образований в состав районов даже в тех случаях, когда речь шла о достаточно крупных городах с длительными традициями автономии.

Гораздо реже наблюдались случаи создания городских округов на базе городов, не являвшихся ранее самостоятельными муниципальными образованиями. Один из наиболее известных прецедентов подобного рода произошел в Ярославской области, где, в соответствии с первой редакцией закона о границах и статусе муниципальных образований, статусом городских округов наделялись только города Ярославль и Переславль-Залесский¹. Однако активное сопротивление этому решению жителей г. Рыбинска, инициировавших судебные разбирательства по вопросу наделения города статусом городского округа, привело к тому, что региональные власти были вынуждены изменить свое первоначальное решение. Рыбинск стал городским округом.

В особую группу можно выделить регионы, где наделение муниципальных образований статусом городского округа фактически осуществлялось с нарушением федерального законодательства или, по крайней мере, логики муниципальной реформы. Подобные нарушения носили двоякий характер. С одной стороны, городские округа создавались на базе сельских районов, что позволяло избежать перехода к двухуровневой модели организации местного самоуправления. Наиболее активно такую политику проводили региональные власти Калининградской, Сахалинской и Свердловской областей, но определенное распространение она получила и в ряде других регионов. С другой стороны, города областного значения с подведомственной им территорией наделялись не статусом городского округа, а статусом муниципального района. Так, в Мурманской области статус муниципального района получил город областного значения Кандалакша с подведомственной территорией, в Челябинской области аналогичный статус получили города Еманжелинск, Пласт и Коркино.

¹ Закон Ярославской области от 21 декабря 2004 г. № 65-з «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области» (первоначальная редакция).

Сформировавшаяся к началу муниципальной реформы территориальная структура на протяжении переходного периода не осталась неизменной. При этом преобладала тенденция к уменьшению числа муниципальных образований¹. Так, по данным Министерства регионального развития РФ², к началу 2008 г. на территории Российской Федерации было 24 154 муниципальных образования, из них:

- 523 городских округа (+1 к 2006 г.);
- 1799 муниципальных районов (–2 к 2006 г.);
- 1732 городских поселения (–9 к 2006 г.);
- 19 864 сельских поселения (–55 к 2006 г.).

Из разнообразных процессов изменения территориальной структуры в переходный период наибольшее распространение получили два: укрупнение поселений и трансформация муниципального района в городской округ.

При этом необходимо учитывать, что далеко не все попытки осуществления территориальных преобразований были реализованы на практике. Законодательством предусмотрено, что при осуществлении крупных изменений территориальной организации в большинстве случаев необходимо согласие населения, но население не всегда склонно поддерживать подобные инициативы.

Так, во многих регионах жители не поддержали проекты объединения муниципальных образований. Ярким примером здесь может служить одна из наиболее масштабных инициатив по изменению территориальной организации местного самоуправления, выдвинутая в Челябинской области. Летом 2007 г. в областной администрации был сформирован список из 67 поселений, которые необходимо ликвидировать по причине их финансовой несостоятельности, объединив с более финансово обеспеченными территориями³. В качестве критерия выступал объем налоговых и неналоговых доходов, который в предложенных к ликвидации поселениях составлял менее 200 тыс. руб. в год, что было 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 сельских муниципальных образований, действующей в Челябинской области⁴. Уже ко времени проведения 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 восемь проектов объединения⁵. Еще два аналогичных проекта были вынесены на голосование

¹ См.: Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»..., с. 22.

² Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Подготовлена к заседанию Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального собрания РФ 12 февраля 2008 г.

³ Всего на территории Челябинской области 274 поселения.

⁴ Стенограмма круглого стола опубликована: Стенограмма круглого стола «Местное самоуправление как ресурс развития страны», посвященного проблематике муниципальных образований, не имеющих достаточной налоговой базы и рекомендуемых к присоединению к другим муниципальным образованиям. Челябинск, 14 августа 2007 г.

⁵ Информация о результатах голосования приводится по материалом местной прессы. См. например, *Полозов Александр, Патан Александр*. © «URA.Ru», 7 августа 2007 г.; интервью с заместителем губернатора Челябинской области. «Губерния», 5–11 сентября 2007 г.

2 марта 2008 г. Однако жители поддержали лишь один проект объединения, в остальных девяти случаях их отношение оказалось отрицательным¹.

Аналогичная ситуация сложилась и в Амурской области. Здесь голосование об объединении муниципальных образований проходило 2 декабря 2007 г. 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 образований².

Не был поддержан населением и проект объединения городов Чебоксары и Новочебоксарск для формирования единой агломерации с численностью населения в полмиллиона человек. Против предложенного решения проголосовало более 60% участвовавших в местном референдуме жителей Новочебоксарска³.

В результате возникает во многом патовая ситуация. Объективные процессы толкают к изменению территориальной организации, которая, как уже говорилось выше, во многом унаследована от дореформенного времени и не создает условий для решения муниципальными образованиями вопросов местного значения. Установленные законодательством гарантии местного самоуправления предусматривают согласие жителей на подобные преобразования. Но население не готово поддержать проекты территориальной трансформации, причем «против» выступают в первую очередь жители слабых, нежизнеспособных муниципальных образований. В то же время упрощение механизмов территориальных преобразований, замена прямых форм волеизъявления граждан по данному вопросу опосредованными, через представительный орган, неизбежно приведет к ослаблению федеральных гарантий местного самоуправления. В результате будут созданы условия для волонтаризма региональных властей в данной сфере, для проведения преобразований, не исходя из объективных факторов, а на основе политических интересов (не очевидно, что проект объединения в Чувашии не относился к данному классу). При этом необходимо принимать во внимание, что первые шаги по изменению федерального законодательства в направлении упрощения процедуры территориальных преобразований уже сделаны. Объединение поселений с городским округом теперь возможно осуществлять на основе решений представительных органов⁴.

Таким образом, негативными последствиями будет сопровождаться любое решение данной проблемы. Если при упрощении процедуры территориальных преобразований возможно усиление регионального волонтаризма и субъективизма, то в случае сохранения статус-кво вероятно возникновение следующих проблем:

¹ Любопытна реакция власти Челябинской области на провал широкомасштабных планов трансформации территориальной структуры. Было решено поддерживать «послушные» поселения материально. В областном бюджете на 2008 г. на поддержку укрупнения поселений было заложено 100 млн руб. Вся эта сумма была выделена муниципальной структуре, образованной в результате объединения Спасского и Бабарыкинского поселений Верхнеуральского района (единственного успешного проекта укрупнения), численность населения которой несколько превышает 3000 человек, а совокупный бюджет на 2008 г. составляет примерно 12,2 млн руб.

² Гордиенко О. Не спешат объединяться // «Медиакратия», 5 декабря 2007 г.

³ См.: Олег Ё-Ерусланов, Чебоксары; Наталья Ё-Городецкая // Коммерсантъ, 6 марта 2008; Бронштейн Б. // Новая газета, 3 марта 2008.

⁴ Поправки внесены Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

1) рост потерь от неэффективного использования бюджетных средств на решение вопросов местного значения в нежизнеспособных муниципальных образованиях и усиление финансовых вливаний именно в эти не самые перспективные территории, в то время как данные средства могли бы использоваться на поддержку развития в «точках роста»;

2) сохранение устойчивой неспособности местной власти ряда территорий обеспечить решение вопросов местного значения, что будет способствовать консервации практики передачи значительной части полномочий от поселений муниципальным районам, усиливать иждивенческие настроения местной власти, снижать ее ответственность перед населением и подрывать ее престиж в глазах избирателей;

3) активизация уже начавшихся процессов территориальных преобразований в неправовых формах, под административным давлением, для решения политических задач, а не в силу объективной необходимости.

Яркой иллюстрацией последнего тезиса может служить все более широко распространяющаяся практика преобразования муниципальных районов в городские округа, несмотря на фактическую нелегитимность данного процесса¹. Наиболее четко политическая природа подобных трансформаций проявилась в случае Одинцовского района Московской области, где с инициативой о преобразовании выступил глава района. Причем эта инициатива не включала в себя ни разработку единого генерального плана, ни программы развития территории как единого городского образования. Очевидной целью в данном случае являлось сохранение за муниципальным районом возможности распоряжения землей и другими ресурсами, имеющими на данной территории высокую ценность. Процесс объединения сопровождался многочисленными скандалами и конфликтами. Несмотря на беспрецедентное административное давление, в одном из поселений местный референдум², проводившийся 2 декабря 2007 г., дал отрицательные результаты. На настоящий момент высокая конфликтность процесса преобразований, активное противодействие со стороны экспертного сообщества, заинтересованность международных организаций исходом противостояния привели в итоге к тому, что реализация планов по объединению Одинцовского района была приостановлена.

В других случаях подобные преобразования проводились в более спокойном режиме. Так, в 2007 г. в Белгородской области на базе муниципальных районов было создано два городских округа — Губкин и Старый Оскол. В 2008 г. успешно завершилось аналогичное преобразование в Новомосковском районе Тульской области. В результате был образован городской округ, по территории сопоставимый с Москвой и с населением 151,7 тыс. человек. Известны планы соответствующих преобразований и в других регионах. Причем власти муниципальных районов во многих случаях противопоставляют планы по превращению всего района в городской округ стремлению городских поселений — районных центров добиться того же статуса и выйти тем самым из состава муниципального района. При этом

¹ Законодательством предусмотрена возможность только одного варианта изменения статуса муниципального образования: изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. Наделение муниципального района статусом городского округа в легитимных формах невозможно, возможность проведения подобных преобразований другими способами также напрямую не содержится в нормативно-правовом регулировании.

² Референдум проводился по вопросу об изменении административно-территориального устройства района с целью превращения шести городов и поселков городского типа в сельские населенные пункты, поскольку в рамках реализуемой в районе процедуры преобразований это должно было быть первым шагом на пути создания городского округа.

в условиях, когда законодательно закреплённой процедуры подобной трансформации не существует, в каждом конкретном случае власти выбирают некоторую последовательность более или менее легитимных шагов для достижения искомого результата (причем в различных регионах используются разные процедуры).

В то же время попытки запуска обратного процесса в субъектах Федерации, где на этапе подготовки муниципальной реформы были допущены серьезные искажения в формировании территориальной структуры, успеха не имели. Так, в Калининградской области так и не были найдены легитимные формы возврата от искусственно созданных городских округов к двухуровневой структуре местного самоуправления.

Разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями. Выше уже были рассмотрены особенности регулирования на региональном уровне компетенции органов местного самоуправления вновь созданных поселений. Однако, как уже говорилось, наряду с региональным законодательством в рамках муниципальной реформы был предусмотрен еще один инструмент разграничения полномочий между муниципальными районами и поселениями — соглашения о передаче полномочий. Причем данный инструмент был включен в само «тело» Федерального закона № 131-ФЗ и распространялся как на вновь образованные, так и на существовавшие в дореформенный период поселения.

Заключение соглашений о передаче полномочий от поселений муниципальным районам приобрело в ходе реформы беспрецедентные масштабы. По данным Министерства регионального развития РФ¹, представленным в табл. 35.2, за первые два года переходного периода доля поселений, передававших району часть своих полномочий, не снижается и приближается к 80%. Лишь соотношение между поселениями, передающими муниципальному району полномочия по решению менее 10 вопросов местного значения и более 10 вопросов местного значения, несколько смещается в пользу первых. Во многих поселениях соглашения из года в год пролонгируются без всяких изменений или вообще заключаются на несколько лет.

Таблица 35.2

**Передача полномочий по решению вопросов местного значения
от поселений муниципальным районам**

	2006	2007
Доля поселений, заключивших соглашения о передаче полномочия по решению вопросов местного значения муниципальным районам (%), из них	77,8	77,9
полномочия по решению от 1 до 5 вопросов местного значения	62,1	63,0
полномочия по решению от 6 до 10 вопросов местного значения	18,7	23,2
полномочия по решению от 11 до 20 вопросов местного значения	16,1	10,0
полномочия по решению более 20 вопросов местного значения	2,9	3,8

Источники: данные Министерства регионального развития РФ; расчеты автора (совместно с Н. Мироновой).

¹ См.: Сборник итогов реализации в Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2006 г., С. 34; Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С. 72—74.

При этом обращает на себя внимание, что не только не снижаются, но даже расширяются масштабы передачи на уровень муниципальных районов таких сугубо локальных вопросов, как библиотечное обслуживание, организация досуга и услуги в сфере культуры. Если в 2006 г. их передавали, соответственно, 46 и 52% поселений, то в 2007 г. — 47 и 55%.

В этих условиях принятое на региональном уровне решение о полномасштабной реализации реформы не всегда реально отражалось на компетенции органов местного самоуправления поселений — ограничения их самостоятельности, ранее содержавшиеся в региональном законодательстве, теперь обеспечивается передачей соответствующих полномочий муниципальным районам по соглашениям.

При этом в регионах проводилась разная политика в отношении передачи полномочий от ранее существовавших и вновь созданных поселений. В некоторых случаях соглашениями ограничивали в основном полномочия вновь созданных поселений, тогда как ранее существовавшие муниципальные образования решали гораздо более широкий круг вопросов. Так, например, в Оренбургской области компетенция органов местного самоуправления вновь созданных поселений в 2006 г. ограничивалась как региональным законодательством, так и соглашениями о передаче полномочий, а с 2007 г. — только соглашениями о передаче полномочий, причем во многих районах при переходе к полной реализации муниципальной реформы реального расширения самостоятельности органов местного самоуправления вновь созданных поселений не наблюдалось. В то же время одно из четырех существовавших в дореформенный период поселений, «Чернореченский сельсовет», не только решало все вопросы местного значения, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, но также продолжало за счет средств местного бюджета финансировать объекты образования и здравоохранения, находящиеся на своей территории.

В других субъектах Федерации, например в Челябинской области, где до начала реформы формально существовала двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления, механизм соглашений использовался для ограничения компетенции как вновь созданных, так и ранее существовавших поселений. Характерно, что полномочия передавались как от поселений муниципальным районам, так и от муниципальных районов — поселениям. При этом явно прослеживалась тенденция к сведению ситуации с разграничением полномочий между муниципальными районами и поселениями к дореформенной. Аналогичная тенденция наблюдалась и в Ставропольском крае. При этом, как показывают данные Министерства регионального развития РФ, по некоторым вопросам местного значения практика передачи полномочий от ранее существовавших поселений получила большее распространение, чем от вновь образованных¹.

Однако в каком бы масштабе ни использовались соглашения в тех или иных регионах, важно, что на практике содержание данного инструмента существенно трансформировалось по сравнению с тем, что было предусмотрено концепцией реформы. В Федеральном законе № 131-ФЗ соглашения о передаче полномочий рассматривались как локальный инструмент адаптации единообразного разграничения вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований к местным особенностям, позволяющий в большей мере уловить экономию на масштабе по одним услугам и обеспечить более полный учет местных особенностей — по другим, а также смягчить проблемы, связанные с недостаточно-

¹ Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ... С. 78.

стью кадрового и организационного потенциала на поселенческом уровне. Однако на практике соглашения стали играть совершенно другую роль. Фактически они явились одним из основных инструментов закрепления соподчиненности поселений в отношении муниципальных районов. Это подтверждается следующими особенностями практики реализации соглашений.

Во-первых, в большинстве регионов соглашения по сути не являлись добровольными, т. е. из права превращались в обязанность. Особенно ярко эта тенденция проявлялась в начале переходного периода. Широкое распространение получила практика применения типовых соглашений на уровне либо региона в целом, либо отдельного муниципального района. Например, Администрацией Президента Чувашской Республики было разработано типовое соглашение, в котором содержался перечень полномочий поселений, которые органы государственной власти республики рекомендуют передавать на уровень районов. Соответствующее соглашение в большинстве случаев без изменений заключалось органами местного самоуправления муниципальных районов со всеми поселениями единообразно. В других регионах такое единообразие поддерживалось усилиями самих муниципальных районов, при этом исключения в основном могли делаться лишь для ранее существовавших поселений. Межрайонные различия в этом случае могли быть достаточно существенными.

Использование соглашений в первую очередь как способа политического давления со стороны муниципального района, а не оптимизации условий деятельности поселений, привело к тому, что альтернатива — передавать полномочия району либо исполнять их самостоятельно — в большинстве случаев не оценивалась с экономической и организационной точек зрения, возможные подходы к решению данной проблемы не подвергались серьезной проработке. Иллюстрацией может служить процедура утверждения соглашения органами местного самоуправления поселений в одном из районов Оренбургской области. Подобное утверждение осуществлялось единообразно во всех поселениях, соглашения заключались в едином формате, без каких-либо отклонений. Решение вопроса о передаче полномочий осуществлялось представительными органами поселений «с голоса», никакие письменные материалы не раздавались. Голосование проходило списком, а не по каждому отдельному полномочию. Администрация района не представляла отчета о том, каким образом исполнялись переданные полномочия в предшествующий период, какие средства были на это затрачены. При этом разграничение объектов собственности никоим образом не коррелировало с разграничением полномочий: например, полномочия по коммунальному обслуживанию передавались органам местного самоуправления муниципального района, при этом в собственность поселения принимались котельные.

Подобный подход к заключению соглашений о передаче полномочий, превращавший данный инструмент из способа учета индивидуальных особенностей поселений в универсальный механизм ограничения их компетенции, далеко не везде реализовывался бесконфликтно. Отдельным муниципальным образованиям, руководство которых активно настаивало на сохранении предусмотренной законодательством компетенции, удавалось добиться учета своих интересов. Иногда подобные проблемы решались с использованием судебных процедур. По такому пути пошло, например, сельское поселение «Село Некрасовка» Хабаровского края, отказавшееся передавать какие-либо полномочия на районный уровень и, единственное из поселений Хабаровского района, самостоятельно решающее все вопросы местного значения, предусмотренные федеральным законодательством.

В то же время противостояние районных и поселенческих администраций по вопросу передачи полномочий могло иметь и совершенно другие результаты. Так, в Малоярославецком районе Калужской области попытка наиболее крупного из вновь созданных поселений с численностью населения около 4 тыс. человек ограничить объем переданных на районный уровень полномочий привела к существенным кадровым изменениям на уровне поселения.

Во-вторых, деятельность муниципального района по исполнению переданных поселением полномочий является фактически бесконтрольной. В соответствии с законодательством передача полномочий не предусматривает прекращение ответственности органа местного самоуправления поселения за решение соответствующего вопроса местного значения. В то же время на практике широкое распространение приобрела передача вопросов местного значения в целом. Это определялось не только используемыми в соглашениях формулировками, дублирующими вопросы местного значения, но в первую очередь отсутствием каких-либо механизмов мониторинга и контроля со стороны органов местного самоуправления поселений за исполнением переданных муниципальному району полномочий, отчетности районных органов местного самоуправления перед поселениями и т. п. Тем самым не могло быть реализовано на практике и предусмотренное законодательством положение о финансовых санкциях за неисполнение соглашения.

При этом обращает на себя внимание, что при передаче полномочий от муниципальных районов поселениям реализуется совершенно иной подход. Подобную асимметрию можно, в частности, продемонстрировать на примере Челябинской области. Так, в Троицком районе при передаче полномочий от поселений муниципальному району в соглашениях отсутствует раздел о правах поселения, а также какие-либо санкции за неисполнение принятых районом обязательств. Конструкция соглашения о передаче полномочий в сфере дошкольного образования от муниципального района поселениям совершенно иная. Детально проработан раздел соглашения, раскрывающий права муниципального района в процессе его реализации, которые включают в себя проведение проверок, ревизий; принятие мер по устранению выявленных нарушений; экспертизу дошкольных учреждений; формирование расходной части сметы по каждому учреждению; установление режима работы учреждений; истребование объяснений, выдача предписаний и т. п.

Отсутствие четких обязательств районной власти по исполнению переданных поселенческих полномочий приводит к тому, что реально деятельность органов местного самоуправления муниципального района по решению вопросов местного значения может существенно отличаться от ожиданий поселений. Так, в одном из сельских поселений Нижегородской области органы местного самоуправления, по признанию их представителей, передавая на районный уровень вопрос обеспечения условий для развития массовой физической культуры и спорта, предполагали, что сельские дети получают возможность регулярно выезжать в районный центр для занятия в спортивной школе, в селе будет отремонтирована хоккейная площадка, а спортивный организатор получит методическую помощь в районе. В то же время органы местного самоуправления муниципального района планировали получить дополнительные средства на содержание аппарата управления, на выезд спортсменов на межрайонные и региональные соревнования, а также на финансирование спортивной школы, однако подвоз в нее детей с сельских территорий не предусматривался.

В-третьих, бесконтрольность районной власти в исполнении переданных полномочий подкреплялась тем, что финансирование этих полномочий в основном

осуществлялось за счет районного бюджета. Одним из основных факторов, подталкивающих поселения к заключению соглашений, являлся недостаток финансовых средств на решение вопросов местного значения. Тем самым дополнительное финансирование с районного уровня предполагалось ими изначально. Это полностью противоречило содержащемуся в федеральном законодательстве подходу к финансовому обеспечению соглашений, в соответствии с которым соглашения должны предусматривать финансирование переданных полномочий за счет субвенций (в соответствии с более поздними поправками — субсидий), предоставляемых из местных бюджетов муниципальных образований, осуществляющих передачу полномочий.

Фактически на первоначальном этапе реализации реформы субвенции на финансирование переданных полномочий либо вообще не предусматривались в соглашениях, либо определялись чисто формально в сумме, заведомо недостаточной для осуществления соответствующей деятельности. Основные расходы по переданным полномочиям производились из бюджетов муниципальных районов. И хотя в дальнейшем больше внимания стало уделяться соблюдению формальных требований к соглашениям, в частности, в них чаще стали включаться методики расчета субвенций на их реализацию, достоверные подтверждения того, что ситуация существенно изменилась, отсутствуют. В то же время необходимо учитывать, что в большинстве регионов муниципальные районы играют большую роль в распределении межбюджетных трансфертов между поселениями и могут воздействовать как на общее распределение финансовых средств между районными и поселенческими бюджетами, так и на объем финансовой помощи, предоставляемый каждому конкретному поселению. В подобных условиях возможности параллельной централизации полномочий и финансовых ресурсов закрепляют финансовую и организационную зависимость органов местного самоуправления поселений от районных властей.

Тем не менее следует отметить, что, несмотря на отсутствие значимого прогресса в приближении фактически исполняемых поселениями полномочий к предусмотренным в федеральном законодательстве, политическая значимость этой проблемы практически сошла на нет. Если в начале переходного периода связанные с передачей полномочий конфликты были одним из центральных вопросов в проблематике муниципальной реформы, то в настоящий момент информация о них практически отсутствует. Можно выделить несколько причин подобной ситуации. Тем поселениям, которые были реально заинтересованы в расширении самостоятельности, судя по всему, удалось в определенной степени отстоять свои права. Остальные же во многом смирились со сложившимся положением дел и взяли на вооружение иждивенческую стратегию: существовать, не неся ответственность за предоставление услуг населению.

Организация управления муниципальными образованиями. В рамках муниципальной реформы на федеральном уровне произошло существенное ужесточение регулирования механизмов организации управления муниципальными образованиями. Если раньше в системе местного самоуправления обязательным было лишь наличие представительного органа, то теперь практически в каждом муниципальном образовании¹, наряду с представительным органом, должны функционировать глава муниципального образования и местная администрация.

¹ Исключением являются поселения с численностью избирателей менее 100 человек, где полномочия представительного органа исполняет сход граждан.

В то же время в законодательстве было предусмотрено, что организация местной власти на уровне поселений и городских округов может осуществляться в соответствии с одной из следующих моделей:

- глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет местную администрацию, председатель представительного органа избирается из состава этого органа;
- глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет представительный орган, глава местной администрации нанимается по контракту;
- глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет этот орган, глава местной администрации в этом случае также нанимается по контракту.

Для сельских поселений было добавлено еще две возможные модели:

- глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет как представительный орган, так и местную администрацию;
- глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет как представительный орган, так и местную администрацию.

Определение модели организации местного самоуправления должно было осуществляться на местном референдуме (в случае наличия инициативы граждан о его проведении) либо представительным органом и закреплялось в уставе муниципального образования. На практике местные референдумы были проведены в единичных случаях. Кроме того, как уже было сказано выше, применительно к вновь созданным поселениям широкие возможности влиять на выбор модели управления получили региональные власти.

Применительно к муниципальному району дополнительно устанавливались возможные варианты формирования представительного органа. Он мог как избираться населением муниципального района на всеобщих выборах, так и формироваться путем делегирования глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района. Однако переход от первого ко второму варианту предусматривал достаточно сложную процедуру.

В рамках переходного периода сформировавшиеся на региональном уровне предпочтения в пользу тех или иных моделей организации управления муниципальными образованиями, а также варианты участия органов власти субъектов Федерации в решении данных вопросов отличались значительным разнообразием.

По данным Министерства регионального развития РФ, первые три модели были реализованы чуть больше чем в половине муниципальных образований, при этом в 65% из них глава муниципального образования избирался на всеобщих выборах и в 54% при этом возглавлял местную администрацию. Две последние модели в совокупности реализовывались в 48,3% муниципальных образований, и здесь модель всеобщих выборов также имела явное преимущество — таким образом избиралось примерно три четверти глав сельских поселений¹.

Как уже указывалось выше, субъектам Федерации было предоставлено право влиять на структуру органов местного самоуправления, в первую очередь примени-

¹ См.: Сборник итогов реализации в Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ... С. 15; Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ... С. 40.

тельно к вновь образованным муниципальным образованиям. Однако этим правом воспользовались далеко не все регионы. Ряд субъектов Федерации либо полностью оставил этот вопрос на усмотрение представительных органов муниципальных образований, либо ограничился общими положениями рекомендательного характера. В то же время предпочтения тех регионов, которые ввели подобное регулирование, оказались существенно различными. Так, из 19 нормативно-правовых актов по данной тематике, найденных в общедоступных информационных базах, 10 предусматривали избрание главы муниципального образования на всеобщих выборах, 7 — из состава представительного органа, 2 установили различные модели для муниципальных образований разного типа. При этом для сельских поселений (иногда для поселений с численностью менее 1000 человек, как в исходном варианте федерального законодательства) в большинстве случаев было предусмотрено совмещение постов главы представительного органа и главы администрации.

В то же время, по имеющейся информации, некоторые субъекты Федерации, выходя за рамки предоставленных им федеральным законодательством возможностей, оказывали активное административное влияние на формирование органов местного самоуправления не только во вновь образованных, но и в остальных муниципальных образованиях. Ярким примером здесь является Калужская область, где практически во всех муниципалитетах, включая существовавшие в до-реформенный период, глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет этот орган. Подобная модель распространяется и на все сельские поселения региона. При этом как глава муниципального образования, так и все депутаты представительных органов работают на непостоянной основе, т. е. должны совмещать деятельность по муниципальному управлению с основным местом работы. Исключение составляют 4 муниципальных образования, в том числе г. Калуга, где главы муниципальных образований избираются на муниципальных выборах.

Повсеместное распространение подобной модели произошло далеко не бесконфликтно. Наиболее острая ситуация сложилась в г. Обнинске. Здесь городское собрание приняло решение об изменении структуры органов местного самоуправления и порядка выборов главы муниципального образования в соответствии с рекомендациями области, хотя прежняя структура, предусматривавшая прямые выборы главы города, была установлена на городском референдуме. В знак протеста против подобного решения мэр города ушел в отставку, а группа граждан подала в суд, считая действия власти незаконными. Противостояние представительного органа города с собственными избирателями длилось более двух лет, и закончилось в пользу муниципальной власти — прямые выборы главы города были отменены, администрацию возглавил наемный управляющий.

Преимущества данной модели с точки зрения политических интересов региона очевидны — она позволяет укрепить «вертикаль власти», сделав органы местного самоуправления максимально независимыми от населения, а также гарантированно оставить управление муниципальными образованиями в руках прежней муниципальной элиты (прежде всего руководителей субмуниципальных структур), не полагаясь на непредсказуемое волеизъявление граждан. Но, тем не менее, как оказалось, подобный выбор не является универсальным. В других регионах явное предпочтение было отдано по сути противоположной модели, когда глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет местную администрацию. Так, в Хабаровском крае подобный вариант реализован во всех муниципальных образованиях с численностью населения более 1 тыс. человек. Причем это был сознательный

выбор краевой власти. Как отмечалось в постановлении Законодательной думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116, «в крае решено было отказаться от варианта «второго портфеля» должностного лица, т. е. главы администрации, назначаемого по контракту». Причиной в данном случае послужили вполне обоснованные опасения высокой конфликтности отношений между главой муниципального образования и наемным менеджером, которая могла привести к дезорганизации работы органов местного самоуправления.

Рассмотрение вопросов организации управления муниципальными образованиями в условиях реформы было бы неполным без анализа влияния реформы на динамику управленческих расходов. Прогнозы в данной сфере были противоречивы. Позиция некоторых ведомств состояла в том, что, поскольку общий объем полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не изменится, не должны увеличиваться и управленческие расходы. В то же время ряд экспертов утверждал, что данные расходы неизбежно повысятся, поскольку управленческая деятельность обладает эффектом экономии на масштабе, а также в результате негибкой системы разграничения вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, порождающей управленческие потери.

Анализ показывает, что системе управления пришлось заплатить свою «цену» за реализацию реформы, хотя она и не оказалась катастрофически высокой. В результате осуществления реформы доля расходов на муниципальное управление в местных бюджетах¹ выросла с 6,7% в 2005 г. до 7,3% в 2006 г., причем этот рост происходил на фоне быстрого роста общего объема расходов и достаточно существенного увеличения доли совокупных местных бюджетов в консолидированном региональном. Что касается доли управленческих расходов в бюджетах поселений, то она в целом по стране в 2006—2007 гг. составила 25—28%, тогда как по совокупным муниципальным бюджетам — около 7%.

Если ориентироваться на плановые бюджетные показатели 2008 г., то за три года реализации муниципальной реформы расходы на управление в реальном выражении увеличились примерно в полтора раза, при этом основной рост — более чем на 30% — был характерен в первый год реализации реформы для всех групп регионов вне зависимости от того, какими темпами они ее внедряли. В дальнейшем темпы роста управленческих расходов постепенно затухали. Тем самым можно предположить, что основным фактором увеличения данных расходов явились преобразования территориальной организации, в результате которых число муниципальных образований, и, соответственно, органов местного самоуправления выросло почти в 2 раза. Дальнейшее перераспределение полномочий между различными типами муниципальных образований не оказывало значимого влияния на динамику управленческих расходов. Напрашивается вывод, что повсеместное внедрение муниципальной реформы в 2009 г. не приведет к каким-либо существенным сдвигам в данной сфере.

¹ Расходы на содержание органов местного самоуправления определялись путем суммирования следующих подразделов бюджетной классификации раздела «Общегосударственные вопросы»: 0102 Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления; 0103 Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления; 0104 Функционирование Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций и 0106 Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора. Из анализа, как и при рассмотрении других вопросов муниципальной реформы, были исключены города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, а также Чеченская Республика и Республика Ингушетия.

*Организация межбюджетных отношений в субъектах Федерации*¹. Как уже указывалось выше, Бюджетный кодекс РФ, закрепив минимальные финансовые гарантии местного самоуправления (нормативы налоговых отчислений в местные бюджеты, правила выделения финансовой помощи), оставил достаточно большие возможности по дифференциации политики финансирования муниципальных образований на региональном уровне. Субъекты Федерации могли дополнительно к федеральным устанавливать единые нормативы налоговых отчислений в местные бюджеты либо дифференцированные нормативы в счет финансовой помощи, а могли ограничить налоговые доходы местных бюджетов гарантированным на федеральном уровне минимумом и делать основную ставку на трансферты из регионального бюджета. В сфере межбюджетных трансфертов также была возможность выбора между нецелевыми трансфертами — дотациями и целевыми — субсидиями и (в определенной мере) субвенциями. Однако основным объемом субвенций определялся тем, насколько активно осуществлялась передача государственных полномочий с регионального на местный уровень. Регионы получили также значительную степень свободы в решении вопроса об организации финансирования поселений — основные полномочия в этой сфере могли быть сконцентрированы на региональном уровне либо переданы муниципальным районам. Субъекты Федерации имели возможность принимать решение о применении механизма отрицательного трансферта² либо отказе от его использования. И, наконец, на федеральном уровне были установлены лишь минимальные гарантии объемов финансовой поддержки муниципальных образований, регионы были обязаны распределять между муниципалитетами не менее 10% поступлений от подоходного налога в виде единых или дополнительных нормативов. Тем самым объем финансовых средств, передаваемых на местный уровень, также в значительной степени являлся производным от политики регионов.

Нельзя сказать, что регионы не воспользовались предоставленными им возможностями. Так, подавляющее большинство субъектов Федерации установило единые либо дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов. При этом предпочтения по закреплению только единых, только дифференцированных, либо и тех и других нормативов между регионами распределялись примерно поровну. Причем многие регионы вышли далеко за рамки требуемых Бюджетным кодексом РФ 10% подоходного налога как с точки зрения диверсификации закрепляемых доходных источников, так и уровня устанавливаемых нормативов. В число субъектов Федерации, установивших наиболее высокие единые нормативы отчислений в бюджеты муници-

¹ Анализ межбюджетных отношений осуществлен на основе данных 2007 г., — последнего года, по которому имеется как информация о регулировании этих вопросов на региональном уровне, так и годовая бюджетная статистика по исполнению бюджетов. Анализ базируется на: *Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А.* Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. М.: ИЭПП, 2008 (М.: ИЭПП, Научные труды, № 120Р). Анализ проводился по 77 регионам на основе региональных законов о межбюджетных отношениях или о межбюджетных трансфертах, законов о региональных бюджетах на 2007 год, нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные вопросы организации межбюджетных отношений, а также данных бюджетной статистики.

² Отрицательный трансферт — это трансферт, уплачиваемый муниципальными образованиями с высокими подушевыми доходами в бюджет субъекта Федерации. В соответствии с бюджетным законодательством, он может взиматься в том случае, если уровень подушевых расчетных налоговых доходов в муниципальном образовании не менее чем в два раза (на переходный период — в 1,3 раза) превышает среднерегionalный и составляет не более 50% подобного превышения.

пальных районов и городских округов от крупных доходных источников, в 2007 г. входили Республика Алтай (70% подоходного налога и 50% налога на имущество организаций), Тюменская область (66,7% налога на прибыль), Республика Адыгея (50% налога на имущество организаций).

Применительно к поселениям политика по закреплению налоговых доходов получила гораздо меньшее распространение, по этому пути пошло лишь более 20% регионов. При этом максимально возможные нормативы отчислений были установлены в 4 регионах. Поселения Владимирской области получили 100% транспортного налога, Липецкой области — 30% единого сельскохозяйственного налога, Ямало-Ненецкого автономного округа — 100% налога на игорный бизнес, Ненецкого автономного округа — 30% единого сельскохозяйственного налога и 90% налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения.

Не менее активно на региональном уровне использовались и возможности по выделению межбюджетных трансфертов. Для выплаты дотаций во всех субъектах Федерации был сформирован Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), более чем в трех четвертях регионов — Фонд финансовой поддержки поселений. Софинансирование расходов местных бюджетов осуществлялось из Фонда софинансирования социальных расходов примерно в трех четвертях регионов и из Фонда муниципального развития — несколько больше чем в половине¹. Во всех регионах был создан Фонд компенсаций для финансирования передаваемых государственных полномочий. Кроме того, в 13 субъектах Федерации, по аналогии с существующим на федеральном уровне Фондом реформирования региональных и муниципальных финансов, был сформирован Фонд реформирования муниципальных финансов.

Однако наибольший интерес представляют не столько используемые на региональном уровне инструменты, сколько те финансовые результаты, к которым привело их применение.

Анализ данных об исполнении бюджетов за 2007 г. показывает, что в целом доля совокупного местного бюджета в консолидированном региональном несколько превышала 52%. При этом политика субъектов Федерации сильно варьировалась. При том, что примерно в половине регионов данный показатель находился в интервале от 45 до 55%, в 11 регионах он составлял менее 45%, а в 9 — свыше 65%. Минимальный уровень — 38%, максимальный — 90%. Вопрос о том, насколько столь серьезные различия обусловлены объективными факторами, а насколько — политическими предпочтениями, требует дополнительного анализа.

В то же время можно констатировать, что регионы явно недоиспользуют возможности закрепления за муниципальными образованиями дополнительных налоговых доходов, предпочитая не укреплять их финансовую автономию, а держать их на коротком финансовом поводке. В 2007 г. доля налоговых и неналоговых доходов в бюджетах городских округов в среднем по субъектам Федерации составила 65,5% от общего объема доходов, в бюджетах муниципальных районов — 26,5%, в бюджетах поселений — 41,4%. Однако наиболее наглядно продемонстрировать политику регионов в данном отношении можно на примере муниципальных образований, которые, при прочих равных условиях, обычно являются наиболее финансово обеспеченными, а именно городских округов. В обследованных 77 регионах более 90% городских округов оказались дотационными. При этом почти 60% оставшихся уплачивали отрицательный трансферт, т. е. с высокой степенью вероятности были самодостаточными уже при зачислении доходных источников,

¹ С 2008 г. данные фонды объединены в Фонд софинансирования расходов.

гарантированных на федеральном уровне. Очевидно, что в данном случае дотационность определялась не столько объективными факторами, сколько политическими предпочтениями региональных властей.

Что касается межбюджетных трансфертов, то здесь явное предпочтение отдавалось трансфертам целевого характера. Причем основную роль в финансировании муниципальных образований играли субвенции, их доля в объеме межбюджетных трансфертов была максимальна. В 2007 г. она составляла 57,6% в среднем по субъектам Федерации, в 15 регионах субвенции превысили 70% общего объема трансфертов, передаваемых на муниципальный уровень. В отдельных случаях доля субвенций доходила почти до половины всех доходов местных бюджетов, составляя в среднем по субъектам Федерации чуть более 20%. Но при этом в 14 регионах за счет субвенций финансировалось менее 10% бюджетных доходов.

Дотации — нецелевая финансовая помощь — составили в 2007 г. лишь около трети межбюджетных трансфертов. При этом на практике не был реализован переход от дотирования дефицита местного бюджета к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Используя особенности регулирования межбюджетных отношений в переходный период с помощью целого набора инструментов, субъекты Федерации свели предусмотренные реформой механизмы финансового выравнивания к традиционному покрытию разницы между бюджетными доходами и расходами¹. Причем анализ регионального законодательства по данному вопросу не позволил выделить регионы, ситуация в которых принципиально отличалась бы от общераспространенной в лучшую сторону.

Что касается дотаций поселениям, то из двух возможных вариантов, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, большинство регионов выбрало делегирование полномочий по их расчету и предоставлению органам местного самоуправления муниципальных районов. Только в 19 регионах дотации поселениям передавались напрямую с регионального уровня.

Ситуация в данной сфере еще более осложнялась тем, что фактически муниципальные районы имели возможность использовать два механизма финансового выравнивания:

1) выравнивание за счет подушевых субвенций, предоставляемых из регионального Фонда компенсаций в рамках делегирования на уровень муниципальных районов полномочий по расчету и выделению дотаций поселениям;

2) выравнивание за счет собственных бюджетных доходов (обычно также так или иначе софинансируемых из регионального бюджета) в рамках решения собственных вопросов местного значения².

Причем если при использовании первого подхода объем средств на финансовую поддержку поселений зависел прежде всего от численности населения и не определялся финансовым состоянием самого муниципального района, то второй подход ставил вопросы бюджетного выравнивания поселений в прямую зависимость от доходов районного бюджета. Это приводило к тому, что доходы поселе-

¹ Основные инструменты, используемые с этой целью на региональном уровне, включали в себя: учет (в той или иной форме) при выравнивании бюджетной обеспеченности не объективных факторов, влияющих на расходы, а их фактической дифференциации; включение в состав фондов финансовой поддержки дотаций на компенсацию потерь местных бюджетов, возникающих в результате перехода к новой методике выделения финансовой помощи; создание специальных региональных фондов стабилизации или сбалансированности.

² В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, в число вопросов местного значения муниципального района входит «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района».

ний и, соответственно, их возможности по решению вопросов местного значения зависели в первую очередь от того, на территории какого района они находятся. Так, в первый год реализации муниципальной реформы в Оренбургской области подушевые доходы поселений сопоставимых размеров, находящихся в разных муниципальных районах, могли различаться на порядок. Выявить на основе бюджетной статистики соотношение средств на выравнивание в районных бюджетах, финансируемых за счет субвенций и за счет собственных доходов муниципальных районов, в большинстве случаев не представляется возможным.

В целом можно констатировать, что муниципальная реформа не привела к положительным сдвигам в организации финансирования муниципальных образований. С одной стороны, по сравнению с дореформенным периодом произошло существенное снижение доли налоговых и неналоговых доходов в местных бюджетах. С другой стороны, не удалось преодолеть субъективизм в политике региональных властей по отношению к организации финансирования муниципальных образований, ее направленность не на финансовое выравнивание, а на покрытие бюджетного дефицита и на целевое финансирование отдельных статей расходов.

35.4. Переходный период: результаты муниципальной реформы

Общий обзор хода муниципальной реформы в переходный период демонстрирует, что для этой сферы были характерны разные тенденции, как порождаемые идеологией муниципальной реформы, так и связанные с отходом от предусмотренных реформой концептуальных положений. Эти тенденции находились в непростом взаимодействии и взаимовлиянии, в чем-то дополняя друг друга, в чем-то вступая в непримиримый конфликт. В данном разделе акцент будет сделан на результатах всех этих сложных и неоднозначных процессов.

35.4.1. Позитивные последствия муниципальной реформы

Несмотря на то что муниципальная реформа породила многие серьезные противоречия и проблемы, было бы неправильно утверждать, что она не привела ни к каким позитивным последствиям. Можно выделить следующие положительные сдвиги, связанные с ее реализацией, в первую очередь на уровне поселений.

Появление стимулов у органов местного самоуправления поселений к мобилизации доходов в местный бюджет. В основном это относится к поимущественным налогам и арендным платежам, хотя некоторые поселения стремятся воздействовать и на поступление подоходного налога. Можно выделить два крупных направления деятельности по мобилизации доходов от местных налогов.

С одной стороны, это деятельность, предусмотренная Налоговым кодексом. На муниципальном уровне должно приниматься решение о введении местного налога, устанавливаться его ставка в рамках предусмотренных федеральным законодательством ограничений, а также устанавливаться местные льготы. Подобные полномочия дают органам местного самоуправления определенные возможности влияния на доходы местных бюджетов. Например, в ряде поселений были отменены ранее установленные льготы по имущественным налогам либо выявлены налогоплательщики, необоснованно пользующиеся льготами, что также привело к дополнительным налоговым поступлениям, иногда значительным.

С другой стороны, это деятельность по администрированию местных налогов. Обычно она включает в себя следующий набор инструментов:

- проведение инвентаризации объектов недвижимости, подлежащих налогообложению (выявление объектов, на которые не оформлены права собственности либо правоустанавливающие документы утеряны, незарегистрированных объектов незавершенного строительства и т. п.);
- работа с населением для обеспечения регистрации собственниками незарегистрированных объектов недвижимости, стимулирования своевременной уплаты налога (доведение информации о сроках и правилах уплаты налога, объяснение важности местных налогов для муниципальных финансов);
- доставка налоговых уведомлений налогоплательщикам (раздача налоговых уведомлений налогоплательщикам — физическим лицам непосредственно по месту жительства вместо отправки их по почте);
- работа с неплательщиками (при обращении в местную администрацию по различным вопросам от жителя могут потребовать подтверждения уплаты налогов в местный бюджет).

Однако в некоторых случаях роль местных властей в процессе налогового администрирования оказывается еще более существенной. Так, например, органы местного самоуправления Сатского городского поселения Челябинской области не только сами ведут реестр объектов недвижимости, в котором содержатся данные о собственниках недвижимого имущества и информация об объектах недвижимости, но и рассчитывают сумму налога в том случае, если налоговые органы по какой-либо причине не выполнили данную функцию, а также используют неформальные методы принуждения собственника к уплате налога. Фактически можно сказать, что здесь возникла параллельная налоговая служба, дублирующая действия официальных налоговых органов в случае, если они не справляются со своими обязанностями.

В целом подобная деятельность на поселенческом уровне не поддается однозначной оценке. С одной стороны, она позволяет увеличивать налоговые поступления в местный бюджет, причем в отдельных случаях рост оказывается весьма значительным. Так, Восточное сельское поселение Хабаровского края удвоило поступления от поимущественных налогов, их доля в доходах местного бюджета по плану на 2007 г. составила почти 37%. В Парижском поселении Челябинской области налоговые и неналоговые доходы в 2006 г. в целом выросли более чем в два раза по сравнению с планом 2006 г. и почти в пять раз по сравнению с фактом 2005 г., также в основном за счет поимущественных налогов¹.

Однако, с другой стороны, сложившаяся нормативно-правовая и организационная система налогового администрирования не создает адекватных условий для участия администраций поселений в данном процессе. В результате происходит дублирование деятельности различных органов, нечетко определены сферы ответственности каждого из участников данного процесса и санкции за невыполнение своих функций, не организованы информационные потоки. Фактически муниципальные образования вынуждены дублировать деятельность налоговых органов, плохо справляющихся с администрированием местных налогов. В то же время часть соб-

¹ «Плюсы и минусы реформы местного самоуправления. Что нужно поселениям 21 века для устойчивого развития». Первые слушания Общественной палаты Челябинской области: Сборник материалов. Челябинск, февраль 2007 г. С. 43. При этом необходимо учитывать, что рост доходов по сравнению с фактом 2005 г. может объясняться не только собственными усилиями поселения, но и позитивным воздействием изменения налоговой базы по земельному налогу (переходом к кадастровой оценке).

ственных функций, в частности, доставку налоговых уведомлений, налоговые органы практически в приказном порядке перекалдывают на местные администрации.

Возможность реализации приоритетов муниципальной политики. Несмотря на то что объем доходов многих муниципальных образований поселенческого уровня недостаточен для полноценного решения вопросов местного значения, именно переход от сметного к бюджетному финансированию, создающий возможность маневрирования ресурсами, рассматривается руководителями поселений как одна из наиболее привлекательных характеристик муниципальной реформы. Причем приоритеты у муниципальных образований различны. Анализ бюджетов поселений позволяет выделить две сферы, в которых в основном концентрируются ресурсы поселенческих бюджетов — благоустройство и культура¹. Но соотношение между этими двумя статьями расходов существенно различаются в разных поселениях. Во многих случаях это является результатом сложившейся структуры затрат, но есть очевидные примеры, когда здесь реализуется сознательный выбор руководства поселения. Так, по информации главы Савинского сельского поселения Пермского края, расходы на благоустройство поселения по сравнению с периодом сметного финансирования увеличились более чем в пять раз. В других поселениях приоритетом является восстановление предоставления услуг социально-культурного характера, которые ранее не предоставлялись на данных территориях. Например, глава сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского края планирует за 2—3 года «поднять культуру», в которую до этого годами не вкладывались бюджетные средства.

В то же время в условиях, когда опыт поселений в формировании бюджетов невелик, и их реальная автономия в данной сфере существенно ограничена, в качестве средств, которыми поселение действительно может самостоятельно распоряжаться, в основном рассматриваются сверхплановые доходы. За их счет власти поселений решают наиболее неотложные проблемы (например, ремонт дороги, проведение водопровода, приобретение автогрейдера для очистки дорог и фонарей для уличного освещения), а также обеспечивают работы и услуги, имеющие наибольший демонстрационный эффект для жителей поселений: строят детские площадки, фонтаны и т. п.

Привлечение местного сообщества к решению вопросов местного значения и развитию муниципального образования. Элементы подобной политики наблюдаются во многих муниципальных образованиях: жители самостоятельно выполняют некоторые работы, например, участвуют в субботниках по очистке территории; вводится (в основном неформально) самообложение жителей, в организации местной жизни так или иначе участвуют местные предприниматели. Это содействует решению вопросов местного значения в поселении, однако не приводит к качественному изменению его ресурсной базы. Примеры более активной опоры на местное сообщество не столь распространены. Как показывает опыт, для превращения взаимодействия с местным сообществом в основу муниципальной политики нужна комбинация достаточно редко встречающихся условий, к которым можно отнести:

- наличие яркого муниципального лидера;
- высокий уровень образования руководства поселения;

¹ Хотя структура бюджета дает определенное представление о приоритетах муниципальной политики, необходимо учитывать, что на уровне многих поселений не все услуги финансируются за счет бюджетных средств. Так, в некоторых регионах значительный объем работ по благоустройству на уровне поселений выполняют местные предприниматели за счет собственных средств, и это не находит отражения в местном бюджете.

- наличие экономической базы и перспектив экономического развития;
- наличие структурированного местного сообщества с различными группами интересов.

При возникновении этих условий в поселении оказываются задействованы совершенно новые возможности, что может существенно повлиять на качество жизни в муниципальном образовании и возможности самореализации для местных жителей.

Приведем один из подобных примеров: Тополевское сельское поселение Хабаровского края. Поселение расположено на территории Хабаровского района, в непосредственной близости от г. Хабаровска. Состоит из трех населенных пунктов, численность населения — 7800 человек. Администрация поселения состоит из главы, 8 муниципальных служащих (включая 2 человека, исполняющих государственные полномочия) и 2 технических работников. Глава поселения имеет три высших образования. Предвыборная кампания проходила под лозунгом: «Мое село — мой дом родной!»

Стержнем, вокруг которого осуществлялась мобилизация местного сообщества, стал конкурс проектов, которые возможно было осуществить за счет грантов муниципальным образованиям в 2006 г. Предложение и отбор проектов осуществлялись с участием населения: в селе прошел гражданский форум, проводилось анкетирование. В результате из 15 предложений победило 4:

- детский городок «Счастливое детство»;
- клуб любителей народного творчества;
- громкоговорящее радио;
- клуб «Зубр» (здоровый образ жизни).

При этом средства, полученные за счет грантов, были достаточно ограниченными, значительная часть проектов была реализована за счет ресурсов местного сообщества. Так, при строительстве детского городка предприниматели обеспечили поставку труб и работу сварщика, заасфальтировали площадку. Менее профессиональные функции осуществляли сами жители: вкапывали столбы, окрашивали построенные объекты, высаживали цветы и деревья. Пенсионеры организовали выставку народного творчества. Два раза в неделю в селе работает громкоговорящее радио, организация работы осуществляется на общественных началах, к этому проекту активно привлекается молодежь.

В 2007 г. работа по получению грантов и мобилизации местного сообщества на реализацию проектов была продолжена. Всего в 2006—2007 гг. в поселение было привлечено 92 тыс. долларов на развитие села. В том числе:

- по программе «Гражданские инициативы на Дальнем Востоке» (реализовано 4 проекта) — 10 000 долл.;
- по программе «Сообщества и альянсы на муниципальном уровне» (реализовано 7 проектов) — 12 000 долл.;
- по программе «Фонд устойчивое развитие» (реализуются 4 проекта) — 70 000 долл.

Поселение также заняло первое место в конкурсе «Самое благоустроенное поселение Хабаровского края», второе место в конкурсе на лучшее муниципальное образование Российской Федерации. И в том, и в другом случае это послужило основанием для получения дополнительных финансовых средств.

При этом работа с местным сообществом не ограничивается реализацией финансируемых за счет грантов проектов. В поселении, наряду с традиционным Советом ветеранов, работает Совет молодежи при Совете депутатов, создан также Совет предпринимателей. Совет молодежи состоит из 10 человек в возрасте от 14 до 25 лет. На Совете рассматривалась программа муниципального образования в сфере молодежной политики. Молодежь также активно привлекается к делам местного сообщества: участвует в организации праздников, в благоустройстве территории (субботники, месячники по санитарной очистке, сами залили каток). Планируется также провести сход молодежи.

Особое внимание в поселении уделяется выстраиванию отношений с бизнес-сообществом. Работает Совет предпринимателей, проводится День предпринимателя. Подчеркивание ценности вклада предпринимателей в дела местного сообщества, судя по всему, является одним из базовых принципов муниципальной политики¹. Так, когда местные бизнесмены помогли до начала холодов восстановить крышу в Доме культуры, на его открытии после ремонта школьные хоры пели оду предпринимателям, глава поселения отметила роль каждого из спонсоров в решении общей задачи.

Причем на первоначальных этапах взаимодействие с бизнес-сообществом было достаточно конфликтным. Однако по мере того, как стало ясно, что политика нового главы поселения способствует формированию позитивного имиджа территории, контакты стали более плодотворными. Дело в том, что территория поселения привлекательна для коттеджной застройки, и значительная часть интересов предпринимателей связана именно с этим направлением деятельности. Заинтересованность главы в благоустройстве поселения и повышении качества муниципальных услуг находится в русле данных интересов, способствуя формированию позитивного имиджа территории, тем самым возникают предпосылки для взаимовыгодного сотрудничества. Очередной совместный проект уже является достаточно масштабным — строительство очистных сооружений.

Обращает на себя внимание, что с опорой на местное сообщество решались те вопросы, которые не находили понимания у властей муниципального района. Так, район отказался выделить средства на ремонт Дома культуры, когда перед зимними холодами в нем рухнула крыша, утверждая, что такая ситуация типична для всех поселений. Также район не поддержал и проект строительства очистных сооружений.

Тем не менее следует признать, что распространение позитивных последствий муниципальной реформы оказывается достаточно ограниченным по следующим причинам:

- 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. Общее число подобных муниципалитетов относительно невелико, хотя со временем, по мере накопления управленческого опыта вновь созданными поселениями, возможности распространения лучшей практики могут несколько возрасти;
- механизмы распространения лучшей практики фактически не работают не только по причине необходимости благоприятных условий для ее внедрения, но и при наличии у органов местного самоуправления потенциала восприятия новых подходов к организации деятельности муниципальных образований. Институциональные рамки данного процесса оказались не сформированными ни на уровне органов власти, ни в рамках самоорганизации муниципальных образований;
- федеральное законодательство не создает необходимых условий для внедрения лучших практик. Более того, в значительной части они реализуются в таких формах, которые нельзя признать безупречными с правовой точки зрения (примеры чего уже приводились выше).

¹ Подобная практика значительно отличается от другой существующей модели взаимодействия с бизнес-сообществом, приближающейся к муниципальному рэкету, когда вклад в решение вопросов местного значения является условием для занятия бизнесом в поселении: без этого не выделяется земля, не решаются административные вопросы и т. п.

35.4.2. Наиболее сложные вопросы муниципальной реформы

В то же время, как уже отмечалось выше, в рамках муниципальной реформы были созданы определенные институциональные механизмы, способствующие обострению существовавших в организации местного самоуправления проблем. Причем, в отличие от краткосрочных трудностей, связанных с недостаточной подготовкой кадров, нечетким разграничением вопросов местного значения и т. п., эти проблемы не исчезнут сами по себе с течением времени и не могут быть разрешены простыми административными усилиями по продвижению реформы. Обратимся теперь именно к подобным последствиям муниципальной реформы.

Трудности управления пространственным развитием. Многие проблемы функционирования и развития муниципальных образований в условиях муниципальной реформы возникли в результате того, что жесткую модель организации функционирования местных властей, имеющую очень низкий адаптивный потенциал, пытались наложить на отличающиеся высоким динамизмом изменения в системе расселения. В результате предложенная схема не позволяет справляться ни с проблемами активно развивающихся территорий; ни с вызовами, характерными для территорий, где свертывается экономическая активность и вымывается население (в дальнейшем будем называть их сжимающимися); ни с еще более серьезными трудностями территорий, находящихся в состоянии реструктуризации и меняющих свою экономическую специализацию.

Однако в такой общей, акцентирующей суть, форме эта проблема не получила общественного звучания. Обычно рассматриваются ее отдельные частные последствия: недостаточность у муниципальных образований финансовых ресурсов, необходимость объединения территорий с целью координации их развития либо снижения их расходов и т. п. Вопросы управления пространственным развитием как одно из важнейших направлений региональной политики и его взаимосвязь с проблематикой муниципальной реформы не стали предметом специального обсуждения. Между тем найти решение проблем пространственного развития в рамках предусмотренного муниципальной реформой инструментария является достаточно сложной, не всегда решаемой задачей. Это видно и на примере тех частных вопросов, которые обычно рассматриваются в данном контексте.

В общественном сознании центральной проблемой муниципальной реформы на настоящий момент выступает необходимость повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований. Именно этой проблеме посвящено большинство происходящих на разных уровнях дискуссий о перспективах полномасштабной реализации муниципальной реформы по окончании переходного периода, поиск путей ее решения во многом составляет суть региональной политики в данной сфере. Для ее решения предлагаются как собственно финансовые инструменты, так и другие предусмотренные реформой механизмы, в частности в сфере изменения территориальной структуры.

Между тем в подобном виде проблема выглядит нерешаемой, поскольку различные территории объективно заинтересованы в развитии абсолютно разных механизмов в данной сфере. Растущие муниципальные образования в первую очередь стремятся к большей финансовой автономии (дополнительные налоговые доходы, более стабильные условия их закрепления), в то время как сжимающиеся нацелены на получение хотя бы минимального гарантированного финансирования тех полномочий, которые им приходится выполнять (минимальные социальные стандарты, гарантированные нормативы финансирования расходов и т. п.). И хотя субъектив-

ные позиции различных членов муниципального сообщества не всегда совпадают с этими объективными интересами, большинство предложений в данной сфере включает в себя и те и другие подходы. Поскольку идеологически они противоречат друг другу и плохо сочетаются в рамках единой системы, любые изменения в системе муниципальных финансов оказываются заблокированными.

Аналогична ситуация и с территориальными преобразованиями. В условиях закрепленного в Федеральном законе № 131-ФЗ требования о том, что вся территория, за исключением отнесенной к межселенной, должна быть покрыта муниципальными образованиями поселенческого уровня, механическое объединение поселений вряд ли может обеспечить радикальное решение проблемы их финансовой обеспеченности. Не очевидно, что и объединение активно развивающихся муниципалитетов способно дать позитивный эффект: в краткосрочном плане подобное объединение всегда сопровождается острыми конфликтами и длительным периодом управленческой дезорганизации, а в долгосрочном — способствует замене реальной конкуренции территорий за население и инвестиции административной конкуренцией — отстаиванием своих интересов в рамках вновь созданной административной структуры. А для этого реальные достижения требуются далеко не всегда. В то же время ослабление федеральных гарантий местного самоуправления в данной сфере, состоящих в учете мнения населения при проведении любых территориальных преобразований, как уже отмечалось выше, может привести к субъективизму и политической обусловленности трансформаций территориальной структуры. Тем самым масштабные процессы объединения муниципалитетов, идея которых все более активно продвигается субъектами Федерации, вряд ли способны решить как вопросы финансовой обеспеченности, так и межтерриториальной координации муниципальных образований.

Более тонкие подходы к решению данных проблем в российских регионах — большая редкость. Среди них можно особо отметить опыт Пермского края, достаточно широко использующего подушевое выделение межбюджетных трансфертов, что создает стимулы для объединения муниципальных образований с низкой численностью населения.

Оценивая сложившуюся ситуацию в целом, приходится констатировать, что принятые в рамках муниципальной реформы жесткие подходы к регулированию территориальной организации, компетенции муниципальных образований и организации их финансирования поставили практически непреодолимые барьеры на пути оптимального управления пространственным развитием в субъектах Федерации. Судя по всему, радикально в существующих институциональных условиях проблема решена быть не может, в первую очередь по причине механического создания поселенческих муниципалитетов практически на всей территории страны, а не только в тех местах, где реально существует местное сообщество и концентрируется человеческий капитал, необходимый для осуществления самоуправления. Тем не менее некоторые меры для смягчения существующих проблем могут быть приняты на региональном уровне. В частности, надлежит:

- признать необходимость управления пространственным развитием и объективные отличия в механизмах регулирования между развивающимися, сжимающимися и реструктуризирующимися территориями;
- использовать различные инструменты межбюджетных отношений применительно к различным территориям: давать возможности для самофинансирования территориям с высоким уровнем развития (устанавливая единые нормативы налоговых отчислений) и активно развивающимся (устанавливая индивидуальные нормативы в счет финансовой помощи на среднесрочную

перспективу¹), применять механизмы целевого софинансирования отдельных направлений расходов в первую очередь по отношению к депрессивным и сжимающимся территориям с незначительным экономическим потенциалом;

- создавать для сжимающихся территорий стимулы и условия к поиску новой экономической специализации, т. е. для превращения их в территории реструктуризирующиеся, активно использовать применительно к данным территориям механизмы программного и проектного финансирования (в том числе в условиях распределения средств на конкурсной основе);
- использовать механизмы стимулирования добровольного изменения территориальной организации местного самоуправления, не пытаясь решать данные вопросы административными методами;
- отрабатывать модели межмуниципального сотрудничества, в том числе с участием региональной власти, для согласования политики и координации деятельности отдельных территорий в целях их ускоренного развития и предотвращения диспропорций и рассогласований, способных осложнить данный процесс.

Конфликтность двухуровневой модели управления муниципальными образованиями. Еще до начала муниципальной реформы на основе международного опыта можно было предположить, что в рамках двухуровневой территориальной организации местного самоуправления с высокой вероятностью возникнут острые конфликты между местной властью на уровне муниципального района и поселения². Данный прогноз полностью оправдался. Более того, несмотря на содержащийся в федеральном законодательстве тезис о том, что органы местного самоуправления поселений не подчиняются власти муниципального района, на практике районы получили достаточно много рычагов административного давления на поселения. К ним можно отнести:

- возможности принуждения поселений к заключению соглашений о передаче полномочий;
- возможности использовать усиливающееся дублирование вопросов местного значения муниципальных районов и поселений для регулирования компетенции органов местного самоуправления поселений и объема передаваемого им имущества;
- наличие финансовых рычагов, поскольку в подавляющем большинстве регионов вопросы предоставления финансовой помощи поселениям были переданы на районный уровень.

В этих условиях значительная часть органов местного самоуправления поселений, в первую очередь не самых сильных, лишилась возможностей оказывать какое-либо существенное влияние на организацию жизнедеятельности поселений, что в ряде случаев привело к катастрофическому падению их престижа. Что же касается тех поселений, где имелась достаточная материальная база, финансовый

¹ Достаточно широкие возможности применения данного подхода были установлены на переходный период, перспективы его продления за рамки переходного периода пока окончательно не определены.

² Некоторые международные эксперты уже достаточно давно пришли к выводу, что «двухуровневые системы являются наиболее конфликтной системой местного управления и в настоящее время негативно оцениваются многими официальными лицами и специалистами по местному управлению» (*Bish R.* «Regional District Review — 1999: Issues and Interjurisdictional Comparisons», a paper prepared for Local Government Institute, Victoria, September 1999. P. 6). Это связано с тем, что наличие двух властей на одной территории «ведет к постоянным спорам, неэффективности процесса принятия решений и затягиванию реализации политики» (*Kitchen H.* «Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada». Canadian Tax Foundation, Toronto, 2002. P. 312).

и кадровый потенциал, то здесь конфликтность отношений с районом выступила на первый план. Особенно обострились данные проблемы применительно к районным центрам, т. е. тем поселениям, где физически находится и районная, и поселенческая власть, где возникают наиболее сильные пересечения полномочий, и где районный центр (в случае, когда им является городское поселение) может претендовать на статус городского округа.

Наиболее острый конфликт возникает в том случае, когда и районная, и поселенческая власть избирается на основе всеобщих выборов на одной и той же территории. Вне зависимости от формального разграничения полномочий, в этой ситуации обе власти конкурируют между собой за популярность и поддержку населения, что оказывает существенное негативное влияние на организацию процесса управления. В связи с этим все большее распространение получает идея перехода от модели всеобщих выборов представительного органа муниципального района к модели его формирования на основе делегирования глав и депутатов поселений. На настоящий момент распространенность подобной модели невелика, однако она получает все большую поддержку в регионах.

Изучение конкретных примеров использования модели делегирования при формировании представительного органа муниципального района¹ показало, что часть проблем, судя по всему, в этом случае находит свое решение. Так, снижается конфликтность отношений поселенческой и районной власти, возрастает подотчетность районных властей населению, улучшается информационное взаимодействие двух уровней муниципальной власти. В то же время при функционировании представительного органа, сформированного на основе делегирования, неизбежно возникает проблема внутреннего конфликта глав и депутатов поселений, входящих в состав представительного органа муниципального района, в ситуации, когда между интересами района и поселения существует объективное противоречие. Двойственность и неопределенность мотивации в подобных условиях в принципе может серьезно осложнить функционирование созданного на основе делегирования представительного органа. Кроме того, отказ от механизма прямых выборов повышает вероятность попыток манипулирования процессом делегирования со стороны различных групп интересов, стремящихся провести в представительный орган муниципального района «нужных людей». Есть и вопросы более технического характера, связанные с равным представительством поселений в представительном органе вне зависимости от их размера и численности населения, что воспринимается как ущемление прав крупных муниципальных образований и делает их противниками данной модели.

В целом можно предположить, что подобный переход, возможно, несколько смягчив существующие конфликты либо трансформировав их в другую форму (интересы тех же районных центров в такой ситуации могут ущемляться равной нормой представительства, что создаст дополнительную базу для конфликтов), не даст возможности радикального решения проблемы взаимодействия двух уровней муниципальной власти². В то же время концептуально более интересным подходом было

¹ Подобное исследование было проведено Лабораторией проблем муниципального развития ИЭПП в 2008 г. в Республике Карелия.

² Необходимо отметить, что в международном экспертном сообществе нет однозначной поддержки данной модели. Подчеркивается, что власть на верхнем уровне муниципального управления должна быть непосредственно подотчетна населению, и взаимоотношения с ней электората не должны опосредоваться представительными органами муниципалитетов нижнего уровня (Kitchen H. «Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada». P. 310). Дополнительные аргументы против модели формирования представительного органа на основе делегирования сводятся к отсутствию в этой ситуации субъекта, выражающего общие интересы муниципалитета

бы рассмотрение перехода к модели формирования представительного органа муниципального района на основе делегирования как промежуточного этапа к отказу от фиксированной компетенции органов местного самоуправления районного уровня.

Подобная модель предполагает закрепление всего набора вопросов местного значения за органами местного самоуправления поселений. В то же время районный уровень муниципальной власти продолжает существовать, имеет минимальный набор собственных вопросов местного значения и в основном сосредотачивается на исполнении тех полномочий, которые на добровольной основе передаются ему муниципальными образованиями нижнего уровня вместе с соответствующими финансовыми ресурсами. Это позволяет во многом преодолеть конфликтность отношений между двумя уровнями муниципальных образований, а также дифференцировать компетенцию органов местного самоуправления поселений в зависимости от их реальной способности к решению вопросов местного значения и особенностей системы расселения.

На последнем вопросе хотелось бы остановиться особо. Идеология муниципальной реформы предполагала жесткое разделение вопросов местного значения между поселенческим и районным уровнем. В дальнейшем данное положение подверглось глубокой эрозии. Причем необходимо отметить, что для этого были не только субъективные, но и объективные основания.

Дело в том, что оптимальное разделение функций между двумя уровнями муниципальной власти не является раз и навсегда данным, но зависит от многочисленных конкретных обстоятельств. Так, при прочих равных условиях, в густонаселенной местности, где жители могут пользоваться услугами не только своего, но и соседних поселений, а большие расстояния не препятствуют получению экономии на масштабе при предоставлении муниципальных услуг, есть объективные основания для централизации на верхнем уровне управления гораздо большего объема полномочий, чем в условиях низкой плотности населения и малозаселенности территории. В рамках муниципальной реформы эта проблема приобрела наиболее активное звучание на примере услуг по сбору, вывозу и утилизации отходов.

Данная сфера рассматривается как классическая с точки зрения демонстрации различной роли эффекта масштаба при организации предоставления услуг. Считается, что сбор и вывоз мусора может вполне эффективно осуществляться децентрализованно, в рамках небольших организаций, обслуживающих локальные рынки. Данная сфера является конкурентной и не обладает явно выраженной экономией на масштабе. Что касается процессов утилизации, то они требуют высокого технологического оснащения, учета экологических последствий данной деятельности. Тем самым здесь совершенно другие требования к масштабам предоставления услуг.

Российское законодательство о местном самоуправлении адекватно отразило рассмотренный подход к данному вопросу, закрепив за поселениями организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а за муниципальными районами — организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Однако на территориях с низкой плотностью населения выяснилось, что данная логика не работает. В условиях, когда транспортное плечо до свалки (полигона) составляет несколько десятков километров, вывоз мусора к официально установленным местам утилиза-

верхнего уровня, не сводимые к интересам муниципалитетов нижнего уровня; неосведомленности электората о позиции кандидатов на выборные должности в муниципалитетах нижнего уровня применительно к проблемам муниципалитета верхнего уровня, а также повышению роли бюрократии в рамках данной модели. Эксперты отмечают, что в этой ситуации депутаты «оказываются чересчур сосредоточены на интересах муниципалитетов нижнего уровня» (Tindal, Tindal «Local Government in Canada». Ontario: Nelson, 2004. P. 150).

ции оказывается экономически неоправданным. При этом органы местного самоуправления муниципального района не имеют никаких стимулов к учету интересов поселений в данном вопросе¹: все дополнительные затраты на компенсацию нерациональных транспортных расходов должны осуществляться за счет бюджетов поселений либо местных жителей. В результате в лучшем случае поселения создают свои свалки, за которыми не осуществляется никакого официального контроля, а в худшем — мусор выбрасывается вообще в не предназначенных для этого местах: в лесных массивах, на обочинах автомобильных дорог и т. п.

Подобного рода примеры ярко демонстрируют преимущества модели, в рамках которой разграничение полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов может варьироваться в широких пределах. Очевидно, что в условиях отсутствия собственной компетенции муниципального района и добровольности делегирования ему полномочий с поселенческого уровня те поселения, которые находятся в пределах транспортной доступности от полигона для утилизации твердых бытовых отходов, заключили бы соглашение на утилизацию мусора и бытовых отходов с муниципальным районом. Те же поселения, для которых транспортное плечо делает подобное решение неоптимальным, либо предпочли бы создание собственных полигонов; либо, объединив усилия и ресурсы близлежащих муниципальных образований, делегировали бы району строительство нового полигона; либо, наконец, сами создали бы новую межмуниципальную свалку. Причем, на любом из этих уровней могло бы начаться использование новых, более современных технологий утилизации отходов.

Безусловно, превращение муниципального района из уровня власти, обладающего собственной компетенцией, фактически в форум для организации межмуниципального сотрудничества не решит всех вопросов в данной сфере и, более того, неизбежно приведет к появлению новых трудностей. Процесс достижения договоренностей между муниципальными образованиями достаточно сложен, требует значительного дополнительного объема времени и усилий, далеко не всегда полностью определяется объективными факторами и интересами и не во всех случаях приводит к позитивному результату. Поэтому определенные потери в эффективности неизбежны и при такой модели. Тем не менее она позволяет решать проблемы, в принципе не решаемые при других подходах к организации муниципальной власти; снимать конфликты, связанные с единообразным разграничением полномочий, и учитывать особенности муниципальных образований при организации муниципального управления. Международный опыт также подтверждает возможность взаимодействия муниципальных образований в рамках подобного подхода. Наиболее известный пример практического воплощения данной модели — канадская провинция Британская Колумбия. Не очевидно, что эта модель, во многом не согласующаяся с традиционными подходами к муниципальному управлению, сложившимися в России, может получить всеобщее распространение. Однако представляется необходимым дать возможности для ее внедрения и экспериментальной проверки.

Несформированность подходов к управлению городским развитием. Как уже указывалось выше, городская проблематика в ходе реформы не играла особой роли. Интересы развития городов во многом были принесены в жертву стремлению регионов к политическому доминированию в региональных столицах. В законодательстве Российской Федерации также отсутствует понятие городской агломерации. Однако

¹ Далеко не все муниципальные районы вообще имеют санкционированные свалки, но это уже другая проблема, не рассматриваемая в данной работе.

с весны 2007 г. данная проблематика все более активно ставится на повестку дня. Непосредственный толчок активизации дискуссий в этой сфере был дан Министерством регионального развития, которое анонсировало создание городских агломеративных центров с многомиллионным населением как одно из стратегических направлений пространственного развития российских территорий, позволяющее создать опорный каркас системы управления и модернизации экономики страны. В качестве приоритетных проектов рассматривались «Большой Ростов» (объединение Ростова-на-Дону, Новочеркаска, Таганрога, Аксая, Батайска, Азова), агломерации «Иркутск—Ангарск—Шелехов», «Владивосток—Находка—Уссурийск—Артем», «Самара—Тольятти», «Томск—Северск» и некоторые другие.

При отсутствии в России теоретических наработок и практического опыта в данной сфере, в различных регионах осуществлялись попытки реализации разных моделей управления агломерациями.

Наиболее жесткий подход, связанный с полным слиянием входящих в агломерацию муниципальных образований, попытались реализовать власти Чувашской Республики. Была выдвинута инициатива об объединении городов Чебоксары и Новочебоксарск, которые находятся на расстоянии 15 км друг от друга, и части Чебоксарского района. Однако, как уже отмечалось выше, она не нашла поддержки у населения, и агломерационное слияние не состоялось.

Большая неопределенность организационных форм агломерирования была характерна для агломерационного проекта «Иркутск—Ангарск—Шелехов», хотя в целом и здесь господствовала идеология «вертикального» построения агломерации по инициативе областной власти. В целом в 2007 г. его можно отнести к наиболее активно развивающимся проектам в данной сфере. С привлечением экспертов здесь были определены границы агломерации. Началась проработка конкретных проектов, позволяющих обеспечить динамичное развитие агломерации, в таких сферах, как транспорт, водоснабжение, утилизация твердых бытовых отходов. Обсуждались 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 судьба и этого проекта оказалась достаточно драматичной. В ходе муниципальных выборов были переизбраны власти городов Ангарска и Шелехова, активно поддерживавшие данный процесс. Смена региональной власти понизила значимость проекта агломерации, продемонстрировав его высокую зависимость от политических факторов. Более глубокая проработка ряда конкретных проектов выявила невозможность их реализации в той форме, которая была предусмотрена проектом агломерации. Дальнейшая судьба агломерационного проекта «Иркутск—Ангарск—Шелехов» на настоящий момент неясна.

Наконец, стали развиваться и процессы агломерирования более естественного характера, основанные на объективных, естественно сложившихся связях между различными территориями. Организационным механизмом агломерирования в данном случае выступает межмуниципальное сотрудничество и кооперация в различных формах. Подобные процессы стали происходить в рамках Челябинской агломерации. Было организовано взаимодействие города с пригородными муниципалитетами по вопросам производства и сбыта сельскохозяйственной продукции. Прорабатывались 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 являлось согласование генеральных планов развития муниципальных образований.

Однако и в данном случае при реализации проекта возникли серьезные трудности, связанные в первую очередь с несогласованностью действия городской и областной власти в этом вопросе и определенной конкуренцией между областным центром и субъектом Федерации за лидерство в данном проекте. На региональном уровне было принято решение о создании агломерационного округа с включением в него г. Челябинска. Практическая работа по межмуниципальному сотрудничеству была приостановлена.

Таким образом, на настоящий момент преобразования в данной сфере оказались как бы на распутье. Одним из возможных векторов движения является активизация горизонтальных форм межмуниципального сотрудничества, что, как показала практика, возможно лишь в условиях поддержки власти субъекта Федерации и его непосредственного участия в работе координационных органов. Однако анализ хода муниципальной реформы позволяет предположить, что гораздо более вероятен другой сценарий: проблематика агломераций будет использована для усиления централизации в сфере муниципального управления, сдвига политического баланса между органами местного самоуправления крупных городов и региональными властями в пользу последних. В этом случае интересы предотвращения политической конкуренции на региональном уровне (которая продолжает существовать и в условиях отсутствия прямых выборов и в которой мэр крупнейшего города выступает наиболее естественным соперником губернатора) по-прежнему будут преобладать над потребностями комплексного городского развития, что неизбежно будет препятствовать реализации инновационного сценария развития даже в условиях крупных городов, где его практическое воплощение наиболее вероятно.

* * *

Завершение переходного периода муниципальной реформы — хороший повод к подведению итогов и оценке результатов муниципальной реформы, достигнутых к концу 2008 г. Если вернуться к идеологическим основам проводимых преобразований, можно сделать вывод, что из четырех концептуальных направлений, заложенных в первоначальном варианте реформы, большинство так и не было реализовано. Вместо четкого разграничения полномочий — все усиливающееся дублирование и хаотическое смешение компетенции различных уровней власти. При формальном приближении местной власти к жителям — фактически полное бесправие этой власти и ее неспособность влиять на организацию жизнедеятельности населения, что приводит к ее дискредитации и незаинтересованности в ее поддержке (низкая явка на последние муниципальные выборы, все большие сложности с поиском желающих избираться в органы местного самоуправления — наглядное тому доказательство). Фиаско потерпели и попытки усилить финансовую автономию муниципальных образований: в подавляющем большинстве муниципалитетов она чрезвычайно ограничена, а недовольство механизмами финансирования органов местного самоуправления не меньше, чем до муниципальной реформы. И только тенденция к централизации и встраиванию местного самоуправления в вертикаль власти успешно реализуется во все более полном объеме. И с этой точки зрения муниципальная реформа вполне может рассматриваться как зеркало современных тенденций в развитии страны.

ЭКОНОМИКА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА
Очерки экономической политики посткоммунистической России.
Экономический рост
2000—2007

Заказное издание

Гл. редактор *Н.Г. Главацкая*
Редактор *К.Ю. Мезенцева*
Художник *В.П. Коршунов*
Компьютерная подготовка
оригинал-макета *А.В. Жилкин*
Корректоры *Л.Н. Макарова, Ф.Н. Морозова*

Подписано в печать 20.10.2008 г. Формат 70×100 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура «Ньютон». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 107,9. Тираж 1500 экз.
Заказ № . Изд. № 172.

Издательство «Дело» Академии народного хозяйства при Правительстве РФ
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий отдел — тел.: 433-2510, 433-2502
com@anx.ru
www.anx.ru

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»»
105005, Москва, ул. Фридриха Энгельса, 46

ISBN 978-5-7749-0544-7



9 785774 905447