

## Об Институте

**Институт экономики переходного периода /ИЭПП/** – независимая некоммерческая научно-исследовательская организация. В числе институциональных учредителей ИЭПП – **Академия народного хозяйства** при Правительстве Российской Федерации, **CASE** /Центр социально-экономических исследований/ (Варшава, Польша) и **OFCE** /Французский институт экономической конъюнктуры/ (Париж, Франция).

Институт проводит как теоретические, так и прикладные исследования в области экономики, оказывает консультации органам государственной власти Российской Федерации различного уровня по таким вопросам, как проблемы экономического роста в переходных экономиках, государственные финансы, денежно-кредитная и курсовая политика, политика в области приватизации, корпоративные финансы, реструктуризация и институциональная реформа. Политико-экономические исследования ИЭПП высоко оцениваются в различных правительственных структурах. По всем названным направлениям Институт имеет и вырабатывает собственную позицию, которую активно отстаивает. Институт осуществляет различные проекты для Всемирного банка, МВФ и ОЭСР, оказывает консалтинговые услуги крупнейшим российским частным компаниям.

Руководство текущей деятельностью Института осуществляет Совет директоров ИЭПП во главе с д.э.н., проф. **Егором Гайдаром**.

В составе ИЭПП 10 научных подразделений, которые объединены в 4 направления: макроэкономики, социально-экономических исследований, реальной экономики и политэкономии. Стратегию научных исследований в Институте определяет его директор **Е. Гайдар**, а общий контроль над проведением исследований осуществляет академик РАН **Р. Энтов**. Д.э.н. **С. Синельников-Мурылев** возглавляет направление макроэкономики и руководит исследованиями в области бюджетной и монетарной политики, финансов и кредита. Д.э.н. **А. Радыгин** руководит подразделением корпоративного управления и прав собственности. Д.э.н. **Е. Серова** возглавляет направление по изучению реального сектора экономики, который проводит исследования макроструктуры реального сектора российской экономики, основных тенденций в области аграрной политики, земельных отношений и аграрных реформ. Д.э.н. **В. Мау** возглавляет направление политэкономии.

Среди сотрудников Института 1 действительный член Российской Академии наук, 11 докторов наук, 25 кандидатов экономических наук.

*Более подробная информация о деятельности Института на [www.iet.ru](http://www.iet.ru)*

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА  
В 2005 ГОДУ**

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*(Выпуск 27)*

**Москва  
март 2006**

УДК 33(470+571)"2005"  
ББК 65.9(2Рос)  
Р76

Агентство СІР РГБ

**Институт экономики переходного периода (основан в 1992 г.)**

**Директор: Е.Т. Гайдар**

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

***Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы.  
(Выпуск 27) – М.: ИЭПП, 2006. С. 646***

ISBN 5-93255-182-8

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2005 г. В работе четыре крупных раздела, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический фон; денежно-кредитная и бюджетная сферы; реальный сектор экономики; институциональные и микроэкономические проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

***Russian economy in 2005. Trends and outlooks.***

***(Issue 27)***

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2005. The paper contains four big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political background; the monetary and credit and financial spheres; the real sector; institutional and microeconomic challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

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

УДК 33(470+571)"2005"  
ББК 65.9(2Рос)  
Р76

ISBN 5-93255-182-8

© Институт экономики переходного периода, 2006

**Авторский коллектив:**

- раздел 1.1* – В. Мау;  
*раздел 2.1.1, 2.1.2, 2.1.4* – С. Дробышевский, П. Трунин;  
*раздел 2.1.3* – П. Трунин;  
*раздел 2.1.5* – С. Дробышевский, П. Кадочников,  
С. Синельников-Мурылев;  
*раздел 2.2* – Д. Полевой;  
*раздел 2.3* – В. Назаров, И. Трунин;  
*раздел 2.4.1, 2.4.3* – Д. Полевой;  
*раздел 2.4.2* – А. Шадрин;  
*раздел 3.1.1, 3.1.2* – О. Изряднова;  
*раздел 3.1.3* – Ю. Бобылев, О. Изряднова;  
*раздел 3.2* – С. Цухло;  
*раздел 3.3.1* – О. Изряднова;  
*раздел 3.3.2* – О. Изряднова, Е. Илюхина;  
*раздел 3.4* – Н. Карлова, П. Мокшина, Е. Серова, Т. Тихонова,  
О. Шик;  
*раздел 3.5* – И. Дежина;  
*раздел 3.6* – И. Рождественская, С. Шишкин;  
*раздел 3.7* – Н. Воловик, С. Приходько;  
*раздел 3.8* – В. Зацепин, А. Лебедева, В. Цымбал;  
*раздел 4.1* – А. Радыгин;  
*раздел 4.2* – А. Радыгин, Н. Шмелева;  
*раздел 4.3* – Г. Мальгинов;  
*раздел 4.4.* – Г. Мальгинов, А. Радыгин;  
*раздел 4.5* – А. Радыгин, Н. Шмелева;  
*раздел 4.6* – А. Абрамов;  
*раздел 4.7* – А. Сизов;  
*раздел 4.8.1* – О. Соколова;  
*раздел 4.8.2, 4.8.3* – А. Сизов;  
*раздел 4.9* – Г. Мальгинов, Г. Стерник;  
*раздел 4.10* – Л. Михайлов, Л. Сычева;  
*раздел 4.11* – Н. Миронова, И. Стародубровская;  
*приложение 1* – Л. Анисимова, И. Толмачева;  
*приложение 2* – Е. Шкребела;  
*приложение 3* – Т. Малинина;  
*приложение 4* – И. Соколов





## Содержание

<b>Раздел 1. Социально-политический фон</b> .....	9
1.1. Экономическая политика 2005 года: определение приоритетов .....	9
1.1.1. Основные итоги.....	9
1.1.2. Экономический рост: дискуссии и политика .....	14
1.1.3. Модели социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу .....	29
1.1.4. Тенденции и вызовы социально- экономического развития.....	35
<b>Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы</b> .....	40
2.1. Денежно-кредитная политика .....	40
2.1.1. Денежный рынок .....	40
2.1.2. Инфляционные процессы .....	44
2.1.3. Состояние платежного баланса .....	50
2.1.4. Основные мероприятия ЦБ РФ в области денежно-кредитной политики .....	55
2.1.5. Долгосрочные проблемы денежной и курсовой политики .....	57
2.2. Государственный бюджет .....	64
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы в 2005 г. ....	64
2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ .....	65
2.2.3. Расходы бюджетной системы .....	69
2.2.4. Федеральный бюджет на 2006 г. ....	72
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы .....	81
2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня .....	83
2.3.2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей .....	92
2.3.3. Методика распределения субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов между субъектами Российской Федерации на 2006 г. ....	108
2.3.4. Методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и на обеспечение мер социальной поддержки для лиц,	

награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России», на 2006 г. ....	111
2.3.5. Применение новой методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации .....	111
2.3.6. Влияние новой системы выборов глав субъектов РФ на межбюджетные отношения .....	115
2.4. Российские финансовые рынки.....	127
2.4.1. Рынок государственного долга .....	127
2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований.....	136
2.4.3. Фондовый рынок .....	150

<b>Раздел 3. Реальный сектор экономики</b> .....	176
3.1. Макроструктура производства.....	176
3.1.1. Тенденции и факторы изменения конечного спроса .....	176
3.1.2. Особенности формирования ВВП по доходам .....	188
3.1.3. Динамика и структура производства ВВП.....	194
3.2. Конъюнктура промышленности .....	225
3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию .....	225
3.2.2. Оценка предприятиями платежеспособного спроса.....	229
3.2.3. Ограничения промышленного роста.....	234
3.2.4. Динамика конкурентных отношений в российской промышленности .....	242
3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики .....	247
3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал .....	247
3.3.2. Движение иностранных инвестиций в российской экономике .....	257
3.4. Основные тенденции в развитии агропродовольственного сектора .....	266
3.4.1. Динамика роста и ее факторы .....	266
3.4.2. Финансовое положение сельского хозяйства .....	270
3.4.3. Новое во внутренней агропродовольственной политике .....	272
3.4.4. Некоторые тенденции на агропродовольственных рынках: рынок мяса .....	283
3.4.5. Внешняя агропродовольственная торговля .....	289
3.5. Состояние сферы исследований и разработок.....	298
3.5.1. Стратегические ориентиры для сферы науки и инноваций .....	298
3.5.2. Реформа государственного сектора науки .....	301
3.5.3. Изменение принципов государственного финансирования исследований и разработок.....	313



3.5.4. Зарубежное финансирование российской науки .....	316
3.5.5. Решение кадровых проблем науки .....	318
3.5.6. Частные компании в национальной инновационной системе .....	320
3.5.7. Проблема прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств .....	323
3.5.8. Формирование новой инновационной инфраструктуры .....	324
3.5.9. Новые программы и венчурные фонды финансирования инноваций .....	331
3.6. Отрасли социально-культурной сферы .....	336
3.6.1. Здравоохранение .....	336
3.6.2. Образование .....	349
3.7. Внешнеэкономическая деятельность .....	362
3.7.1. Внешнеторговый оборот .....	362
3.7.2. Конъюнктура мирового рынка .....	364
3.7.3. Экспорт .....	365
3.7.4. Импорт .....	370
3.7.5. Географическая структура внешней торговли .....	372
3.7.6. Регулирование внешней торговли .....	374
3.7.7. Переговоры по присоединению России к ВТО .....	379
3.8. Военная экономика и военная безопасность России .....	383
3.8.1. Военная политика и военно-экономическая деятельность в 2005 г. ....	383
3.8.2. Военные расходы федерального бюджета в 2005 г. ....	391
3.8.3. Актуальные проблемы военной экономики России в современный период .....	401

#### **Раздел 4. Институциональные**

<b>и микроэкономические проблемы</b> .....	404
4.1. Противоречивый институциональный фон .....	404
4.2. Политика в сфере имущественных отношений .....	408
4.3. Государственный сектор: масштабы, новации регулирующего, факторы динамики .....	423
4.3.1. Масштабы сектора, его составные части и основные характеристики .....	423
4.3.2. Основные изменения в нормативно- правовой базе .....	430
4.3.3. Основные факторы, влиявшие на развитие государственного сектора .....	436
4.4. Имущественная экспансия государства: новый этап .....	445
4.4.1. Государство на рынке корпоративного контроля .....	445
4.4.2. Мотивы экспансии: попытка интерпретации .....	456
4.4.3. Перспективы и последствия .....	461

4.5. Новации корпоративного управления: нестабильный спрос .....	468
4.6. Российский фондовый рынок в 2005 году: успех или рост «мыльного пузыря»? .....	475
4.7. Слияния и поглощения: динамика, факторы, отраслевые особенности .....	492
4.8. Некоторые новации государственного регулирования .....	499
4.8.1. Развитие современного законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации .....	499
4.8.2. Враждебные поглощения как объект государственного регулирования: некоторые законодательные новации .....	511
4.8.3. Проблемы законодательного регулирования конкуренции и монополистической деятельности на товарных и финансовых рынках .....	521
4.9. Рынок жилья Московского региона .....	527
4.9.1. Вторичный рынок жилья .....	528
4.9.2. Первичный рынок жилья .....	532
4.9.3. Жилье в ряду приоритетных национальных программ .....	539
4.9.4. Развитие ипотеки .....	543
4.9.5. Перспективы развития рынка недвижимости .....	548
4.10. Эффективность банковских операций в 2005 г. ....	551
4.11. Проблемы внедрения муниципальной реформы .....	558
4.11.1. Общая характеристика хода реформы в 2005 г. ....	558
4.11.2. Эволюционный этап проведения реформы .....	560
4.11.3. Трудности реализации муниципальной реформы .....	564
4.11.4. Борьба за реформу – результаты и последствия .....	567
4.11.5. Этап регионализации и компромиссов .....	569
Приложение 1. Обзор законодательства в области налогового регулирования за 2005 г. ....	574
Приложение 2. Изменения в налогообложении малого предпринимательства в 2005 г. ....	606
Приложение 3. Реформирование системы бухгалтерского учета в России .....	614
Приложение 4. Создание особых экономических зон и их перспективы для формирования стимулов к ускорению социально- экономического развития России .....	633

## Раздел 1. Социально-политический фон

### 1.1. Экономическая политика 2005 года: определение приоритетов

#### 1.1.1. Основные итоги

Экономико-политическая ситуация в 2005 г. в основном продолжала логику и тенденции предыдущего года, причем главным было сохранение достаточно высоких темпов экономического роста при нарастающей роли государства в экономической жизни страны.

Среди основных характеристик 2005 г. можно выделить следующие.

**Во-первых**, сохранение благоприятной экономической динамики на фоне высокой конъюнктуры цен на основные товары российского экспорта (см. табл. 1).

Экономический рост достиг более высоких значений, чем прогнозировалось на рубеже 2004–2005 гг., – 6,4% ВВП против ожидавшихся 5,9%. Причем экономика росла несмотря на сохранение двух обстоятельств, способных негативно влиять на процесс роста: продолжалось укрепление курса рубля и усиливалось вмешательство государственной власти в хозяйственную жизнь. Приток нефтедолларов, создавая проблемы для денежных властей, одновременно способствовал решению бюджетных проблем страны, таких как досрочное погашение внешнего долга и его снижение до беспрецедентно низкого уровня, за чем последовало присвоение России суверенных инвестиционных рейтингов ведущими рейтинговыми агентствами. Не менее важно, что темпы роста российской экономики превышали аналогичный показатель наиболее развитых стран, а также большинства посткоммунистических стран (см. табл. 2).

**Во-вторых**, в политике Правительства РФ продолжали сохраняться элементы разных подходов к достижению высоких темпов экономического роста:

- с одной стороны, совершенствование общих условий хозяйствования – продолжение административной, налоговой и бюджетной реформ, монетизация льгот и ряд других преобразований;
- с другой стороны, формирование механизмов частно-государственного партнерства (ЧГП), что предполагало появление принципиально новых инструментов экономической политики, обеспечивающих прямое участие государства в выработке и реализации конкретных хозяйственных проектов (особые экономические зоны, инвестиционный фонд, концессионное законодательство).

Непреодолимого противоречия между двумя перечисленными подходами нет. Создание особых экономических зон *в принципе* можно рассматривать как способ частичной либерализации экономики в отсутствие возможностей для полномасштабной либерализации. Аналогично, концессионное законодательство может рассматриваться как альтернатива более рыночным инструментам – аренде и приватизации – в тех случаях, когда политические

факторы требуют вменить в обязанность частным управляющим решение некоторых социально-экономических задач. Противоречие появляется только тогда, когда второй подход рассматривается как самостоятельный и применяется в тех случаях, когда политические обстоятельства *позволяют* реализовывать меры первого подхода.

**В-третьих**, продолжалась интенсивная дискуссия относительно среднесрочной программы социально-экономической политики и приоритетов деятельности власти. Второе полугодие 2005 г. ознаменовалось в этой области двумя принципиально важными решениями. В сентябре были обозначены новые приоритеты, в результате чего центральными в деятельности власти стали не чисто экономические, а социальные ориентиры. А в декабре Правительство после почти двухлетних дебатов смогло наконец сформулировать среднесрочную программу своей деятельности.

**В-четвертых**, на фоне высоких цен на основные товары российского экспорта продолжалось усиление зависимости российской хозяйственно-политической жизни от развития топливно-энергетического сектора и условий экспорта его продукции. Строго говоря, эту тенденцию нельзя оценить однозначно. С одной стороны, зависимость бюджета от поступления нефтедолларов, несомненно, возросла, поскольку расширились масштабы использования этих средств на инвестиционные и социальные цели бюджета. С другой стороны, эта зависимость остается не столь уж значительной по сравнению с тем, какой она могла бы быть с учетом исключительно высоких цен на продукцию ТЭКа, что обеспечивается наличием Стабилизационного фонда и сохраняющейся пока достаточно консервативной бюджетной политикой.

Не следует сбрасывать со счетов и такой аспект усиления зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры, как сохранение значительных масштабов внешней задолженности. В то время как суверенная задолженность продолжала сокращаться, общая задолженность остается в абсолютном выражении весьма существенной. Частные коммерческие организации (как финансовые, так и нефинансовые) активно заимствовали средства за рубежом, чему способствовали как исключительно благоприятные макроэкономические показатели России, так и низкие ставки по кредитам на мировых финансовых рынках. В принципе подобная задолженность сама по себе не является негативным фактором, поскольку при прочих равных условиях свидетельствует об инвестиционной активности в стране и является естественной при экономическом росте. Однако пока остается открытым вопрос о том, насколько естественным является сам экономический рост, не свидетельствует ли он о «перегреве экономики», о чем время от времени говорят аналитики и руководители «экономического блока» Правительства РФ<sup>1</sup>. Если «перегрев» все же имеет место, то

---

<sup>1</sup> См. интервью А. Кудрина «ИНТЕРФАКСу» ([http://www1.minfin.ru/off\\_inf/1361.htm](http://www1.minfin.ru/off_inf/1361.htm)) и доклад Г. Грефа на заседании Правительства РФ по теме «Основные параметры прогноза социально-экономического развития на 2006–2008 гг.» ([http://www.economy.gov.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cp/.c/6\\_0\\_69/.ce/7\\_0\\_2ES/.p/5\\_0\\_1BV/.pm/H?helpMode=Detail\\_default.jsp&documentId=1118924266938](http://www.economy.gov.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cp/.c/6_0_69/.ce/7_0_2ES/.p/5_0_1BV/.pm/H?helpMode=Detail_default.jsp&documentId=1118924266938)).

возникает опасность массовой и систематической ошибки предпринимателей в расчетах своих инвестиционных и кредитных рисков<sup>2</sup>. А это, в свою очередь, может поставить под угрозу благополучие ряда отраслей российской экономики и обслуживающих их финансовых институтов. В таком контексте рост задолженности может являться тревожным индикатором.

Наконец, 2005 г. показал, что нефтегазовый аспект российской политики не сводится лишь к проблемам усиления бюджетной зависимости от сырьевого экспорта. За последние двенадцать месяцев стало очевидным, что нефть является важнейшим инструментом социальной политики России, а газ – чем-то вроде «последнего довода» внешней политики. Решение о строительстве газопровода по дну Балтийского моря и газовое противостояние с Украиной стали важнейшими событиями минувшего года, которые будут иметь весьма долгосрочные последствия.

**В-пятых**, впервые за последние 6–7 лет власти пришлось столкнуться с массовыми проявлениями общественного недовольства. Монетизация льгот в начале 2005 г. встретила сильное противодействие со стороны населения, причем особенно активными здесь оказались пенсионеры. В результате власти пришлось отступить и существенно пересмотреть объемы намечавшихся социальных выплат и компенсаций, что означало возникновение новых значительных бюджетных обязательств. Однако отнюдь не бюджетные проблемы являются в этой ситуации наиболее важными.

Политический кризис вокруг монетизации льгот выявил две важные проблемы, которые могут иметь существенное влияние на развитие экономико-политических процессов в среднесрочной перспективе.

С одной стороны, кризис выявил низкую эффективность механизма выработки и принятия важных решений при существующей автоматической поддержке Правительства парламентским большинством – гарантированное прохождение законопроекта снижает качество законотворческой деятельности депутатов, которые более не считают себя ответственными за принимаемые решения. Здесь проблема не только в том, что работа министерств, по сути, подменила работу представительного органа (парламента), но и в том, что министерства осуществляли эту деятельность «не по-парламентски»: закрыто, без проведения общественных обсуждений, без максимального учета существующих интересов, без ориентации на консенсус и т.д. Другими словами, налицо существенное отклонение от принципов качественного государственного управления, которые сформулированы ООН<sup>3</sup>.

С другой стороны, впервые за всю историю посткоммунистической России создан прецедент пересмотра властью принятых решений под воздействием народного недовольства. Последнее, разумеется, опасно не само по себе (если решение неудачное, то его следует пересмотреть), а в контексте

---

<sup>2</sup> См. Rothbard Murray N. America's Great Depression, Kansas City: Sheed and Ward, 1972, pp. 8–9 (<http://www.mises.org/rothbard/agd.pdf>).

<sup>3</sup> Описание выдвинутых ООН принципов государственного управления можно найти на: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

возможности в дальнейшем принимать непопулярные решения – решения, которые могут затрагивать интересы гораздо более влиятельных групп, чем городские пенсионеры, выступившие против монетизации льгот.

**В-шестых**, продолжался кризис функционирования институтов государственной власти, прежде всего административного аппарата, судебной и правоохранительной систем. В результате в 2005 г. Россия продолжила движение вниз по основным существующим в мире рейтингам, отражающим качество государственного управления: в рейтинге экономической свободы Россия переместилась со 114-го на 124-е место (схожие позиции у Индонезии и Камеруна); в рейтинге коррупции, составляемом Transparency International, – с 90-го на 126-е место, оказавшись в окружении Нигера, Албании и Сьерра-Леоне<sup>4</sup>. Схожая ситуация и с рейтингом конкурентоспособности Всемирного экономического форума, где место России изменилось с 70-го на 75-е. Россию по этому показателю опережают не только все развитые страны мира, но и подавляющее большинство посткоммунистических стран, не говоря уже о коммунистическом Китае<sup>5</sup>.

**В-седьмых**, несмотря на слабость институциональной среды в стране нарастала инвестиционная деятельность. Повышенную активность проявляли иностранные инвесторы: прямые иностранные инвестиции выросли в 1,5 раза и их объем впервые превысил приток в другие посткоммунистические страны – 13,1 млрд долл. (в долях ВВП этот показатель остается, естественно, невысоким – 2,4%, однако он выше, чем на Украине в 2005 г.). Правда, отечественные инвесторы продолжают проявлять сдержанность или предпочитают инвестировать из-за рубежа, т.е. в форме иностранных инвестиций. Отчасти эта осторожность связана с «проблемой 2008 г.» – бизнес хочет не только знать имя будущего президента России, но и понять реальный механизм, который будет задействован для появления этой фигуры. В этой связи стоит обратить внимание на фактическую стагнацию инвестиционной активности в отраслях ТЭКа, несмотря на исключительно благоприятную ценовую конъюнктуру и резкую активизацию инвестиций в странах, добывающих нефть в схожих природно-климатических условиях (например, в Канаде).

Эти проблемы становятся важнейшими в условиях завершения трансформационного кризиса и выхода на траекторию современного экономического роста.

---

<sup>4</sup> Впрочем, ухудшение ситуации с коррупцией продемонстрировали практически все нефтедобывающие страны, за исключением институционально развитой Норвегии.

<sup>5</sup> Разумеется, значение рейтингов нельзя преувеличивать. Подобные рейтинги всегда включают в себя значительный субъективный компонент и к тому же очень зависят от степени информационной открытости той или иной страны (поэтому нельзя удивляться, что Россия в них позиционируется ниже не только Китая, но подчас и Белоруссии). Однако, какими бы ни были претензии к качеству рейтингов, нельзя отрицать, что ситуация с коррупцией и конкурентоспособностью в России не демонстрирует признаков улучшения.

*Таблица 1*

**Основные показатели социально-экономического развития  
России в 2001–2005 гг.**

<b>Показатели</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Прирост ВВП за год, %	5,1	4,7	7,3	7,4	6,4
Прирост промышленного производства за год, %	4,9	3,7	7	6,1/8,3*	4,0*
Прирост инвестиций в основной капитал за год, %	8,7	2,6	12,5	10,9	10,5
Прямые иностранные инвестиции, млрд долл.	3,98	4	6,78	9,42	13,1
Стабилизационный фонд, млрд руб.	–	–	–	522,3	1237
Инфляция (ИПЦ)	18,6	15,1	12	11,7	10,9
Профицит федерального бюджета, % к ВВП	2,9	1,4	1,7	4,4	7,4
Золотовалютные резервы, млрд долл.	36,6	47,8	76,9	124,5	182,24
Внешнеторговый баланс, млрд долл.	48,1	46,3	59,9	85,8	120,2
Платежный баланс по текущим операциям, % к ВВП	11,1	8,4	8,2	10,3	12,2*
Индекс РТС (конец декабря)	260	359	567,3	607,57	1125,6

\*Динамика промышленного производства приводится по видам экономической деятельности.

*Источники:* Росстат, Министерство финансов РФ.

*Таблица 2*

**Динамика ВВП в России и в ряде других стран  
(прирост в % к предыдущему году)**

<b>Страны</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005*</b>
<i>Россия</i>	5,1	4,7	7,3	7,2	7
Великобритания	2,1	1,7	2,1	3,1	1,7
Германия	0,8	0,2	–0,1	1,6	3,0
Италия	1,8	0,4	0,3	1,2	
США	0,8	1,9	3,0	4,4	3,5
Франция	2,1	1,2	0,5	4,4	1,6
Япония	0,4	–0,3	2,5	3,7	3,0
Украина	9,2	5,2	9,4	12,1	2,8
Белоруссия	4,7	5	7	11	8,7
Армения	9,6	15,1	13,9	10	11,6
Грузия	5,2	5,4	11,6	7,7	7,7
Казахстан	13,5	9,8	9,3	9,4	8,8
Польша	1	1,4	3,8	5,3	3
Чехия	2,6	1,5	3,7	4,6	5,1
Венгрия	3,8	3,5	2,9	4,6	4,4

\* Январь–сентябрь к соответствующему периоду предыдущего года.

*Источники:* Росстат, United Nations Statistics Division.

### *1.1.2. Экономический рост: дискуссии и политика*

#### Рост и национальные приоритеты

В центре внимания политиков и экономистов в 2005 г., как и в предыдущие годы, находились проблемы экономического роста. Однако в отличие от предыдущих лет вопрос удвоения ВВП, хотя и не ушел с повестки дня, перестал быть центральным. От решения этой проблемы, разумеется, никто не отказывался: на эту тему неоднократно высказывались президент РФ В. Путин и – особенно часто – премьер-министр России М. Фрадков, периодически вспыхивала дискуссия о возможности решения этой задачи в установленный десятилетний период. Однако основной акцент обсуждения все более смещался на вопросы качества роста, его механизмов и структурных приоритетов. И это совершенно естественно, поскольку сами по себе цифры экономического роста еще не могут дать нужного стратегического результата – социально-экономического прорыва в направлении становления современного постиндустриального общества.

Дискуссия о темпах роста продолжалась, однако причина ее состояла не столько в сложности определения конкретных цифр, сколько в удобстве этой темы для выяснения отношений между различными политическими группами в исполнительной власти. М. Фрадков на протяжении всего года настаивал на поиске инструментов, позволяющих решить «задачу удвоения», поскольку для премьер-министра это – важнейший политический ориентир, который всегда будет являться центральным пунктом в его отчете перед президентом. Отсутствие ясного понимания механизмов удвоения выдвигалось в качестве главной причины отказа от официального одобрения среднесрочной программы социально-экономического развития страны вплоть до конца декабря 2005 г. С кризисного 1992 г. в России не было ситуации, когда Правительство существовало бы год без программы своей деятельности, а теперь такой программы не существовало в течение без малого двух лет. Но М. Фрадков обоснованно считал, что для него отсутствие программы с политической точки зрения лучше наличия программы, не содержащей ясного ответа на вопрос об удвоении ВВП. Со своей стороны Минэкономразвития, ответственное за разработку программы, не хотело брать на себя полную политическую ответственность за экономический рост. И это вполне логично, поскольку экономический рост в современной России находится в прямой зависимости от состояния не только (и не столько) экономических институтов, сколько институтов политических и правоохранительных.

Экономический рост – феномен очень сложный, являющийся результирующим по отношению ко многим экономическим, политическим и социальным факторам. Было бы неверно искать решения задачи удвоения только в экономической сфере. Более того, можно утверждать, что в настоящее время мы живем в условиях «падающей производительности» экономических факторов роста. На передний план выдвигаются политические и правовые факторы, т.е. состояние госуправления, судебной, правоохранительной и поли-



тической систем, парламентских институтов, способность государства обеспечить исполнение действующего законодательства. И это неудивительно: бизнес, чтобы быть конкурентоспособным, должен иметь возможность пользоваться общественными благами, предоставляемыми государством, и главным из этих благ является обеспечение исполнения контрактов. Если судебная и правоохранительная системы этого не гарантируют, то все заботы по обеспечению исполнения контрактов ложатся на плечи самих предпринимателей, что значительно повышает издержки и снижает конкурентоспособность.

Не менее важной проблемой является личная безопасность предпринимателей. Вот как ответил один нэпман в начале 1920-х годов на вопрос о том, доволен ли он новым декретом советской власти о неприкосновенности вкладов в банках: «Неприкосновенность вкладов? А где неприкосновенность вкладчиков?»<sup>6</sup>. Этот ответ остается актуальным и в настоящее время. Ведь современный экономический рост в Англии начался после того, как в результате «Славной революции» 1688–1689 гг. эта страна приняла знаменитый «Билль о правах», гарантировавший безопасность личности и собственности.

Наконец, в 2005 г. все более распространялось понимание того очевидного факта, что экономический рост нужен стране не любой ценой и не сам по себе. Существуют несколько обстоятельств, которые надо принимать во внимание при выработке адекватной политики экономического роста. Во-первых, высокие темпы роста нужны в долгосрочной перспективе, а не для отчета о деятельности в ближайшие 2–3 года. Во-вторых, высокие темпы осмыслены лишь тогда, когда они сопровождаются необходимыми структурными сдвигами, прежде всего диверсификацией экономики, ослаблением зависимости от топливно-энергетического комплекса, ускоренным развитием постиндустриальных секторов. Более того, на определенных этапах прогрессивные структурные сдвиги могут сопровождаться снижением темпов роста. В-третьих, это должен быть реальный рост, не фальсифицируемый в угоду политической конъюнктуры и для удовольствия политических лидеров. В-четвертых, есть некоторая опасность ориентации государственной политики непосредственно на задачи экономического роста, минуя отдельное обсуждение вопросов качества экономической политики. Дело в том, что рост может быть достигнут не только путем естественной инвестиционной и сберегательной активности, но и путем формирования сходной с советской «мобилизационной экономики», основанной на «принудительных сбережениях» и «затягивании поясов».

Именно в силу указанных соображений вопросам структуры, качества и институтов экономического роста уделялось повышенное внимание в ходе дискуссий 2005 г. В немалой мере этому способствовали выработка и обсуждение стратегических приоритетов социально-экономической политики России.

---

<sup>6</sup> Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8–9. С. 27.

На протяжении всего посткоммунистического развития страны общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития России. 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 эти проблемы преодолеваются и возникает принципиальная возможность выработки некоторого набора стратегических ориентиров.

С экономической точки зрения сложность определения приоритетов состояла в неправильной по существу постановке задачи, исходившей из традиционного для индустриального общества понимания приоритетов<sup>7</sup>. Однако в современном мире, отличающемся повышенным динамизмом производства и потребностей, определение государством промышленных или других секторальных приоритетов представляется просто невозможным – развитие постиндустриальной системы оказывается несопоставимо менее предсказуемым, чем индустриальной. Характерной особенностью современного развития, как свидетельствует опыт наиболее развитых стран, становятся инвестиции в человека, в развитие человеческого капитала.

Инвестиции в человеческий капитал создают условия для устойчивого и динамичного роста, для постоянной адаптации социально-экономической структуры к новым, заранее непредсказуемым поворотам научно-технического прогресса.

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 РФ Федеральному Собранию. И наконец 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 (внедрении ипотеки), а также о решении социальных проблем села.

Определение вышеназванных сфер в качестве приоритетных фактически означает начало нового этапа в российской экономике и политике, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия,

---

<sup>7</sup> Подробнее о вызовах постиндустриального развития см.: Мау В. Постиндустриальная Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7.

а основывается на позитивной повестке дня – на необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

Действительно, на протяжении предыдущих 15 лет Россия прошла через 2 этапа своего развития<sup>8</sup>. На первом, охватывавшем в основном 1990-е годы, речь шла о преодолении масштабного макроэкономического кризиса и создании базовых экономических и политических институтов, без которых невозможно функционирование современного общества, – частной собственности, денежной и налогово-бюджетной системы, федерализма, – что нашло отражение, прежде всего, в Конституции РФ и Гражданском кодексе РФ. На втором этапе (примерно 2000–2003 гг.) акцент был сделан на формирование основного массива экономических институтов, среди которых налоговое и земельное законодательство, снижение административных барьеров для бизнеса (дерегулирование), законодательство о банкротстве, трансформация естественных монополий и др. Однако все эти решения лишь воссоздавали то, что существовало у всех стран с более или менее современной структурой общества, не искаженной коммунистическим экспериментом.

Иными по своей сути являются «национальные приоритеты». Формирование современной эффективной системы развития человека является актуальной проблемой для всех наиболее развитых стран современного мира. Постиндустриальные вызовы с их демографическими проблемами привели к кризису традиционного «государства всеобщего благоденствия» и поставили перед многими странами задачу глубокой трансформации их социальной сферы<sup>9</sup>. Иными словами, Россия столкнулась не с проблемами кризиса советской социальной системы, а с гораздо более глубокой проблемой, и потому поиск и создание новой модели социальной политики относятся не к области догоняющего развития, а к сфере, общей для всех развитых стран мира<sup>10</sup>.

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 соответ-

---

<sup>8</sup> Анализ этапов посткоммунистического развития см.: Российская экономика в 2004 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005. С. 14–16.

<sup>9</sup> См. Гайдар Е. Долгое время. М.: Дело, 2005. Гл. 12, 13.

<sup>10</sup> Строго говоря, поиск эффективного решения современных социальных проблем является важнейшим фактором решения именно задач догоняющего развития. Такой подход находится в русле представлений А. Гершенкрона, усматривавшего в самой отсталости фактор ускоренного развития (см. Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective // Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962). Суть этого подхода состоит в том, что более отсталые страны могут позволить себе не повторять путь передовых, а использовать уже готовые технологии и институты. Применительно к современной ситуации можно предположить, что способность России найти наиболее эффективные институты развития человеческого капитала (в условиях общего кризиса в этой сфере) даст стране значительные сравнительные преимущества в решении задачи сокращения экономического отставания от наиболее развитых стран.

ствующих 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 зарплат врачей и учителей, инвестиции в оборудование и тому подобные финансовые шаги являются предпосылкой, но не достаточным условием решения ряда назревших проблем. Качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты и, следовательно, привлечением в социальную сферу квалифицированных кадров, но и с повышением эффективности функционирования соответствующих систем. Поэтому будет нежелательно, если реформа социального сектора завершится повышением 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 100 раз. Рост расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и не то, которое действительно необходимо для больниц и лабораторий. А увеличение финансирования жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации рынка строительных услуг может привести лишь к взвинчиванию цен и обогащению кучки предпринимателей – локальных монополистов.

Словом, деньги являются только первым – и не самым важным – шагом на пути подъема названных секторов. Необходимо одновременно активизировать усилия по проведению структурной реформы социальной сферы, особенно по реформированию бюджетных организаций.

Принципиально важным является недопущение бюджетного популизма при реализации национальных проектов. В. Путин, объявляя их приоритетами, специально подчеркнул необходимость соблюдения жестких бюджетных ограничений, сохранения сбалансированного бюджета и недопущения усиления зависимости страны от внешнеэкономической конъюнктуры. Это достигается за счет двух взаимосвязанных обстоятельств. Во-первых, бюджет должен не только оставаться сбалансированным, но и формироваться при достаточно консервативном прогнозе цен на нефть. Во-вторых, устанавливается относительно непродолжительный временной горизонт конкретных проектов (порядка двух лет): с высокой степенью вероятности можно предположить, что в течение этого периода необходимые для реализации проектов финансовые поступления скорее всего сохранятся.

Правда, после *объявления приоритетов* в общественном мнении появилась уверенность, что речь идет о направлениях расходования средств Стабилизационного фонда. В последние месяцы 2005 г. даже несколько утихли требования немедленного использования его средств. Между тем сам президент России заявлял об обратном, и Стабфонд пока продолжает пополняться,

а не расходоваться. Другое дело, что часть средств, которые предстоит потратить на национальные проекты, действительно появляется в бюджете в результате смягчения условий формирования Стабфонда (прежде всего из-за повышения цены отсечения).

### Механизмы обеспечения экономического роста

Механизмы обеспечения высоких темпов экономического роста продолжали оставаться в центре экономико-политической дискуссии 2005 г. В качестве основных рассматривались следующие направления решения этой проблемы:

- совершенствование институциональных условий экономического развития;
- активизация роли государства в хозяйственной жизни страны;
- формирование механизмов частно-государственного партнерства;
- обеспечение макроэкономической стабильности и недопущение популизма в денежно-бюджетной политике.

Развернулась дискуссия между сторонниками двух подходов к консолидации экономического роста – дирижистского и институционального (или, соответственно, этатистского и либерального). На эту тему в рамках 9-го Петербургского международного экономического форума был проведен специальный «круглый стол» под председательством министра экономического развития и торговли Г. Грефа и при участии президента России В. Путина<sup>11</sup>.

Поляризация наметилась еще в 2004 г., когда два других варианта решения задачи консолидации роста (через развитие финансово-промышленных групп и через решительную либерализацию) перестали быть политически актуальными<sup>12</sup>.

Со временем острота дискуссии между сторонниками дирижистского и институционального подходов формально ослабла. Причем в 2005 г. они даже стали в какой-то мере дополнять друг друга. Непосредственное участие государства в экономике стало приобретать более прозрачные и институционализированные формы (например, создание инвестиционного фонда), которые пришли на смену бессистемным попыткам вмешательства в хозяйственную жизнь путем индивидуальных решений по отдельным предприятиям или секторам. Если в 2004 г. отраслевые стратегии рассматривались как прямая альтернатива институциональным реформам, то теперь они составили один раздел (последний) в одобренной Правительством 29 декабря среднесрочной программе. Правда, основу программы составляют все-таки разделы, посвященные институциональным реформам.

---

<sup>11</sup> См.: Вестник Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества независимых государств. СПб., 2005. № 3. С. 45–63.

<sup>12</sup> Сравнительный анализ четырех моделей обеспечения экономического роста – дирижистской, при помощи финансово-промышленных групп, либеральной и институциональной – см.: Российская экономика в 2002 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2005. С. 18–20.

В 2005 г. продолжалась работа по совершенствованию экономического и социального законодательства: реализовывались реформы отдельных отраслей естественных монополий (кроме газовой) и в целом естественно-монопольного законодательства (началась работа над проектом ФЗ «О товарах и услугах общеэкономического значения и ценообразовании на них»<sup>13</sup>, который, вероятно, заменит существующий ФЗ «О естественных монополиях»), а также административная реформа, сокращался объем лицензируемых видов деятельности, были приняты важные законы о концессионных соглашениях и об особых экономических зонах, были ужесточены процедуры осуществления госзакупок с целью обеспечения их максимальной прозрачности<sup>14</sup>. С правовой точки зрения (и с учетом опыта «дела «ЮКОСа»») значительным событием стало принятие поправки в Гражданский кодекс, в соответствии с которой срок давности по приватизационным сделкам сокращен с 10 до 3 лет. Таким образом произошло фактическое узаконение итогов массовой приватизации 1990-х годов, и это решение может стать важным фактором повышения инвестиционной активности российского бизнеса.

В то же время радикальных сдвигов в институциональной сфере сделано не было, что объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, требовалась определенная пауза после ряда решительных шагов предыдущих двух лет, когда были начаты административная и муниципальная реформы, существенным образом трансформировавшие всю систему органов государственного управления. Практическое осуществление этих реформ давало неоднозначные результаты, и потребовалось немало времени для адаптации участников политического процесса к новым «правилам игры». Некоторое время было необходимо и для фиксации достигнутых результатов, тем более что первоначальные результаты были далеко не однозначны. Переход к *трехвидовой системе органов исполнительной власти* (министерство, служба, агентство) сопровождался немалой путаницей и потерей того уровня управляемости, который был характерен для первых лет президентства В. Путина. И только к

<sup>13</sup> Информацию о проекте ФЗ можно найти на сайте ФСТ: <http://www.fstrf.ru/discussion>

<sup>14</sup> См., например, Федеральные законы «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ; «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ; «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ; «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»» от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ; «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ; «О внесении изменений в статью 18 Федерального Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»» от 31 декабря 2005 г. № 200-ФЗ; «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий» от 9 июня 2005 г. № 364.

концу 2005 г. наметилась тенденция к более четкому взаимодействию новых органов государственной власти. При этом, воспроизводя классическую схему разделения властей, где министерства выполняют квазипарламентские функции, службы – квазисудебные и квазиполицейские функции, а агентства осуществляют хозяйственную деятельность, эти три вида органов власти до сих пор не приобрели своего особого лица и специфических целей. Именно вследствие упомянутой неразделенности целей становятся возможными коллизии, когда при осуществлении своей квазисудебной деятельности федеральные службы непосредственно ориентируются на достижение социально-экономических результатов, что свойственно политическим органам (например, парламенту), но не должно быть свойственно суду. В ведомственных «докладах о результатах и основных направлениях деятельности» можно найти различные примеры такого рода, что отражает незавершенность отдельных направлений административной реформы.

Что касается муниципальной реформы, об острой необходимости реализации которой немало говорилось в 2004 г., то она вообще была отложена до 2009 г.

Во-вторых, свою роль сыграл и шок, испытанный властью от уличных выступлений января 2005 г. против монетизации льгот. Опасения повторения подобных событий стали одним из важнейших факторов при принятии экономико-политических решений, и при малейших сомнениях на этот счет власть предпочитала воздерживаться от принятия намечаемых решений. Именно этим шоком объясняется и отказ от последовательного осуществления муниципальной реформы.

В-третьих, ряд важных реформ, назревших и готовых к осуществлению, наталкивался на несовершенство правоприменительной практики, без которой собственно экономические меры не могут дать нужного эффекта.

Последнее является одной из важнейших проблем экономической политики современной России. Страна находится в своеобразной ситуации, которую можно охарактеризовать как «падение производительности» экономических институтов (экономического законодательства). В настоящее время правоприменительная практика и особенно состояние госуправления, судебной и правоохранительной систем являются важнейшими препятствиями на пути совершенствования собственно экономического законодательства, повышения эффективности функционирования социально-экономических процессов. Это касается прежде всего таких сфер, как антимонопольное регулирование, налогообложение, таможенная политика.

В минувшем году шла активная работа над новым антимонопольным законодательством, позволяющим повысить эффективность указанной сферы госрегулирования. Это одна из основных тем, поскольку монопольный характер ряда сфер отечественной экономики не только стал важнейшей причиной ее низкой конкурентоспособности, но также препятствует осуществлению назревших реформ в ряде секторов (например, развитию ипотеки). Федеральная антимонопольная служба (ФАС) разработала проект нового закона, в

значительной мере основанный на нормах Европейского Союза и тем самым решающий важную задачу синхронизации российского законодательства с европейским. Однако в адрес этого закона высказывалась очень серьезная критика отнюдь не только со стороны представителей монополистов или части либеральных экономистов<sup>15</sup>. Дело в том, что практическая реализация антимонопольного законодательства невозможна без активного вовлечения армии уполномоченных госслужащих и эффективной судебной системы. Иными словами, документ ФАС предполагает введение европейских процедур антимонопольного регулирования в условиях российской правоприменительной системы, что на практике обернется лишь полной дискредитацией нового законодательства.

Со схожими проблемами приходится сталкиваться и при обсуждении перспектив продолжения налоговой реформы. В 2005 г. в Правительстве активно обсуждалась проблема дальнейшего снижения налогов, и в частности снижения НДС с 18 до 13%. Характерной чертой дискуссии стало то, что противниками подобной меры выступили прежде всего представители либеральных кругов в Правительстве и экспертном сообществе. Их аргументация не ограничивалась опасениями относительно стабильности бюджета, но также включала и тезис о неэффективности системы налогового администрирования. В условиях, когда деятельность налоговой службы воспринимается бизнесом не как партнерская, а как откровенно недружественная, когда результатом налоговой проверки может быть начисление сумм, превышающих все доходы предприятия за соответствующие периоды, уровень налоговой ставки вообще перестает играть сколько-нибудь существенную роль при определении бизнес-стратегий. На это обращали внимание и многие представители предпринимательского сообщества, участвовавшие в дискуссиях на налоговые темы. Да и сам президент РФ в Послании Федеральному Собранию в 2005 г. обратил внимание на то, что «налоговые органы не вправе «терроризировать» бизнес»<sup>16</sup>. Эти слова стоит одновременно воспринимать и как предупреждение о некоторых опасностях применения к федеральным службам «управления по результату», когда перед правоохранительными органами ставятся конкретные целевые показатели.

Приняты определенные меры по совершенствованию действующего порядка применения НДС в части возврата его при экспортных операциях и осуществлении инвестиций<sup>17</sup>, хотя они вряд ли смогут обеспечить прорыв в решении проблем качественного улучшения налогового администрирования.

---

<sup>15</sup> См. Новиков В., Яновский К., Лузан С. Российское антимонопольное регулирование и задачи промышленной политики: позитивный и нормативный анализ. Научные труды, ИЭПП, 2004; а также Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие // Вопросы экономики. 2003. № 9; О праве собственности на внешние эффекты // Вопросы экономики. 2004. № 1.

<sup>16</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2005. С. 21.

<sup>17</sup> См. Федеральный закон «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» от 22 июля 2005 г. № 119-ФЗ.



Аналогичные проблемы связаны и с налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который, по существу, является платой государству за использование государственной собственности. Возможно, государство как собственник недр могло бы получить дополнительные средства, если бы при расчете НДПИ принимало во внимание разницу природных условий на разных участках добычи полезных ископаемых. Однако столь же очевидно, что дифференциация ставки НДПИ может стать мощным фактором коррупции в тех ведомствах, которые будут принимать решение об уровне дифференцированной ставки применительно к каждому конкретному месторождению. И это делает, возможно, неоптимальный, но некоррупционный механизм более предпочтительным, чем более гибкий и, следовательно, потенциально более эффективный, но провоцирующий коррупцию.

И все же, несмотря на рассмотренные ранее проблемы и слабости административных и политических институтов, основным содержанием 2005 г. было не собственно их совершенствование, а рост их вмешательства в хозяйственную жизнь. Другими словами, они развивались не интенсивно, а экстенсивно<sup>18</sup>.

Эти процессы, прежде всего, проявлялись в усилении участия государства в собственности крупнейших компаний. События последних двух лет продемонстрировали, что государство намерено укреплять свои позиции как собственника в стратегических (а по сути – в традиционных) секторах экономики, освобождаясь от собственности в остальных секторах. Было наглядно показано, что государство готово использовать два альтернативных подхода к получению в свои руки контроля над собственностью: через судебную процедуру и путем покупки ранее приватизированных активов. Первый вариант был продемонстрирован на примере «ЮКОСа», когда согласованные действия налоговых органов и прокуратуры обеспечили передачу лучших активов частной компании в руки компании государственной. Вторым вариантом отработывался на «Сибнефти», которая была куплена у собственника за 13 млрд долл. При этом не очевидно, что государство не заплатило за «Сибнефть» больше рыночной цены. Схожим способом под контроль государственной компании перешел и контрольный пакет ОАО «АвтоВАЗ» (приобретен «Рособоронэкспортом»), Гута-банк и Промстройбанк (перешли к Внешторгбанку) и ряд других компаний. Кроме того, В. Путин выступил с инициативой о формировании закрытого перечня отраслей или объектов, которые должны нахо-

---

Законом предусматриваются меры по сокращению отвлечения средств налогоплательщиков, упрощению порядка исчисления налоговых платежей, стимулированию инвестиционной активности, поддержке экспортеров. А с 1 января 2007 г. возмещение НДС по экспортным поставкам будет осуществляться в уведомительном порядке.

<sup>18</sup> Об этом по сходному поводу 10 лет назад писал Е.Т. Гайдар: «Расширение территорий – это обмен пространства на время: за счет регресса во времени, возвращения к архаичным формам управления (едва ли не феодально-самодержавным) расширить физические границы державы. Это верный путь к гибели страны. То же относится и к собственно экономической сфере» (Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М.: Евразия, 1995. 205 с.).

даться под «преимущественным контролем отечественного, в том числе государственного, капитала»<sup>19</sup>.

Впрочем, было бы неправильно трактовать случай «ЮКОСа» как менее затратный для государства. «Дешевая» покупка «Юганскнефтегаза» породила намного более негативную реакцию среди инвесторов и граждан, чем «дорогая» покупка «Сибнефти». Если учесть репутационные потери Правительства и России в целом, то цена данной «дешевой» покупки может оказаться весьма значительной.

Словом, важным итогом 2005 г. стала демонстрация, во-первых, намерения государства расширять свое присутствие в ряде стратегических отраслей, а во-вторых – своеобразной «гибкости» власти в способах решения этой задачи. Главное же состоит в том, что частные собственники ряда крупных фирм (как правило, принявшие активное участие в залоговых аукционах 1995–1996 гг.), похоже, усвоили совместный урок «ЮКОСа» и «Сибнефти» и стремятся вовремя продемонстрировать готовность продать свои активы, если им будет предложена цена, соответствующая высокой рыночной конъюнктуре. Возникает своеобразный квазидевелоперский бизнес: предприниматели, не уверенные в существовании в общественном мнении представления о легитимности их собственности, готовы как можно скорее продать государству свои активы, выручив за них реальные рыночные деньги.

В то же время в рамках административной реформы на протяжении всего 2005 г. велась работа по сокращению государственного присутствия в мелких предприятиях и учреждениях, многие из которых или подлежали приватизации, или передавались на субфедеральные уровни управления. Тем самым в стране был сделан важный шаг в направлении применения экономической модели, основанной на государственном контроле «командных высот», модели, которая была характерна для большевистских представлений о рыночном капитализме (и нэпе) в первой половине 1920-х годов.

Для развития процесса активизации государственного участия в хозяйственной деятельности в 2005 г. были приняты решения, вводящие в жизнь принципиально новые инструменты экономической политики, специально ориентированные на «подталкивание» экономического роста. К ним относятся законодательство об особых экономических зонах (рамочное и о Калининградской области), о концессиях и инвестиционном фонде. Соответствующие законодательные акты были приняты во второй половине 2005 г.<sup>20</sup>, и сейчас идет интенсивная работа по подготовке подзаконных документов, регламентирующих использование базового закона. Все эти меры характеризуются одной общей чертой: они предполагают исключения из общих правил хозяй-

---

<sup>19</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2005. С. 22–23.

<sup>20</sup> К этому можно добавить закон, пролонгирующий действие экономической зоны в Магаданской области, однако роль этого документа минимальна – он лишь на год, вплоть до разработки новой модели, продлит действие уже существующего специального налогового и таможенного режима в этом регионе сроком на один год.

ствования, точечное воздействие власти на субъектов хозяйственного процесса.

На протяжении первых полутора посткоммунистических десятилетий власти старались избегать такого рода действий, несмотря на мощное их лоббирование. Можно выделить две взаимосвязанные причины правительственного скептицизма.

С одной стороны, необходимо было обеспечить базовую стабильность (макроэкономическую и политическую), сформировать здоровую налоговую и бюджетную системы, без которых любые меры точечного характера по определению не могут быть эффективными. Достаточно взглянуть на опыт соглашений о разделе продукции (СРП), который начали использовать еще в середине 1990-х годов и который так и не заработал до того момента, когда была обеспечена базовая стабильность.

С другой стороны, инструменты такого рода несут повышенные риски коррупции, а потому государству со слабым административным ресурсом и неразвитыми институтами гарантирована неэффективность их применения. Только по мере укрепления государства и появления в его бюджете адекватных средств можно попробовать переходить к мерам индивидуального экономического воздействия.

Летом 2005 г. был принят Федеральный закон об особых экономических зонах (ОЭЗ), в соответствии с которым появилась возможность сформировать особые зоны двух типов – промышленно-производственные и технико-внедренческие. В этих зонах власть готова предоставлять льготы налогового и административного характера. Следует выделить некоторые важные особенности нового законодательства, которые отличают его от предыдущего опыта создания «свободных зон» в посткоммунистической России и ограничивают возможность злоупотребления данным механизмом. Во-первых, исключаются индивидуальные решения (и, соответственно, переговоры с региональными властями и заинтересованным бизнесом) о механизме особой зоны – закон устанавливает единые условия функционирования ОЭЗ. Во-вторых, вводится процедура конкурсного отбора площадки для ОЭЗ, причем региональные и муниципальные власти должны проявить материальную заинтересованность в ее создании – выделить финансовые ресурсы для развития инфраструктуры. В-третьих, закон отменил действие всех других особых экономических зон, пролоббированных на протяжении 1990-х годов и не давших позитивного эффекта (за исключением зон в Калининградской и Магаданской областях). В-четвертых, зоны ориентируются на привлечение инвестиций в новые технологии, на диверсификацию экономики, а не на решение проблем регионального неравенства и не на преодоление депрессивности региона. Именно поэтому в современной России особые экономические зоны должны создаваться в тех регионах и на тех площадках, где они особенно и не нужны, – там, где власти проводят осмысленную политику, существует интерес инвесторов, а ОЭЗ может дать лишь некоторый дополнительный стимул для колеблющихся. Иными словами, ОЭЗ – не центр

тяжести, а лишь некоторый дополнительный рычаг проводимой экономической политики.

В ноябре 2005 г. в Правительство было внесено более 70 предложений по формированию ОЭЗ, из которых были выбраны 2 промышленно-производственные зоны – в Липецкой области и в Елабуге (Татарстан) – и 4 технико-внедренческие зоны: в Зеленограде, Санкт-Петербурге, Дубне и Томске.

Наконец, в самом конце 2005 г. был принят новый Федеральный закон об особой экономической зоне в Калининградской области, который внес все существенные коррективы в действующий механизм, перенеся центр тяжести с льготирования импорта на стимулирование производства<sup>21</sup>.

В 2005 г. также был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», который позволит государству и муниципальным образованиям расширить формы распоряжения своим имуществом. Таким образом, закон касается только публичных, а не частных концессий. Он позволяет варьировать способы оплаты концедентами полученного от органов власти и муниципалитетов имущества (фиксированная оплата, доля продукции или дохода), определять условия передачи имущества концессионера в собственность концедента, ставить условия концеденту относительно используемого имущества в явной форме, без использования сходного по содержанию договора аренды с условием об улучшении арендуемого имущества.

Как правило, ФЗ «О концессионных соглашениях» понимается как юридическая форма осуществления частно-государственного партнерства (ЧГП). Стоит отметить неоднозначный характер такого рода соглашений. С одной стороны, ЧГП во многих случаях позволяет либо экономить бюджетные расходы, либо получать больший социально-экономический результат. С другой стороны, наблюдается определенное противоречие между принципами осуществленной монетизации льгот и идеями частно-государственного партнерства. Если монетизация предполагает решение социальных задач путем прямого денежного субсидирования целевых групп, то ЧГП предполагает вовлечение бизнеса в получение социально-экономических результатов в натуральной форме путем дополнения арендных отношений определенными обременениями.

Важным решением стало и создание Инвестиционного фонда, который предполагается формировать в рамках федерального бюджета (годового и трехлетней проектной) в условиях высокой конъюнктуры цен на топливно-энергетические ресурсы<sup>22</sup>. По сути своей это деньги, которые при других условиях пошли бы в Стабилизационный фонд. Принимая во внимание мощнейшее давление с требованиями использовать нефтедоллары «на народное хозяйство», Правительство должно было выработать компромиссное реше-

---

<sup>21</sup> См. подробнее: Май В. Калининградская область: окраина России или центр Европы? // Профиль. 2005. № 15; Май В. Наказать за удвоение? // Ведомости, 2 августа 2005 г.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ «Об Инвестиционном фонде в Российской Федерации» от 23 ноября 2005 г. № 694.

ние, выделив часть средств на расширение госинвестиций. Конечно, это несколько повышает макроэкономическую уязвимость российской экономики при неблагоприятном сдвиге нефтяных цен, но она не является фатальной при соблюдении двух условий: если, во-первых, размер Инвестфонда будет оставаться умеренным в соотношении со Стабилизационным фондом и, во-вторых, его средства будут действительно эффективно расходоваться, т.е. сопровождаться повышением производительности труда и благоприятными структурными сдвигами (ослаблением сырьевой зависимости российской экономики). Однако надо отдавать себе отчет: если цены на нефть упадут, то средства Стабфонда в первую очередь надо будет направить на выполнение обязательств в рамках инвестиционных проектов и уж потом – на демпфированное сокращение других статей бюджетных расходов.

Государственную поддержку предполагается использовать прежде всего при реализации проектов, нацеленных на развитие инфраструктуры общегосударственного значения, на создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также на обеспечение институциональных преобразований. Эти три направления на самом деле принципиально важны для выхода отечественного хозяйства на путь устойчивого развития.

Очень важным в условиях отбора проектов является обеспечение равного доступа экономических агентов к процедурам предоставления господдержки, а также безубыточности предлагаемых проектов. Конечно, «равный доступ» является самым уязвимым моментом наших современных реалий, и уже по первым проектам будет видно, насколько удастся его обеспечить.

Отбор проектов предполагается осуществлять с использованием качественных и количественных критериев. Именно на качественные критерии ложится основная нагрузка при формировании круга потенциальных инвестиционных проектов. Здесь выдвигаются такие требования, как наличие коммерческой организации, участвующей в инвестировании (иначе нельзя и говорить о ЧПП); соответствие решаемой задачи приоритетам социально-экономического развития и отраслевым стратегиям Правительства; наличие положительных социальных эффектов; обоснование невозможности реализации проекта без государственного участия; сметная стоимость инвестпроекта не ниже 5 млрд руб.; наличие положительного заключения инвестиционного консультанта. Последнее является особенно важным: здесь должны подбираться только такие консультанты, которые хорошо известны бизнесу, имеют устойчивую международную репутацию и не хотят этой репутацией рисковать. (Идеализировать их тоже нельзя, о чем свидетельствует памятная всем история «Arthur Anderson».) Впрочем, предложенные Правительством критерии отбора консультантов действительно являются исключительно жесткими – возникает даже опасение, что в результате соответствующие услуги будут оказываться очень узким числом фирм, которые будут диктовать свои условия клиентам.

В условиях заметного расширения активности государственного бюджета исключительно важным фактором обеспечения устойчивых темпов роста

как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе является сохранение и укрепление роли Стабилизационного фонда. Его принято рассматривать как источник резервных средств для поддержания достигнутого уровня бюджетных расходов в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры или как финансовый резерв для «будущих поколений». Между тем в настоящее время основная роль Стабфонда состоит в недопущении структурной подстройки экономики страны под высокие цены на нефть и газ, в предотвращении усиления зависимости от секторов ТЭКа, а в политическом отношении – в предотвращении повторения Россией судьбы Советского Союза.

В 2005 г. предпринимались попытки использования средств Стабфонда на цели инвестиционного финансирования – попытки, вполне естественные для нынешней исключительно благоприятной конъюнктуры цен на товары российского экспорта. Можно выделить четыре группы предложений, выдвигавшихся в 2005 г. относительно использования ресурсов Стабфонда.

Во-первых, направить средства в виде госкапвложений в производственную сферу, на крупные инвестиционные проекты, прежде всего в инфраструктурные сектора. Нельзя не видеть серьезных проблем, которые могут возникнуть при движении по этому пути. Представляется крайне рискованным втягивать страну в инвестиционные проекты, основанные на нефтедолларах, поскольку подобные шаги могут иметь неприятные последствия как макроэкономического, так и структурного характера. С одной стороны, государственные инвестиции будут способствовать дальнейшему повышению курса национальной валюты и тем самым подавлять развитие большей части экономики, не связанной с госинвестициями. С другой стороны, вызывает сомнения возможность эффективного использования этих средств. Современная российская институциональная система не позволяет рационально использовать бюджетные деньги на инвестиционные проекты.

Во-вторых, направить сверхдоходы на снижение налогов или на предоставление гарантий частным инвесторам. Несомненным преимуществом такого подхода является то, что выбор направления инвестирования остается за бизнесом, а не за бюрократией, т.е. направление развития не задается в результате бюрократического торга, а остается открытым для любых секторов и предпринимателей. Если мы знаем, что у нас будут такие мощные источники бюджетных доходов, то лучше снижать тот же НДС, налог на прибыль. Причем это будет касаться всех, а не только избранных, стоящих ближе всего к лицам, принимающим решения. Но и здесь имеется ряд серьезных сомнений. Ситуация с налогами несимметрична, т.е. если цены упадут, правительство не сможет так же повышать налоги, балансируя бюджет. Остаются и сомнения в том, что наши институты позволяют эффективно и прозрачно обеспечивать предоставление госгарантий: к сожалению, соответствующий опыт 1990-х годов был весьма негативным.

В-третьих, использовать дешевые деньги Стабилизационного фонда для решительного снижения внешнего долга. Несомненным плюсом такого подхода является сохранение благоприятных макроэкономических условий

(сдерживание роста курса рубля) и недопущение «подстройки» экономики под временную и неустойчивую конъюнктуру; несомненным минусом – неспособность эффективно управлять этими средствами (крайне неприятна ситуация, когда средства Стабфонда подвергаются «усушке», вызванной инфляцией).

Наконец, в-четвертых, в минувшем году появились предложения об использовании средств Стабфонда для укрепления отечественной пенсионной системы, которая в условиях постиндустриального «демографического перехода» через несколько лет может оказаться дефицитной. Накопленные нефтедоллары могли бы быть инвестированы в долгосрочные ценные бумаги и действительно направлены на обслуживание интересов будущих поколений.

Несомненно, требования использовать средства Стабилизационного фонда при сохранении нынешней конъюнктуры цен на товары российского экспорта будут только усиливаться. В этих условиях необходимо предпринять по крайней мере два дополнительных шага. Во-первых, установить «неприкосновенный уровень» фонда не в абсолютной величине, а в долях ВВП. И, во-вторых, резко активизировать работу по повышению эффективности бюджетных расходов, по введению бюджетирования, ориентированного на результат, которым занимается правительственная комиссия под председательством А. Жукова.

### *1.1.3. Модели социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу*

Экономико-политические процессы в 2005 г. подводят нас к возможности оценки долгосрочных сценариев развития страны. Опираясь на современное состояние институтов и противоречивые социально-экономические и политические тенденции развития российского общества, можно условно выделить три качественно различных пути развития страны:

- 1) *европейский*, предполагающий диверсификацию экономики при сохранении политических институтов современного западного общества;
- 2) *мексиканский* – рыночная экономика с доминированием нефтяного сектора, хотя и при значительной диверсификации;
- 3) *нигерийско-венесуэльский* – 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.

#### Европейская (или австралийская) модель

Говоря об этой модели, целесообразно внимательно рассмотреть опыт развития Эстонии, Польши и Австралии. Эстония является постсоветской

страной, изначально зависевшей от поставок дешевых природных ресурсов, но быстро избавившейся от этой зависимости, осуществившей структурную перестройку экономики и в настоящее время ближе всего стоящей по уровню развития и состоянию институтов к среднеевропейскому уровню. Польша продолжает сталкиваться с серьезными макроэкономическими проблемами, однако обеспечила довольно быстрое формирование европейских экономических и политических институтов, а на этом фоне – и высокие темпы экономического роста, позволившие ей одной из первых среди посткоммунистических стран превзойти докризисный уровень, несмотря на серьезный кризис производства в начале реформ. И, наконец, Австралия, – страна, богатая природными ресурсами, которая тем не менее смогла обеспечить диверсификацию экономики и адаптировать значительный поток мигрантов<sup>23</sup>.

Применительно к долгосрочным перспективам России такой путь означает продвижение по следующим направлениям.

Высокие или умеренные темпы роста (по ВВП и особенно по среднему ВВП), обеспечивающие сближение по уровню 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 ТЭКа 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 ТЭКа платежный баланс по текущим операциям или близок к нулю, или становится пассивным. Это связано с высокой активностью иностранных инвесторов.

Продолжается укрепление рубля, компенсируемое повышением производительности труда благодаря высокой инвестиционной активности отечественного и иностранного капиталов.

Проводится консервативная бюджетная политика при ограничении бюджетной нагрузки на экономику; обеспечение доли бюджета в ВВП на уровне более низком, чем в наиболее развитых странах.

При таком развитии вероятно постепенное формирование единого экономического пространства с ЕС, снятие тарифных и нетарифных барьеров и создание общего рынка.

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

---

<sup>23</sup> 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.



Это наименее инерционная модель, для осуществления которой необходима активная государственная политика по институциональному строительству, реструктуризации всего 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. Для этого пути естественны довольно высокие темпы роста, а при устойчиво высоких ценах на нефть темпы экономического роста и инвестиционная активность могут существенно превышать темпы роста европейской модели. Высокими являются и объемы прямых иностранных инвестиций, однако они концентрируются преимущественно в ТЭКе и в некоторых других секторах экономики.

Данный сценарий предполагает умеренное развитие диверсификации экономики, поскольку основное внимание инвесторов будет уделяться топливно-энергетическому комплексу. Доля ТЭКа 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 в нем доли 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 ТЭКа в мировой экономике.

При этом сценарии высока вероятность значительного усиления роли государства в экономике. Это будет проявляться по крайней мере в двух направлениях.

Во-первых, инвестиционная активность. Государство будет вкладывать средства в развитие инфраструктуры, как общего характера, так и по транспортировке продукции ТЭКа, создавать институты поддержки частных инвестиций, а также, вероятно, осуществлять прямые инвестиции в отрасли экономики, малопривлекательные для частного бизнеса. Принцип частногосударственного 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 способствовать укреплению позиции сторонников протекционизма, и Правительство рано или поздно непременно пойдет по этому пути. Отдельные сектора национальной экономики (прежде всего сель-

ское хозяйство и производство продуктов питания, некоторые отрасли машиностроения) будут закрываться для иностранной конкуренции, что, в свою очередь, обернется дальнейшим снижением конкурентоспособности этих секторов.

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

Развитие политического режима при таком сценарии с высокой степенью вероятности происходит по пути «полуторапартийной 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 послевоенный опыт 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 «полуторапартийной системы», способствуя возникновению иллюзии надежности и устойчивости и тем самым снижая ответственность и качество принимаемых решений.

Наконец, при этом сценарии вероятно отсутствие значимых реформ в социальной сфере. Наличие финансовых ресурсов позволит поддерживать здесь *status quo*, не вызывая значимого социального протеста. Социальные отрасли будут оставаться в несоветском 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. Причем его тяжесть будет зависеть преимущественно от длительности сохранения низких мировых цен на продукцию ТЭКа. Чем дольше продлится нефтяной бум, тем больше усилится структурная зависимость экономики (прежде всего внутреннего производства) от вливаний «дешевых денег» и, соответственно, от растущего импорта дешевых товаров. Таким образом, будут высоки риски повторения сценария развития СССР, который адаптировался к благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, а когда она изменилась, оказался в тяжелом кризисе.

Во-вторых, реализация этой модели закрывает возможность использования сценария прорыва в постиндустриальную систему, сценария 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 оздоровлению политических институтов, к осуществлению дальнейшей демократизации и преодолению коррупции.

Таким образом, мексиканская модель может способствовать относительно устойчивому экономическому развитию умеренными или высокими темпами без проведения существенных структурных преобразований в экономике, в политике и в социальной сфере. Тем самым создаются условия для обеспечения текущей экономико-политической стабильности при отсутствии внешних для системы шоков. Однако ее серьезными проблемами является уязвимость перед шоками и низкая вероятность реализации сценария постиндустриального рывка.

#### Нигерийская модель

Этот сценарий предусматривает развитие страны, опирающейся на обильные природные ресурсы, при наличии благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Здесь предполагается консервация экономической и социальной ситуации при доминировании механизмов инерционного развития.

Темпы роста в этой модели полностью зависят от состояния мирового рынка ресурсов ТЭКа, являющихся 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) будут снижаться качество экономической политики и, соответственно, общий уровень эффективности экономики.

При таком сценарии 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 производитель-

ности 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 ТЭКа и в некоторые другие связанные с ним производства.

Результатом такого развития событий оказывается, как правило, быстрое ухудшение платежного баланса по текущим операциям, а также постепенное ухудшение финансовой и денежной политики, переход к политике бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит (как источник госинвестиций) становится 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. Практически ни одна следовавшая этим рецептам страна не смогла решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые страны даже 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 перевороты<sup>24</sup>.

Таким образом, нигерийский сценарий предполагает устойчивое воспроизводство политической нестабильности, что возможно как в относительно конституционных рамках (Венесуэла), так и при прямом насилии 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.

---

<sup>24</sup> Подробный анализ популистской экономической политики см.: Dornbusch R., Edwards S. (eds). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

#### *1.1.4. Тенденции и вызовы социально-экономического развития*

Дальнейшее развитие России и ее экономической политики будет находиться под воздействием трех групп факторов, каждый из которых имеет долгосрочный характер и связан с фундаментальными проблемами осуществления политических и экономических процессов. Речь идет о долгосрочном воздействии на социально-экономические процессы прошедшей в стране революционной трансформации, о вызовах постиндустриального общества, а также о сложившейся в последние годы конъюнктуре цен на основные продукты российского экспорта.

Прежде всего, это *постреволюционная стабилизация*. Россия в последние 5 лет характеризуется высоким уровнем макроэкономической и политической стабильности, особенно заметным по контрасту с ситуацией конца 1990-х годов. Полномасштабная революция, через которую прошла Россия при осуществлении системной посткоммунистической трансформации, завершена, основные государственные институты восстановлены<sup>25</sup>. Вместе с тем следует подчеркнуть, что речь идет лишь о некоторой консолидации элит, а не о формировании устойчивого национального консенсуса по базовым ценностям. Стабилизация общества, выходящего из революции, является временным, неустойчивым явлением, в основном достигаемым на элитном уровне, и точнее может быть охарактеризована как *постреволюционная консолидация*. Формирование национального консенсуса требует гораздо более продолжительного времени, исчисляемого десятилетиями. Длительное отсутствие этого консенсуса приводит к тому, что после завершения полномасштабной революции еще на протяжении достаточно длительного периода времени (измеряемого десятилетиями) периоды относительной стабильности будут чередоваться с крутыми политическими поворотами.

Воспроизводство нестабильности непосредственно связано с характером того политического режима, который обычно устанавливается после революции. Его важнейшей чертой является постоянное маневрирование власти между социальными группировками с существенно различными социально-экономическими интересами. В результате возникает весьма своеобразная система, в которой сама стабильность обеспечивается за счет колебаний власти, стремящейся к созданию новых коалиций.

Словом, несмотря на очевидную политическую консолидацию элиты, следует говорить о длительном периоде постреволюционной нестабильности. Разумеется, это уже нестабильность совсем иного рода, нежели нестабильность революционной эпохи, поскольку теперь в стране в течение некоторого периода времени будут сохраняться стабильность и порядок, а существенные политические колебания и взрывы будут происходить периодически, время от времени. Хотя сам факт их возможности, повышая общий уровень политической неопределенности, создает достаточно неприятный фон для социально-экономического развития страны.

---

<sup>25</sup> См. подробнее: Стародубровская И., Мау В. Великие революции. От Кромвеля до Путина. 2-е изд. М.: Вагриус, 2004.

Другим долгосрочным фактором социально-экономического развития России являются *вызовы постиндустриального общества*. Дальнейшее развитие страны будет происходить в том же мире и при наличии тех же фундаментальных вызовов, неспособность справиться с которыми привела в недавнем прошлом к революционному взрыву. Здесь исключительно важно понимание следующего обстоятельства: сам по себе факт совершения революции еще не гарантирует создания более благоприятных условий для социально-экономического развития страны. Революция, отбрасывая одни институциональные ограничители на пути социально-экономического прогресса, вполне может поставить на их место другие, ничуть не менее сковывающие дальнейшее развитие общества. Поэтому важно, чтобы формирующаяся институциональная система была адекватна объективным вызовам данной эпохи или, говоря марксистским языком, особенностям данного этапа технологического прогресса.

По сути, России предстоит применительно к условиям и вызовам постиндустриальной эпохи решать задачи догоняющего развития. Механизм решения этих задач в постиндустриальную эпоху существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации.

Не следует также забывать, что Россия стоит не только (и даже не столько) перед задачей обеспечения роста, но прежде всего перед необходимостью 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). Отчасти это связано с тем, что новые сектора (особенно услуги) плохо фиксируются методами традиционной статистики, отчасти – с необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка<sup>26</sup>. Разумеется, сказанное не должно восприниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим методами государственного администрирования, однако этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее. Здесь также таится одна из форм возможного проявления политического кризиса.

Можно обозначить элементы экономической политики, нацеленной на решение задач постиндустриального развития.

Во-первых, отказ от попыток определения долгосрочных отраслевых (промышленных) приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Такой подход означал бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка его практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись бы сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее *стратегия постоянной корректировки структуры*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

---

<sup>26</sup> Мельянцев В. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М.: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.

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. Решение этой задачи неотделимо от обеспечения эффективной системы защиты прав собственности.

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, чем у наиболее передовых стран мира.

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 века.

В-пятых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Внешнеэкономическая политика должна быть сориентирована на формирование и стимулирование развития новых, высокотехнологичных секторов, а также глубокой переработки продукции традиционного экспорта. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную «защиту отечественных товаропроизводителей», должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО.

Наконец, серьезным долгосрочным фактором социально-экономического развития России является *ситуация с ценами на энергоресурсы*. Традиционно принято считать, что высокие цены на них исключительно благоприятны для страны. Между тем ситуация является гораздо менее однозначной. Сохранение в течение длительного времени высоких цен на энергоресурсы отнюдь не повышает предсказуемость их будущей динамики, однако может иметь ряд негативных последствий для устойчивости экономического и политического развития страны в будущем. Это связано с деградацией налоговой и бюджетной систем, для которых высокий уровень поступлений средств, не связанных с ростом производительности труда, оборачивается существенным снижением эффективности принимаемых решений<sup>27</sup>.

Основываясь на вышеизложенном, можно выделить следующие основные проблемы социально-экономического развития и, соответственно, приоритетные направления экономической политики на ближайшие годы.

---

<sup>27</sup> О негативных последствиях зависимости экономики от природной ренты см.: Gylfason Th., Zoega G. *Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment*. London: CEPR, 2001. Кроме того, обильный приток незаработанных средств приводит обычно к тому, что бюджетные расходы начинают расти быстрее доходов – какими бы высокими ни были бюджетные поступления. (May В.А. *Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия // Экономическая история. Ежегодник. М.: РОССПЭН, 2005*).

1. Реализация приоритетных направлений, отчетливо обозначенных в 2005 г. и связанных с развитием человеческого капитала. Принципиально важным здесь, однако, является проведение структурных реформ в соответствующих секторах, а не ограничение решения проблем лишь расширением бюджетного финансирования.

2. Продолжение работы над административной реформой. Сюда входят и реформа бюджетного сектора, и внедрение механизмов «управления по результату» с попутным уточнением границ эффективного применения этого метода, и определение особенностей управления различными видами органов исполнительной власти (федеральными министерствами, службами и агентствами), факт различия между функциями которых не нашел отражения ни в принятой в 2005 г. Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., ни в принятой в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. Пока что в названных документах понятия министерства, службы и агентства используются только как альтернатива выражению «федеральные органы исполнительной власти».

3. Обеспечение макроэкономической стабильности, что предполагает продолжение консервативной бюджетной политики и укрепление Стабилизационного фонда.

4. Завершение налоговой реформы и повышение качества налогового администрирования. Совершенствование налогового законодательства не может быть бесконечным процессом, и в настоящее время Россия находится в ситуации, когда стабильность в этой сфере важнее ее совершенствования.

5. Проведение пенсионной реформы, нацеленной на повышение эффективности системы пенсионирования, усиление в ней страховых элементов. Предотвращение кризиса пенсионной системы в связи с высокой вероятностью возникновения в ней дефицита средств к 2010 г. Проработка вопроса об использовании средств Стабфонда для пенсионной системы.

6. Повышение эффективности судебной и правоохранительной систем.

7. Военная реформа, в которой наиболее важное место занимают расширение роли контрактной службы и реформа призыва. Особенно чувствительным в социально-политическом отношении является намеченный на 2008 г. переход на одногодичную службу по призыву с отменой многих отсрочек от службы в армии.

8. Риски популизма в связи с предстоящими выборами – парламентскими в конце 2007 г. и президентскими в начале 2008 г. Опыт монетизации льгот существенно ослабил желание властей проводить реформы, связанные с риском непопулярности. В особенности это касается предвыборного периода, который обычно начинается за 1,5 года до выборов. Все это будет резко тормозить возможности проведения институциональных реформ, однако объективная потребность в них не будет снижаться. В результате будут накапливаться институциональные проблемы, которые в дальнейшем решать все равно придется, но с большими издержками, особенно если к тому времени ухудшится внешнеэкономическая конъюнктура.



По мере приближения выборов будут нарастать и риски бюджетного популизма. Вряд ли при нынешней конфигурации Правительства бюджетный популизм будет представлять серьезную опасность, но ослабление бюджетной политики на фоне мощного притока нефтедолларов представляется практически неизбежным. Можно ожидать нарастания инвестиционных и социальных бюджетных выплат.

9. Несомненным приоритетом является вступление в ВТО, которое находится в завершающей фазе. Одновременно в обозримом будущем можно прогнозировать некоторое снижение интенсивности отношений с ЕС в части формирования общеевропейского экономического пространства. Контакты с ЕС будут касаться преимущественно отдельных конкретных сфер, и прежде всего энергетической безопасности.

10. Председательствование в «большой восьмерке» в 2006 г. может стать важным фактором принципиального позиционирования России в современном мире. Сам по себе формат G-8 не является инструментом реализации коллективной стратегии, но может способствовать решению определенных политических задач той или иной страны. Правомерность участия России в G-8, а тем более ее председательствования в ней подвергаются сомнению со стороны политических и общественных кругов ряда стран – членов «восьмерки», что отражает отнюдь не только текущие политические противоречия, но и объективные проблемы современной российской самоидентификации, включая процессы консолидации посткоммунистической власти в условиях экономического роста. 2006 г. мог бы стать новым этапом на пути органичного вхождения России в сообщество наиболее развитых стран мира – сообщества, к которому она, по сути, принадлежит.

11. Продолжают нарастать политические и экономические риски падения цен на нефть. Политическая и экономическая зависимость страны от нефтедолларов усиливается с каждым годом сохранения высокой внешнеэкономической конъюнктуры. Однако это не означает, что цены вышли на новый уровень и никогда более не будут снижаться. Падение цен на нефть может привести к неадекватной реакции элиты, привыкшей (и все более привыкающей) к исключительно благоприятной бюджетной ситуации. В результате может начаться не только бюджетный, но и политический кризис, характерный для постреволюционного развития.

Для сглаживания возможного кризиса целесообразно в ближайшее время выработать план действий на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Такой план должен включать разнообразные меры денежной, бюджетной, налоговой политики, изменения внешнеэкономического регулирования и другие решения, позволяющие смягчить последствия кризиса. В отсутствие такого плана действий будут велики риски неконтролируемого развития событий. Помимо всего прочего снижение цен и реакция на него властей станут тестом на зрелость политической элиты России и реальную приверженность страны ответственной экономической политике.

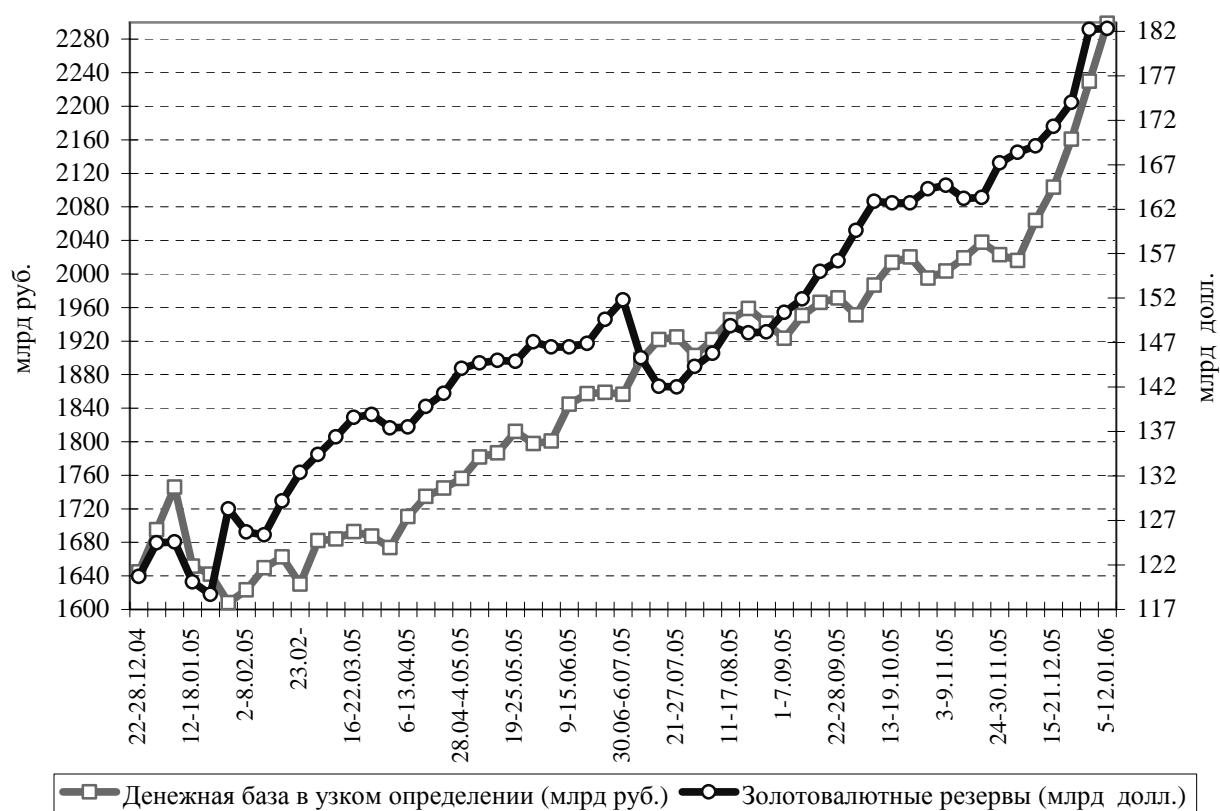
## Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

### 2.1. Денежно-кредитная политика

Основным событием в денежно-кредитной сфере РФ в 2005 г. стал быстрый рост цен в первой половине года. Во второй половине года инфляция замедлилась и по итогам января–декабря оказалась даже меньше аналогичного значения за 2004 г.

#### 2.1.1. Денежный рынок

В 2005 г. наблюдался значительный рост золотовалютных резервов РФ (рис. 1). Основным фактором роста стали рекордные цены на основные товары российского экспорта, прежде всего на нефть. Сокращение резервов (по итогам месяца) наблюдалось лишь в июле и было обусловлено досрочной выплатой внешнего государственного долга перед Парижским клубом кредиторов в размере более 15 млрд долл. К концу года объем золотовалютных резервов достиг рекордной для всей истории РФ величины 182,24 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1. Динамика денежной базы и золотовалютных резервов в 2004–2005 гг.

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

За I квартал 2005 г. денежная база (в широком определении<sup>1</sup>) сократилась на 130,2 млрд руб. – до 2,26 трлн рублей (–5,5%). Объем денежной базы в широком определении на 1 января 2005 г. равнялся 2,39 трлн руб. За аналогичный период предшествующего года он увеличился на 1,2%. Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 апреля составляли 1,58 трлн руб. (–5,4% по сравнению с 1 января), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 326,9 млрд руб. (–33%), обязательные резервы – 133,4 млрд руб. (+9,6%), депозиты банков в Банке России – 149,8 млрд руб. (+63,9%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 60,6 млрд руб. (рост в 5,2 раза), обязательства ЦБРФ по обратному выкупу ценных бумаг – 2,1 млрд руб. (–16%), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 4,2 млрд руб. (–10,6%). Снижение в I квартале прошедшего года объема наличных денег в обращении (–5,4%) при росте обязательных резервов (+9,6%) привело к уменьшению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)<sup>2</sup> на 0,4% (рис. 1). При этом в январе–марте выросли золотовалютные резервы ЦБ РФ (на 11,6%), и они составляли на 1 апреля 137,4 млрд долл. Одновременно происходила стерилизация ликвидности в Стабилизационном фонде, объем которого на 1 апреля равнялся 768,5 млрд руб. (рост на 246,2 млрд руб. за I квартал).

За II квартал 2005 г. денежная база (в широком определении) сократилась на 52,7 млрд руб. – до 2,31 трлн руб. (на 2,3%). Объем денежной базы в широком определении на 1 апреля 2005 г. равнялся 2,26 трлн руб. За аналогичный период предшествующего года он сократился на 0,9%. Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 июля составляли 1,76 трлн руб. (рост на 11,2% по сравнению с 1 апреля), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 282,7 млрд руб. (–13,5%), обязательные резервы – 137,2 млрд руб. (+2,8%), депозиты банков в Банке России – 34,4 млрд руб. (–77%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 93,2 млрд руб. (+53,8%), обязательства ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг – 0 руб. (–2,1 млрд руб. по сравнению с 1 апреля того же года), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 5,7 млрд руб. (+35,7%). Рост во II квартале прошлого года объема наличных денег в обращении (+11,2%) при

---

<sup>1</sup> Денежная база РФ в широком определении помимо выпущенных в обращение Банком России наличных денег и остатков на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитными организациями средствам в национальной валюте, депонируемым в Банке России, учитывает средства на корреспондентских счетах кредитных организаций и депозитов банков, размещенных в Банке России.

<sup>2</sup> Напомним, что денежная база в узком определении полностью контролируется ЦБ РФ, в отличие от денежной базы в широком определении.

одновременном увеличении обязательных резервов (+2,8%) привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы) на 10,2% (рис. 1). При этом в апреле–июне выросли золотовалютные резервы ЦБ РФ (+10,3%), и они составляли на 1 июля 151,6 млрд долл.

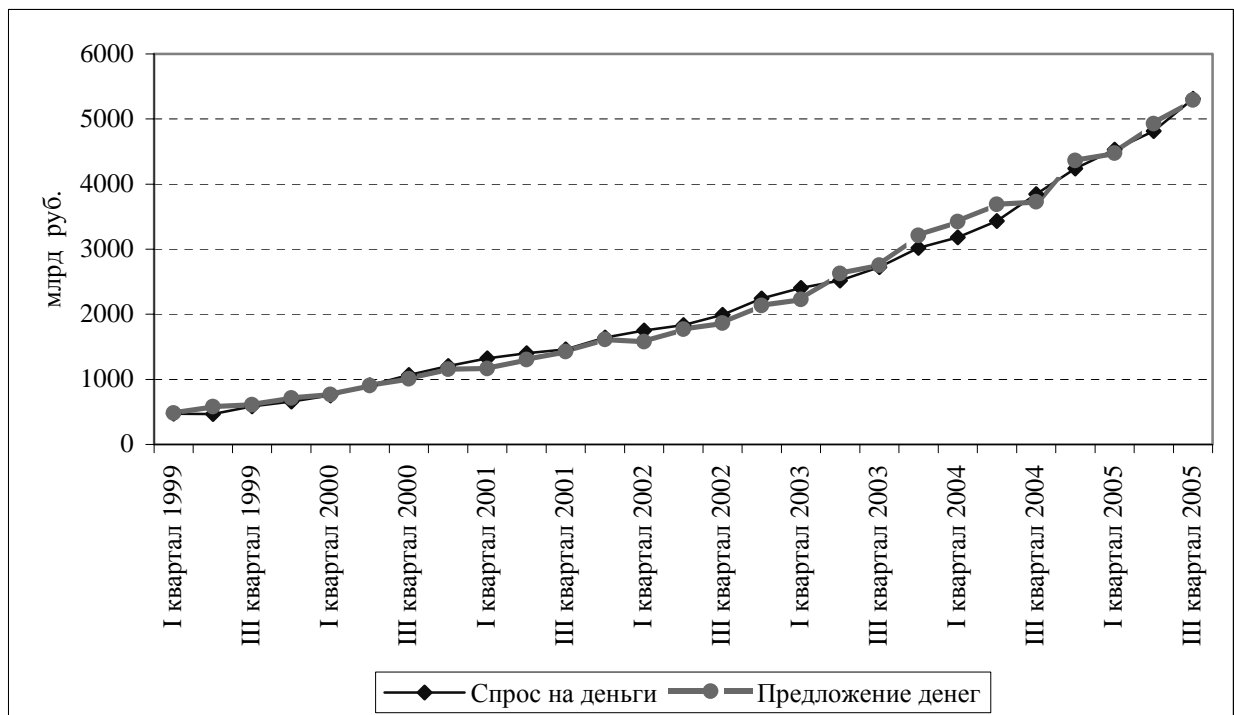
За III квартал 2005 г. денежная база (в широком определении) выросла на 236,2 млрд руб. – до 2,55 трлн руб. (+10,2%). Объем денежной базы в широком определении на 1 июля 2005 г. равнялся 2,31 трлн руб. За аналогичный период предшествующего года он сократился на 4,8%. Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 октября составляли 1,86 трлн руб. (+5,7% по сравнению с 1 июля), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 380,4 млрд руб. (+34,6%), обязательные резервы – 150 млрд руб. (+9,3%), депозиты банков в Банке России – 64,4 млрд руб. (+87,2%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 87 млрд руб. (–6,7%), обязательства ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг – 0 руб. (не изменились), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 7,4 млрд руб. (+29,8%). Рост в III квартале прошлого года объема наличных денег в обращении (+5,7%) при одновременном увеличении обязательных резервов (+9,3%) привел к расширению денежной базы в узком определении на 6% (рис. 2). При этом в июле–сентябре выросли золотовалютные резервы ЦБ РФ (+5,3%), и они составили на 1 октября 159,6 млрд долл. Одновременно происходила стерилизация ликвидности в Стабилизационном фонде, объем которого на 1 октября равнялся 960,7 млрд руб. (+ 342,8 млрд руб. за III квартал).

Наконец, за IV квартал 2005 г. денежная база (в широком определении) выросла на 375,2 млрд руб. – до 2,91 трлн руб. (+14,8%), и ее объем на 1 октября 2005 г. составил 2,54 трлн руб. При этом наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2006 г. составляли 2,2 трлн руб. (+18,3% по сравнению с 1 октября), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 508,6 млрд руб. (+35,8%), обязательные резервы – 161,4 млрд руб. (+7,6%), депозиты банков в Банке России – 7,2 млрд руб. (–88,8%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 32,8 млрд руб. (–62,3%), обязательства ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг – 0 руб. (по сравнению с 1 октября того же года изменений не произошло), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 8,8 млрд руб. (+18,9%).

Рост в IV квартале 2005 г. объема наличных денег в обращении (+18,3%) при одновременном увеличении обязательных резервов (+7,6%) привел к расширению денежной базы в узком определении на 9,6% (рис. 1). При этом золотовалютные резервы ЦБ РФ выросли в IV квартале на 14,2% и составляли на 1 января 2006 г. 182,2 млрд долл. Значительная часть поступающей в страну ликвидности аккумулировалась в Стабилизационном фонде РФ, объем которого на 1 января 2006 г. составил 1237 млрд руб. (+510,5 млрд руб. по сравнению с 1 октября 2005 г.).

Таким образом, по итогам 2005 г. наблюдался менее значительный прирост денежного предложения, чем в 2004 г. При этом активно проводилась стерилизация поступающей в страну валютной выручки в Стабилизационном фонде. Для оценки успешности усилий денежных и финансовых властей по стерилизации предложения денег проанализируем его избыточность.

Для этого оценим уравнение спроса на деньги вида  $\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \varepsilon_t$ , где  $M_t$  – денежная масса M2,  $GDP_t$  – номинальный ВВП,  $Y_t$  – объем ВВП (в ценах 1995 г.),  $\Delta p_t$  – индекс потребительских цен,  $t$  – время. Оценивание осуществлялось на квартальных данных за 1999–2005 гг. Полученные остатки могут быть проинтерпретированы как избыточное предложение денег. На рис. 2 приведены графики фактического предложения денег и оцененного спроса на деньги.



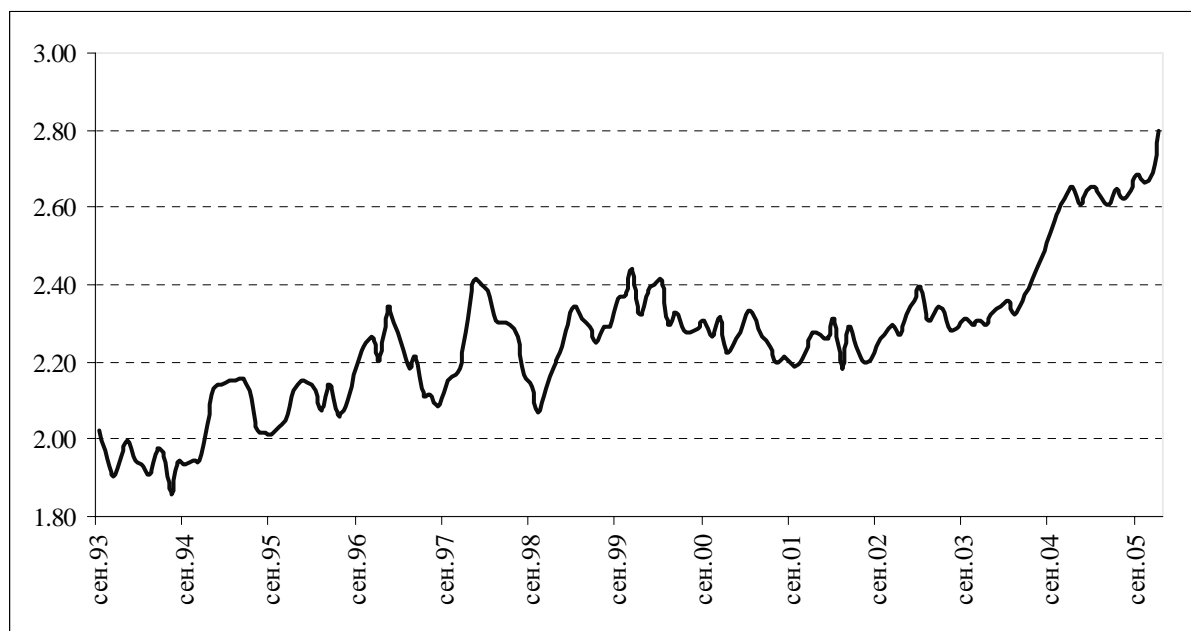
Источник: ЦБ РФ, расчеты авторов.

Рис. 2. Динамика спроса на деньги и предложения денег (денежный агрегат M2) в I квартале 1999 г. – III квартале 2005 г.

Можно заметить, что на протяжении практически всего 2004 г. предложение денег превышало спрос на деньги. По всей видимости, это стало одним из важнейших факторов высокой инфляции в первой половине 2005 г.

Отметим также, что, несмотря на увеличение денежной массы, денежный мультипликатор в РФ остается на низком уровне (рис. 3). Так, в Болгарии данный показатель (рассчитанный на базе данных IFS) во II квартале 2005 г.

равнялся 3,15, в Эстонии – 3,83, в Венгрии – 5,07, в Латвии – 2,96, в Литве – 3,24, а в Словакии – 5,87. На этом фоне значение 2,8, достигнутое к концу 2005 г., является очень незначительным, что отражает слабое развитие банковской системы страны.



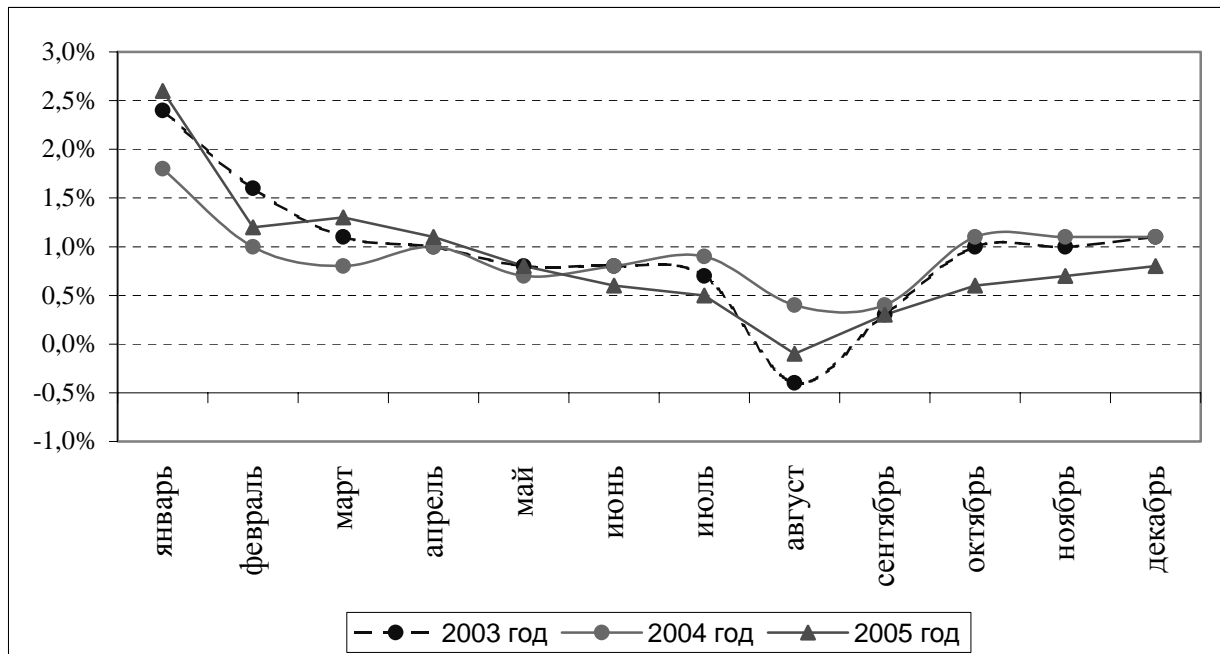
Источник: ЦБ РФ, расчеты авторов.

Рис. 3. Денежный мультипликатор в РФ в 1993–2005 гг.

Таким образом, анализ ситуации на денежном рынке РФ позволяет говорить о том, что высокая инфляция в начале 2005 г. была вполне закономерной и одной из ее причин стало превышение предложения денег над спросом на них в 2004 г. Рассмотрим теперь инфляционные процессы более подробно и попытаемся выявить также немонетарные факторы инфляционных процессов в РФ.

### 2.1.2. Инфляционные процессы

В начале 2005 г. произошло значительное ускорение инфляции по сравнению с 2004 г. (рис. 4). В результате уже по итогам первого полугодия стало ясно, что уложиться в правительственный план по целевому значению инфляции на 2005 г. (8,5%) не удастся: за январь–июнь темп прироста ИПЦ к декабрю 2004 г. составил 7,8%. Заметим, что весной 2005 г. целевой ориентир был повышен до 10%. Но и его выполнение оказалось невозможным: по итогам 2005 г. инфляция в РФ достигла 10,9%. Рассмотрим, как развивалась ситуация с инфляцией в течение года.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика ИЦП в РФ в 2003–2005 гг.

Значение индекса потребительских цен в I квартале прошлого года составило 5,3% (3,5% в I квартале 2004 г. (рис. 5)). В группе продовольственных товаров цены выросли на 4,9% (3,8% в январе–марте 2004 г.). По итогам I квартала сильнее всего подорожали плодоовощная продукция (+24%), мясо и птица (+6,9%) и рыба и морепродукты (+6,3%). Удешевление наблюдалось в товарных группах сахар-песок (-0,8%) и крупа и бобовые (-1,2%). Таким образом, по итогам первых трех месяцев 2005 г. основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание плодоовощной продукции, цены на которую выросли почти на четверть (+10,1% в январе–марте 2004 г.). Значительный вклад в прирост ИПЦ продолжало вносить увеличение цен на платные услуги населению – 12,6% (6,4% в I квартале 2004 г.). В то же время от месяца к месяцу в первом квартале происходило замедление темпов роста цен на платные услуги. При этом если в январе 2005 г. больше всего подорожали услуги ЖКХ (+19,4%), то в феврале темп прироста цен на них снизился до +4%, а в марте – до +1,9%. За первые три месяца 2005 г. сильнее всего тем не менее подорожали именно услуги ЖКХ (+26,5% против 13,1% в предшествующем году), а также услуги дошкольного воспитания (+16,7% против +8,4% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то в I квартале они подорожали в среднем на 1,1% (в I квартале 2004 г. прирост составил +1,4%). Отметим продолжавшееся снижение стоимости автомобильного бензина (-1,6%). В то же время удешевление бензина наблюдалось лишь в январе – феврале, а в марте цены на него увеличились на 0,3%.

Увеличение базового индекса потребительских цен<sup>3</sup> в I квартале 2005 г. составило 2,4% (за аналогичный период 2004 г. – 2,4%). Таким образом, основной причиной всплеска инфляции в начале 2005 г. стал резкий рост тарифов на платные услуги населению. Одновременно в январе–марте наблюдалось довольно значительное удорожание плодоовощной продукции.

По итогам первого полугодия 2005 г. значение индекса потребительских цен составило 8% (6,1% в I полугодии 2004 г. (рис. 4)). В группе продовольственных товаров цены выросли на 8,6% (6% в январе–июне 2004 г.). При этом основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание плодоовощной продукции, цены на которую выросли почти в полтора раза. Свой вклад в прирост ИПЦ продолжало вносить увеличение цен на платные услуги населению – 15,4% (11% в I полугодии 2004 г.). В мае–июне темп роста цен на них стабилизировался на уровне 0,8–0,9% в месяц. За первые шесть месяцев 2005 г. сильнее всего, как и по итогам I квартала, подорожали услуги ЖКХ (29,1% против 18,6% в 2004 г.), а также услуги дошкольного воспитания (21,9% против 12,5% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то в I полугодии они подорожали в среднем на 2,4% (в I полугодии 2004 г. прирост составил 3,4%). Увеличение базового индекса потребительских цен в I полугодии 2005 г. равнялось 4,4% (за аналогичный период 2004 г. – 4,3%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции в первом полугодии прошлого года стал резкий рост тарифов на платные услуги населению в начале года, а также удорожание плодоовощной продукции.

Значение индекса потребительских цен за 9 месяцев 2005 г. составило 8,6% (8% в январе–сентябре 2004 г. (рис. 4)). Таким образом, во втором полугодии темп роста цен замедлился по сравнению с 2004 г. В группе продовольственных товаров цены выросли на 7,1% (7,2% в январе–сентябре 2004 г.). По итогам января–сентября основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание мяса, птицы и рыбы. Значительный вклад в прирост ИПЦ продолжило вносить увеличение цен на платные услуги населению – 18,5% (14,3% в январе–сентябре 2004 г.). За девять месяцев 2005 г. сильнее всего подорожали услуги ЖКХ (31,2% против 21,8% в 2004 г.), а также услуги дошкольного воспитания (27% против 19,7% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то за 9 месяцев они подорожали в среднем на 4,5% (за 9 месяцев 2004 г. прирост составил 5,5%). В январе–сентябре больше всего увеличились цены на бензин автомобильный (15,1%). Заметим, что более половины прироста цен на бензин пришлось на сентябрь, когда он подорожал сразу на 7,9%. Кроме того, за январь–сентябрь значительно выросли цены на строительные материалы (+7,5% по сравнению с + 6,6% за аналогичный период 2004 г.). Увеличение

<sup>3</sup> Базовый индекс потребительских цен – показатель, отражающий уровень инфляции на потребительском рынке с исключением сезонного (цены на плодоовощную продукцию) и административного (тарифы на регулируемые виды услуг и др.) факторов, рассчитывается Росстатом.

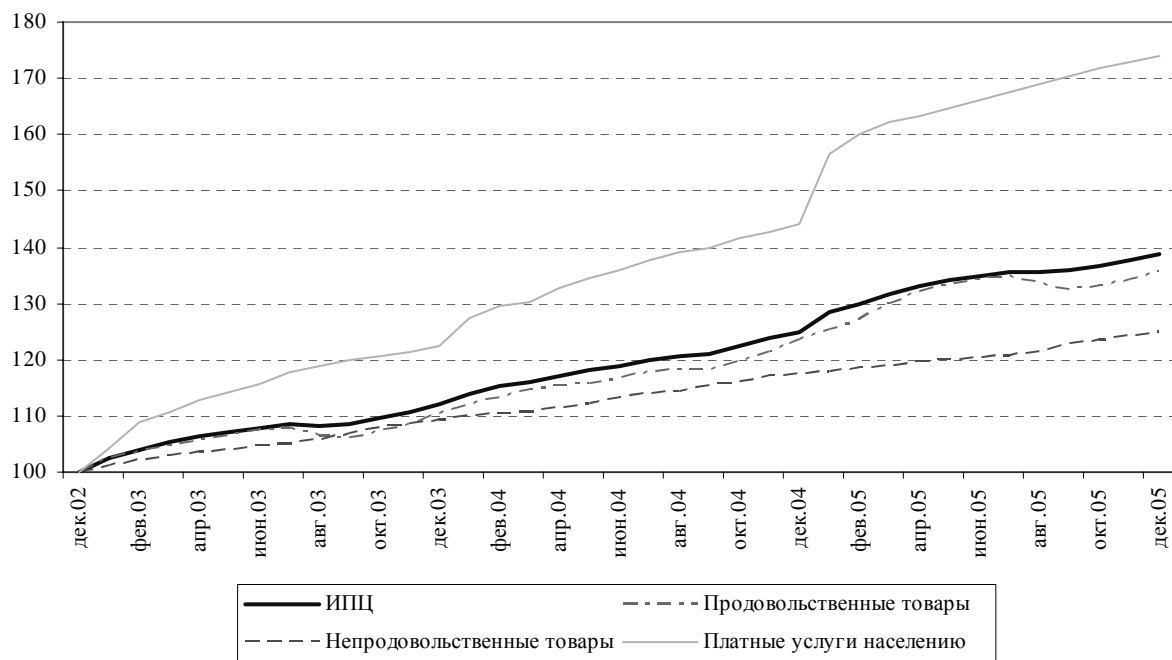


базового индекса потребительских цен с начала 2005 г. составило 6,3% (за аналогичный период 2004 г. – 6,8%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции по итогам 9 месяцев 2005 г. являлось значительное удорожание услуг ЖКХ и автомобильного бензина.

Наконец, по итогам года значение ИПЦ составило 10,9%. Таким образом, инфляция в 2005 г. оказалась меньше, чем в 2004-м, хотя и значительно превысила первоначальные правительственные прогнозы. В группе продовольственных товаров цены выросли на 9,6% (12,3% в 2004 г.). По итогам января–декабря основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание мяса и птицы, плодоовощной продукции, рыбы и морепродуктов, молока и молочных изделий, а также сливочного масла. Наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ за год внесло увеличение цен на платные услуги населению – 21% (17,7% в 2004 г.). За 2005 г. сильнее всего подорожали услуги ЖКХ (32,7% против 23,5% в предшествующем году), а также услуги дошкольного воспитания (32,1% против 21,6% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то за год они подорожали в среднем на 6,4% (за 2004 г. прирост составил 7,4%). В январе–декабре больше всего увеличились цены на бензин автомобильный (+15,8%). Рост базового индекса потребительских цен с начала 2005 г. составил 8,3% (за аналогичный период 2004 г. – 10,5%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции по итогам 2005 г. являлось заметное удорожание платных услуг населению и автомобильного бензина.

Рассмотрим, какие факторы оказывают наибольшее влияние на инфляцию в последние годы. С 1999 г. в российской экономике наблюдался устойчивый тренд к снижению годовых значений индекса потребительских цен. Он был обусловлен проведением умеренно жесткой денежно-кредитной политики после финансового кризиса 1998 г., а также поддержанием профицита федерального бюджета. Однако начиная с 2003 г. снижение инфляции прекратилось и годовой рост потребительских цен стабилизировался на уровне около 12%.

Для анализа препятствий к снижению темпов роста потребительских цен рассмотрим основные составляющие инфляции в этот период. На *рис. 5* показана динамика трех основных компонентов ИПЦ – темпа роста цен на продовольственные товары, непродовольственные товары и платные услуги населению в 2003–2005 гг. Можно заметить, что на протяжении данного периода платные услуги населению дорожали значительно быстрее остальных товаров, входящих в потребительскую корзину. С начала 2003 г. по декабрь 2005 г. потребительские цены выросли в среднем на 38,7%, а платные услуги населению – на 74,2%, т. е. почти в два раза больше.



Источник: Росстат, расчеты авторов.

Рис. 5. Динамика потребительских цен в 2003–2005 гг. (01.01.2003 = 100)

Из приведенных в табл. 1 данных видно, что одним из важнейших компонентов инфляции в 2003–2005 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ: цены на них выросли за январь 2003 г. – декабрь 2005 г. более чем вдвое. Далее по величине вклада в общий темп инфляции можно выделить повышение цен на базовые услуги пассажирского транспорта (55,4%). Быстро увеличивались цены на мясо и птицу (55,5%), хлеб и хлебобулочные изделия (56,7%).

Анализ динамики цен и тарифов на услуги и товары естественных монополий (электроэнергия, газ, грузовые перевозки) в 2002–2005 гг. показывает, что на протяжении рассматриваемого периода наибольшими темпами росли тарифы на газ и на грузовые перевозки. Тарифы на электроэнергию лишь незначительно превышали темпы роста ИПЦ.

Таким образом, основными немонетарными факторами инфляции остаются быстрый рост цен на платные услуги населению и удорожание автомобильного бензина. В таких условиях эффективными мерами снижения инфляции могли бы стать сдерживание темпа роста тарифов на услуги естественных монополий, а также создание внутренней биржи нефти и нефтепродуктов.

Отметим также, что невыполнение целевого ориентира по инфляции на 2005 г. (8–10%), по всей видимости, приведет к росту инфляционных ожиданий. В совокупности с замедлением темпов увеличения ВВП в реальном выражении это может проявиться в достаточно серьезном снижении темпов роста спроса на деньги в 2006 г. Поэтому при сохранении текущего уровня расширения предложения денег может произойти рост инфляции. Напомним,

что в 2006 г. Правительством планируется снижение инфляции до уровня 8%, что при указанных выше обстоятельствах вполне может оказаться недостижимым.

*Таблица 1*

**Основные факторы роста потребительских цен в 2003–2005 гг.  
(коэффициент прироста), %**

	2003	2004	2005	Январь 2003 – де- кабрь 2005
<b>ИПЦ</b>	<b>12,0</b>	<b>11,7</b>	<b>10,9</b>	<b>38,7</b>
<u>Продовольственные товары</u>	10,2	12,3	9,6	35,6
<i>Хлеб и хлебобулочные изделия</i>	30,4	16,7	3,0	56,7
<i>Крупа и бобовые</i>	17,0	11,6	0,2	30,8
<i>Макаронные изделия</i>	14,0	14,6	1,9	33,1
<i>Молоко и молочная продукция</i>	13,1	12,8	10,5	41,0
<i>Мясо и птица</i>	8,9	19,6	18,6	54,5
<i>Рыба и морепродукты</i>	9,9	11,5	12,7	38,1
<u>Непродовольственные товары</u>	9,2	7,4	6,4	24,8
<i>Бензин автомобильный</i>	16,8	31,3	15,8	77,6
<u>Платные услуги населению</u>	22,3	17,7	21,0	74,2
<i>Жилищно-коммунальные услуги</i>	28,7	23,5	32,7	110,9
<i>Услуги пассажирского транспорта</i>	13,7	18,0	15,8	55,4
<i>Услуги организаций культуры</i>	21,8	19,9	17,7	71,9
<i>Услуги дошкольного воспитания</i>	15,1	21,6	32,1	84,9

Источник: Росстат, расчеты ИЭПП.

*Таблица 2*

**Индексы прироста потребительских цен в странах  
СНГ в 2000–2005 гг., %**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>4</sup>
Азербайджан	2	2	3	2	7	5,1
Армения	-1	3	1	5	7	-2,6
Белоруссия	169	61	43	28	18	6,2
Грузия	4	5	6	5	6	4,4
Казахстан	13	8	6	6	7	6,9
Киргизия	19	7	2	3	4	4,6
Молдавия	31	10	5	12	12	8,7
Россия	20	19	15	12	12	10,9
Таджикистан	24	37	10	17	7	5,9
Украина	28	12	1	5	9	9,4

Источник: Межгосударственный статкомитет СНГ.

<sup>4</sup> По всем странам, за исключением РФ, информация приведена за январь–ноябрь 2005 г., для РФ – за 2005 г. в целом.

В завершение сравним темпы роста потребительских цен в РФ и других странах СНГ (табл. 2). Как можно заметить, подавляющее большинство стран СНГ достигло гораздо больших успехов в борьбе с инфляцией, чем РФ.

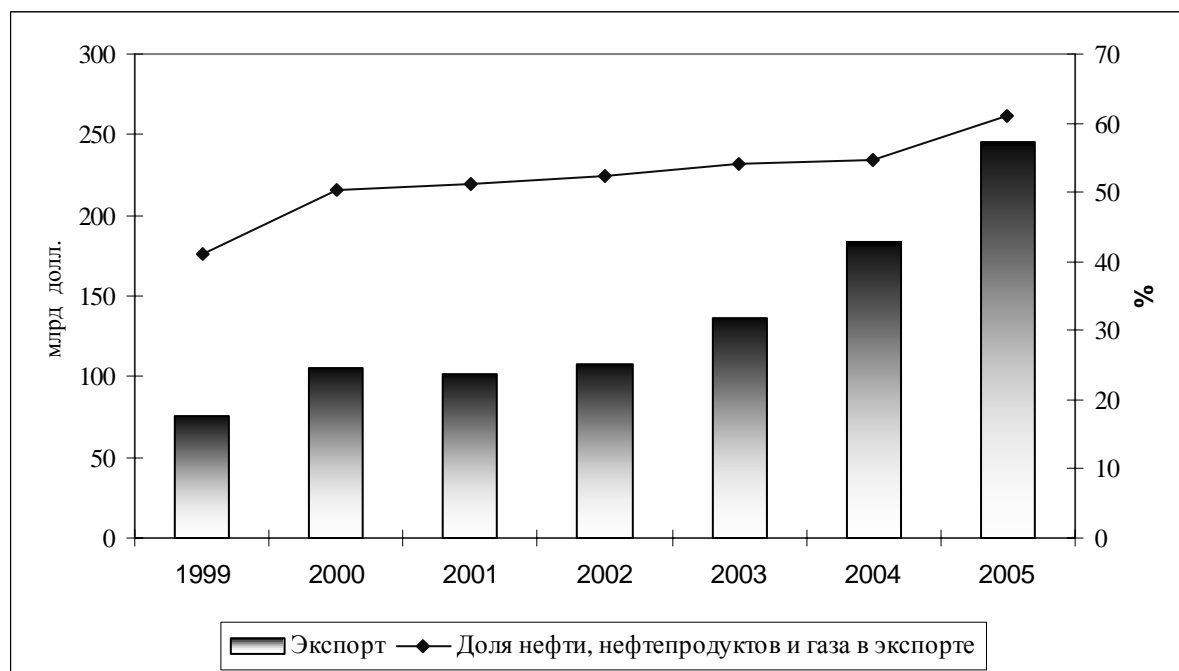
Следовательно, нельзя говорить о том, что быстрый рост потребительских цен в РФ является наследием инфляции 1990-х гг. По всей видимости, это достаточно серьезная своеобразная проблема, причинами которой могут быть как рост денежного предложения, вызванный необходимостью поддержания стабильного курса рубля, высокая монополизация рынков, быстрый рост цен на платные услуги, так и другие, не выясненные пока факторы.

Переходя к прогнозу темпов роста потребительских цен в 2006 г., необходимо отметить, что в условиях сохраняющихся высоких цен на нефть на мировом рынке, обеспечивающих приток валюты в страну, быстрое сокращение темпов инфляции практически не реализуемо (см. ниже раздел «Долгосрочные проблемы денежно-кредитной политики»). По нашим оценкам, при среднегодовых ценах на нефть на уровне 40–50 долларов за баррель (сорт «Брент») темпы роста денежной массы будут находиться в пределах 25–30% за год, что означает сохранение годовой инфляции на уровне 9,5–10,5%.

### *2.1.3. Состояние платежного баланса*

Устойчивость платежного баланса России в 2005 г., как и в предыдущие годы, поддерживалась за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. На фоне крайне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 1/3. Соответственно, продолжилось накопление золотовалютных резервов Центрального банка РФ. Кроме того, важнейшим событием 2005 г. стал положительный чистый приток капитала в Россию, что наблюдалось впервые в ее истории.

Согласно опубликованным Банком России предварительным оценкам платежного баланса Российской Федерации за 2005 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 86,6 млрд долл., т.е. увеличилось на 47,8% по сравнению с 2004 г. (табл. 3). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 40,1% (с 85,8 до 120,2 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 33,9% (со 183,2 до 245,3 млрд долл.), а импорт товаров увеличился на 28,4% (с 97,4 до 125,1 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила около 61% в общей величине экспорта (в 2004 г. – 54,7%) (рис. 6). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, все в большей степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 7, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2004 гг., проявлялась и в течение 2005 г.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 6. Динамика экспорта и доля продукции ТЭК в 1999–2005 гг.

Дефицит баланса услуг по сравнению с 2004 г. вырос до 14,6 млрд долл. (+9%). Экспорт услуг составил 24,3 млрд долл., увеличившись относительно предыдущего года на 4 млрд долл. (+19,7%). Импорт услуг за 2005 г. вырос на 15,4% и достиг 38,9 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2005 г. продолжил уменьшение и составил –1,6 млрд долл. (в 2004 г. он был равен –0,6 млрд долл.).

Таблица 3  
**Основные статьи платежного баланса в 2003–2005 гг. (млрд долл.)**

Статьи баланса	2003				2004				2005			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. <sup>5</sup>
Счет текущих операций	11,4	8,1	7,3	8,6	12,5	13,4	14,9	17,8	21,4	21,5	20	23,7
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами <sup>6</sup>	-2,4	1,5	-6,7	6,7	-3	-7,9	-8,1	12,8	-3,9	-0,5	-10,7	0,7
Изменение валютных резервов	-7,6	-8,1	2,6	-13,3	-6,8	-5	6,5	-26,9	-14,4	-18	-8,1	-21
Чистые ошибки и пропуски	-1,5	-1,6	-3,2	-1,9	-2,8	-0,4	-0,3	-3,6	-3,1	-3	-1,2	-3,4

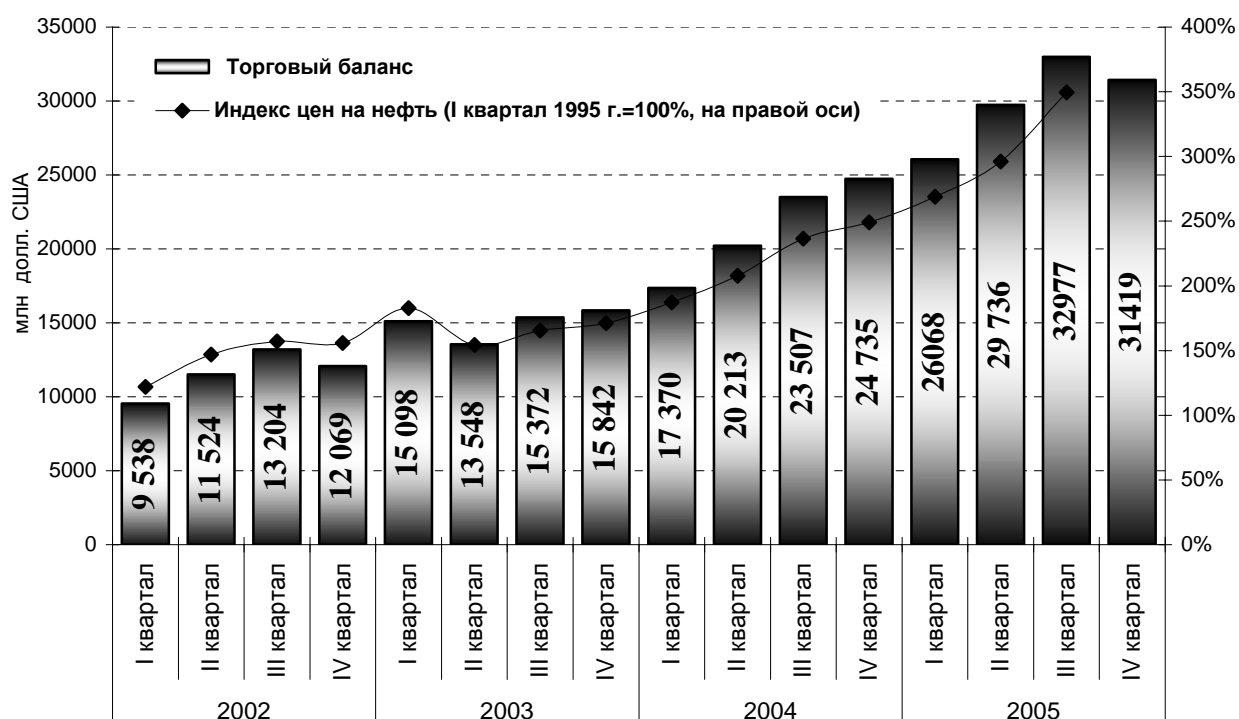
Источник: Банк России.

<sup>5</sup> Предварительная оценка.

<sup>6</sup> Без изменения валютных резервов.

Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2005 г. по сравнению с 2004 г. вырос на 32% и составил 16,5 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 9,2 до 16,2 млрд долл., что определялось существенным ростом показателя по банкам (с 0,9 до 1,7 млрд долл.) и по нефинансовым предприятиям (с 5,1 до 9 млрд долл.). Аналогично увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 15 до 25,1 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 21,7 до 32,7 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2005 г. по сравнению с 2004 г. изменился незначительно и составил –1 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ, IFS, расчеты авторов.

Рис. 7. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2002–2005 гг.

Дефицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (без учета изменения валютных резервов) в 2005 г. по сравнению с 2004 г. вырос в 2,3 раза (с 6,3 до 14,4 млрд долл.).

Основной вклад в рост дефицита счета операций с капиталом и финансовыми инструментами внесло отрицательное сальдо баланса капитальных трансфертов, сформировавшееся в размере –12,2 млрд долл. и ставшее результатом списания долга ряда стран (Сирии, Ирака) перед Российской Федерацией. Если не учитывать капитальные трансферты, то в 2005 г. наблюдалось сокращение оттока капитала из России: дефицит финансового счета снизился с 4,6 до 2,1 млрд долл.

Рост иностранных обязательств экономики составил 58,7 млрд долл., что на 72,1% меньше показателя предыдущего года (34,1 млрд долл.).

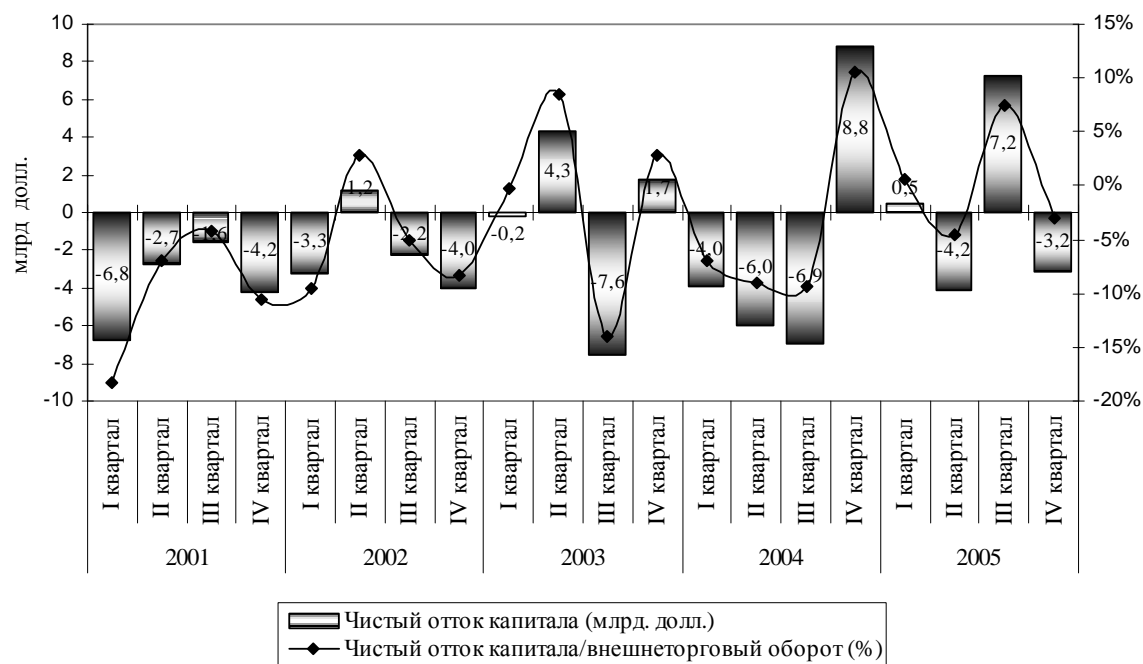
Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 21,3 млрд долл., что в основном стало результатом досрочного погашения внешнего государственного долга РФ перед МВФ и Парижским клубом кредиторов на сумму более 18 млрд долл. По субъектам Российской Федерации сокращение внешних обязательств составило 0,1 млрд долл. Рост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2005 г. равнялся 3,1 млрд долл. Увеличение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательства этого сектора (+18 млрд долл.) вырос в 2,5 раза по сравнению с аналогичным показателем за 2004 г. Инвестиции нерезидентов в реальный сектор составили 59,1 млрд долл. (29,1 млрд долл. в 2004 г.).

Иностранные активы резидентов увеличились за 2005 г. на 60,8 млрд долл. (в 2004 г. – на 38,7 млрд долл.). Почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления сократились на 10,7 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования возросли на 5,5 млрд долл., а банковского сектора – на 12,7 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2004 г. вырос на 58,6% и составил 53,3 млрд долл. На фоне роста по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (18,2 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (8,9 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 1,9 млрд долл.). Объем своевременно не полученной экспортной выручки, не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводов по фиктивным операциям с ценными бумагами по сравнению с 2004 г. практически не изменился и равнялся 25,8 млрд долл.

В то же время в 2005 г. впервые в истории Российской Федерации был зафиксирован чистый приток капитала в размере 400 млн долл. (в 2004 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 8,1 млрд долл.) (см. *рис. 8*).



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 8. Динамика чистого оттока капитала в 2001–2005 гг.

Отметим, что по итогам II и IV кварталов наблюдался чистый отток капитала из нефинансового сектора в размере 4,2 и 3,2 млрд долл. соответственно. В I квартале был зафиксирован незначительный приток капитала в размере 0,5 млрд долл., но общий приток по итогам года позволил обеспечить результат III квартала, когда чистый приток капитала в нефинансовый сектор равнялся 7,2 млрд долл. Приток капитала в Россию объясняется прежде всего значительной активностью национальных компаний и банков по привлечению кредитов и займов из-за границы. Иностранные инвесторы, в свою очередь, охотно одалживают средства резидентам РФ в условиях хорошей макроэкономической динамики страны.

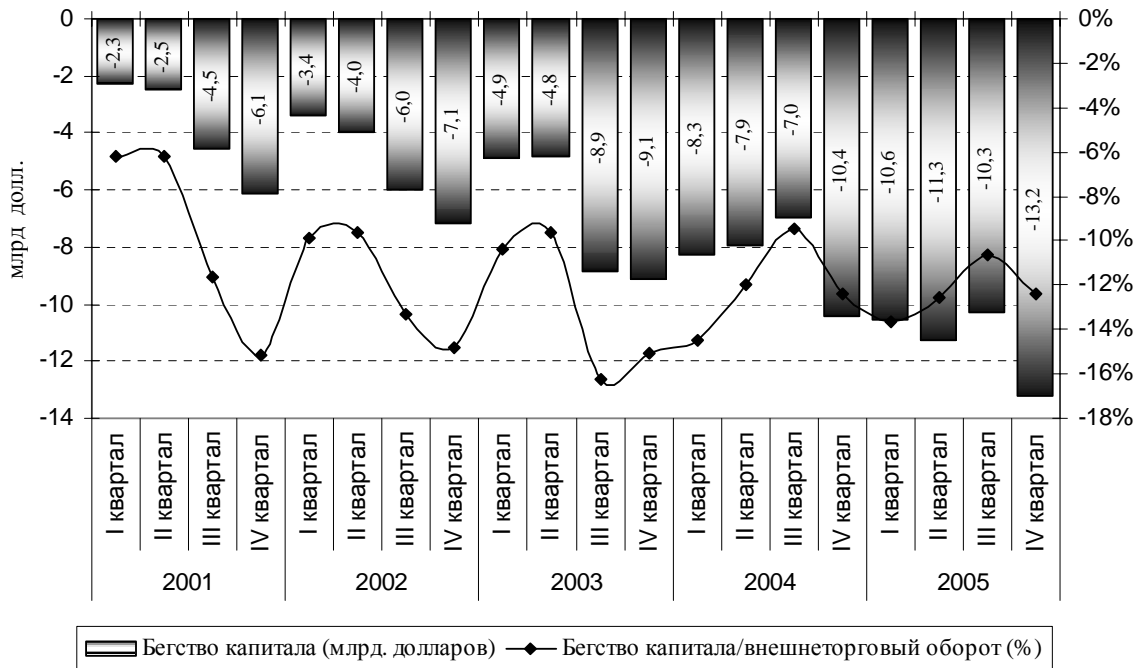
Однако, к сожалению, неофициальный отток капитала из страны (бегство капитала) (рис. 9) в 2005 г. продолжал увеличиваться и составил в абсолютном выражении, по нашим оценкам<sup>7</sup>, около 45 млрд долл., что на 6,4 млрд долл. больше, чем в 2004 г.

Кроме того, в 2005 г. наблюдалось увеличение доли бегства капитала во внешнеторговом обороте с 12% в 2004 г. до 12,3% в 2005 г. Таким образом, ситуацию с притоком капитала в Россию по итогам 2005 г. нельзя однозначно оценивать как положительную, так как бегство капитала по-прежнему не только остается на довольно высоком уровне, но и продолжает увеличиваться. В

<sup>7</sup> 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».



целом можно сделать вывод о том, что на фоне достаточно благоприятных макроэкономических показателей происходит увеличение чистого притока капитала в Россию, однако сохранение значительных рисков вызывает бегство капитала из России.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

**Рис. 9.** Динамика бегства капитала в 2001–2005 гг.

Кроме того, при анализе платежного баланса за 2005 г. стоит отметить, что по-прежнему доходы от экспорта энергоносителей составляют более 1/2, и из года в год наблюдается рост их доли в общей структуре экспорта, что в очередной раз подтверждает высокую степень зависимости экономики России от экспорта сырья и конъюнктуры цен на него. С другой стороны, по всей видимости, снижения цен на нефть в ближайшие годы не произойдет, поэтому при опережающем росте экспорта товаров по сравнению с импортом платежный баланс страны будет оставаться устойчивым. Более того, при дальнейшем увеличении чистого притока капитала в Россию и снижении бегства капитала стабильность платежного баланса будет поддерживаться за счет не только положительного сальдо текущего счета, но и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами при одновременном накоплении золотовалютных резервов.

#### 2.1.4. Основные мероприятия ЦБ РФ в области денежно-кредитной политики

Банк России с 15 марта 2005 г. установил следующую структуру бивалютной корзины для проведения курсовой политики: 20% евро и 80% долларов, с 16 мая доля евро была повышена до 30%, с 1 августа – до 35%, а со 2 декабря – до 40%. Напомним, что 1 февраля Банк России начал использо-

вать в качестве операционного ориентира для проведения курсовой политики стоимость корзины валют, в которой удельный вес евро равнялся 10%, а доллара – 90%. Изменение структуры корзины направлено на уменьшение волатильности курса рубля к валютам основных торговых партнеров РФ.

В марте 2005 г. представители Банка РФ заявили, что при сохранении цены отсечения для целей формирования Стабилизационного фонда на прежнем уровне операции по стерилизации денежной массы будут доминировать над операциями по рефинансированию. При повышении же цены отсечения Центробанк мог бы шире использовать возможности по рефинансированию банков.

С 1 июня 2005 г. вступили в силу изменения в положении Банка России «Об обязательных резервах кредитных организаций», которые предусматривают 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 эквивалентна снижению обязательных резервных требований, что может привести к росту денежного мультипликатора и денежного предложения в экономике.

В мае представители ЦБ заявили, что, возможно, вскоре Банк России начнет рефинансировать банки под залог нестандартных активов, которыми могут стать обязательства эмитентов без кредитного рейтинга и рыночных котировок. Данная мера вполне укладывается в русло последних мер ЦБ по облегчению рефинансирования коммерческих банков. В ломбардный список ранее уже были включены обязательства Агентства по ипотечному жилищному кредитованию и Московского ипотечного агентства. Впрочем, банкирам этого показалось недостаточно. Предполагается, что финансирование под залог нестандартных активов будет регулироваться отдельной инструкцией. В случае воплощения планов ЦБ в жизнь такое событие может быть расценено позитивно, так как облегчение рефинансирования будет препятствовать возникновению кризисов, аналогичных случившемуся летом 2004 г.

В мае Президент РФ подписал Закон о Центральном банке, который устанавливает специальный порядок выпуска Банком России краткосрочных облигаций. Ранее правительство обязало ЦБ проводить регистрацию проспекта эмиссии займа в Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) и Минюсте. Но по новому Закону эмиссия облигаций Банка России будет осуществляться без государственной регистрации их выпуска, без проспекта эмиссии этих облигаций и без государственной регистрации отчета об итогах выпуска облигаций. Кроме того, решение о выпуске облигаций будет приниматься советом директоров Банка России. На настоящий момент доходность облигаций ЦБ значительно ниже среднерыночной. Интерес эти бумаги представляют лишь для тех банков, которые производят операции РЕПО с ЦБ, так как эти бумаги могут приниматься в качестве залога. Вообще гово-

ря, данный инструмент можно рассматривать как одно из средств стерилизации денежной массы.

В 2005 г. советом директоров Банка России было принято решение о выпуске в обращение банкноты Банка России образца 1997 г. номиналом 5000 руб. По мнению представителей ЦБ РФ, необходимость выпуска в обращение банкноты номиналом 5000 руб. обусловлена потребностью налично-денежного оборота, ростом средней заработной платы в стране. Введение банкноты номиналом 5000 руб. в платежный оборот предполагается в 2006 г.

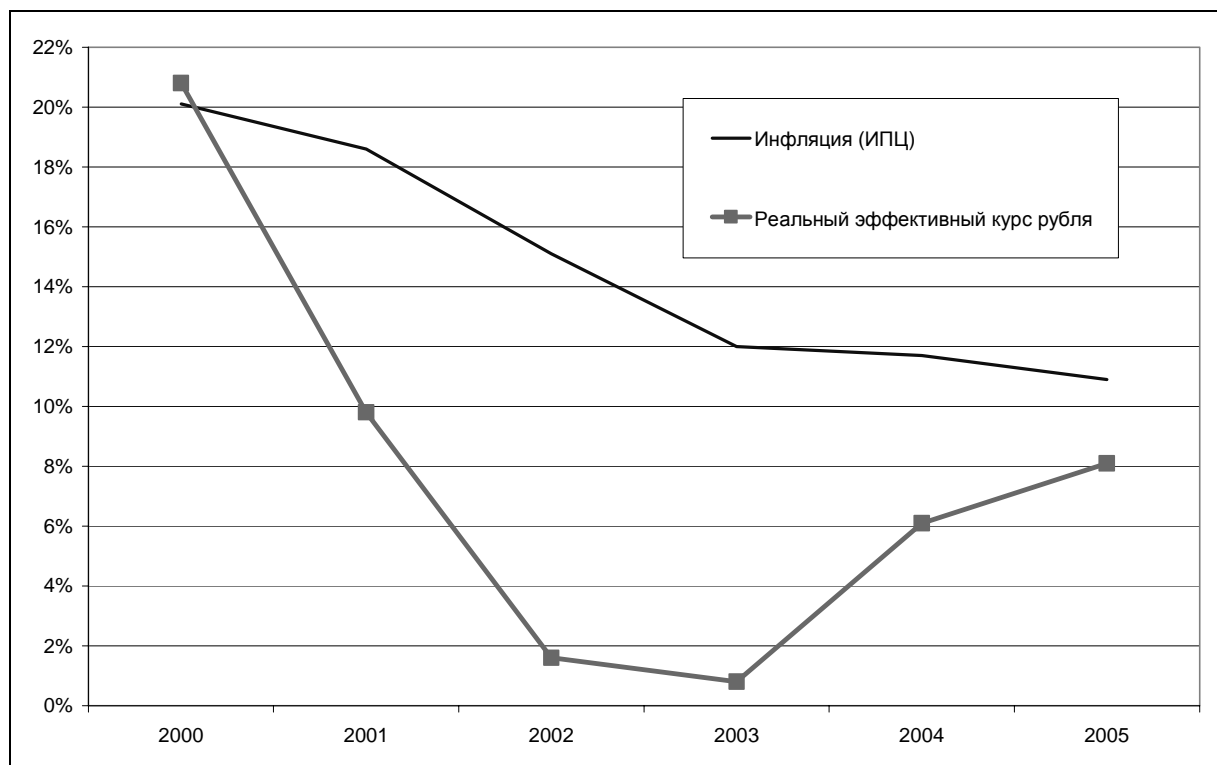
16 ноября 2005 г. Банк России направил в Госдуму новый вариант Основных направлений денежно-кредитной политики на 2006 г. Напомним, что в середине октября прошедшего года комитет Государственной думы по бюджету и налогам уже рассмотрел проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2006 г. Однако, по мнению членов комитета, опыт реализации ДКП свидетельствует о значительном расхождении прогнозных и фактических показателей темпов инфляции, что во многом обусловлено заниженными оценками стоимости барреля нефти. В связи с этим в обновленный проект основных направлений был включен вариант расчетов, основанный на прогнозной цене на нефть марки «Юралс» 60 долл. за баррель.

В конце 2005 г. появилась информация о том, что с 2006 г. публикация данных о золотовалютных резервах РФ будет осуществляться на основе оценки золота по котировкам Банка России. До этого для этих целей использовалась условная цена, равная 300 долл. за тройскую унцию. Согласно сообщениям представителей ЦБ, изменение в статистическом учете связано с необходимостью приведения публикуемых данных в соответствие с текущей ситуацией на рынке. Напомним, что в течение всего 2005 г. цена золота превышала уровень 400 долл. за тройскую унцию.

#### *2.1.5. Долгосрочные проблемы денежной и курсовой политики*

Денежная и курсовая политика в России после финансового кризиса 1998 г. вызывает многочисленные дискуссии. Нам представляется, что на протяжении прошедших после кризиса лет эта политика была достаточно взвешенной и позволила обеспечить необходимые условия для происходящего в стране экономического роста. Тем не менее наблюдающийся в настоящее время относительно высокий уровень инфляции, приводящий к постоянному и достаточно быстрому укреплению рубля, а также понимание высокой степени зависимости ситуации в денежной сфере и на валютном рынке от внешнеэкономической конъюнктуры требуют обсуждения вопросов долгосрочной финансовой политики.

На *рис. 10* показана совместная динамика индекса потребительских цен и реального эффективного курса рубля. Как видно из данного графика, с 2003 г. темпы укрепления реального обменного курса рубля ускорились. В этот же период произошла и стабилизация темпов прироста ИПЦ на уровне 11–12% в год.



Источник: Росстат, ЦБ РФ.

*Рис. 10. Годовые темпы прироста индекса потребительских цен и реального эффективного обменного курса рубля (2005 г. – по данным за 10 месяцев)*

Если сравнивать ситуацию существования высоких цен на нефть и другие энергоносители на мировых рынках в течение нескольких лет с аналогичной ситуацией для низких цен на нефть, то следует отметить, что одним из основных различий во внешних условиях проведения денежно-кредитной и валютной политики является разная ситуация с сальдо платежного баланса и равновесным значением реального обменного курса (равновесным с точки зрения сбалансированности платежного баланса).

При переходе к периоду высоких мировых цен на нефть значительное положительное сальдо торгового баланса и приток капитала обуславливают общее положительное текущее сальдо и высокий равновесный реальный обменный курс, что создает тенденцию к укреплению реального курса рубля за счет либо роста внутренних цен, либо укрепления номинального обменного курса.

И наоборот, при переходе к периоду низких мировых цен на нефть текущее сальдо платежного баланса отрицательно из-за отрицательного сальдо торгового баланса и оттока капитала, равновесное значение реального обменного курса сокращается, обуславливая тенденцию к ослаблению реального обменного курса рубля.

При анализе этих ситуаций необходимо отметить: несмотря на кажущуюся симметрию ситуаций снижения и роста цен на нефть, с учетом издер-

жек инфляции и колебаний обменного курса для населения и реального сектора денежно-кредитная и валютная политики в этих случаях должны ключевым образом различаться.

При определенных предпосылках можно показать, что для России рациональной политикой в рассматриваемой сфере при высоких ценах на энергоносители на мировом рынке является поддержание умеренных темпов (сдерживание темпов) роста реального курса рубля при достаточно низкой инфляции. Такая политика сводится фактически к политике одностороннего таргетирования инфляции, т.е. задания верхней (предпочтительно – понижающейся от года к году) границы годовых темпов роста цен. Поведение Центрального банка РФ на валютном рынке определяется возможностями по стерилизации эмиссии, возникающей в результате поддержки номинального курса рубля, необходимого для обеспечения желаемых темпов роста реального курса рубля в условиях фактической инфляции.

При снижении цен на энергоносители рациональной политикой представляется плавное, но относительно быстрое снижение реального курса рубля до значений, обеспечивающих равновесие счета текущих операций.

В обоих случаях, разумеется, большое значение имеет состояние сальдо капитальных операций, которое в России в серьезной степени зависит от положения в области внешней торговли.

Рассмотрим отдельно ситуацию низких и высоких цен на энергоносители.

**При благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре.** Рассматриваемый случай соответствует сегодняшней российской ситуации, когда рубль стремится к укреплению, которое может обеспечить равновесие платежного баланса, а Центральный банк противодействует этому процессу, осуществляя интервенции на валютном рынке, и в результате наращивает валютные резервы и денежную массу. При отсутствии эффективных механизмов стерилизации интервенций, осуществляемых ЦБ, возникающая инфляция противодействует решению задачи сдерживания высоких темпов укрепления реального курса рубля. Равновесие счета текущих операций могло бы быть достигнуто за счет укрепления номинального курса рубля, если бы ЦБ не проводил интервенции или проводил их в меньшем объеме, чем необходимо для поддержания стабильного номинального курса. В таком случае реальное укрепление рубля происходило бы в меньшей степени, чем в настоящее время, за счет инфляции, поскольку вызывалось бы номинальным движением курса и соответствовало меньшим размерам монетизации положительного внешнеторгового сальдо.

Однако нам представляется, что независимо от результативности такой политики, с точки зрения сдерживания темпов роста реального курса рубля подобный подход мог бы иметь негативные последствия из-за сильной реакции номинального обменного курса на внешние шоки. Использование номинального обменного курса в качестве инструмента, обеспечивающего приспособление экономики к новым условиям, затрудняется его чрезмерной реакцией на внешние изменения (эффект «перелета»), а также возможностью

спекулятивных атак на рубль со стороны участников валютного рынка. В результате при плавающем обменном курсе изменения условий внешней торговли могут приводить к немедленным и резким изменениям относительных цен и конкурентоспособности отечественных предприятий, причем к изменениям большим, чем это необходимо для установления равновесия. Если же Центральный банк сдерживает изменения номинального курса за счет валютных интервенций, то движение реального курса к равновесному состоянию может быть осуществлено медленно и постепенно.

При этом мы исходим из того, что в настоящее время занижение реального курса рубля по сравнению со значением, обеспечивающим равновесие торгового баланса, способствует поддержанию стабильного экономического роста. При равновесном курсе национальной валюты значительная часть производств в настоящее время может оказаться неконкурентоспособной. В результате экономика будет все больше специализироваться на добыче и первичной переработке сырья, что вряд ли является разумной стратегией в условиях высокой изменчивости конъюнктуры мировых рынков сырья и ограниченности их экономических запасов. Кроме того, заниженный реальный курс рубля соответствует имеющемуся на настоящий момент соотношению уровней производительности труда в России и развитых экономиках.

Таким образом, если исходить из необходимости поддерживать низкие темпы роста реального курса рубля в условиях положительного сальдо внешней торговли, то политика, осуществляемая ЦБ и Министерством финансов РФ, в целом весьма рациональна. Однако в последние 2 года из-за установления экстремально высоких цен на энергоносители финансовые власти испытывают недостаток инструментов стерилизации избыточного предложения денег, возникающего вследствие валютных интервенций ЦБ. В результате инфляция, не снижающаяся в последние годы ниже 11,5–12%, вызывает ускоренное укрепление рубля.

На практике стерилизация осуществляется с помощью двух инструментов: профицита бюджета (в форме накопления средств на счетах государственных органов и формирования Стабилизационного фонда) и накопления избыточных резервов коммерческих банков на счетах в ЦБ<sup>8</sup>. Данные инструменты требуют дальнейшего развития. Так, следует рассмотреть возможность создания либо в рамках Стабфонда, либо независимо от него (на аналогичных принципах) фонда, за счет которого при высокой конъюнктуре внешней торговли будет обеспечиваться формирование накопительных пенсий гражданам России. Накопление избыточных резервов банками, затрагивающее в настоящее время в основном банки, контролируемые государством (Сбербанк РФ, Внешторгбанк), осуществляется, скорее всего, с учетом поже-

---

<sup>8</sup> Расчеты, выполненные в ИЭПП, указывают на то, что при изменении средств на счетах органов государственного управления и избыточных резервов коммерческих банков имеет место координация накопления резервов и увеличения остатков на счетах органов государственного управления и коммерческих банков. При этом из осуществляемых в настоящее время интервенций стерилизуется примерно 2/3 общего объема интервенций.

лений денежных властей. В то же время могут быть повышены процентные ставки для коммерческих банков по их депозитам в ЦБ.

Увеличение нормативов обязательных резервов в ближайшей перспективе, по-видимому, не может рассматриваться в качестве инструмента, сдерживающего рост денежной массы. Это объясняется существенной дифференциацией финансового положения российских банков при недостаточном развитии рынка межбанковских кредитов и механизмов рефинансирования коммерческих банков Центральным банком. В таких условиях ужесточение нормативов ФОР может увеличить риски возникновения кризисов ликвидности. Поэтому, прежде чем станет возможным использование нормативов ФОР в качестве инструмента управления денежными агрегатами, необходимо принять меры по развитию механизмов кредитования банков, у которых возникают потребности в ликвидных средствах.

Важным средством стерилизации валютных интервенций могут стать облигации Банка России. Ограничением эффективности подобных облигаций в качестве стерилизационного инструмента является практически трудности по предотвращению вложения в них средств нерезидентов, увеличивающих приток валюты в страну, которая отражается в счете капитальных операций платежного баланса. Если же допустить вложения нерезидентов (через соответствующие банки), то, очевидно, результирующий эффект операций продажи Банком России этих облигаций, выражающийся в сокращении денежной массы, будет зависеть от интенсивности дополнительного притока капитала, увеличивающего потребности в валютных интервенциях ЦБ и соответственно потребности в стерилизации.

Мерами, направленными на ограничение потока иностранного капитала, направляемого в облигации Банка России, являются, например, следующие:

- достаточно строгий контроль за привлечением банками, желающими приобретать облигации Банка России, иностранных кредитов;
- запрет на привлечение иностранных кредитов банками, имеющими долю участия государства свыше 50%;
- установление ограничений на долю иностранных обязательств для коммерческих банков;
- введение резервных требований по краткосрочным иностранным инвестициям в страну и др.

В качестве инструмента, направленного на ослабление необходимости стерилизации операций ЦБ на валютном рынке, можно назвать отмену требования обязательной репатриации валютной выручки. Безусловно, введение данной нормы возможно только при условии выстраивания эффективной системы налогового контроля за операциями российских компаний, проходящих по их зарубежным счетам.

При проведении денежной политики необходимо учитывать, что стерилизованные интервенции, не влияя непосредственно на денежную базу и инфляцию, влекут за собой ряд последствий, которые должны приниматься во внимание.

Влияние продажи Центральным банком валюты на валютном рынке на обменный курс, денежно-кредитную политику и реальный сектор может быть в общем случае разделено на две составляющие.

Во-первых, продажа валюты на рынке в случае превышения спроса над предложением приводит к снижению или неповышению обменного курса иностранной валюты на коротком временном интервале. В случае если задача ЦБ состоит в недопущении укрепления номинального обменного курса, результатами интервенции являются, с одной стороны, сигналы о проводимой денежно-кредитной политике для участников рынка. С другой стороны, динамика обменного курса в этом случае не зависит от действий участников рынка и фундаментальных переменных, характеризующих долгосрочное и краткосрочное равновесие на валютном и других рынках, а полностью определяется действиями Центрального банка. Данный эффект не оказывает влияния на долгосрочное равновесие – при избыточном предложении в течение длительного времени постоянные покупки валюты приводят к накоплению резервов и постепенному укреплению реального курса в зависимости от возможностей стерилизации интервенций.

Во-вторых, интервенции, в том числе стерилизуемые, могут оказывать влияние на обменный курс, финансовый и реальный сектора через изменение долгосрочного равновесия в экономике. Такие изменения могут происходить вследствие как перераспределения активов между экономическими агентами (изменение объемов иностранной валюты, денежной базы или ценных бумаг в портфелях агентов), так и сдвигов в денежно-кредитной политике и политике обменного курса или сигналов о них, информация о которых становится открытой при проведении интервенций. Соответственно, в литературе<sup>9</sup>, посвященной этой теме, выделяются два канала влияния интервенций на равновесие в экономике: портфельный и информационный (или сигнализирующий).

Необходимо отметить, что основное влияние, которое оказывает нестерилизуемая интервенция, помимо краткосрочного воздействия на обменный курс, выражается в изменении денежного предложения, что само по себе приводит к изменению равновесия в экономике. Если интервенция стерилизуется и не происходит увеличения денежной базы, то влияние интервенции на равновесие неочевидно и требует дополнительного теоретического и эмпирического анализа.

*Портфельный (portfolio balance) канал влияния стерилизуемых интервенций.* Влияние интервенций на равновесие в экономике через портфельный канал можно кратко описать следующим образом. При покупке валюты Центральным банком и стерилизации интервенции через продажу ценных бумаг на внутренних финансовых рынках происходит перераспределение внутренних и внешних активов между портфелями экономических агентов. При неполной заменимости внутренних и внешних активов изменение соотношения этих активов в портфеле в результате стерилизуемой интервенции

---

<sup>9</sup> Обзор см., например, в (Sarno, Taylor, 2001).



приводит к сдвигу равновесия на финансовых рынках. Это, в свою очередь, может вызвать изменение процентных ставок и, как следствие, изменение обменного курса.

*Информационный канал, или канал сигнализирования (signalling channel) влияния интервенций.* Гипотеза о том, что интервенции ЦБ влияют на равновесие в экономике также через канал сигнализирования, состоит в том, что интервенции Центрального банка на валютном рынке дают представление о будущей денежно-кредитной политике и политике в отношении обменного курса. Характер влияния интервенций через этот канал зависит от открытости интервенций и их информационного содержания. Идея влияния интервенций через канал сигнализирования заключается в том, что интервенция Центрального банка влияет на обменный курс через предоставление рынку новой актуальной и достоверной информации о предполагаемой валютной и денежно-кредитной политике органов государственной власти. Строго говоря, интервенции могут оказывать влияние на обменный курс, так как экономические агенты меняют ожидания в отношении обменного курса, реагируя на проводимые ЦБ интервенционные действия.

**При неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре.** Нам представляется, что в условиях ухудшающейся конъюнктуры внешней торговли реакция финансовых властей должна быть несимметричной по отношению к политике, проводимой при улучшении конъюнктуры. При улучшении условий торговли использование номинального курса для балансирования торгового сальдо нецелесообразно, во-первых, из-за желательности поддерживать заниженный реальный обменный курс и, во-вторых, из-за избыточно сильной реакции номинального обменного курса на внешние шоки.

При ухудшении условий торговли для России резкое снижение номинального обменного курса с экономической точки зрения, безусловно, имеет положительные стороны, что, в первую очередь, проявляется в усилении конкурентоспособности отечественного производства в результате снижения курса рубля.

Однако девальвация национальной валюты вызывает и негативные последствия, связанные с:

- ускорением инфляции из-за удорожания импортных товаров;
- снижением благосостояния населения, располагающего сбережениями, номинированными в национальной валюте;
- формированием негативных ожиданий как у отечественных, так и у иностранных инвесторов, что может спровоцировать дальнейший рост спроса на валюту, долларизацию экономики и отток капитала за рубеж.

Кроме того, следует учитывать, что резкая девальвация может оказаться политически невозможной вследствие высоких карьерных рисков высших чиновников, осуществляющих подобные меры.

Учитывая все эти соображения, можно говорить о том, что в условиях ухудшения конъюнктуры внешней торговли рациональной политикой является максимально быстрое (при политических ограничениях) снижение номи-

нального курса рубля, возможно, с «перелетом», создающим резерв его последующего роста в условиях следующего циклического роста цен. Политическую реализуемость такого сценария может обеспечить определенная постепенность и предсказуемость темпов девальвации (возможно, с объявлением нового перспективного значения курса) за счет поддерживающих курс рубля валютных интервенций Центрального банка, постепенно сокращающихся во времени.

## **2.2. Государственный бюджет**

### *2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы в 2005 г.*

Анализируя основные параметры бюджетной системы РФ 2005 г., необходимо отметить крайне высокий уровень доходов и несколько более низкий уровень расходов в процентном отношении к ВВП по сравнению с аналогичными показателями за 2004 г. (табл. 4). При этом доходы федерального и консолидированного бюджетов России продолжили тенденцию 2004 г. и достигли максимальных значений за последние 8 лет, превысив данные за предшествующий год. Согласно данным о фактическом исполнении федерального бюджета в 2005 г. его доходы составили 23,7% ВВП, что на 3,3 п.п. выше соответствующего показателя за 2004 г. Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 2005 г. составили 35,1% ВВП, также превысив аналогичный показатель 2004 г. на 2,8 п.п. Что касается характеристик расходов бюджетной системы РФ за 2005 г., то расходы федерального бюджета РФ по итогам 2005 г. составили 16,2% ВВП против 16,1% ВВП по итогам 2004 г. Расходы консолидированного бюджета РФ в 2005 г. составили 27,4% ВВП против 27,8% ВВП по итогам 2004 г.

В отношении показателей субнациональных бюджетов в 2005 г. следует отметить, что они оказались ниже аналогичных показателей за 2004 г. Так, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составили 13,8% ВВП (14,3% ВВП за 2004 г.), тогда как падение расходов в процентном отношении к ВВП оказалось более существенным и составило 0,5 п.п. (с 14,1% ВВП за 2004 г. до 13,6% ВВП за 2005 г.). На фоне столь значительного расширения доходной части бюджетной системы и поддержания стабильного уровня его расходной части по итогам 2005 г. был достигнут максимальный размер профицита за все историю постсоветской России: для консолидированного бюджета РФ он составил 7,7% ВВП, для федерального бюджета РФ – 7,4% ВВП. Что касается доли налоговых доходов бюджетов в ВВП, то в связи с изменением бюджетной классификации с 2005 г. провести сопоставление не представляется возможным. Однако, учитывая то, что объем поступлений основных налогов и сборов в консолидированный бюджет РФ в 2005 г. (структура налоговых поступлений более подробно будет рассмотрена ниже) в процентном отношении к ВВП вырос, можно сделать вывод, что налоговые доходы в 2005 г. по отношению к ВВП выросли по отношению к предыдущим годам.

Таблица 4

**Исполнение доходов и расходов консолидированного,  
федерального и субнациональных бюджетов (% ВВП)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Федеральный бюджет</b>								
Налоговые доходы	8,8	10,7	13,2	16,2	18,6	18,0	18,8	
В том числе ЕСН	–	–	–	–	3,1	2,7	2,6	1,23
Доходы	11,3	12,9	15,4	17,6	20,1	19,4	20,4	23,7
Расходы	14,5	14,0	13,1	14,7	18,7	17,7	16,1	16,2
Дефицит (-)/Профицит (+)	-3,2	-1,1	2,4	2,9	1,4	1,7	4,4	7,4
<b>Территориальные бюджеты</b>								
Налоговые доходы	11,5	10,4	10,2	9,6	10,0	10,0	10,6	
Доходы	14,8	13,6	14,4	14,3	14,9	14,5	14,3	13,8
Расходы	15,2	13,6	14,0	14,3	15,3	14,9	14,1	13,6
Дефицит (-)/Профицит (+)	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,4	-0,4	0,2	0,3
<b>Консолидированный бюджет</b>								
Налоговые доходы	20,3	21,1	23,4	25,8	28,6	28,0	29,4	
Доходы	24,5	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3	35,1
Расходы	28,1	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8	27,4
Дефицит (-)/Профицит (+)	-3,6	-1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5	7,7

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Основным фактором увеличения доходов бюджетной системы РФ в 2005 г. стал чрезвычайно высокий рост мировых цен на нефть и энергоносители, а также другие сырьевые товары, являющиеся основой экспорта российской экономики. В связи с перевыполнением прогноза по доходам бюджетной системы РФ, в июле и ноябре 2005 г. были внесены поправки в Закон о федеральном бюджете РФ на 2005 г. Так, в соответствии с последними изменениями доходы были увеличены до 4 979,76 млрд руб. (3 326,04 млрд руб. в первоначальной редакции), расходы – до 3 539,45 млрд руб. (3 047,93 млрд руб. в первоначальной редакции).

#### 2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

В соответствии с Приказом Министерства Финансов РФ № 114 от 10.12.2004 г. «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» с 1 января 2005 г. была изменена классификация доходов и расходов бюджетов всех уровней. В связи с этим сопоставление отдельных статей доходов или расходов за 2005 г. с аналогичными показателями за предыдущие годы не всегда оказывается возможным.

С 1 января 2005 г. в соответствии с внесенными поправками в Налоговый кодекс РФ ставка налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) при добыче нефти была повышена с 347 руб. за одну тонну до 419 руб. за одну тонну. Также был увеличен необлагаемый налогом порог цены на нефть с 8 долл. до 9 долл. за баррель. Кроме того, в формуле расчета НДПИ был пересмотрен курс рубля с 31,5 руб. за долл. до 29 руб. за долл., с учетом тен-

денции к укреплению рубля. Таким образом, на данный момент формула для расчета НДСИ выглядит следующим образом:

$$НДСИ = t_{НДСИ} \cdot \frac{(P - P^*)}{P^* \cdot ER_{off}}$$

где:

$t_{НДСИ}$  – ставка НДСИ (419 рублей с тонны нефти);

$P$  – текущая цена нефти на мировом рынке;

$P^*$  – необлагаемый налогом порог нефти (9 долл.);

$ER_{off}$  – официально установленный курс рубля для расчета НДСИ (29 рублей за доллар США).

Таблица 5

**Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ (% ВВП)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Налог на прибыль	4,6	5,4	5,7	4,2	4,0	5,2	6,2
Подоходный налог	2,5	2,4	2,8	3,3	3,4	3,4	3,3
НДС	8,8	6,2	7,1	6,9	6,6	6,4	6,8
Акцизы	2,2	2,3	2,7	2,4	2,6	1,5	1,2
НДСИ*	1,2	1,6	1,6	2,5	2,5	3,0	4,2
Налоги на внешнюю торговлю	1,8	3,1	3,6	3,0	3,4	5,1	7,5
ЕСН				7,7	7,0	7,3	5,5**

Источник: Министерство финансов РФ.

До 2001 г. НДСИ рассчитывался как сумма поступлений акциза на нефть, платежей за пользование недрами и отчислений на ВМСБ.

\*\* Предварительные данные за 2005 г.

Из табл. 5 можно видеть, что в 2005 г. объемы поступлений от различных налогов и сборов изменились по-разному по отношению к итоговым показателям за 2004 г. Так, можно видеть заметный рост доли поступлений от налога на прибыль организаций в ВВП на 1 п.п. до 6,2%, продолжающий тенденцию последних трех лет к постепенному повышению объема поступлений по данному виду налога. Рост поступлений по налогу на прибыль организаций отчасти был обусловлен увеличением базы налогообложения. По официальным данным Росстата РФ, величина сальдированного финансового результата предприятий и организаций РФ (суммарная прибыль минус убыток) в январе–ноябре 2005 г. выросла на 35,2% по сравнению аналогичным показателем за 2004 г. Кроме того, определенное влияние на объем поступлений могло оказать дело «ЮКОСа», после которого многие предприятия и организации в меньшей степени стали использовать существующие недоработки в законодательстве, позволяющие минимизировать выплаты по налогу на прибыль.

По итогам 2005 г. доля поступлений налога на доходы физических лиц несколько снизилась по отношению к аналогичному показателю за 2004 г.

(3,4% ВВП) и составила 3,3% ВВП, тогда как снижение доли поступлений от ЕСН оказалось более существенным (с 7,3% ВВП до 5,5% ВВП). При этом, согласно данным Росстата, рост реальных денежных доходов населения в 2005 г. составил 8,8%, а рост реальной заработной платы – 9,7%, что превосходит темпы роста ВВП в 2005 г. на 2,4 п.п. и 3,3 п.п. соответственно. Таким образом, в реальном выражении эффективные ставки ЕСН и налога на доходы физических лиц в 2005 г. оказываются ниже, чем в 2004 г. При этом снижение эффективной ставки ЕСН оказалось заметно более существенным.

По-прежнему основную долю поступлений в бюджетную систему РФ составляет налог на добавленную стоимость – около 1,47 трлн руб. или 6,8% ВВП за 2005 г. Для сведения, в 2004 г. доля поступлений налога на добавленную стоимость в ВВП составила 6,4%. Таким образом, доля поступлений НДС в ВВП по итогам 2005 г. выросла по отношению в предшествующему году, несмотря на некоторый рост объемов возмещения НДС, составивших 2,1% ВВП против 1,9% ВВП годом ранее. Доля поступлений от акцизов в ВВП в 2005 г. составила около 1,2% ВВП, что на 0,3 п.п. меньше аналогичного показателя за 2004 г.

Довольно существенный рост по итогам прошедшего года продемонстрировали поступления по налогу на добычу полезных ископаемых. Так, за данный период времени в консолидированный бюджет поступило около 908 млрд руб. или 4,2% ВВП, тогда как доля данного налога в ВВП по итогам 2004 г. составила около 3,0%. Основной причиной столь существенного роста поступлений является крайне благоприятная конъюнктура мирового рынка нефти, нефтепродуктов, металлов и других товаров сырьевого сектора, а также ряд изменений в налоговом законодательстве касательно добычи полезных ископаемых и, в частности, уже отмеченное изменение в формуле расчета данного налога.

Наконец, по итогам 2005 г. был зафиксирован существенный рост доли поступлений от налогов на внешнюю торговлю в ВВП, которая составила 7,5% ВВП против 5,1% ВВП по итогам 2004 г. Основным фактором роста, как и для налога на добычу полезных ископаемых, является рост цен на нефть и другие сырьевые товары, экспортируемые из РФ.

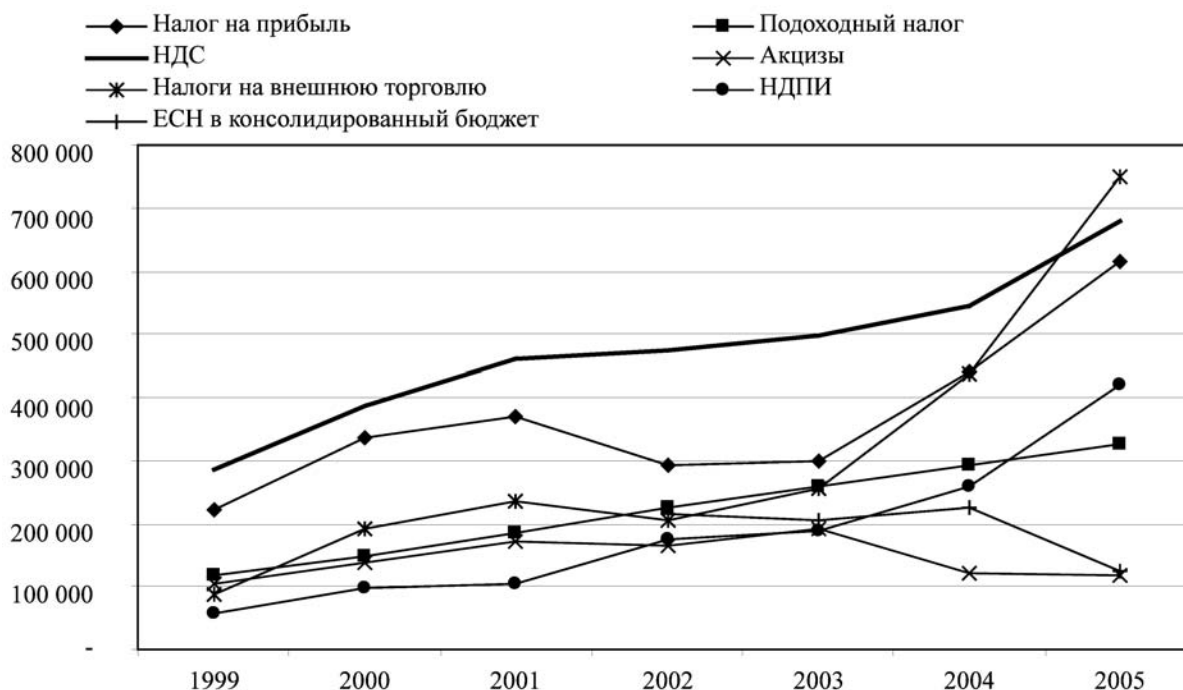
На *рис. 11* приведена динамика поступлений основных налогов в реальном выражении<sup>10</sup> за период с 1999 по 2005 гг. Как можно заметить, наиболее существенный рост в реальном выражении продемонстрировали поступления по налогам на внешнюю торговлю, налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль, НДС и, несколько в меньшей степени, по подоходному налогу. Напротив, реальные поступления по единому социальному налогу, перечисляемому в федеральный бюджет, а также акцизам в 2005 г. несколько снизились. В целом, изменения налоговых поступлений в реальном выражении согласуются с динамикой долей соответствующих налогов в ВВП.

---

<sup>10</sup> В качестве дефлятора использовался цепной индекс потребительских цен, который принимает значение 1 для 1999 года.

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы



Источник: Министерство финансов РФ.

Рис. 11. Динамика поступлений основных налогов в реальном выражении в 1999–2005 гг. (млн руб.)

В заключение данного раздела необходимо рассмотреть динамику задолженности по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему РФ (табл. 6).

Таблица 6

### Задолженность по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему РФ в 2002–2005 гг. (% ВВП).

	2002	2003	2004	2005
<b>ВСЕГО</b>	4,82	3,93	5,24	3,48
<i>из них</i>				
<b>В федеральный бюджет</b>	4,12	3,30	4,70	3,03
<i>в том числе</i>				
Налог на прибыль	0,81	0,54	1,36	0,84
НДС	2,23	1,84	2,45	1,44
Платежи за пользование природными ресурсами	0,19	0,16	0,33	0,25
<i>в том числе</i>				
НДПИ	0,01	0,02	0,17	0,14
Остальные федеральные налоги и сборы	0,89	0,76	0,55	0,50
<b>Задолженность по региональным налогам и сборам</b>	0,42	0,35	0,30	0,25
<b>Задолженность по местным налогам и сборам</b>	0,28	0,25	0,21	0,16

Источник: Федеральная налоговая служба, форма отчетности 4-НМ.

Как можно видеть из *табл. 6*, в 2005 г. наблюдалось заметное сокращение объема задолженности по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям (далее, задолженность) налогоплательщиков перед бюджетной системой РФ. Так, доля суммарной задолженности в ВВП снизилась с 5,24% ВВП в 2004 г. до 3,48% ВВП в 2005 г. Доля задолженности в федеральный бюджет также заметно снизилась – с 4,7% ВВП до 3,03% ВВП. Это произошло в основном за счет снижения задолженности по налогу на прибыль – с 1,36% до 0,84% ВВП и налогу на добавленную стоимость – с 2,45% до 1,44% ВВП. Объем задолженности по остальным налогам, указанным в *табл. 6* снизился не столь значительно. Если же рассмотреть динамику задолженности по основным налогам, то следует также отметить, что по итогам 2005 г. она оказалась на самом низком уровне за последние 4 года, что может быть обусловлено как улучшением налогового администрирования, так и повышением налоговой дисциплины налогоплательщиков.

### 2.2.3. Расходы бюджетной системы

В связи с изменением бюджетной классификации РФ с 1 января 2005 г. не представляется возможным провести сопоставление основных расходных статей бюджетной системы за 2005, 2004 гг. и более ранние периоды. В связи с этим будут последовательно представлены данные до 2004 г. и фактическое исполнение бюджетов всех уровней в 2005 г. Основные характеристики расходной части бюджетов РФ всех уровней в 2002–2004 гг. представлены в *табл. 7*.

*Таблица 7*

### Расходы федерального, территориальных и консолидированного бюджетов в 2002–2004 гг. (% ВВП)

	2002			2003			2004			
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственное управление и местное самоуправление		0,5	0,8	1,4	0,5	0,9	1,4	0,5	0,8	1,3
Судебная власть		0,2	0	0,2	0,2	0	0,2	0,2	0,0	0,2
Международная деятельность		0,3	0	0,3	0,2	0	0,2	0,3	0,0	0,3
Национальная оборона		2,7	–	2,7	2,7	0	2,7	2,6	0,0	2,6

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

*Продолжение таблицы 7*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,7	0,5	2,2	1,9	0,4	2,3	1,9	0,4	2,3
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,0	0,3
Промышленность, энергетика и строительство	1	1,3	2,3	0,5	2	2,5	0,5	1,9	2,3
Сельское хозяйство и рыболовство	0,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,1	0,4	0,5	0	0,3	0,3	0,0	0,2	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	2,3	2,3	0	1,9	1,9	0,0	1,7	1,7
Образование	0,7	3	3,8	0,8	2,8	3,6	0,7	2,8	3,5
Культура, искусство и кинематография	0,1	0,4	0,5	0,1	0,3	0,5	0,1	0,3	0,4
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,1	2,4	0,3	1,9	2,2	0,3	1,9	2,2
Социальная политика	4,4*	1,3	5,7*	1	1,4	2,4	0,9	1,5	2,4
Обслуживание государственного долга	2	0,1	2,2	1,7	0,1	1,8	1,2	0,2	1,4
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,7	0	–	6,0**	0	3,2**	5,4	0,0	3,0
Военная реформа	0,1	0	0,1	0,1	0	0,1	0,0	0,0	0,0
Дорожное хозяйство	0,4	0,4	0,7	0,3	0,5	0,8	0,3	0,2	0,5
Целевые бюджетные фонды	0,1	1,4	1,6	0,1	1,1	1,2	0,1	1,0	1,1
Всего расходов	18,7	15,3	31,1	17,7	14,9	29,7	16,1	14,1	27,8

*Источник:* Министерство финансов РФ.

\* Включая трансферты ПФ РФ на финансирование базовой части пенсии за счет централизованной в федеральном бюджете части ЕСН.

\*\* С 2003 г. в данном разделе отражаются трансферты государственным внебюджетным фондам.



Таблица 8

**Расходы федерального, консолидированного и территориальных бюджетов в 2005 г. (% ВВП)**

	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты
Общегосударственные вопросы	3,5	2,3	1,2
из них обслуживание государственного и муниципального долга	1,1	1,0	0,1
Национальная оборона	2,7	2,7	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,7	2,1	0,6
Национальная экономика	3,5	1,2	2,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,2	0,03	2,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,02	0,1
Образование	3,7	0,8	2,9
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,2	0,5
Здравоохранение и спорт	2,6	0,4	2,1
Социальная политика	2,4	0,8	1,6
Межбюджетные трансферты	3,5	5,8	0,1
<b>Итого расходов</b>	<b>27,4</b>	<b>16,2</b>	<b>13,6</b>

Источник: Министерство финансов РФ.

Основные статьи расходов федерального, консолидированного и территориальных бюджетов РФ в 2005 г. в соответствии с новой бюджетной классификацией представлены в табл. 8.

Сопоставляя данные за 2004 и 2005 г., можно видеть, что доля расходов консолидированного бюджета РФ в ВВП оказалась несколько ниже. Так, по итогам 2005 г. расходы консолидированного бюджета составили 27,4% ВВП против 27,8% ВВП годом ранее. Расходы федерального и территориального бюджетов РФ в 2005 г. составили 16,2% ВВП и 13,6% ВВП против 16,1% ВВП и 14,1% ВВП за 2004 г. Таким образом, по итогам прошедшего года можно констатировать некоторый рост расходов консолидированного и федерального бюджета РФ на фоне снижения расходов территориальных бюджетов.

Если проанализировать основные разделы консолидированного бюджета в 2005 г., то из представленной таблицы видно, что наибольший объем финансирования приходился на такие разделы консолидированного бюджета РФ как «Образование» (3,7% ВВП), «Межбюджетные трансферты», «Общегосударственные вопросы»<sup>11</sup> и «Национальная экономика»<sup>12</sup> (по 3,5% ВВП). Доля

<sup>11</sup> 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

расходов в ВВП на национальную оборону, а также национальную безопасность и правоохранительную деятельность составила 2,7% ВВП, на здравоохранение и спорт – 2,6% ВВП, на социальную политику – 2,4% ВВП, на жилищно-коммунальное хозяйство – 2,2% ВВП.

Несмотря на различия в бюджетной классификации, применяющейся в 2004 и 2005 гг., можно сравнить отдельные разделы или подразделы консолидированного бюджета РФ. Так, суммарные расходы по подразделам «жилищное хозяйство» и «коммунальное хозяйство» раздела «Жилищно-коммунальное хозяйство» составили 1,31% ВВП против 1,66% ВВП в 2004 г. Таким образом, финансирование соответствующих подразделов рассматриваемого раздела расходной части консолидированного бюджета в 2005 г. было несколько сокращено. Доля расходов в ВВП по основным подразделам<sup>13</sup> раздела «Образование» в 2005 г. не изменилась и составила, как и годом ранее, 3,16% ВВП. Расходы по подподразделам «здравоохранение» и «спорт и физическая культура» выросли по отношению к соответствующему показателю за 2004 г. и составили около 2,2% ВВП (1,8% ВВП в 2004 г.). Сопоставление других подразделов основных разделов расходной части консолидированного бюджета, указанных в *табл. 8*, не представляется возможным в связи с существенным изменением классификации учета тех или иных видов расходов.

#### *2.2.4. Федеральный бюджет на 2006 г.*

В августе 2005 г. Правительство РФ представило проект закона «О федеральном бюджете РФ на 2006 год», который окончательно был принят в ноябре 2005 г. Ниже будут представлены некоторые комментарии относительно доходной и расходной частей федерального бюджета на 2006 г., а также источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Данные о величине доходов федерального бюджета РФ на 2005 и 2006 гг. представлены в *табл. 9*.

---

законодательных органов (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 ряд других.

<sup>12</sup> Данный раздел расходной части консолидированного бюджета включает расходы по следующим подразделам: «Общэкономические вопросы», «Топливо и энергетика», «Транспорт», «Связь и информатика», «Лесное хозяйство», «Водные ресурсы», «Сельское хозяйство и рыболовство», «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» и ряд других.

<sup>13</sup> Включая расходы на дошкольное, общее, начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее профессиональное образование и переподготовку и повышение квалификации.

*Таблица 9*

**Основные характеристики доходной части федерального бюджета РФ в 2005 и 2006 гг.**

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
<b>Доходы, всего</b>	3 326 041,1 <sup>14</sup>	17,8	5 125 092,0	23,7	5 046 137,5	20,7
<i>в том числе:</i>						
<b>налоговые доходы<sup>15</sup></b>	3 151 745,6	16,8	4 801 229,5	22,2	4 830 748,5	19,8
<i>в том числе</i>						
налог на прибыль	259 003,3	1,38	337 591,8	1,74	344 838,1	1,41
НДС	1 120 751,3	5,99	1 472 210,2	6,80	1 634 342,6	6,70
Акцизы	84 805,7	0,45	107 192,1	0,49	110 186,5	0,45
таможенная пошлина	867 969,0	4,64	1 622 844,9	7,49	1 607 843,3	6,59
НДПИ	464 934,1	2,48	854 522,3	3,94	731 570,3	3,00
ЕСН в федеральный бюджет	266 500,0	1,42	267 513,2	1,23	302 090,2	1,24
<b>неналоговые доходы</b>	174 295,5	1,0	323 862,5	1,5	215 389,0	0,9

*Источник:* Министерство финансов РФ.

На основании данных, представленных в *табл. 9*, можно сделать вывод, что в 2006 г. прогнозируемые доходы федерального бюджета по абсолютной величине существенно превышают изначально заложенные в бюджете 2005 г. показатели, однако оказываются несколько меньше фактических значений по итогам его исполнения в 2005 г. При этом даже пересмотр прогноза по доходам на 2005 г. до 4 979 756,5 млн руб. не меняет наблюдаемой тенденции к повышению абсолютного уровня доходов. Вместе с тем относительная (по отношению к ВВП) величина доходов в 2006 г. составила приблизительно 20,7% ВВП, что на 3 п.п. ниже фактического исполнения бюджета по доходам за 2005 г., но выше изначально заложенной в законе о бюджете на 2005 г. величины. Наблюдаемое снижение доли доходов бюджета в 2006 г. в ВВП по сравнению с исполнением бюджета 2005 г. вызвано изменением макроэкономических показателей РФ (1,48% ВВП), изменением налогового законодательства (0,35% ВВП) и прочими факторами (1,17% ВВП).

Так, в числе макроэкономических причин падения доходов необходимо выделить прогноз снижения стоимости нефти марки «Юралс» на 2006 г. – это привело к снижению прогноза доходов в проекте закона о бюджете на 1,83%

<sup>14</sup> В соответствии с внесенными изменениями в закон «О федеральном бюджете РФ на 2005 год» доходы бюджета были увеличены до 4 979 756,5 млн руб.

<sup>15</sup> В рамках данного обзора налоговые доходы включают следующие статьи доходной части федерального бюджета: «налоги на прибыль, доходы», «налоги и взносы на социальные нужды», «налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации», «налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации», «налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами», «государственная пошлина» и «доходы от внешнеэкономической деятельности». Остальные доходные статьи федерального бюджета отнесены к «неналоговым доходам».

ВВП. Напротив, изменение темпов роста добычи газа, экспорта, рост курса доллара, налогооблагаемой прибыли, объемов подакцизной продукции, а также структуры импорта в совокупности привело к росту доходной части бюджета 2006 г. на 0,36% ВВП.

Основными налоговыми новациями, сказавшимися на снижении прогноза доходов по сравнению с исполнением бюджета за 2005 г., являются установление общего порядка принятия к вычету сумм по налогу на добавленную стоимость при осуществлении капитальных вложений, а также ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10%. Частично падение должно быть компенсировано отменой нулевой ставки на работы (услуги), выполняемые российскими перевозчиками на железнодорожном транспорте по перевозке или транспортировке ввозимых на территорию РФ товаров, индексацией ставок акцизов, а также увеличением ставки налога на добычу природного газа (НДПИ).

Наконец, в числе прочих факторов, приведших к падению относительной величины доходов бюджета в 2006 г., стоит выделить налоговый платеж НК «ЮКОС» в бюджет в первом полугодии 2005 г. Если привести прогнозные значения доходов бюджета в 2005 и 2006 гг. в сопоставимые условия, то доходы федерального бюджета в 2006 г. в соответствии с проектом закона о бюджете на 2006 г. должны были увеличиться на 318,5 млрд рублей, тогда как по отношению к ВВП доля доходов все же снижается на 1,81%.

Для приведения в сопоставимый вид, в рамках данного обзора использовалась несколько иная классификация налоговых и неналоговых доходов, нежели в бюджетной статистике и обзорах ИЭПП за предыдущие годы. Как можно видеть из *табл. 9*, налоговые доходы федерального бюджета на 2006 г. по абсолютной величине также оказались выше аналогичных значений закона о бюджете на 2005 г. и фактических данных по исполнению федерального бюджета. Что касается неналоговых доходов, то они превысили показатели закона о бюджете на 2005 г., но оказались ниже фактически исполненных значений. Вместе с тем, доля налоговых доходов в ВВП в бюджете 2006 г. хотя и превышает аналогичные показатели бюджета на 2005 г., но все-таки оказывается ниже прогнозных значений по итогам 2005 г., тогда как доля неналоговых доходов в ВВП оказывается ниже обоих показателей по итогам 2005 г. (закон и факт).

В *табл. 9* также приведены данные по отдельным налогам и сборам, доля которых в общих доходах достаточно существенна. Так, можно видеть, что доля перечисленных налогов по итогам фактического исполнения за 2005 г. оказывается выше как заложенных в законе о бюджете на 2005 г. показателей, так и прогнозных значений на 2006 г. Если сравнивать только показатели законов о бюджете на 2005 и 2006 гг., то доли основных налогов в ВВП в 2006 г. прогнозируются также на более высоком уровне, нежели годом ранее. Исключение составляют лишь поступления от ЕСН, доля которых в ВВП в 2006 г. может составить 1,24% против 1,42% в 2005 г. Также отметим, что снижение прогноза по таким налогам как таможенная пошлина и НДПИ, кото-

рые зависят от мировой конъюнктуры сырьевых рынков, отчасти обусловлена снижением прогноза цены на российскую нефть.

Сопоставление объема расходов федерального бюджета РФ в 2005 и 2006 гг. представлены в *табл. 10*.

*Таблица 10*

**Основные характеристики расходной части федерального бюджета РФ в 2005 и 2006 гг.**

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
<b>Расходы, всего</b>	3 047 929,3 <sup>16</sup>	16,3	3 512 182,9	16,2	4 270 114,7	17,5
<i>в том числе:</i>						
процентные расходы	244 150,4	1,3	208 367,1	0,9	198 482,2	0,8
непроцентные расходы, включая расходы, осуществленные за счет ЕСН	2 803 778,9	15,0	3 303 815,8	15,7	4 071 632,5	16,7

*Источник:* Министерство финансов РФ.

Сопоставляя представленные значения можно сделать вывод, что в законе о федеральном бюджете на 2006 г. подразумевает заметное повышение как абсолютного объема расходов в абсолютном выражении по отношению к закону и фактическому исполнению бюджета на 2005 г., так и доли расходов бюджета в ВВП. Так, если согласно закону о бюджете на 2005 г. доля расходов в ВВП составляла около 16,3% ВВП, то по итогам 2005 г. она незначительно снизилась до 16,2%, тогда как в законе на 2006 г. эта цифра должна возрасти до 17,5%. Заметим также, что согласно закону о бюджете в 2006 г. планируется снизить долю процентных расходов в ВВП по отношению к показателям 2005 г. (фактическому исполнению) с 1,3% (0,9%) до 0,8%, но повысить долю непроцентных расходов с 15,0% (15,7%) до 16,7% ВВП.

Теперь рассмотрим структуру расходов федерального бюджета РФ на 2006 г. и сравним ее со структурой расходов в законе о бюджете на 2005 г. с учетом внесенных изменений (*табл. 11*).

Если проанализировать расходы по отдельным разделам функциональной классификации (по отношению к ВВП), то в целом заложенные в бюджете на 2006 г. значения сопоставимы с показателями закона о бюджете и фактическим исполнением бюджета в 2005 г. Наиболее заметные изменения в объеме расходов коснулись таких разделов и подразделов бюджетной классификации как «обслуживание государственного и муниципального долга» (снижение с 1,30% и 0,96% до 0,81% ВВП), «жилищно-коммунальное хозяйство» (рост с 0,05% и 0,03% до 0,16% ВВП) и «межбюджетные трансферты»

<sup>16</sup> В соответствии с внесенными в Закон «О федеральном бюджете РФ на 2005 год» изменениями расходы федерального бюджета были увеличены до 3 539 450,6 млн руб. или 16,8% ВВП.

(снижение с 6,25% до 5,87%). Основными расходными статьями в бюджете 2006 г., как и прежде, остаются общегосударственные расходы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика и межбюджетные трансферты. Суммарная доля расходов по перечисленным разделам составляет 14,83% ВВП против 15,52% (закон на 2005 г.) и 13,96% (фактическое исполнение федерального бюджета в 2005 г.).

Таблица 11

**Структура расходов федерального бюджета в 2005 и 2006 гг.**

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Общегосударственные вопросы	491 327,72	2,62	499 291,7	2,30	638 885,61	2,62
из них обслуживание государственного и муниципального долга	244 150,36	1,30	208 367,1	0,96	198 482,24	0,81
Национальная оборона	549 680,46	2,94	581 131,9	2,68	666 026,63	2,73
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	442 552,33	2,36	450 096,5	2,08	541 634,56	2,22
Национальная экономика	253 507,21	1,35	248 472,5	1,15	339 333,97	1,39
Жилищно-коммунальное хозяйство	10 098,48	0,05	6 905,5	0,03	38 883,16	0,16
Охрана окружающей среды	4 782,34	0,03	4 746,6	0,02	6 334,26	0,03
Образование	162 947,72	0,87	162 080,1	0,75	201 588,66	0,83
Культура, кинематография и средства массовой информации	46 149,09	0,25	47 448,8	0,22	51 248,09	0,21
Здравоохранение и спорт	87 876,45	0,47	88 166,3	0,41	149 098,67	0,61
Социальная политика	177 476,02	0,95	178 254,1	0,82	205 253,27	0,84
Межбюджетные трансферты	1 169 871,24	6,25	1 245 589,2	5,75	1 431 827,82	5,87
<b>Итого расходов</b>	<b>3 396 268,74</b>	<b>18,14</b>	<b>3 512 182,98</b>	<b>16,21</b>	<b>4 270 114,72</b>	<b>17,51</b>

Источник: Министерство финансов РФ.

Таблица 12

**Профицит федерального бюджета на 2006 г.**

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Дефицит (-) / профицит (+) федерального бюджета	278 111,8	1,5	1 612 909,8	7,44	776 022,78	3,18

Источник: Министерство финансов РФ.

Заметный рост доходной части бюджета на фоне не столь значительного увеличения его расходной части привел к росту прогнозируемого профицита федерального бюджета в 2006 г. (табл. 12). Так, если в законе о бюджете на 2005 г. профицит бюджета прогнозировался на уровне 1,5% ВВП, то в проекте федерального бюджета на 2006 г. его величина составила уже 3,18% ВВП. В таблице также представлены данные о размере профицита федерального бюджета по итогам 2005 г., который составил 7,44% ВВП. Столь существенные различия между прогнозируемыми и фактическими значениями на 2005 г. обусловлены значительным ростом доходной части бюджета сверх ранее запланированных показателей вследствие крайне высоких цен на нефть и другие сырьевые товары, наблюдаемых в течение всего 2005 г.

Следует также рассмотреть источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2006 г. Так, основными источниками финансирования погашения государственных долговых обязательств в 2006 г. будут средства, привлеченные за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке, средства Стабилизационного фонда РФ и поступления от приватизации федерального имущества и земельных участков.

Если проанализировать структуру источников внутреннего финансирования на 2006 г., то за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке планируется привлечь 238,2 млрд руб. при погашении государственных ценных бумаг в размере 68,4 млрд руб. Таким образом, чистое сальдо по привлечению государственных ценных бумаг в 2006 г. составит 169,8 млрд руб. При этом необходимо отметить, что в 2006 г. не планируется сокращение объема государственного долга. По этой причине погашение текущего долга будет осуществляться посредством рефинансирования. Доходы от приватизации федерального имущества и земельных участков должны составить в 2006 г. соответственно 31,0 млрд руб. и 8 млрд руб.

Среди внешних источников финансирования в 2006 г. не числятся «несвязанные» кредиты от правительств иностранных государств и от международных финансовых организаций. В то же время объем привлекаемых «связанных» кредитов в 2006 г. должен составить 1,1 млрд долл. Указанные привлечения позволят завершить в 2006–2008 гг. реализацию большинства действующих проектов международных финансовых организаций. Таким образом, объемы заимствований соответствуют политике РФ, направленной на отказ от привлечения новых «связанных» кредитов от МФО.

Проектом федерального бюджета на 2006 г. также предусматриваются платежи по погашению государственного внешнего долга РФ в размере 8,5 долл.млрд. Объем погашения государственных ценных бумаг РФ, номинированных в иностранной валюте, в 2006 г. запланирован в размере 2,8 млрд долл. Сумма погашаемого долга по соглашениям с МБРР составит в 2006 г. 710,0 млн долл. тогда как сумма погашаемого основного долга по кредитам ЕБРР – 51,8 млн долл.

Отметим, что закон о федеральном бюджете на 2006 г. разрабатывался исходя из прогноза социально-экономического развития РФ на 2006 г., подготовленного МЭРТ РФ. В рамках прогноза рассматривалось два варианта развития экономики РФ. Первый из них – инерционный, характеризовался снижением конкурентоспособности российской экономики, отсутствием позитивных сдвигов в инвестиционном климате, и не предусматривает реализацию новых масштабных проектов или стратегий. В исходных предпосылках прогноза по этому варианту предполагается резкое ухудшение конъюнктуры на международных рынках энергетических ресурсов – падение цены на нефть марки «Юралс» в 2006 г. до 28 долл. за баррель при последующей ее стабилизации на этом уровне. В этом случае снижение экспорта в стоимостном выражении составит в 2006 г. 22% при росте физического объема экспорта на 9,0% и объемов добычи – на 5,3%. При таком сценарии развития темпы роста ВВП с 5,9% в 2005 г. замедлятся в последующие годы до 4,0–4,6%, что обеспечивает 20% прирост ВВП за период 2005–2008 гг. относительно 2004 г.

Второй вариант – базируется на усилении инновационной компоненты экономического роста на основе реализации пакета институциональных преобразований и стратегий развития ключевых секторов экономики на фоне сохранения благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Этот вариант и рассматривался как базовый для формирования проекта федерального бюджета на 2006 г. и перспективного финансового плана до 2008 г. В этом варианте заложено снижение цены на нефть марки «Юралс» с 48 долл. США за баррель в 2005 г. до 40 долл. в 2006 г. и 35 и 36 долл. в последующие годы. В целях стимулирования экономического роста предусмотрен комплекс мер по снижению налоговой нагрузки на бизнес и увеличение уровня инвестиционных расходов федерального бюджета, включая создание инвестиционного фонда. Темпы роста российской экономики в 2005–2008 гг. по второму варианту составят 5,9–6% в год при увеличении ВВП за прогнозируемый период на 25,8%.

Вместе с тем для оценки реалистичности основных макроэкономических показателей федерального бюджета РФ на 2006 г. ИЭПП рассчитал несколько сценариев развития экономики РФ. Оценка и прогноз динамики макроэкономических и финансовых переменных, а также показателей федерального бюджета РФ на 2005 и 2006 гг. получен на основе структурной эконометрической модели российской экономики, разработанной в Институте экономики переходного периода. В качестве экзогенных параметров в модели рассматривались цены на нефть марки «Брент», индекс инвестиций в основной капи-



тал, темп роста реальных доходов населения и темп прироста денежной массы М2.

В рамках разработанной модели были рассмотрены три сценария развития экономики в 2006 г. Первый сценарий, *инерционный*, предполагает постепенное снижение мировых цен на нефть в 2006 г. до 40 долл. за баррель (сорт «Брент»). Таким образом, среднегодовое значение цен на нефть соответствует уровню 43 долл. за баррель (сорт «Брент») и 40 долл. за баррель – сорт «Юралс». Иными словами, с точки зрения внешних факторов данный сценарий идентичен второму варианту прогноза МЭРТ РФ, на основе которого строился проект бюджета на 2006 г.

Второй сценарий, *вероятный*, основан на предположении о справедливости прогноза мировых цен, предполагающего сохранение цен на высоком уровне в течение всего 2006 г. – среднегодовой уровень цен на нефть сорта «Брент» составит не менее 55 долларов за баррель.

Третий сценарий, *негативный*, исходит из предпосылки о резком падении цен на нефть (в том числе, за счет укрепления курса доллара по отношению к ведущим мировым валютам). Мы рассмотрели случай, когда среднегодовая цена на нефть сорта «Брент» составит 30 долл. за баррель, что соответствует первому варианту прогноза МЭРТ РФ (28 долл. за баррель, сорт «Юралс»).

Результаты расчетов в отношении основных показателей федерального бюджета на 2006 г. по всем трем сценариям приведены в *табл. 13*.

*Таблица 13*

**Прогноз основных показателей федерального бюджета  
на 2006 г. по модели ИЭПП**

Показатель	2006 г. (закон)	2006 г. (инерционный)	2006 г. (вероятный)	2006 г. (негативный)
Доходы бюджета (% ВВП)	20,7	20,3	28,2	17,7
Доходы бюджета (млрд руб.)	5046	5026	7080	4350
Расходы бюджета (% ВВП)	17,5	17,3	17,0	17,4
Расходы бюджета (млрд руб.)	4270	4270	4270	4270
Профицит бюджета (% ВВП)	3,2	3,0	11,2	0,3

*Источник:* Министерство финансов РФ. Расчеты ИЭПП.

Как можно заметить из *табл. 13*, в рамках инерционного сценария ИЭПП были получены значения, которые в значительной степени совпадают с данными закона о бюджете на 2006 г. Однако, как уже было отмечено, это является следствием схожести предпосылок расчетов ИЭПП с предпосылками второго сценария МЭРТ РФ, использованными для прогнозирования показателей закона о бюджете на 2006 г.

По двум другим сценариям были получены результаты, которые достаточно сильно отличаются от официального прогноза (закон о бюджете на

2006 г.). Так, в рамках негативного сценария доходы федерального бюджета могут снизиться до 17,7% ВВП по сравнению с официальным прогнозом в 20,7% ВВП. Расходы, в свою очередь, практически не изменятся и могут составить около 17,4% ВВП при официальном прогнозе 17,5% ВВП. На фоне достаточно сильного снижения доходов и практически неизменности расходов будет наблюдаться достаточно значительное сокращение профицита федерального бюджета до 0,3% ВВП (3,2% ВВП по закону о бюджете на 2006 г.). Иными словами, негативный сценарий развития экономики РФ в 2006 г. не является негативным в полном смысле этого слова для бюджетной системы РФ, однако может быть сопряжен со значительным снижением ее устойчивости.

Напротив, расчеты по вероятному сценарию развития экономики РФ на 2006 г., характеризуются заметно более высокими доходами бюджета и несколько меньшими расходами. В частности, доходы федерального бюджета могут составить 28,2% ВВП по сравнению с 20,7% ВВП, заложенными в законе о бюджете, тогда как расходы – 17,0% ВВП против 17,5% ВВП по официальной версии. В результате, профицит федерального бюджета может достигнуть рекордных 11,2% ВВП.

\*\*\*

На основе представленного комментария к закону о федеральном бюджете на 2006 г. по доходной и расходной частям бюджета, а также источникам финансирования дефицита федерального бюджета, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на рост абсолютной величины доходов федерального бюджета, их доля в ВВП в 2006 г. может снизиться по сравнению с аналогичными показателями предшествующего года. Основным фактором возможного снижения доли доходов в ВВП, как было отмечено выше, является снижение прогноза стоимости нефти марки «Юралс» на 2006 г., который был учтен при разработке проекта закона о бюджете на 2006 г. Однако, учитывая сложившуюся конъюнктуру мирового рынка нефти, можно предположить, что по итогам 2006 г. доходы могут превысить заложенные в проекте бюджета значения.

Во-вторых, расходы федерального бюджета на 2006 г. должны несколько возрасти, как по абсолютной величине, так и по отношению к ВВП. При этом показатели доли расходов по отношению к ВВП по основным разделам и подразделам функциональной классификации бюджета остались практически неизменны, незначительные изменения коснулись расходов на обслуживание государственного и муниципального долга, жилищно-коммунальное хозяйство и межбюджетные трансферты. Учитывая то, что одной из приоритетных задач Правительства в 2006 г. является снижение инфляции, политика по сдерживанию чрезмерного повышения уровня расходов на фоне значительного роста доходов, по нашему мнению, является оправданной.

В-третьих, относительно более существенное повышение доходной части бюджета по сравнению с его расходной частью привело к заметному росту

профицита федерального бюджета РФ. На этом фоне Правительство поддерживает курс на расширение внутреннего государственного долга и сокращение внешнего государственного долга.

В четвертых, расчеты ИЭПП относительно величины основных бюджетных показателей на 2006 г. по трем сценариям в целом не противоречат официальным показателям, закрепленным в законе о бюджете на 2006 г. Так, в рамках негативного и инерционного сценариев доходы и расходы федерального бюджета меняются не столь значительно по отношению к официальному прогнозу. Напротив, в рамках вероятного сценария было получено значительное превышение прогноза доходов бюджета в ВВП при некотором снижении доли расходов, которое может привести к заметному повышению профицита федерального бюджета до рекордного уровня. Столь существенный рост, в основном, объясняется достаточно высоким прогнозом стоимости нефти сорта «Брент» и, конечно, высокой зависимостью экономики РФ и бюджетной системы от нефтяного сектора.

На основе приведенных аргументов закон о федеральном бюджете на 2006 г. можно, в целом, охарактеризовать как достаточно консервативный, поскольку каких-либо существенных изменений структуры его доходной и расходной части по сравнению с законом о федеральном бюджете и фактическим исполнением за 2005 г. не предполагается.

### **2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы**

2005 г. не был отмечен кардинальными изменениями действующей системы межбюджетных отношений. Структура налоговых доходов и налоговых полномочий различных уровней власти осталась в целом аналогичной предыдущему году, за исключением нескольких незначительных изменений. На федеральном уровне продолжали действовать устоявшиеся в течение последних нескольких лет каналы финансовой поддержки региональных бюджетов – межбюджетные трансферты в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенции и субсидии из Фонда компенсаций, межбюджетные трансферты из Фонда регионального развития, Фонда реформирования региональных финансов, прочие виды межбюджетных перечислений, которые распределялись на основании ранее одобренных принципов<sup>17</sup>. На фоне роста доходов федерального бюджета в реальном выражении финансовое состояние субнациональных бюджетов с учетом получаемой федеральной финансовой помощи можно охарактеризовать как стабильно устойчивое.

Однако совокупность решений, принятых и/или вступивших в силу в 2005 г. позволяет сделать вывод о том, что в России постепенно сформировалась национальная модель корпоративного федерализма. Отличительной чертой корпоративного федерализма является значительная централизация ряда важнейших полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра. Федеральное правительство обладает широкими полномочиями, усугубляет единообразное законодательство по всем важнейшим вопро-

---

<sup>17</sup> См. обзоры «Российская экономика. Тенденции и перспективы». Выпуск 21–26. М. ИЭПП.

сам, обеспечивает единство налоговой системы для всей федерации. Примером такой системы может служить Федеративная Республика Германия. Однако в Германии 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.

2005 г. стал годом окончательного оформления этой системы: вступил в силу закон о фактической отмене выборности глав субъектов РФ и был проведен ряд выборов–назначений по новой схеме; 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.

Российская модель межбюджетных отношений из-за доминанты федерального центра становится все более унитарной. Отчасти это можно объяснить неразвитостью партийной системы, которая в той же Германии инкорпорирует субнациональные интересы в единую национальную политику. В российской же системе федеральный центр отвечает за стратегию экономического и политического развития страны, а субнациональные власти имеют в основном организационно-исполнительские полномочия. Муниципальный же уровень власти, призванный, опять-таки по мнению федерального центра, отражать локальные интересы граждан и способствовать развитию демократии снизу, пока находится в зачаточном состоянии.

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедляется 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 произведена попытка отказа от «нефинансируемых федеральных мандатов», вступили в силу поправки к Бюджетному и Налоговому Кодексу, о которых мы писали ранее<sup>18</sup>, разработана и принята Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу. Однако эти положительные сдвиги в области межбюджетных отношений несколько деформируются российской моделью федерализма.

В любом случае реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, т.к. существующая система является недостаточно прозрачной, что не позволяет сделать выводы о ее эффективности, а также дает основания

---

<sup>18</sup> См. обзор «Российская экономика. Тенденции и перспективы». Выпуск 26. М.: ИЭПП, 2005.

предполагать возможность создания с ее помощью негативных стимулов для бюджетной политики региональных и местных властей.

### 2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня

Для анализа основных тенденций 2005 г. в области отношений между бюджетами различных уровней рассмотрим структуру доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и ее изменение в течение последних лет. В *табл. 14* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

*Таблица 14*

#### **Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2004 гг. (%)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
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
Доходы*	44,1	53,1	52,9	47,6	49,5	53,1	54,0	48,9	45,4	40,1	37,4	37,6	34,1	33,8
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

\*Без учета финансовой помощи из федерального бюджета (за исключением сальдо непогашенных ссуд из федерального бюджета), а также доходов целевых бюджетных фондов.

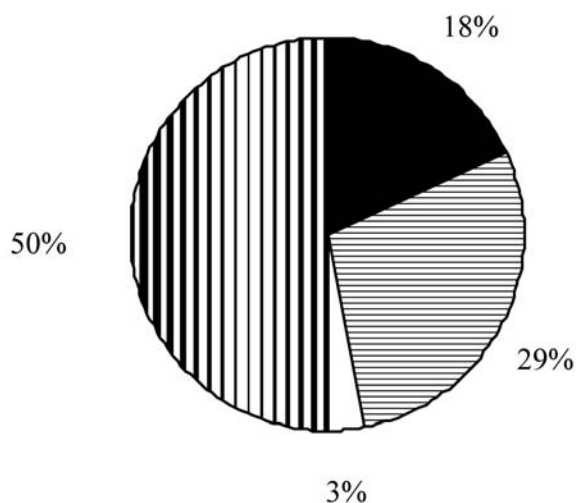
*Источник:* Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Из данных, приведенных в *табл. 14*, видно, что начиная с 1999 г., прослеживается тенденция к централизации доходов в федеральном бюджете: за рассматриваемый период доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России снизилась с 56,6% в 1998 г. до 30,9% в 2005 г., доля же всех доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России снизилась соответственно с 54% до 33,8%. Необходимо обратить внимание на то, что в 2005 г. резко снизилась доля налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете России по сравнению с 2004 г. – на 5,2 процентных пункта.

Такое снижение было вызвано двумя причинами:

- 1) централизацией налогов в федеральном бюджете;
- 2) более быстрым ростом налогов и платежей, поступающих преимущественно в федеральный бюджет.

На *рис. 12* представлен вклад различных факторов в снижение доли налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России в 2005 г. по сравнению с 2004 г.



- Централизация 1,5% налога на прибыль в федеральном бюджете
- ▨ Централизация 9,4% налога на добычу природных ископаемых в части нефти и газового конденсата
- ▤ Централизация водного налога
- Более быстрый рост налоговых доходов федерального бюджета, по сравнению с ростом по налоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

*Рис. 12.* Вклад различных факторов в снижение доли налоговых доходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете России в 2005 г. по сравнению с 2004 г.

Снижение доли налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России вызвано в значительной степени более быстрым ростом налоговых доходов федерального бюджета по сравнению с ростом налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Так, если все налоговые доходы консолидированного бюджета РФ выросли в 2005 г. в номинальном выражении на 50% по сравнению с 2004 г., то рост таможенных пошлин составил соответственно 90%, а налога на добычу полезных ископаемых – 78%.

Определенный вклад в снижение доли налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете России внесла и централизация налогов в федеральном бюджете: в 2005 г. произошла централизация 1,5% налога на прибыль в федеральный бюджет, 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата, водного налога. Наиболее значительный эффект с точки зрения субнациональных финансов оказала централизация НДС. Однако она затронула не все регионы, а только те, в которых осуществляется добыча нефти и газового конденсата. В 2005 г. таких регионов было 39. При этом около 95% потерь региональных бюджетов от централизации НДС пришлось

на 14 регионов с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня<sup>19</sup>. Таким образом, можно сделать вывод о значительном выравнивающем эффекте от централизации 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата. Централизация двух других налогов – 1,5% налога на прибыль и водного налога коснулась всех без исключения субъектов РФ. Выравнивающий эффект от этих мероприятий был менее значительным. На регионы, не получающие дотаций из ФФПР, пришлось около 40% потерь от централизации водного налога и около 70% потерь от централизации 1,5% налога на прибыль. Тем не менее оба мероприятия оказали определенное выравнивающее воздействие на бюджетную обеспеченность субъектов Федерации. Однако при крайне неравномерном размещении налоговых источников на территории Российской Федерации можно предположить, что централизация практически любого налога и платежа в нынешних условиях будет приводить к выравниванию уровня бюджетной обеспеченности регионов РФ. При закреплении налоговых источников за уровнями бюджетной системы степень равномерности распределения той или иной налоговой базы не должна быть единственным критерием. Не менее важным является и сохранение заинтересованности субнациональных властей в росте налогового потенциала регионов. В этой связи необходимость централизации налога на прибыль и водного налога кажется нам неочевидной.

В то же время доля расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации снизилась с 50,8 до 49,5%. Такое снижение, скорее всего, было вызвано следующими причинами: расходы федерального бюджета росли более быстрыми темпами, чем расходы субъектов РФ, на снижение расходов субнациональных бюджетов повлияло снижение единого социального налога. В этой связи интересно обратить внимание на тот факт, что по итогам 2005 г. произошло увеличение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации – с 32,3% ВВП в 2004 г. до 35,1% (на 2,8 п.п.). При этом рост доходов федерального бюджета составил 3,3 п.п. ВВП. Доходы же субъектов Российской Федерации снизились до 13,8% ВВП с 14,3% ВВП в 2004 г. В значительной степени (около 0,26% ВВП) это снижение было вызвано централизацией налога на добычу полезных ископаемых. Именно это обстоятельство обусловило снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета России. Одновременно с падением налоговых доходов в 2005 г. наблюдалось, как было показано выше, падение совокупных итоговых доходов региональных бюджетов, вызванное сокращением межбюджетных трансфертов региональным бюджетам на 0,15% ВВП.

Из представленных выше данных можно сделать вывод о значительной централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете в ущерб бюд-

---

<sup>19</sup> Оренбургская, Томская, Самарская, Астраханская, Свердловская, Пермская, Тюменская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Красноярский край.

жетам субъектов Федерации: налоговые доходы в целом по стране возросли, однако это увеличение затронуло в основном федеральный бюджет. В то же время федеральная финансовая помощь регионам, рассчитанная как доля ВВП, сократилась при незначительном снижении доли расходов региональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации. Все это говорит о возросшем вертикальном дисбалансе в распределении доходных источников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями власти.

Рассматривая состояние налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в 2005 г., необходимо отметить, что, как и ранее, более половины налоговых доходов обеспечивают поступления двух налогов – налога на доходы физических лиц (34% налоговых доходов региональных бюджетов) и налога на прибыль организаций (46%). Более того, доля поступлений от этих двух налогов в налоговых доходах региональных бюджетов 2005 г. резко возросла по сравнению с 2004 г. с 69 до 80%, главным образом за счет роста налога на прибыль. Причем в долях ВВП в 2005 г. доходы от налога на доходы физических лиц немного сократились (около 3,3% ВВП), а поступления налога на прибыль резко выросли (с 3,9 до 4,4% ВВП). Произошло незначительное падение поступлений акцизов (до 0,7% ВВП) и значительное падение доходов от платежей за пользование природными ресурсами (до 0,26% ВВП по сравнению с 0,9% ВВП в 2004 г.). Выросли налоги на малый бизнес с 0,3 до 0,33% ВВП.

Описанные выше изменения являются продолжением начавшейся в 2003 г. централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Напомним, что в 2003 г. вступили в силу такие решения, как полная отмена налога на пользователей автомобильных дорог, а также переход к полному зачислению доходов от акцизов на табачные изделия в федеральный бюджет. В 2004 г. эта тенденция усилилась – был отменен налог с продаж и целый ряд сборов, доходы от которых зачислялись в бюджеты субъектов РФ, увеличена федеральная доля НДС. В 2005 г. была продолжена централизация налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата (9,4 п.п.), произошла централизация водного налога и 1,5 процентных пунктов налога на прибыль организаций.

Если в 2004 г. мероприятия по централизации налогов были полностью компенсированы за счет таких мер в области межбюджетного перераспределения налоговых доходов, как передача федеральной части налоговых поступлений при использовании специальных режимов налогообложения малого бизнеса полностью в бюджеты субъектов Российской Федерации, передача федеральной доли акцизов на водку и ликероводочные изделия с одновременным реформированием порядка уплаты, передача 1 п.п. федеральной ставки налога на прибыль организаций, то, как было показано выше, в 2005 г. централизация налогов не была скомпенсирована ни равнозначной передачей регионам других налогов и платежей, ни увеличением финансовой помощи из федерального бюджета.



В результате налоговые доходы субъектов Федерации в 2005 г. сократились на 0,3 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Это произошло, главным образом, из-за централизации 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата (0,26% ВВП) и снижением налога на доходы физических лиц (0,16% ВВП). Значительное увеличение поступлений в консолидированные бюджеты регионов в 2005 г. было отмечено лишь по налогу на прибыль на 0,46 п.п. ВВП, а также по налогам на имущество 0,29 п.п. ВВП. Рост доходов от налога на прибыль произошел только за счет роста налоговой базы, несмотря на снижение региональной доли налога на прибыль. Можно предположить, что на рост налоговой базы налога на прибыль положительно повлияло снижение базовой ставки НДС с 20 до 18% в 2004 г. Согласно некоторым гипотезам, рост поступлений налога на прибыль начиная с 2004 г. был связан с возросшей дисциплиной налогоплательщиков, вызванной активными действиями федеральных властей применительно к НК «ЮКОС». При столь быстром росте налоговой базы и укреплении дисциплины налогоплательщиков можно предположить, что, несмотря на мобильность и значительную неравномерность распределения по территории РФ, роль налога на прибыль в бюджетах субъектов РФ будет возрастать.

При этом анализ показателя налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения показывает, что в 2005 г. межрегиональная неравномерность этого показателя уменьшилась – так, значение соответствующего индекса Джини за год уменьшилось и составило 0,51 (0,57 в 2004 г.). Снижение межрегиональной неравномерности душевых налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ произошло, главным образом, из-за централизации неравномерно распределенных налогов: налога на добычу полезных ископаемых и налога на прибыль, – а так же из-за роста доли сравнительно равномерно распределенных между регионами имущественных налогов в консолидированном бюджете субъектов РФ (с 6,1% в 2004 г. до 8,5% в 2005 г.).

Снижение доходов в 2005 г. в реальном выражении произошло у 14 субъектов Федерации<sup>20</sup>, тогда как в 2004 снижение доходов в реальном выражении произошло только у 4-х субъектов РФ, что отчасти подтверждает выдвинутый нами тезис о том, что в 2005 г. централизация ряда налогов в федеральном бюджете не была компенсирована ни децентрализацией иных налогов и платежей, ни равнозначным увеличением финансовой помощи из центра. Максимальное снижение в абсолютном выражении было достигнуто в Ханты-Мансийском АО, Чеченской Республике, Республике Мордовия, Чукотском АО и Эвенкийском АО. Снижение доходов Ханты-Мансийского АО объясняется тем, что данный регион понес наибольшие потери от централизации налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата. Снижение

---

<sup>20</sup> Брянская область, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская республика, Республика Мордовия, Коми-Пермяцкий АО, Ханты-Мансийский АО, Республика Бурятия, Агинский Бурятский АО, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Эвенкийский АО, Еврейская АО, Чукотский АО.

доходов Чеченской Республики объясняется в основном уменьшением финансовой помощи из федерального центра, централизацией налога на добычу полезных ископаемых, а так же тем обстоятельством, что доля налога на прибыль, платежи по которому в региональные бюджеты наиболее динамично росли в 2005 г., в бюджете Чеченской Республики составляет лишь 1,8% бюджетных доходов. Снижение доходов Республики Мордовия можно объяснить тем, что на 2004 г. пришелся пик доначислений налоговых платежей налогоплательщикам, занимающихся перепродажей нефти и зарегистрированных в данном субъекте Федерации, который предоставлял значительные льготы по налогам. В 2005 г. этот пик был пройден, доля налога на прибыль в налоговых доходах регионального бюджета снизилась с 78% в 2004 г. до 61%, а доходы консолидированного бюджета Республики Мордовия снизились на 16%. По этой же причине сократились доходы Чукотского АО: там доля налога на прибыль в доходах регионального бюджета сократилась с 57% в 2004 г. до 42% в 2005 г. Снижение же доходов Таймырского и Эвенкийского автономных округов вызвано тем, что наиболее важный для бюджетов этих регионов налог на прибыль стал зачисляться в бюджет Красноярского края.

Одновременно максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москве, Тюменской области, Московской области, г. Санкт-Петербурге и в Самарской области, то есть в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью (г. Москва, Тюменская область, г. Санкт-Петербург и Самарская область) и с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов (г. Москва, Тюменская область, Самарская область).

Анализ изменения душевых налоговых доходов показывает, что максимальный положительный прирост налоговых доходов на душу населения в реальном выражении был достигнут в таких регионах, как Тюменская область, Новгородская область, Корякский АО, Ставропольский край и Новосибирская область. Успехи Тюменской области легко объясняются высокими ценами на нефть, а также значительной долей налога на прибыль в структуре доходов консолидированного бюджета области – 63%. Значительный же рост среднедушевых доходов в реальном выражении в Новгородской области, Ставропольском крае, Новосибирской области и Корякском АО невозможно объяснить ни ценами на нефть, ни высокой долей динамично растущего налога на прибыль в структуре доходов консолидированных бюджетов. Все эти регионы имеют бюджетную обеспеченность ниже среднероссийского уровня, а доля налога на прибыль в консолидированном бюджете региона колеблется от 3% в Корякском АО до 23% в Новгородской области, то есть ниже среднероссийского уровня. Увеличение доходов наименее обеспеченных из названных регионов – Корякского АО и Ставропольского края связано, прежде всего, с увеличением финансовой помощи из федерального бюджета, увеличение же доходов Новгородской и Новосибирской областей вызвано ускоренным ростом большинства доходов консолидированных бюджетов данных субъектов: налога на доходы физических лиц, налога на прибыль, налогов на малый бизнес и имущественных налогов. Наиболее быстрыми темпами в Новгородской

и Новосибирской областях рос налог на прибыль: в Новгородской области рост налога на прибыль в реальном выражении составил 85% по сравнению с 2004 г., а в Новосибирской – 35%.

Таким образом, результаты анализа дают основания утверждать о росте доходов во всех регионах, за исключением четырнадцати, что на фоне резкого роста доходов федерального бюджета говорит об определенной централизации налоговых доходов, а также о росте вертикальной несбалансированности бюджетной системы. Вместе с тем неравномерность распределения налоговых доходов в 2005 г. впервые за последние годы снизилась, что объясняется передачей в федеральный бюджет налогов с неравномерно распределенной базой. Несмотря на передачу 1,5% налога на прибыль в федеральный бюджет, роль налога на прибыль в субнациональных финансах в 2005 г. значительно возросла. Справедливость этого тезиса подтверждает тот факт, что коэффициент корреляции изменения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и изменения платежей по налогу на прибыль составил в 2005 г. 75%.

В 2005 г. второй год подряд был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в размере 0,26% ВВП. При этом наблюдался рост профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ на 0,06% ВВП по сравнению с 2004 г. Указанный профицит привел к увеличению остатков средств бюджета на конец отчетного периода на 0,48 п.п. ВВП.

К источникам финансирования, использовавшимся регионами в 2005 г., можно отнести выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечение кредитов от имени субъектов Федерации и муниципальных образований, а также приватизацию государственного и муниципального имущества. Примечательно, что, как и в период 2003–2005 гг. в целом по стране сложился отрицательный баланс такого источника финансирования бюджетного дефицита, как федеральные бюджетные ссуды и бюджетные кредиты (с 2005 г. – только бюджетные кредиты), т.е. в 2003–2005 гг. в целом по стране субъекты Федерации погасили своих обязательств по ссудам и кредитам в большем объеме, чем получили новых ссуд и кредитов. Это можно расценивать как перелом негативной тенденции, действовавшей до 2003 г.<sup>21</sup>

Анализ количественных характеристик финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета (см. табл. 15) показывает,

---

<sup>21</sup> В 2005 г. вступили в силу поправки в Бюджетный Кодекс РФ. В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса, которая не предусматривает такого вида финансовой помощи, как бюджетные ссуды, устанавливается жесткое требование о возврате бюджетных кредитов бюджетам субъектов Федерации в пределах бюджетного года. В случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленный срок, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

что объем перечисляемых субнациональным бюджетам федеральных финансовых ресурсов на безвозмездной основе, несмотря на значительное увеличение налоговых доходов федерального бюджета, увеличился в номинальном выражении незначительно и в 2005 г. был зафиксирован на уровне около 487 млрд руб. или 2,25% ВВП (2,39% ВВП в 2004 г.). В реальном же выражении произошло увеличение финансовой помощи региональным бюджетам на 9,5% по сравнению с уровнем 2004 г., в то время как доходы федерального бюджета в реальном выражении за аналогичный период выросли на 35%.

Расходы федерального бюджета на предоставление финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в 2005 г. претерпели определенные изменения по сравнению с рядом предшествующих лет. Так продолжилась тенденция к снижению финансирования из ФФПР с 1,14% ВВП в 2001 г. до 0,88% ВВП в 2005 г. Учитывая, что методика формирования данного фонда является одной из самых прозрачных, данную тенденцию нельзя оценивать как положительную. Резко возросли объемы финансирования из фонда софинансирования социальных расходов с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 2005 г. Основной причиной такого роста стала монетизация льгот (значительную долю в расходах фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов и тружеников тыла). Значительно выросли дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов: с 0,11 до 0,24% ВВП. Данный вид финансовой помощи стал в 2005 г. главным инструментом федерального центра по сглаживанию негативных шоков для региональных бюджетов, а также для выравнивания вертикальной несбалансированности бюджетной системы. Активное использование этого механизма финансирования усилило проблему «мягких бюджетных ограничений» в 2005 г. Значительно уменьшилось финансирование из фонда развития регионов, так как с 2005 г. в фонд регионального развития включаются только средства программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации». К положительным результатам развития межбюджетных отношений в 2005 г. можно отнести значительное сокращение взаимных расчетов, одного из самых непрозрачных инструментов межбюджетных отношений, с 0,12% ВВП в 2004 г. до 0,01% ВВП в 2005 г.

В 2004–2005 гг. были предприняты попытки по увеличению прозрачности межбюджетных отношений. Так, в 2005 г. впервые средства Федерального фонда финансовой поддержки регионов и Фонда компенсаций распределялись согласно методике, утвержденной постановлением Правительства. На формализованной основе осуществлялось формирование и использование Фонда софинансирования социальных расходов, Фонда реформирования региональных финансов и части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ. Несмотря на проведенные реформы, отличительными характеристиками данного вида федеральных бюджетных расходов по-прежнему являются значительные суммы средств, распределяемых в порядке межбюджетного регулирования без наличия каких-

либо методологических и финансово-экономических обоснований. В общем объеме переданных ресурсов доля финансовой помощи, распределяемой на формализованной основе, составляет менее 60%. При этом даже в части указанных средств на уровне официального нормативно-правового регулирования были утверждены процедуры формирования и распределения только 3-х фондов: Фонда финансовой поддержки регионов, Фонда компенсаций и Фонда реформирования региональных финансов.

Характерной чертой 2003–2005 гг., стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам за этот период на 67 млрд руб. Необходимо отметить, что в последние годы такие изменения стали достаточно привычными, что ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

В качестве примеров существующего порядка и принципов распределения дополнительной финансовой помощи можно привести следующие решения:

- 1) Фонд компенсаций был увеличен в течение 2005 г. с 33,4 млрд руб. до 35,8 млрд руб., т. е. на 7%;
- 2) Фонд софинансирования социальных расходов – с 23 млрд руб. до 25,3 млрд руб., что составило 10%;
- 3) дотации на сбалансированность региональных бюджетов – с 19,5 млрд руб. до 52 млрд руб. (на 167%).

Таблица 15

**Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992–2006 гг. (% ВВП)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>1. Финансовая помощь бюджетам других уровней</b>	2,3	2,5	1,6	1,18	1,43	1,79	2,2	1,94	1,70	1,65	<b>1,52</b>
1.1. Федеральные целевые программы, а также субсидии субъектам РФ на поддержку сельского хозяйства, водохозяйственные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей										0,05	0,15
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов							0,15	0,11	0,04	0,12	0,11
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	0,88	0,94
в том числе: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	0,68	0,86	1,00	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	0,88	0,94

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 15

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
государственная под- держка «северного завоза»					0,06	0,08	0,08	0,07	–	–	–
трансферты за счет НДС	0,36	0,36	0,12	–	–	–	–	–	–	–	–
1.4. Дотации и субвен- ции	0,09	0,13	0,10	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,36	0,21
в том числе:											
дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур					0,11	0,12	0,11	0,11	0,09	0,07	0,07
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалан- сированности бюдже- тов									0,11	0,24	0,10
1.5. Средства Фонда реформирования ре- гиональных финансов						0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
1.6. Иные безвозмезд- ные и безвозвратные перечисления (субси- дии и субвенции)							0,01	0,01	0,01	0,01	0,08
1.7. Фонд финансиро- вания развития регио- нов					0,03	0,05	0,10	0,10	0,15	0,01 **	0,01
1.8. Средства, пере- данные по взаимным расчетам	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,20	0,14	0,12	0,01	
1.9. Ссуды и бюджет- ные кредиты за выче- том погашения другим уровням гос. управле- ния***	0,23	0,64	–	–	–	0,02	0,09	–	–	–	
<b>2. Фонд компенсаций</b>						0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,3
<b>3. Другие межбюд- жетные трансферты</b>				0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34
<b>из них:</b>											
– государственная поддержка дорожного хозяйства				0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,13	0,15
<b>Всего средства, пе- реданные бюджетам других уровней вла- сти</b>	2,3	2,5	1,60	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,25	2,17

\* по закону о бюджете на 2006 г.

\*\* с 2005 г. в Фонд регионального развития включаются только средства программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации».

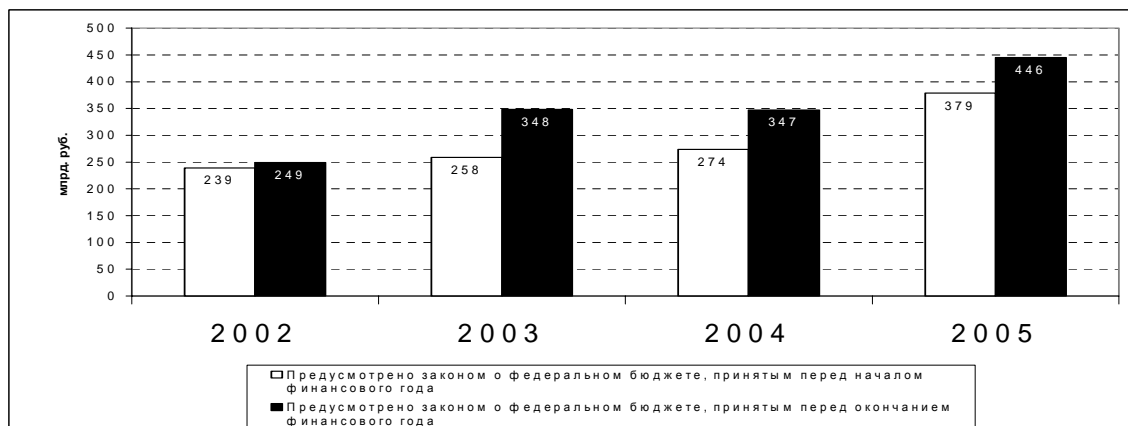
\*\*\* с 2005 г. – только бюджетные кредиты.

### 2.3.2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей

В двух предыдущих ежегодных обзорах «Российская экономика. Тенденции и перспективы» было отмечено, что объем финансовых ресурсов, распределяемых в виде финансовой помощи между бюджетами субъектов Российской Федерации, в последние годы значительно превышает тот объем финансирования, который был изначально предусмотрен законом о федеральном бюджете на данный финансовый год и доведен до сведения региональных властей. Так, в 2003 г. выделение дополнительной финансовой по-

мощи регионам по различным каналам, по нашему мнению, производилось в увязке со стремлением обеспечить благоприятные для федерального центра результаты парламентских выборов в декабре 2003 г.

В 2005 г. подобная практика была продолжена. В течение года принимались законодательные акты о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете<sup>22</sup>, направленные на распределение дополнительных доходов федерального бюджета, в том числе и с целью увеличения расходов по статьям финансовой помощи. На *рис. 13* представлены данные, характеризующие разницу между объемом финансовой помощи регионам, заложенным в закон о федеральном бюджете, принятый парламентом и подписанный президентом непосредственно перед началом финансового года, и объемом финансовой помощи, зафиксированным законом о федеральном бюджете, действовавшим на конец финансового года, т.е. с учетом изменений и дополнений, которые были внесены в данный закон в течение года.



*Источник:* Законы о федеральном бюджете на 2002, 2003, 2004, 2005 гг. в различных редакциях.

**Рис. 13.** Превышение финансовой помощи регионам, предусмотренной законом о бюджете, принятым перед окончанием финансового года, по сравнению с предусмотренной законом о федеральном бюджете, принятым перед началом финансового года

Из представленных на *рис. 13* данных видно, что в 2003–2005 гг. увеличение объема финансовых ресурсов, распределяемых дополнительно к предусмотренному в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете объему, достигло значительных величин. Если закон о федеральном бюджете на 2002 г. в конце 2002 г. предусматривал для распределения между бюджетами субъектов Федерации лишь на 4,2% больше средств, чем было заявлено перед началом финансового года, то по итогам 2003 г. этот показатель достиг

<sup>22</sup> См. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год»», принятый Государственной Думой 17 июня 2005 г.; Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2005 год»» № 141 ФЗ от 4.11.2005 г.

34,8%, в 2004 г. – 26,7%, а в 2005 г. – 17,7% по отношению к сумме, предусмотренной законом о бюджете.

Подобное явление может иметь несколько причин. Некоторые из них характерны для всего периода 2003–2005 гг., другие причины носят эпизодический характер.

К универсальным причинам появления мягких бюджетных ограничений можно отнести следующие особенности экономической и политической ситуации в России:

1) недостаточно качественное финансовое планирование, когда в начале года не были оценены в полной мере как показатели доходов федерального бюджета, так и потребности регионов в финансовых ресурсах;

2) в силу «корпоративности» российского федерализма федеральный центр несет значительное бремя политической ответственности за социально-экономическое состояние отдельных регионов. Поэтому 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;

3) планирование доходных и расходных показателей федерального бюджета осуществлялось исходя из консервативного прогноза внешнеэкономической конъюнктуры, а благоприятное развитие событий на мировых сырьевых рынках приводит к получению большого объема дополнительных доходов, часть из которых распределяется между регионами в виде финансовой помощи.

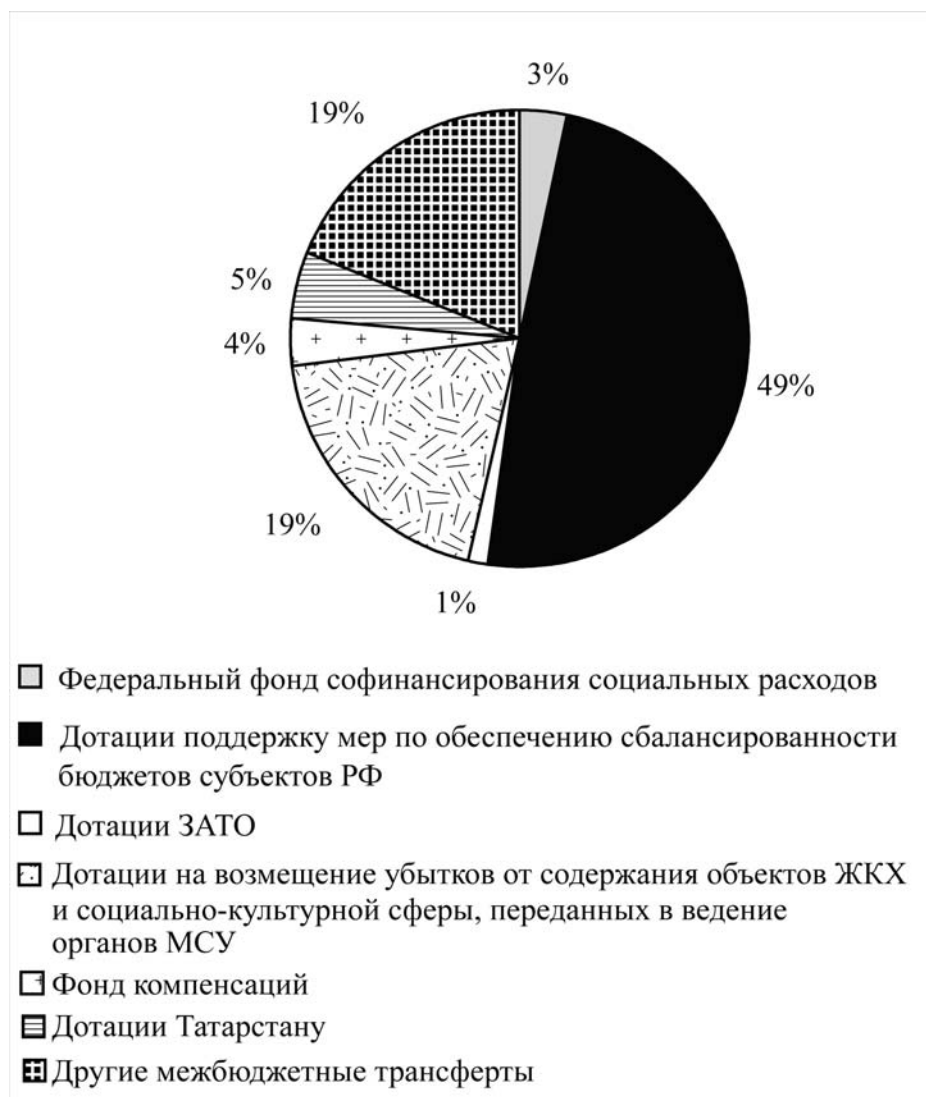
Наряду с этими причинами можно выделить ряд эпизодических факторов, обусловивших значительное превышение фактически осуществленного объема финансовой помощи от запланированного в конце 2004 г. Чтобы проанализировать эти причины, необходимо выявить основные источники превышения фактического объема межбюджетных трансфертов над запланированным. В 2005 г. вышеозначенное превышение составило 66,9 млрд рублей. На *рис. 14* представлен вклад различных видов финансовой помощи в превышение объема межбюджетных трансфертов регионам на конец 2005 г. над аналогичным показателем в начале 2005 г.

Из представленных на *рис. 14* данных видно, что:

- почти половина незапланированной в начале года финансовой помощи приходится на дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 19% приходится на дотации субъектам РФ на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления;
- 5% – на дотации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года»;



- 4% – на Фонд компенсаций (дополнительные средства были выделены регионам на выполнения федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния);
- 3% – на Фонд софинансирования социальных расходов (превышение фактических объемов финансирования над запланированными в начале года произошло из-за неверной оценки необходимого объема субсидий гражданам на оплату жилья).



Источник. Федеральный закон №173-ФЗ от 23 декабря 2004 г. «О федеральном бюджете на 2005 год» и Федеральный закон №141-ФЗ от 4 ноября 2005 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2005 год»».

Рис. 14. Вклад различных видов финансовой помощи в превышение объема межбюджетных трансфертов регионам на конец 2005 г. над аналогичным показателем в начале 2005 г.

С помощью этих финансовых механизмов в 2005 г. было перечислено более 80% всех незапланированных в начале года межбюджетных трансфертов.

Основными причинами перечисления дополнительных межбюджетных трансфертов в 2005 г. стали:

1) ликвидация необеспеченных федеральных мандатов (получившее название «монетизация льгот»), часть бремени по которой легла на региональные бюджеты. Так как процесс подготовки реформы на федеральном уровне не был согласован с бюджетным процессом на местах, возникла необходимость увеличения объема расходов субнациональных властей. Большинство регионов к такому увеличению оказались не готовы. В результате возникла социальная напряженность, которую федеральный центр вынужден был снять за счет увеличения межбюджетных трансфертов. Именно этим вызван резкий рост дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

2) несогласованность административной реформы с бюджетным процессом привела к тому, что согласно разграничению федеральной, региональной и муниципальной собственности ряд объектов ЖКХ и социально-культурной сферы был передан региональным властям и органам местного самоуправления без финансового обеспечения. Так как порядок передачи собственности в законодательстве прописан нечетко, на практике регионы и муниципалитеты зачастую отказываются принимать передаваемое им имущество, в результате чего возникают определенные социальные проблемы, так как передаваемым имуществом оказываются колледжи, школы, детские сады, ведомственные жилые фонды и т.д. Для снятия социальной напряженности федеральный центр был вынужден перечислить регионам незапланированные ранее дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления;

3) третьей причиной мягких бюджетных ограничений в 2005 г. стали чисто политические причины. Так, увеличение объема дотации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года», скорее всего, связано с празднованием тысячелетия Казани и особым статусом данного региона.

Независимо от причин сложившаяся ситуация оказывает самое негативное влияние на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики. Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, в которых наблюдаются финансовые трудности или, как в случае с Татарстаном, в случае неравного подхода к различным регионам, в литературе получила название *мягких бюджетных ограничений*. Как показывает мировой опыт, мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов – как превышение эффек-

тивного уровня бюджетных расходов, так и эффекты более общего характера (создание препятствий для роста частных инвестиций и рост неэффективных инвестиционных проектов повышенного риска).

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 предпринимать 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.

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 уже 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 стимулы для возникновения мягких бюджетных ограничений, а также для стремления региональных властей к получению дополнительной финансовой помощи.

Так, в 2005 г. более 26% средств, направляемых на дотации для сбалансированности региональных бюджетов, не было распределено между регионами законом о федеральном бюджете: дотации бюджетам субъектов Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в сумме 38,417 млрд руб. распределялись согласно приложению 16 к закону о федеральном бюджете, а порядок распределения и размеры дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по

обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 13,639 млрд руб. определялись правительством Российской Федерации.

Создание таких резервов, порядок использования которых четко не определен в начале финансового года, может оказать негативное воздействие и на фискальное поведение 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.

Такая же практика сохраняется и в 2006 г. Как видно из представленных на рис. 15 данных, доля и объем дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, порядок распределения которых определяется правительством, значительны и в 2004–2006 гг. Доля этих средств составляет примерно 1/4 общего объема дотаций на поддержание сбалансированности региональных бюджетов. Особенно негативно развивалась ситуация в 2005 г., так как фактически по усмотрению правительства было распределено не 24–26%, а 72%. Так как в начале года в законе о бюджете согласно заранее известной методике было прописано распределение всего лишь 14,5 млрд руб., т.е. 28% от общего объема дотаций на стабилизацию региональных бюджетов, прописанных в законе о федеральном бюджете на конец 2005 г. Остальной объем финансирования был спланирован и осуществлен Правительством уже в течение 2005 г. Кроме того, если в 2004 г. объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации не изменялся в течение года, то 2005 г. были приняты решения, существенно увеличившие объем финансирования.

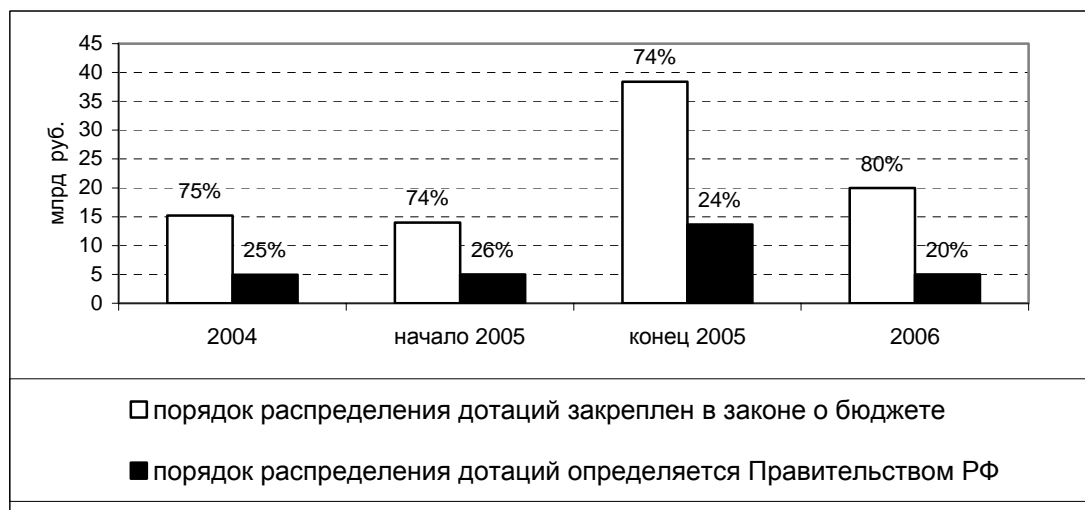


Рис. 15. Динамика объема и доли дотаций на стабилизацию региональных бюджетов, распределяемых исходя из методики распределения данных средств и по усмотрению правительства (млрд руб.)

**Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации  
на поддержку мер по обеспечению сбалансированности  
бюджетов субъектов Федерации**

Так как дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ стали в 2005 г. важнейшим «механизмом гибкости» федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, целесообразно подробнее описать действие данного инструмента финансовой помощи регионам на фискальное поведение субнациональных властей.

Методика распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации была утверждена постановлением Правительства от 4 ноября 2004 г. Согласно данной методике дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ (далее – Дотации) распределяются в три этапа.

На первом этапе Дотации распределяются с целью частичной компенсации снижения объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации по следующей формуле:

$$D1_i = D1_{\text{РФ}} * C_i / C_{\text{РФ}},$$

где  $D1_i$  – размер Дотации субъекту Российской Федерации, распределяемой на первом этапе;

$D1_{\text{РФ}}$  – размер Дотаций всем субъектам Российской Федерации, распределяемых на первом этапе (размер Дотаций, распределяемых на первом этапе, составлял 20% от первоначально запланированного объема Дотаций, распределяемого по данной методике<sup>23</sup> или 2 млрд руб.);

$C_i$  – разница между объемом средств, предоставляемых субъекту Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденным Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год», и объемом средств, предусмотренных субъекту Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, определенным на 2005 г. (в расчете участвуют только положительные величины);

$C_{\text{РФ}}$  – разница между объемом средств, предоставляемых всем субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденным Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год», и объемом средств, предусмотренных всем субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, определенным на 2005 г. (в расчете участвуют только положительные величины).

---

<sup>23</sup> Напомним, что часть дотаций субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ выделяется по решению Правительства, а не по заранее утвержденной методике

При этом право на получение Дотации, распределяемой на первом этапе, получают только субъекты Российской Федерации, для которых выполняется два условия:

- 1) доля снижения объема дотаций из ФФПР для данного региона в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ<sup>24</sup> за 8 месяцев 2004 г. превысила 3%;
- 2) доля дотаций из ФФПР в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ в расчете за 8 месяцев 2004 г. ПР превысила 10%.

Первому критерию соответствовало 14 регионов<sup>25</sup>; из них только Астраханская и Томская области не соответствовали 2-ому критерию и соответственно дотаций на первом этапе не получили.

Таким образом, дотации на сбалансированность региональных бюджетов, выделяемые на первом этапе частично дублируют дотации из ФФПР. Однако в отличие от последних выделение дотаций на сбалансированность региональных бюджетов основывается на фактических данных о консолидированных доходах бюджетов субъектов РФ, что снижает стимулы региональных властей по применению собственных фискальных усилий для балансировки бюджетов. Отчасти гипотезу о дублировании дотаций на сбалансированность региональных бюджетов и дотаций из ФФПР можно подтвердить следующими соображениями:

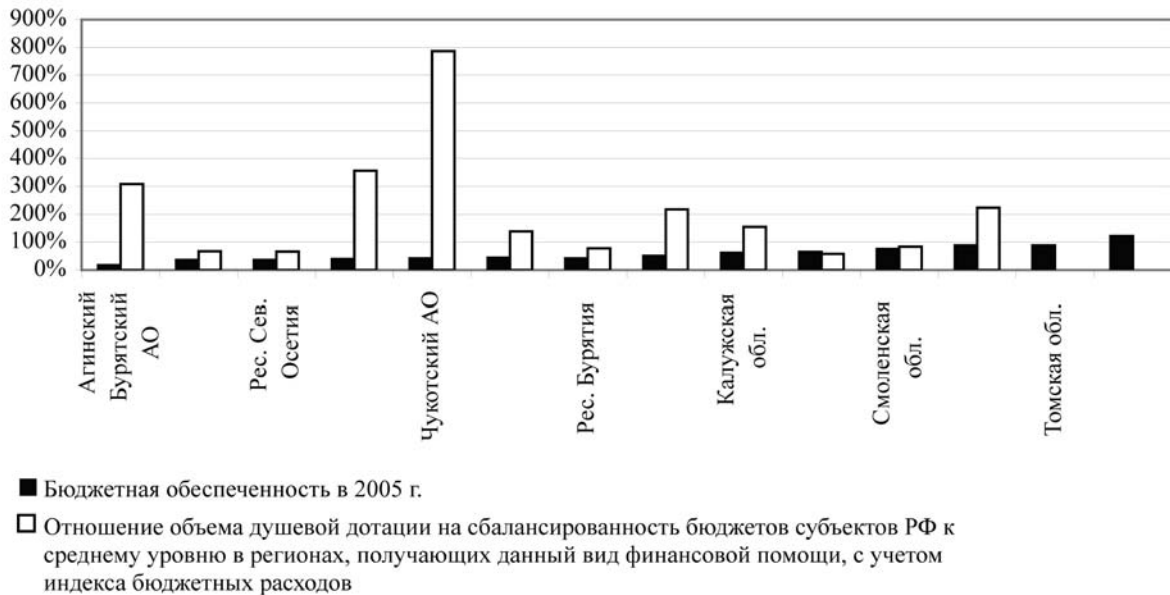
Две области (Астраханская и Томская), которые не получили дотации на сбалансированность несмотря на «значительное» в рамках методики снижение дотаций из ФФПР, имели высокий уровень бюджетной обеспеченности – 123% и 89% соответственно (причем в 2006 г. расчетная бюджетная обеспеченность Томской области выросла до 107%). Остальные регионы имели низкий уровень бюджетной обеспеченности – в среднем 58%. Существует определенная зависимость размера дотаций на сбалансированность от бюджетной обеспеченности, которая показана на *рис. 16*.

Из представленных на *рис. 16* данных видно, что существует определенная отрицательная зависимость между размером душевой дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемой на первом этапе, с учетом индекса бюджетных расходов, и бюджетной обеспеченностью региона. По нашим расчетам коэффициент корреляции между этими двумя показателями составляет – 40,2%, и он мог бы быть значительно выше, если бы при выделении дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ использовались бы не фактические данные о доходах региона, а расчетный налоговый потенциал. В этом случае коэффициент корреляции составлял бы – 90,1%. Следовательно, дотации на сбалансированность региональных бюд-

<sup>24</sup> Без учета средств Фонда компенсаций, субвенций на реализацию программ развития городов как наукоградов Российской Федерации, субвенции бюджету города Москвы на выполнение федеральных полномочий по сбору и утилизации радиоактивных отходов в Центральном регионе и авансовых перечислений.

<sup>25</sup> Калужская, Смоленская, Томская, Астраханская, Читинская и Сахалинская области, Республики Калмыкия, Северная Осетия–Алания и Бурятия, Хабаровский край, Агинский Бурятский, Корякский и Чукотский автономные округа, Еврейская автономная область.

жетов, выделяемые на первом этапе неудачно дублируют дотации из ФФПР, создавая негативные фискальные стимулы для региональных властей.



**Рис. 16.** Зависимость дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемых на первом этапе, от бюджетной обеспеченности субъектов РФ

На втором этапе 3 млрд руб. Дотаций распределяются с целью частичной компенсации снижения доходов и увеличения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с частичной централизацией налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата, централизации водного налога и централизацией 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете и по следующей формуле:

$$D2_i = D2_{\text{РФ}} * (O1_i + O2_i + O3_i - H_i) / (O1_{\text{РФ}} + O2_{\text{РФ}} + O3_{\text{РФ}} - H_{\text{РФ}}),$$

где  $D2_i$  – размер Дотации  $i$ -ому субъекту Российской Федерации, распределяемой на втором этапе;

$D2_{\text{РФ}}$  – размер Дотаций всем субъектам Российской Федерации, распределяемых на втором этапе;

$O1_i$  – размер централизации 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата для  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$O2_i$  – размер централизации водного налога для  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$O3_i$  – размер централизации 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете для  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$H_i$  – размер экономии расходов в связи со снижением ставки единого социального налога для  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$O1_{\text{РФ}}$ ,  $O2_{\text{РФ}}$ ,  $O3_{\text{РФ}}$  – суммарный размер централизации налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата, централизации водного налога и централизации 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете по всем субъектам Российской Федерации;

$H_{\text{РФ}}$  – суммарный размер экономии расходов в связи со снижением ставки единого социального налога по всем субъектам Российской Федерации.

Право на получение Дотации, распределяемой на втором этапе, получают только субъекты Российской Федерации, для которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения ФФПР на 2005 г. меньше 110%.

Для 44 субъектов экономия расходов в связи со снижением ставки ЕСН превысила потери от централизации вышеназванных налогов, следовательно дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ на втором этапе эти регионы не получили. Из оставшихся 45 регионов, для которых отрицательный бюджетный эффект от централизации налогов превысил экономию от снижения ЕСН, 14 субъектов РФ не получили дотации на сбалансированность региональных бюджетов из-за того, что их уровень бюджетной обеспеченности превысил 110%<sup>26</sup>. Таким образом, на втором этапе дотации на сбалансированность бюджетов получил 31 субъект РФ. Причем, общая сумма негативных изменений в сбалансированности по этим регионам составила более 11,7 млрд руб. Следовательно, благодаря дотациям на втором этапе было устранено лишь 25,6% несбалансированности региональных бюджетов, вызванной изменениями в налоговом законодательстве.

Возникает вопрос, какого эффекта хотел добиться федеральный центр, выделяя именно такой объем средств по вышеописанной формуле. Очевидно, что федеральный центр не ставил перед собой задачу 100% компенсации всех выпадающих доходов, так как в этом случае был бы выделен значительно больший объем средств без привязки к бюджетной обеспеченности. Если же федеральный центр преследовал цель выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, то непонятно, зачем предоставлять дотации регионам с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня<sup>27</sup>. Эти высокообеспеченные регионы получили 33% от выделенных на втором этапе дотаций на бюджетную сбалансированность.

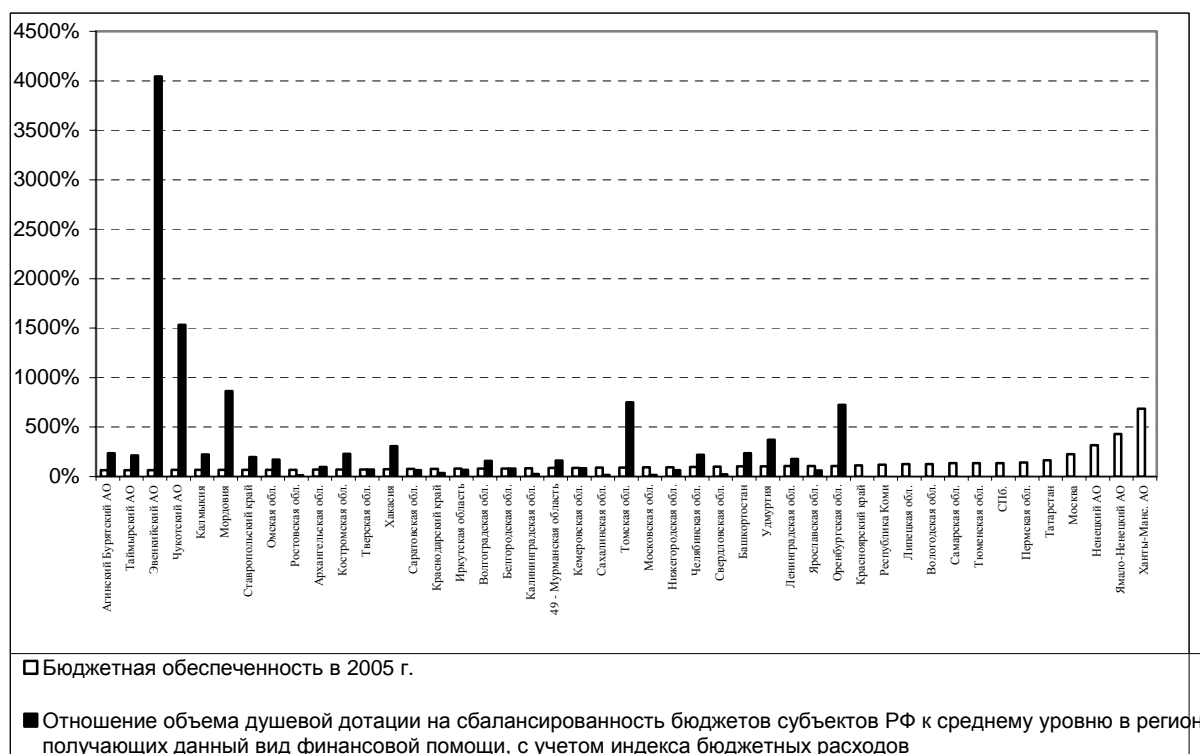
Для подтверждения гипотезы об отсутствии выравнивающего эффекта у дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, выделяемых на

<sup>26</sup> Липецкая область, Москва, Республика Коми, Вологодская область, Мурманская область, Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан, Пермская область, Самарская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край.

<sup>27</sup> Ярославская область, Ленинградская область, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Свердловская область в 2005 г. не получали дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из ФФПР, но получали дотации на стабилизацию бюджетов субъектов РФ.



втором этапе, на *рис. 17* показана зависимость дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемых на втором этапе, от бюджетной обеспеченности субъектов РФ.



**Рис. 17. Зависимость дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемых на втором этапе, от бюджетной обеспеченности субъектов РФ**

Из представленных на *рис. 17* данных видно, что не существует значимой отрицательной зависимости между размером душевой дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ с учетом индекса бюджетных расходов и бюджетной обеспеченностью региона. По нашим расчетам коэффициент корреляции между этими двумя показателями составляет – 17,2%.

На третьем этапе Дотации в размере 5 млрд руб. распределяются с целью частичной компенсации передачи основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования по следующей формуле:

$$ДЗ_i = ДЗ_{РФ} * N_i / N_{РФ},$$

где  $ДЗ_i$  – размер Дотации субъекту Российской Федерации, распределяемой на втором этапе;

$DZ_{\text{РФ}}$  – размер Дотаций всем субъектам Российской Федерации, распределяемых на третьем этапе;

$H_i$  – размер увеличения расходов бюджета субъекта Российской Федерации в связи с передачей основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования;

$H_{\text{РФ}}$  – размер увеличения расходов бюджетов всех субъектов Российской Федерации в связи с передачей основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования.

При этом право на получение Дотации, распределяемой на втором этапе, получают только субъекты Российской Федерации, для которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения ФФПР на 2005 г. меньше 110%.

Отличительной чертой всей трех этапов распределения дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ является попытка смешения компенсационных и выравнивающих свойств межбюджетных трансфертов. Установление нескольких целей для одной формы межбюджетной поддержки может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута, как и происходит в данном случае. В результате, с одной стороны, не обеспечивается полная компенсация снижения доходов и роста расходов региональных бюджетов, а с другой стороны, возникают негативные фискальные стимулы для региональных властей, так как методика во многом основывается не на расчетных, а на отчетных показателях.

Недостаточность компенсационных механизмов, заложенных в методику распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации по сути привела к необходимости широкомасштабного пересмотра общего объема дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ в сторону их повышения.

В *табл. 16* представлены данные о степени компенсации несбалансированности бюджетов субъектов РФ за счет выделения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Как уже было сказано выше, дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации стали главным источником мягких бюджетных ограничений в 2005 г. Вместо 10 млрд руб., предусмотренных Методикой распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2005 г. или 19,5 млрд руб., заложенных в закон о бюджете на 2005 г., было выделено свыше 52 млрд руб.

Таблица 16

**Компенсация несбалансированности бюджетов субъектов РФ за счет выделения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации**

Факторы, приводящие к несбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2005 г., предусмотренные в Методике	Всего изменений в сбалансированности (млрд руб.)	Предусмотрено дотаций согласно методике в начале года	
		млрд рублей	в % от изменения в сбалансированности
1. Снижения объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	5,53	2,0	37,7
2. Снижения доходов и увеличения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с частичной централизацией налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата, централизации водного налога и централизацией 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете	11,72	3,0	25,6
3. Передача субъектам РФ основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования	21,33	5,0	23,4
<b>Итого</b>	<b>38,58</b>	<b>10</b>	<b>25,9</b>

Источник: Министерство Финансов РФ.

Условно можно разделить дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 4 категории по степени деструктивности воздействия на фискальное поведение субнациональных властей. В основу такого деления положены два фактора – когда было принято решение о выделении дотаций (в начале финансового года или уже по мере исполнения бюджета) и на какой основе происходило выделение этих средств (на основе решения правительства или исходя из заранее утвержденной методики) (табл. 17).

Как видно из представленных в табл. 17 данных дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, выделенные субъектам РФ в 2005 г. можно разделить на 4 категории:

- 1) категория А1. Данная категория дотаций – это в основном дотации, выделяемые согласно Методике, и их негативное влияние на фискальное поведение субнациональных властей было описано выше;
- 2) категория А2. В дополнении к негативным эффектам, присущим дотациям вида А1, данный вид финансовой помощи порождает у субфедеральных властей желание решить все возникающие проблемы за счет средств федерального бюджета, а не за счет собственных фискальных усилий, так как объем этих дотаций изначально не определен;

- 3) категория Б1. Данный вид дотаций без заранее понятной процедуры распределения вызывает, с одной стороны, желание субъектов РФ получить данные финансовые ресурсы, а, с другой стороны, федеральное правительство получает возможность самостоятельного перераспределения средств в течение финансового года, что также может включать негативные последствия: политический торг, лоббирование региональных и личных интересов;
- 4) самой «вредной» по воздействию на фискальное поведение субфедеральных властей является категория дотаций Б2. В данном случае объем дотаций и процедура их распределения неизвестны заранее и являются предметом политического торга.

Таблица 17

**Классификация дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, выделенных субъектам РФ в 2005**

	Порядок распределения дотаций закреплен в бюджете 2005 г. (А)	Порядок распределения дотаций определяется правительством (Б)
Предусмотрено законом о бюджете, принятым перед началом 2005 финансового года (1)	14,5 млрд руб.	5,0 млрд руб.
Дополнительные дотации, предусмотренные законом о бюджете, принятым перед окончанием 2005 финансового года (2)	23,9 млрд руб.	8,6 млрд руб.

В итоге в конце 2005 г. законодательно закреплено распределение 38,4 млрд руб. дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2005 г.<sup>28</sup>. Данный вид финансовой помощи получили почти все субъекты РФ. Исключением стали лишь 7 регионов с высокой бюджетной обеспеченностью: Липецкая, Самарская и Тюменская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Однако никакой значимой зависимости между уровнем бюджетной обеспеченности и размером дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ выявить не удалось. Так, 13 регионов, имеющих бюджетную обеспеченность выше среднероссийского уровня, получили дотации на сбалансированность региональных бюджетов. Даже Москва с

<sup>28</sup> См. Приложение 16 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2005 год» (в редакции Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год»» №141-ФЗ от 4 ноября 2005 года.)

бюджетной обеспеченностью в 2,2 раза выше среднероссийской получила 115 млн руб. дотаций.

Однако если разбить регионы на три группы на основе их бюджетной обеспеченности:

- 1) с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня (эти регионы не получают дотаций из ФФПР);
- 2) с бюджетной обеспеченностью 60–100% (эти регионы получают дотации из ФФПР только на втором этапе выравнивания);
- 3) с бюджетной обеспеченностью ниже 60% (эти регионы получают дотации из ФФПР и на первом, и на втором этапах выравнивания),

то можно выявить определенную зависимость между уровнем бюджетной обеспеченности и размером дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ (см. табл. 18).

*Таблица 18*

**Группировка регионов, получающих дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности**

Уровень бюджетной обеспеченности	Количество регионов, получающих дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ	Доля дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, выделенных данной группе регионов в общем объеме дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ	Среднедушевая дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ (руб.)
Более 100%	13	25,3%	271,5
60–100%	25	29,7%	235,3
Менее 60%	43	45,0%	402,8

Из представленных в табл. 18 данных видно, что среднедушевая дотация в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью в 1,5–1,7 раза превышает соответствующий показатель в остальных регионах РФ. Сравнительно высокий уровень дотаций, приходящийся на высокообеспеченные регионы, скорее всего, вызван чисто политическими причинами. Так, выделение почти 6% данных дотаций Красноярскому краю, видимо, вызвано желанием федерального центра поддержать объединение Красноярского края с Таймырским и Эвенкийским автономными округами. Если исключить из распределения дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ политический компонент, то произойдет значительное перераспределение средств в пользу регионов с низкой бюджетной обеспеченностью. Следовательно, возникает вопрос, нужны ли вообще дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ? Этот вопрос является крайне актуальным для современной системы межбюджетных трансфертов, так как, с

одной стороны, данный вид финансовой помощи обладает рядом свойств, дестимулирующих фискальное поведение региональных и федеральных властей, а, с другой стороны, – становится все более значимым в структуре межбюджетных трансфертов. Доказательством последнего тезиса может служить не только резкий рост объема дотаций на сбалансированность в течение 2005 г., но и то, что роль этого вида финансовой помощи регионам в Концепции и методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу становится все более значимой.

Согласно данной Концепции в 2006 г. предусматривается реализация Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая потребует дополнительных средств субъектов Российской Федерации на обеспечение межбюджетного выравнивания муниципальных образований, выполнение ими возложенных обязательств. В этой связи объем дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 г. возрастет по сравнению с 2005 г. в 2,8 раза<sup>29</sup> и составит 55319,7 млн руб. Распределение средств будет производиться с учетом реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изменения налогового законодательства, приводящего к снижению налоговой базы бюджетов субъектов Российской Федерации. И хотя реформа местного самоуправления продлена (отложена) до 2009 г., а объем дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ в 2006 г. составит около 25 млрд руб., а Концепция была пересмотрена, возникает серьезная опасность, что все последующие резкие увеличения вертикального бюджетного дисбаланса федеральный центр будет «погашать» с помощью такого неэффективного финансового инструмента, как дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

### *2.3.3. Методика распределения субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов между субъектами Российской Федерации на 2006 г.*

9 августа 2005 г. на заседании рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации была одобрена методика распределения субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов между субъектами Российской Федерации на 2006 г.

Согласно методике в 2006 г. субъекты РФ получают субсидии из Фонда софинансирования социальных расходов на обеспечение мер социальной поддержки 4-х категорий граждан:

- 1) реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;

<sup>29</sup> Здесь имеется в виду объем дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, предусмотренный законом о федеральном бюджете, принятом в начале 2005 г., – 19,5 млрд руб.

- 2) тружеников тыла;
- 3) ветеранов труда;
- 4) граждан, имеющих детей.

Расчет субсидий субъектам РФ по первым двум категориям граждан основан на использовании двух показателей: численности граждан, принадлежащих к соответствующей категории и проживающих на территории субъекта РФ, и установленного федеральным центром размера денежной выплаты на одного получателя (227,9 руб. в месяц для жертв политических репрессий и 206,7 руб. в месяц для тружеников тыла).

По оставшимся двум категориям размер субсидий рассчитывается по более сложной формуле, учитывающей дифференциацию масштаба цен и уровень бюджетной обеспеченности региона (от него зависит уровень софинансирования социальных расходов).

Для расчетов субсидий ветеранам труда используется индекс бюджетных расходов из формулы распределения дотаций из ФФПР, а для расчетов субсидий гражданам, имеющим детей – средневзвешенный (по численности населения соответствующих городов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными нормативными актами в этих городах (районах) субъекта Российской Федерации.

При этом уровень софинансирования расходов из федерального бюджета по обеим категориям граждан определяется по формуле:

а) если  $BO_i < 1$ :  $Y_i = 1 - BO_i \times (0,6 / BO_{\text{мин}})$ ,

где  $Y_i$  – уровень софинансирования расходов из федерального бюджета;

$BO_i$  – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации после распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;

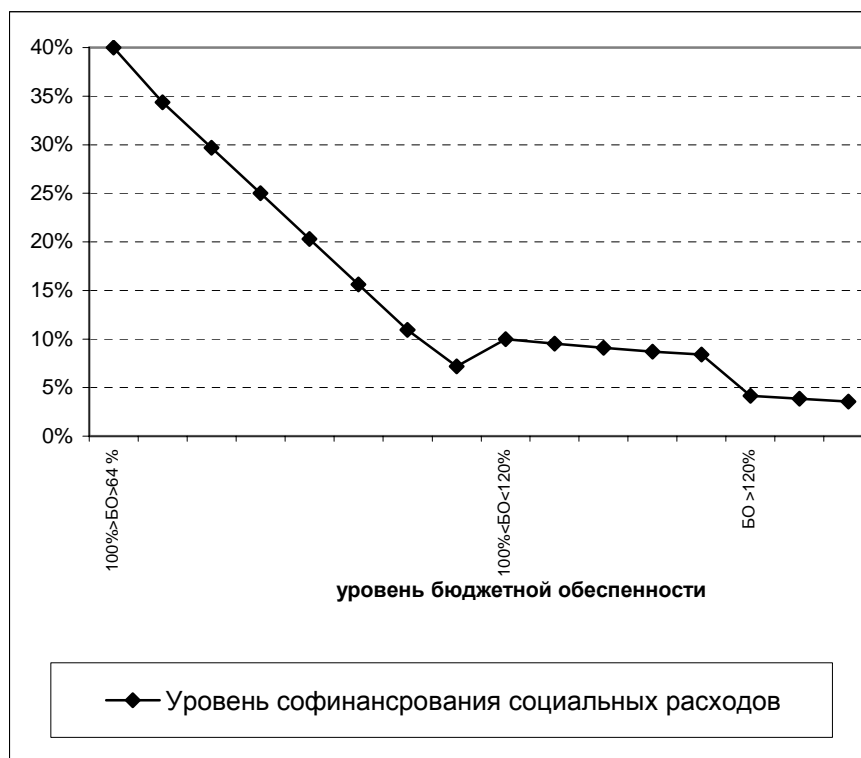
$BO_{\text{мин}}$  – минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации после распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;

б) если  $1 < BO_i < 1,2$ :  $Y_i = 0,1 / BO_i$ ,

в) если  $BO_i > 1,2$ :  $Y_i = 0,05 / BO_i$

Как и в случае с дотациями на стабилизацию региональных финансов очевидна попытка с помощью одного инструмента межбюджетных отношений достичь одновременно стабилизационного (компенсационного) и выравнивающего эффекта. Однако приведенная выше формула расчета уровня софинансирования не вполне способствует выравниванию уровня социально-экономического развития регионов.

На *рис. 18* представлена зависимость между бюджетной обеспеченностью и уровнем софинансирования социальных расходов в 2006 г., учитывая, что минимальный уровень бюджетной обеспеченности составил 64%.



*Рис. 18.* Зависимость уровня софинансирования социальных расходов в 2006 г. от уровня бюджетной обеспеченности.

Как видно из представленных на *рис. 18* данных, при бюджетной обеспеченности от 64% до 100% значения уровня софинансирования социальных расходов убывает в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности. Однако формула расчета уровня софинансирования социальных расходов имеет два значительных искажения при переходе из одного шедуля бюджетной обеспеченности в другой:

1) Региону с бюджетной обеспеченности 99% присвоен уровень софинансирования социальных расходов 7,2%, а регион с бюджетной обеспеченностью 100% почему-то имеет уровень софинансирования социальных расходов 10%;

2) Регион с бюджетной обеспеченностью 119% получит уровень софинансирования социальных расходов 8,4%, а регион с бюджетной обеспеченностью 120% – только 4,1%.

Представляется более эффективным:

1. Не делить льготников на федеральных и региональных и обеспечивать «монетизацию льгот» за счет субвенций регионам из федерального бюджета;

2. При предоставлении финансовых ресурсов по всем перечисленным категориям граждан должен учитываться региональный масштаб цен;

3. Предоставление субсидий и субвенций из федерального бюджета не должно зависеть от бюджетной обеспеченности региона. Если все-таки по каким-либо причинам устанавливается такая зависимость, она не должна



оказывать негативное воздействие на фискальное поведение субнациональных властей: регион, имевший большую бюджетную обеспеченность до получения финансирования из федерального центра, должен сохранить свое преимущество и после получения финансовой помощи.

*2.3.4. Методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России», на 2006 г.*

Эта методика была одобрена 9 августа 2005 г. на заседании рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Расчет субсидий 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 квадратных метров на человека; 3) федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 квадратный метр общей площади жилья в месяц на 2006 г., установленный постановлением Правительства Российской Федерации, по субъекту Российской Федерации (этот показатель учитывает межрегиональную дифференциацию цен по услугам ЖКХ).

Расчет субсидий субъектам РФ на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», Почетный донор России», на 2006 производится на основании 2-х показателей: 1) численности граждан, награжденных знаком «Почетный донор СССР», Почетный донор России», в субъекте Российской Федерации; 2) размера ежегодной денежной выплаты гражданам, награжденным знаком «Почетный донор СССР», Почетный донор России», установленный на 2006 г. в сумме 6420 руб.

Представляется необходимым при расчете субсидий для социальной поддержки доноров также учитывать межрегиональную дифференциацию цен. Так как доноры нуждаются прежде всего в дополнительных продуктах питания, рационально использовать индекс цен на продовольственные товары для учета межрегиональной дифференциации уровня цен.

*2.3.5. Применение новой методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации*

В соответствии с требованиями нового бюджетного законодательства 1 января 2005 г. вступила в силу новая Методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФРП), которая была разработана и утверждена Постановлением Правительства РФ от 22 ноября

2004 г. № 670. В прошлогоднем обзоре<sup>30</sup> было дано подробное описание новой методики распределения средств ФФПР, а так же проведен анализ ее достоинств и недостатков. В настоящем разделе описано распределение дотаций из ФФПР на 2006 г., а так же представлены некоторые рекомендации по усилению выравнивающих свойств дотаций из ФФПР, необходимые для полного отказа от дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в пользу увеличения дотаций из ФФПР.

В 2006 г. дотации из ФФПР получают 65 регионов, что на 4 региона меньше, чем в 2005 г. Данное изменение вызвано следующими причинами:

1) в 2006 г. дотации Корякскому, Усть-Ордынскому Бурятскому, Агинскому-Бурятскому автономным округам не отделяются от дотаций тех областей, куда входят данные округа. Поэтому формально в методике распределения дотаций из ФФПР данные округа как административно-территориальные образования не фигурируют;

2) в 2006 г. Челябинская и Томская области перестали получать дотации из ФФПР, так как их бюджетная обеспеченность превысила среднероссийский уровень;

3) в 2006 г. Республика Удмуртия будет получать дотации из ФФПР, так как ее бюджетная обеспеченность стала ниже среднероссийского уровня.

На *рис. 19* представлена динамика неравномерности уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2006 гг.

Как видно из *рис. 19* коэффициент вариации бюджетной обеспеченности до выравнивания вырос с 67% в 2001 г. до 83% в 2004 г., а коэффициент вариации бюджетной обеспеченности после выравнивания вырос соответственно с 62% до 78%. Это свидетельствует о том, что, несмотря на усилия федерального центра по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ в период 2001–2004 гг., неравенство в уровне бюджетной обеспеченности только возрастало. В 2005 г. впервые за рассматриваемый период произошло значимое снижение неравномерности в расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, которое продолжилось и в 2006 г. Однако трудно судить насколько это снижение произошло из-за изменения формулы распределения дотаций из ФФПР. Например, значительного выравнивающего эффекта в 2006 г. удалось достичь из-за того, что бюджетная обеспеченность Корякского, Усть-Ордынского Бурятского, Агинского-Бурятского и Ненецкого автономных округов не считалась отдельно, как в предыдущие годы, а была интегрирована в соответствующие показатели тех областей, куда входят данные округа. Особенно сильный выравнивающий эффект произошел при объединении в рамках распределения дотаций из ФФПР Ненецкого автономного округа, чья бюджетная обеспеченность значительно выше среднероссийского уровня, и Архангельской области, которая является дотационной с точки зрения методики распределения дотаций из ФФПР. В результате бюджетная обеспеченность Архангельской области вы-

<sup>30</sup> См. обзор «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы». Выпуск 26. М., ИЭПП, 2005.

росла с 56,4% в 2005 г. до 70,5% в 2006 г., и область получила в 2006 г. дотаций на 810 млн меньше, чем в 2005 г.

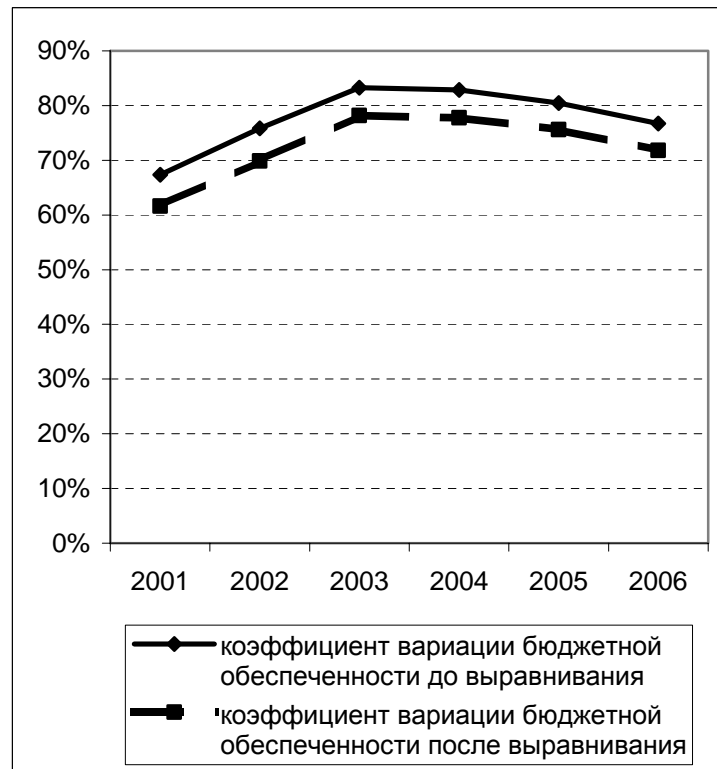


Рис. 19. Динамика неравномерности уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2006 гг.

Объем ФФПР в реальном выражении вырос в 2006 г. на 8,3% по сравнению с 2005 г. Вместе с тем 18 регионов в реальном выражении получают из ФФПР в 2006 г. дотаций меньше, чем в 2005. К этим регионам относятся: Белгородская, Калужская, Курская, Орловская, Рязанская, Тульская, Томская, Магаданская, Амурская, Омская, Новосибирская, Архангельская, Кемеровская, Курганская и Челябинская области, Республика Хакасия, Алтайский край, Приморский край. Причем снижение дотаций из ФФПР в реальном выражении никак не связано с уровнем бюджетной обеспеченности.

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. Кроме того, минимальный уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР остается крайне низким. На рис. 20 представлена динамика уровня минимальной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР.



*Рис. 20.* Динамика минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2006 гг.

Из представленных на *рис. 20* данных видно, что минимальная бюджетная обеспеченность субъекта РФ в 2005–2006 гг. составила 64%, что является недопустимо низким уровнем бюджетной обеспеченности и вызывает необходимость использования дополнительных трансфертных механизмов для выравнивания вертикального и 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.

Возможным решением данной проблемы могло бы стать изменение формулы распределения дотаций из ФФПР. При этом такое изменение должно отвечать нескольким требованиям:

- 1) увеличивать прогрессивность выравнивания;
- 2) сохранять заинтересованность региональных властей в самостоятельном увеличении бюджетной обеспеченности, т.е. регионы с большей бюджетной обеспеченностью до выравнивания должны сохранить определенное преимущество и после выравнивания;
- 3) изменение должно затрагивать как можно меньше параметров в формуле выравнивания, чтобы сохранить преемственность с предыдущей формулой, при этом схема расчетов не должна усложняться.

Однако, одним из достоинств предоставления межбюджетных трансфертов является предсказуемость и стабильность во времени. Если менять методику распределения дотаций из ФФПР часто, ни о какой стабильности говорить нельзя. Скорее всего, пересмотр действующей методики распределения дотаций из ФФПР целесообразен в среднесрочной перспективе.

### *2.3.6. Влияние новой системы выборов глав субъектов РФ на межбюджетные отношения*

В обзоре ИЭПП «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы» был проведен анализ влияния новой системы выборов глав субъектов РФ на организацию межбюджетных отношений и фискального федерализма в целом. 2005 г. позволяет подвести некоторые промежуточные итоги введения новой модели федерализма в России. Подтвердился прогноз, сделанный нами о том, что решение о фактической отмене выборности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации будет оказывать влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов в среднесрочной перспективе.

Все промежуточные итоги можно разделить на 3 группы:

**1. Непосредственные политические изменения от внедрения новой системы выборов глав субъектов РФ.** 15 декабря 2004 г. были опубликованы поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В данном законе содержалось решение о фактической отмене выборности глав исполнительной 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.

Первоначально можно было предположить, что в 2005 г. новая схема выборов-назначений не будет использоваться федеральным центром слишком часто, играя роль определенного стратегического административного ресурса федерального центра, которым нельзя злоупотреблять, чтобы не нарушить политическую стабильность в стране. Однако в 2005 г. федеральная власть активно пользовалась этим инструментом:

- по новой схеме было назначено 44 губернатора в 43 регионах (в Тюменской области губернатор назначался дважды из-за назначения С.С.Собянина Руководителем Администрации Президента);
- не переназначены на новый срок 7 губернаторов;
- отрешен от должности 1 губернатор.

Можно назвать две основные причины того, что почти в половине субъектов Федерации в 2005 г. губернаторы были «выбраны» по новой схеме. Во-первых, около 80% из назначенных губернаторов – это главы исполнительной власти субъектов РФ, избранные до политической реформы, и поставившие перед Президентом РФ вопрос о доверии. Такое доверие им было оказано, и они продолжили исполнять свои обязанности, но уже не как избранные населением губернаторы, а «выбранные» федеральным центром. Эту тенденцию можно охарактеризовать как условно-положительную, так как высокая доля губернаторов, одобренная федеральным центром, увеличивает стабильность региональной политической системы. Во-вторых, сравнительно большое

число губернаторов, не переназначенных на новый срок или отрешенных от должности, может объясняться особенностями кадровой политики Президента РФ: назначения проводятся целыми кадровыми пакетами. Исходя из этого, можно предположить, что в последующие годы федеральный центр будет проводить взвешенную кадровую политику в регионах, не допуская кадровой чехарды, но и не стесняясь отрешать от власти нелояльных или вопиюще неэффективных руководителей.

Мы предполагали, что принятые решения по изменению схемы выборов глав исполнительной власти субъектов РФ являются следствием эксперимента с введением должностей полномочных представителей президента в федеральных округах, положительные результаты которого оказались достаточно скромными по сравнению с первоначальными ожиданиями. Однако на настоящий момент это предположение не подтвердилось – в 2005 г. не произошло никаких изменений в статусе полномочных представителей Президента в федеральных округах, несмотря на очевидную необходимость таких изменений. Прежде всего, новый статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации определяется более высоким уровнем легитимности по сравнению с полномочными представителями Президента России в федеральных округах. Первые фактически назначаются и Президентом России, и Законодательным собранием соответствующего субъекта Российской Федерации, вторые – только Президентом. Поскольку наделение высших региональных должностных лиц полномочиями осуществляется по инициативе Президента России, то они, по существу, становятся его представителями в регионе. Неизбежно возникает правовая двусмысленность и параллелизм полномочий, их дублирование. Это значит, что со временем потребуются существенная корректировка института полномочных представителей Президента России в федеральных округах. Иначе скоро полпреды превратятся в «половинчатых» представителей. Скорее всего, полпредам достанется роль контролеров за действиями губернаторов.

Новая схема выборов губернаторов не является самодостаточным мероприятием и потребует дальнейших шагов по усилению контроля за действиями глав исполнительной власти субъектов РФ. Планомерное осуществление этих мероприятий приведет к окончательному формированию российской национальной модели федерализма, о которой говорилось выше. Условно можно назвать такую систему корпоративно-командным федерализмом. Для более-менее эффективного функционирования такой системы жизненно важна система контроля федерального центра за экономической деятельностью губернаторов, так как именно федеральный центр при новой схеме выборов несет политическую ответственность за социально-экономическое положение территорий.

**2. Попытки создания методики оценки деятельности губернаторов в 2005 году.** В 2005 г. подтвердились наши предположения<sup>31</sup>, о том, что при

---

<sup>31</sup> См. обзор «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы». Выпуск 26. М., ИЭПП, 2005.

изменении схемы выборов губернаторов федеральный центр будет вынужден обратиться к поиску новых инструментов, основанных на принуждении и иерархическом контроле над механизмом межбюджетного регулирования. В течение всего года Администрацией Президента, рабочей группой полпреда президента в Южном федеральном округе Дмитрия Козака, Министерством финансов РФ и некоторыми другими органами власти предпринимались попытки сформулировать критерии оценки деятельности губернаторов и методологию мониторинга соответствия этим критериям. Можно выделить 3 промежуточных результата этой работы:

1. Министерством финансов РФ был разработан Порядок осуществления мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации<sup>32</sup>. Отличительной чертой данного приказа является попытка оценить соблюдение субъектами РФ требований Бюджетного кодекса и качество управления бюджетами субъектов РФ на основе их отклонения от определенных, заданных федеральным центром параметров. Если в случае с контролем за соблюдением требований БК такие критерии очевидны и необходимость в их контроле не вызывает сомнения, то в случае с оценкой качества управления бюджетом субъекта РФ предлагаемый порядок является довольно спорным.

Согласно приказу Минфина РФ мониторинг соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса и качества управления бюджетами субъектов РФ проводится ежеквартально Департаментом межбюджетных отношений по двум направлениям: соблюдение требований Бюджетного Кодекса РФ и условия качества управления бюджетами субъектов РФ.

*Соблюдение требований Бюджетного Кодекса РФ включает в себя соответствие следующим критериям:*

БК1 – предельный размер государственного долга субъекта РФ не должен превышать объем доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

БК2 – предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ без учета поступлений от продажи имущества не должен превышать 15% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета<sup>33</sup>;

БК3 – максимальное отношение текущих расходов бюджета субъекта РФ к объему доходов бюджета субъекта РФ (текущие расходы бюджета субъекта РФ не могут превышать объем доходов бюджета субъекта РФ);

БК4 – предельный объем расходов на обслуживание государственного долга не должен превышать 15% объема расходов бюджета субъекта РФ;

БК5 – условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (для субъектов РФ, получающих дотации на

---

<sup>32</sup> См. Приказ Минфина России № 98 от 11.05.2005 г.

<sup>33</sup> См. ст.92 БК.

выравнивание уровня бюджетной обеспеченности размеры оплаты труда государственных гражданских служащих не могут превышать размеры оплаты труда, установленные для соответствующих категорий федеральных государственных служащих);

*Условия качества управления бюджетами субъектов РФ оцениваются по 11 параметрам:*

КУ1 – исполнение бюджета по доходам (без учета безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы), в процентах от первоначально утвержденного значения должно превышать 95%;

следующие 3 критерия связаны с кредиторской задолженностью региона и отчасти дублируют друг друга:

КУ2 – кредиторская задолженность по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы. Данный критерий рассчитывается по следующей формуле:

$$КУ2_i = A_i * 12 / B_i,$$

где КУ2<sub>i</sub> – значение индикатора по субъекту Российской Федерации;

A<sub>i</sub> – кредиторская задолженность по выплате заработной платы по субъекту РФ на конец отчетного периода;

B<sub>i</sub> – утвержденный законом о бюджете субъекта РФ годовой объем расходов на выплату заработной платы из бюджета субъекта РФ.

Значение КУ1 не может превышать 1;

КУ3 – кредиторская задолженность по начислениям на оплату труда, рассчитывается аналогично КУ2 и отчасти дублирует его, так как регион, имеющий проблемы с задолженностью по заработной плате, скорее всего, будет неблагополучным и с точки зрения задолженности по начислениям на заработную плату;

КУ4 – кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями рассчитывается аналогично двум предыдущим видам кредиторской задолженности;

КУ5 – установленный уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг должен быть равен или превышать 95%;

КУ6 – фактический уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг должен быть равен или превышать 85%;

КУ7 – максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Почему-то в методике значение К7 должно быть равно или выше 21%, тогда как по требованию Жилищного Кодекса максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи не может превышать 22%, а региональные власти могут по своему усмотрению снижать эту величину. На наш взгляд, критерий КУ7 не только не согласовывается с требованиями российского законодательства, но и никак не характеризует качество управления бюджетами субъектов РФ. Данный критерий может быть исключен из методики без ущерба для ее полноты;



КУ8 – отношение тарифа на электроэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону) не должно превышать 1,35;

КУ9 – отношение тарифа на теплоэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону) не должно превышать 1,35;

КУ10 – уровень погашения начисленных субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг должен быть больше 90%;

КУ11 – сумма просроченной (неурегулированной) задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации должна отсутствовать. Формулировка данного критерия также вызывает сомнения, ведь важен не только факт наличия просроченной задолженности, но и ее объем. Согласно нынешнему порядку регионы, имеющие просроченную задолженность в 1 руб. и в 1 млрд руб. будут одинаковыми нарушителями требования КУ11. Хотя в первом случае экономические и социальные последствия такой просроченной задолженности не требуют вмешательства федерального центра, а во втором случае требуются немедленные и широкомасштабные действия всех уровней власти. Доказательством вышеприведенных рассуждений могут служить данные о просроченной кредиторской задолженности субъектов РФ на 01.10.2005 г.<sup>34</sup>: просроченная кредиторская задолженность в Тверской области составила 1 тыс. рублей, а в Камчатской области – 3,58 млрд руб. Несмотря на то, что в первом случае это «досадное недоразумение», а во втором – «бюджетная катастрофа», оба региона признаются одинаковыми нарушителями в рамках вышеописанного порядка. В этой связи нынешняя формулировка критерия КУ11 является мало информативной для принятия управленческих решений на федеральном уровне.

В 2005 г. был впервые проведен мониторинг согласно разработанному Минфином порядку (табл. 19).

*Таблица 19*

**Результаты мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации на 1.10.2005 г.**

Критерии мониторинга	Соблюдение требования Бюджетного кодекса (БК)					Оценка качества управления бюджетами субъектов РФ (КУ)											Итого
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Количество субъектов имеющих нарушения	5	2	6	0	58	18	0	3	9	67	80	19	57	35	28	43	88
Итого нарушений	71					359											430

*Источник:* Министерство Финансов Российской Федерации.

<sup>34</sup> Источник: Министерство Финансов РФ

Как видно из представленных *табл. 19* данных наибольшее число нарушений (83%) приходится на несоответствие критериям оценка качества управления бюджетами субъектов. Из нарушений требований Бюджетного Кодекса значительным является только превышение размеров оплаты труда государственных гражданских служащих для субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, размеров оплаты труда, установленных для соответствующих категорий федеральных государственных служащих – 13% от общего числа нарушений.

Наиболее распространенные нарушения приходятся на качество управления бюджетами субъектов РФ:

- фактический уровень оплаты населением ЖКУ меньше 85% в 80 регионах – 19% нарушений;
- установленный уровень оплаты населением ЖКУ меньше 95% в 67 регионах – 16% нарушений;
- отношение тарифа на электроэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону) превышает 1,35 в 57 регионах – 13% нарушений.

В среднем регионы имели по 5 нарушений установленных требований. Не имела нарушений только Республика Хакасия, остальные регионы имели от одного до десяти нарушений. Возникает вопрос, как применить полученные результаты? Следует ли из этого, что необходимо заменить всех губернаторов России, кроме губернатора Хакасии? Или же необходимо применять какие-либо меры по исправлению ситуации в регионах, имеющих количество нарушений, превышающее среднероссийский уровень? Очевидно, что при отсутствии оценки степени нарушения того или иного критерия, оценки значимости этого критерия и неоднозначности выбора самих критериев оценки предложенный Минфином порядок мониторинга финансового положения субъектов РФ имеет низкую практическую применимость.

2. В конце 2005 г. Министерством финансов РФ была произведена сравнительная оценка 9 субъектов РФ за 2004 г. по 13 блокам:

- 1) Экономика.
- 2) Долговая нагрузка.
- 3) Соблюдение Бюджетного кодекса.
- 4) Управление расходными обязательствами.
- 5) Финансовая политика и взаимоотношения с нижестоящими бюджетами.
- 6) Реформа бюджетного процесса и управления расходами.
- 7) Бюджетирование ориентированное на результат.
- 8) Административная реформа.
- 9) Реформирование государственного сектора экономики.
- 10) Совершенствование системы инвестиций.
- 11) Создание условий для развития доходной базы.
- 12) Совершенствование долговой политики.
- 13) Совершенствование межбюджетных отношений.

Каждый блок включает в себя несколько показателей. Каждому показателю присвоен определенный вес. Сумма весов всех показателей в одном блоке, показывает значимость каждого блока.

Не вдаваясь в детальный анализ качества методики можно отметить один системный недостаток практически любой методики, создаваемой федеральным центром для оценки деятельности субфедеральных властей. 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 будут учитывать интересы федерального центра в регионах.

Так, наиболее важную роль в оценке субфедеральных властей федеральным центром играют направления, выбранные как приоритетные самим федеральным центром. Например, для федерального центра важна долговая политика регионов, так как она влияет на общий объем государственного долга и на стабильность региональных финансов, поэтому вес двух блоков, связанных с долговой политикой, составляет 24%. Для федерального центра важно, чтобы регион соблюдал требования Бюджетного кодекса, проводил бюджетирование, ориентированное на результат, меньше зависел от федеральной финансовой помощи и т.д., и вес бюджетной политики составляет 41%. Показатели, которые не относятся непосредственно к деятельности Минфина России в региональном разрезе: экономический рост, занятость населения, инвестиции и т.д. – либо отсутствуют в методике сравнительной оценки, либо имеют в ней малый вес (блок экономика имеет вес 3%).

3. Третьей попыткой сформулировать критерии оценки деятельности губернаторов и методологию мониторинга соответствия этим критериям стали предложения Рабочей группы полпреда президента в Южном федеральном округе Дмитрия Козака, которая направила на экспертизу в президентскую администрацию законопроект, содержащий четкие критерии оценки деятельности губернаторов. Данный законопроект направлен на ужесточение контроля за деятельностью губернаторов и предусматривает ограничение полномочий глав «дотационных» регионов. Так, вместе с внесением бюджета на рассмотрение местного парламента губернатор должен будет спрогнозировать динамику развития региона по 30 критериям и в конце года предоставлять отчет о проделанной работе. Исходя из этого, полпреды и президент будут принимать решение о том, отстранить ли губернатора от должности или оставить его на посту. Кроме того, если в течение двух лет бюджет региона более чем на половину формируется за счет трансфертов из федерального бюджета, то контроль за расходованием средств переходит от губернатора к Федеральному казначейству. Если при тех же условиях доля трансфертов из федерального бюджета составляет 80%, или если долги региона перед цен-

тром превышают 30 % собственных доходов, то предлагается ввести временную финансовую администрацию, как это де-факто реализуется в настоящее время в Чечне. При этом губернаторы могут отказаться от введения внешнего управления, но тогда они обязаны отказаться и от дотаций из центра. Кроме того, губернаторам будет запрещено создание любых внебюджетных фондов, которые сегодня являются легальной формой отъема денег у региональных бизнесменов. Губернаторов будут оценивать по следующим критериям:

1. Годовой темп изменения валового регионального продукта.
2. Объем валового регионального продукта на одного жителя.
3. Уровень дотационности регионального бюджета.
4. Объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного жителя.
5. Темп изменения объема поступления в федеральный бюджет налогов и сборов в расчете на одного жителя региона.
6. Темп изменения площадей земель, находящихся в сельскохозяйственном обороте.
7. Темп изменения объема поступления доходов от использования имущества, находящегося в собственности региона.
8. Темп изменения протяженности автодорог общего пользования межмуниципального значения с твердым покрытием.
9. Темп изменения доли убыточных государственных унитарных предприятий, находящихся в собственности региона.
10. Отношение объема просроченной задолженности бюджета региона к его объему доходов.
11. Темп изменения реальных денежных доходов жителей.
12. Соотношение среднедушевых доходов жителей и прожиточного минимума.
13. Темп изменения размера зарплаты бюджетников, финансируемых за счет средств регионального бюджета.
14. Площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя.
15. Уровень безработицы.
16. Количество созданных рабочих мест.
17. Снижение задолженности по зарплате.
18. Миграционный прирост (убыль) населения.
19. Темп изменения объема продукции малых предприятий.
20. Оборот розничной торговли.
21. Темп изменения количества хозяйственных обществ и товариществ, а также индивидуальных предпринимателей.
22. Средняя продолжительность жизни.
23. Коэффициенты рождаемости, смертности.
24. Величина естественного прироста (убыли) населения.
25. Коэффициент младенческой смертности.
26. Средний срок пребывания граждан в стационарных лечебно-профилактических учреждениях.
27. Соотношение численности граждан пожилого возраста, обеспеченных всеми видами соцобслуживания на дому, и численности нуждающихся в таком обслуживании.
28. Удельный вес детей в возрасте от 7 до 15 лет, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, в общей численности детей данной возрастной категории.
29. Удельный вес учащихся в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования, обучающихся во вторую смену.
30. Годовой темп снижения преступлений в сфере госуправления, совершенных госслужащими региона.

Несмотря на довольно широкий перечень критериев оценки деятельности губернатора, эта методика также обладает определенными недостатками, вытекающими из универсального подхода к регионам. Так, например, в регионе с низким уровнем преступлений в сфере госуправления довольно трудно будет добиться высокого темпа снижения этого показателя. А возможное незначительное повышение этого показателя также может быть совершенно нерепрезентативным для принятия кадровых решений по руководству этого региона. В благополучных по каким-либо показателям регионах трудно добиться значительного улучшения этих показателей, скорее всего, они будут колебаться вокруг определенного уровня, изменение которого требует улучшения ситуации в целом по России. Согласно предлагаемым критериям данные регионы могут несправедливо получить не самые высокие оценки.

Подытоживая все вышесказанное, можно сформулировать следующие выводы:

1. Отмена выборов глав субъектов РФ поставила перед федеральным центром трудно решаемую задачу формализовать процесс оценки деятельности губернаторов.

2. Все созданные на настоящий момент методики не лишены определенных недостатков. Общим для всех недостатком является то, что в методике описывается эталон поведения губернатора с точки зрения федерального центра, а не с точки зрения граждан, проживающих на территории региона. Насколько значимым является данный недостаток, покажет время.

3. Остается открытым вопрос можно ли применить даже идеально написанную методику на практике, так как это связано с двумя трудноразрешимыми проблемами:

- 1) проблема информационного искажения. Губернатор имеет значительные возможности по искажению информации, на основе которой его оценивает федеральный центр. Возникает необходимость создания независимой от глав субъектов РФ системы сбора информации о ситуации в регионах и деятельности субфедеральных властей;
- 2) проблема политического выбора между лояльностью губернатора, его политическим весом, с одной стороны, и степенью соответствия его действий критериям федерального центра, с другой стороны. Неизбежно возникает вопрос, если политически важный и/или лояльный федеральному центру губернатор не впишется в критерии федерального центра, что будет делать федеральный центр? Будет менять свои критерии оценки, даст региону дополнительные финансовые ресурсы, чтобы подтянуть его под свои критерии, закроет глаза на данную ситуацию или, рискуя политической стабильностью, отрешит губернатора от власти? Ответ на этот вопрос в нынешней России наиболее сложен.

**Объединение регионов.** Еще одним значимым политическим итогом 2005 г., оказавшим влияние на межбюджетные отношения и субнациональные

финансы, стало усиление процесса объединения регионов. Вслед за объединением Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области в 2003 г. объединительные процессы в 2005 г. затронули Красноярский край, Таймырский и Эвенкийский автономные округа; Камчатскую область и Корякский автономный округ. Усилились также дискуссии по объединению других регионов Российской Федерации.

Можно выделить несколько аргументов в пользу укрупнения регионов РФ:

1) объединение приведет к снижению экономической поляризации. Например, объединение Красноярского края (бюджетная обеспеченность выше среднероссийской) с двумя автономными округами, имеющими бюджетную обеспеченность ниже среднероссийского уровня, приведет к появлению одного региона с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня. Это позволит федеральному центру тратить сравнительно меньше ресурсов на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития регионов;

2) объединение регионов приведет к диверсификации региональной экономики, что сделает региональные бюджеты более устойчивыми к внешнеэкономическим шокам. Увеличение устойчивости региональных бюджетов и региональной экономики в целом позволит федеральному центру не тратить финансовые ресурсы на стабилизацию региональных финансов, что крайне важно в виду отсутствия в современной России эффективных трансфертных инструментов стабилизации региональных бюджетных доходов;

3) объединение регионов позволит отойти от нерационального административно – территориального деления страны по национальному признаку. Такое деление было вызвано национальной политикой в СССР и не предусматривало создание самостоятельных субфедеральных органов власти, способных наиболее эффективным образом удовлетворить потребности граждан данной территории в общественных товарах и услугах. Более того, деление России по национальному признаку чрезвычайно опасно с точки зрения политической стабильности;

4) более крупные административно-территориальные образования смогут экономить на масштабах как минимум по управленческим расходам;

5) более крупные и богатые регионы, как правило, обеспечивают большую степень финансовой самостоятельности для местного самоуправления<sup>35</sup>. Во всяком случае, у них для этого больше возможностей, и они больше заинтересованы в создании органов власти, максимально приближенных к людям.

Однако в России объединение регионов может иметь вполне очевидные недостатки, связанные с тем, что процесс объединения регионов искусственно стимулируется федеральным центром. Приведем несколько фактов,

---

<sup>35</sup> См. Paying for Cities. The Search for Sustainable Municipal Revenues, Institute for Public Economics. Western Studies in Economic Policy № 9, 2003.

доказывающих, что объединение регионов крайне желательно для федерального центра, и он готов оплачивать издержки этого процесса:

1. В 2005 г. Красноярский край получил 2,2 млрд дотаций на сбалансированность регионального бюджета. При этом, что никакого явного ухудшения в финансовом положении края в 2005 г. отмечено не было;

2. В 2006 г. Красноярский край получит только 140 млн дотаций на сбалансированность, зато в статье 44 Закона о федеральном бюджете на 2006 г. прописана дотация бюджету Красноярского края в сумме 2 млрд руб.

3. Было бы логично, выдавая определенные финансовые ресурсы Красноярскому краю для избежания возможной несбалансированности его бюджета вследствие объединения с двумя автономными округами, прекратить выделение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в этих регионах.<sup>36</sup> Однако этого не произошло в 2006 г. Таймырский и Эвенкийский автономные округа получили соответственно 1,8 и 1,2 млрд руб. из ФФПР.

4. В 2005 г. президентом были подписаны Указ № 1227 от 21.10.05 г. «О мерах по социально-экономическому развитию Камчатской области и Корякского автономного округа» и Указ № 412 от 12.04.05 г. «О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа». Согласно этим указам планируется:

*для Камчатской области и Корякского автономного округа:*

- оказать государственную поддержку в строительстве теплоэлектростанций малой мощности в с. Тиличики и пгт Палана (с вводом в эксплуатацию в 2006 г.), в с. Манилы, с. Тигиль и пос. Оссора (с вводом в эксплуатацию в 2008 г.), а также в формировании инфраструктуры для доставки местных энергетических углей;
- оказать государственной поддержки в проведении неотложных работ по восстановлению сетей электроснабжения в населенных пунктах Корякского автономного округа;
- строительство автомобильной дороги Мильково – Ключи – Усть-Камчатск;
- строительство взлетно-посадочной полосы и аэропорта в пгт Палана;
- завершение реконструкции морского вокзала в г. Петропавловске-Камчатском;
- обеспечение федерального государственного унитарного предприятия «Корякское авиапредприятие» воздушными судами для организации авиапассажирских перевозок в отдаленных труднодоступных местностях по местным воздушным линиям;

---

<sup>36</sup> Например, как уже писалось выше, в 2006 г. бюджетную обеспеченность Архангельской области рассчитали вместе с Ненецким автономным округом, в результате финансирование области из ФФПР в 2006 г. резко сократилось.

- оказать государственную поддержку в приобретении автотранспортных средств повышенной проходимости для развития межпоселкового пассажирского сообщения наземным транспортом;
- сейсмоусиление объектов социальной сферы Камчатской области;
- переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда;  
*для Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов:*
- оказать содействие в реализации в 2005–2009 гг. инвестиционного проекта по освоению Ванкорского нефтегазового месторождения;
- оказать государственную поддержку в обеспечении начала эксплуатации Богучанской ГЭС в 2010 г. и подготовки зоны затопления водохранилища.
- осуществить в 2005–2010 гг. комплекс мероприятий по развитию транспортной и социальной инфраструктуры Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа, предусмотрев:
  - реконструкцию взлетно-посадочных полос аэропорта Емельяново (г. Красноярск) с вводом в эксплуатацию в 2006 г. и аэропорта Хатанга (пос. Хатанга) с вводом в эксплуатацию в 2007 г.;
  - строительство первой очереди транспортного обхода г. Красноярска с мостовым переходом через р. Енисей с вводом в эксплуатацию в 2009 г.;
  - строительство первой очереди автомобильной дороги Канск – Абан – Богучаны на участке 208 – 220-й километр с вводом в эксплуатацию в 2006 г.;
  - переселение в 2005–2010 гг. из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей проживающих на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Эвенкийского автономного округа и Красноярского края граждан, жилищные субсидии которым предоставляются в первую и вторую очередь.

Правительство Российской Федерации согласно данным указам должно предусматривать в установленном порядке средства на финансирование перечисленных мероприятий при формировании проектов федерального бюджета на 2006 г. и последующие годы.

Основываясь на приведенных выше данных можно сделать вывод о том, что федеральный центр активно вмешивается в процесс объединения регионов. Это может привести к определенным неблагоприятным экономическим эффектам. Желательным видится объединение регионов снизу, когда граждане субъектов федерации решают, что власти единого административно-территориального образования могут лучше удовлетворить их интересы и потребности. Когда же процесс объединения субсидируется федеральным центром возникает стремление к объединению ради объединения, чтобы привлечь финансовые ресурсы федерального центра.



## 2.4. Российские финансовые рынки

### 2.4.1. Рынок государственного долга

По итогам 2005 г. объем государственного внутреннего долга РФ в ценных бумагах вырос примерно на 12,5% – с 756,8 до 851,2 млрд руб. (в долях ВВП произошло снижение долга – с 4,45 до 3,93% ВВП).

За первые 3 квартала 2005 г. объем государственного внешнего долга РФ (органы государственной власти и органы денежно-кредитного регулирования) сократился со 105,6 до 81,4 млрд долл. (по данным ЦБ РФ). Таким образом, снижение абсолютной суммы внешней задолженности органов власти РФ составило 22,9%. В 2005 г. состоялись выплаты по погашению двух выпусков еврооблигаций – в марте и июле. В то же время частный сектор (банки и компании) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период со 108,9 до 146,9 млрд долл. (+34,9%). Таким образом, суммарный внешний долг РФ по итогам 9 месяцев 2005 г. вырос со 214,5 до 248,3 млрд долл.

#### Внутренний долг

По итогам 2005 г. на рынке рублевого государственного долга было зафиксировано заметное снижение средневзвешенной доходности торгуемых выпусков. Так, по данным на закрытие торгов 23 декабря 2005 г., средневзвешенная доходность снизилась до 6,49% годовых против 7,18% годовых на начало 2005 г. При этом снижение доходности сопровождалось в отдельные периоды, особенно на протяжении первой половины года, повышенной волатильностью: средневзвешенная доходность колебалась от 6,41 до 8,02% годовых, тогда как во второй половине года – от 6,29 до 7,55% годовых. Отдельно отметим, что активность инвесторов в 2005 г. практически не изменилась по сравнению с показателями за 2004 г. Так, суммарный оборот торгов рынка ГКО/ОФЗ в 2005 г. составил около 345,06 млрд руб. против 350,8 млрд руб. в 2004 г.

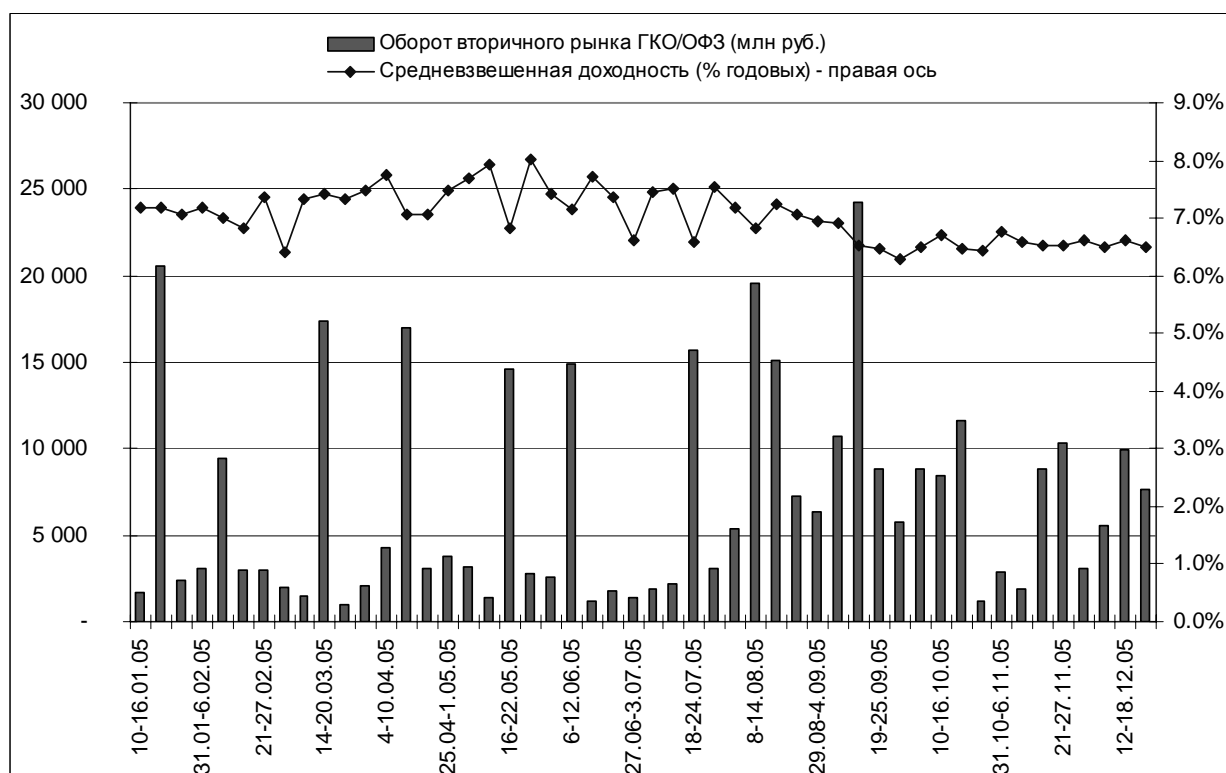
*Таблица 20*

#### **Структура государственного внутреннего долга РФ (млрд руб.)**

Виды ценных бумаг	На 01.01.2005	На 01.01.2006
ГКО	0,02	0,02
ОФЗ-ПК	0,001	0,001
ОФЗ-ПД	43,31	123,64
ОФЗ-ФК	171,22	131,13
ОФЗ-АД	542,24	596,33
ОРВВЗ 1992 г.	0,03	0,03
ОГСЗ	0,0002	–
Всего	756,82	851,15

*Источник:* Министерство финансов РФ.

Несмотря на некоторое снижение суммарного оборота по итогам 2005 г., несколько выросли средненедельные показатели, которые составили 6,9 млрд против 6,74 млрд руб. в 2004 г. Максимальный недельный объем торгов в 2005 г. составил около 24,2 млрд руб. (около 35,87 млрд руб. в 2004 г.), минимальный – около 1 млрд руб. (около 350 млн руб. в 2004 г.). Таким образом, в прошедшем 2005 г. на рынке рублевых государственных облигаций наблюдалось заметное снижение показателя максимального объема торгов на фоне повышения минимальных торговых оборотов за неделю.



Источник: ИА «Финмаркет», расчеты авторов.

Рис. 21. Динамика рынка ГКО/ОФЗ в 2005 г.

Анализируя динамику рынка, следует отметить, что на протяжении года направление тенденции движения котировок периодически менялось. Так, начало года ознаменовалось некоторым снижением доходности государственных облигаций. Определенную поддержку рынку оказывал достаточно высокий уровень ликвидности в банковском секторе. Кроме того, в конце января одно из ведущих рейтинговых агентств S&P's повысило суверенный рейтинг России до инвестиционного уровня, что в значительной степени, согласно официальным комментариям, было обусловлено благоприятной ситуацией с внешней ликвидностью и состоянием государственных финансов. Помимо этого, досрочное погашение Россией долга перед МВФ в размере 3,3 млрд долл. также стимулировало спрос инвесторов на российские долговые бумаги. Вместе с тем все еще достаточно высокая оценка политических рисков

инвесторами не способствовала существенному росту покупок. Определенное влияние на рынок оказало и заявление Минфина РФ относительно программы внутренних заимствований на 2005 г., предусматривающей некоторое увеличение предложения бумаг по сравнению с показателями 2004 г. (чистое привлечение в объеме около 125 млрд руб. против 96 млрд руб. годом ранее). В феврале же ситуация несколько ухудшилась. Во-первых, активность инвесторов по-прежнему оставалась на достаточно низком уровне, о чем свидетельствовало снижение оборотов вторичного рынка в 1,7 раза по сравнению со среднемесячными показателями 2004 г. Негативным фактором для рынка стали результаты переговоров России с представителями Парижского клуба, которые не только отказались дисконтировать объем долга, который предполагалось досрочно погасить, но и потребовали премию за досрочное погашение части долга.

В марте–мае на рынке в целом преобладал слабовосходящий тренд в динамике доходности, который в отдельные периоды сменялся краткосрочной коррекцией. Именно в конце мая средневзвешенная недельная доходность достигла своего максимального значения за весь 2005 г. – 8,02% годовых. В марте ликвидность рынка по-прежнему оставалась на приемлемом уровне, что не позволяло котировкам существенно снизиться. Ситуация с ликвидностью несколько ухудшилась лишь к концу месяца, когда участники торгов нуждались в дополнительных средствах для осуществления налоговых выплат. На протяжении апреля на рынке котировки большинства выпусков продемонстрировали коррекционное движение, что привело к некоторому снижению доходности. Позитивными факторами для рынка были избыток рублевой ликвидности у банков, относительная стабильность курса рубля и благоприятная конъюнктура в секторе еврооблигаций РФ, связанная с ожиданиями досрочного погашения долга России Парижскому клубу кредиторов. Положительно рынок также воспринял заявление представителей ЦБ РФ о том, что для достижения целевых показателей по инфляции в 8,5–10% денежные власти готовы допустить укрепление курса рубля на большую величину, чем это планировалось ранее (8% за год). Высокие инфляционные ожидания, а также большие объемы первичных размещений государственных и негосударственных облигаций сдерживали спрос на бумаги на вторичном рынке. В мае колебания цен оставались небольшими, однако котировки в основном слабо понижались. Единственным положительным фактором, который оказывал поддержку внутреннему долговому рынку, была благоприятная конъюнктура российских еврооблигаций, которые на протяжении всего месяца демонстрировали устойчивый рост. Напротив, влияние негативных для рынка факторов в мае усилилось. Так, хотелось бы отметить повышение девальвационных и инфляционных ожиданий на рынке, а также заметное осложнение ситуации с ликвидностью в банковском секторе (ставки MIBOR за месяц в среднем выросли с 2 до 8% годовых). Все это сдерживало спрос инвесторов на облигации.

Следующим периодом, который необходимо выделить в динамике цен российских государственных облигаций, является промежуток времени с июня до конца сентября 2005 г. За этот период средневзвешенная рыночная доходность, как и ее волатильность, заметно снизилась с максимального за год значения в конце мая до 6,29% годовых в конце сентября. При этом если в июне–июле рост доходности непременно сменялся ее падением, что можно заметить на *рис. 21*, то на протяжении августа и сентября котировки снижались практически равномерно.

В июне негативное влияние на поведение инвесторов продолжали оказывать все те же факторы, что и месяцем ранее: падение рубля на внутреннем валютном рынке, снижение ликвидности в банковском секторе из-за очередных налоговых выплат и достаточно крупные объемы первичных размещений, а также рост инфляционных ожиданий, обусловленных прогнозируемым превышением уровня фактической инфляции по сравнению со значениями, заложенными в бюджете. В условиях недостаточной привлекательности ценовых уровней на вторичном рынке инвесторы сосредоточивались на первичных аукционах, где можно было рассчитывать на премию по доходности. В июне долгосрочные облигации стали расти в цене, тогда как по краткосрочным бумагам преобладали разнонаправленные колебания цен. При этом из-за наступления сезона отпусков активность инвесторов оставалась на достаточно невысоком уровне. Ликвидность была ограничена, официальные данные об уровне инфляции свидетельствовали о росте инфляционного давления в экономике, что автоматически отражалось на инфляционных ожиданиях инвесторов. Однако в условиях крайне невысокой активности влияние негативных факторов на рынок было ограничено.

В августе снижение доходности продолжилось. При этом, несмотря на то, что в августе активность во всех сегментах российского финансового рынка традиционно снижается до минимальных уровней, месячный оборот достиг максимальных значений за прошедший период 2005 г. Столь заметное улучшение рыночной конъюнктуры было обусловлено общим повышением спроса на рублевые инструменты на фоне укрепления позиций рубля по отношению к доллару США, долгосрочным погашением части долга России Парижскому клубу кредиторов, а также повышением рейтинговым агентством Fitch суверенного рейтинга России. При этом в сентябре новостной фон в целом еще более улучшился. В начале месяца было опубликовано сообщение международного рейтингового агентства Moody's о том, что оно поместило рейтинги Российской Федерации на пересмотр с возможным повышением. Эксперты агентства отметили, что кредитоспособность России продолжает улучшаться благодаря не только росту золотовалютных резервов и увеличению доходов на фоне роста сырьевых цен, но и разумному управлению государственными финансами и активному управлению долгом. Обилие рублей на рынке вкупе с высоким уровнем мировых цен на нефть привело к всплеску интереса к государственным облигациям и падению доходностей ряда вы-

пусков до исторических минимумов, тогда как на первичном рынке спрос превышал предложение в несколько раз.

На протяжении IV квартала 2005 г. котировки рублевых облигаций консолидировались на достигнутых уровнях. Уровень доходности, который был достигнут к концу сентября, уже не был привлекателен для активных покупок, поэтому инвесторы воздерживались от дальнейших приобретений. Это было оправдано и с точки зрения других рыночных факторов: рост инфляционных ожиданий и нестабильность на валютном рынке сдерживали спрос. Важным событием для рынка с фундаментальной точки зрения стало повышение агентством Moody's суверенного рейтинга России еще на одну ступень – до уровня «Ваа2», однако оно было ожидаемо инвесторами и «по факту» не оказало существенного влияния на рынок. Остальные рейтинговые агентства повышать рейтинг не спешили. Так, по заявлению агентства S&P's, правительство России не использует высокие цены на нефть для проведения структурных реформ: «В относительном выражении ситуация с реформами скорее ухудшается, и это главное, что удерживает рейтинг России на текущем уровне».

В ноябре спрос на государственные бумаги был стабильным, хотя и находился на недостаточно высоком уровне. Несмотря на укрепление доллара и крайне неблагоприятную ситуацию с денежной ликвидностью, инвесторы воздерживались от активных продаж. Вместе с тем спрос на первичном рынке все-таки был достаточно низким, а бумаги размещались с премией к вторичному рынку. Отметим, что изначально достаточно неблагоприятную ситуацию с инфляцией, которая оказывала определенное влияние на рублевый долговой рынок, в конце года правительству удалось отчасти взять под контроль. Это было достигнуто за счет искусственного замораживания цен на автомобильный бензин и регулирования тарифов на услуги ЖКХ. На протяжении последнего месяца 2005 г. на рынке государственных облигаций сохранялась тенденция к слабому росту котировок. Внутренний новостной фон оставался в целом позитивным, что поддерживало спрос на рублевые активы. Макроэкономическая статистика свидетельствовала о снижении темпов инфляции и о более высоких, чем прогнозировалось ранее, темпах роста экономики РФ. Повышение суверенного рейтинга РФ наиболее консервативным рейтинговым агентством S&P's с «BBB–» до «BBB» также оказало определенную поддержку котировкам. Однако часть средств с рынка государственного долга в декабре была направлена в корпоративные облигации, первичное предложение которых в декабре было достаточно высоким. Таким образом, под воздействием всех описанных факторов средневзвешенная доходность на рынке рублевого госдолга незначительно снизилась и на конец 2005 г. составила около 6,5% годовых.

В течение 2005 г. Министерство финансов РФ успешно провело 20 аукционов по размещению ГКО/ОФЗ объемом около 165,7 млрд руб., что несколько ниже аналогичного показателя за 2004 г. При этом фактический объем размещения составил 116,6 млрд руб. Уровень доходности по

средневзвешенной цене на аукционах варьировал от 6,22 до 8,85% годовых. По состоянию на 30 декабря 2005 г. объем рынка ГКО/ОФЗ составлял 721,57 млрд руб. по номиналу и 724,62 млрд руб. по рыночной стоимости. Дюрация рыночного портфеля ГКО/ОФЗ составляла 1892,63 дня.

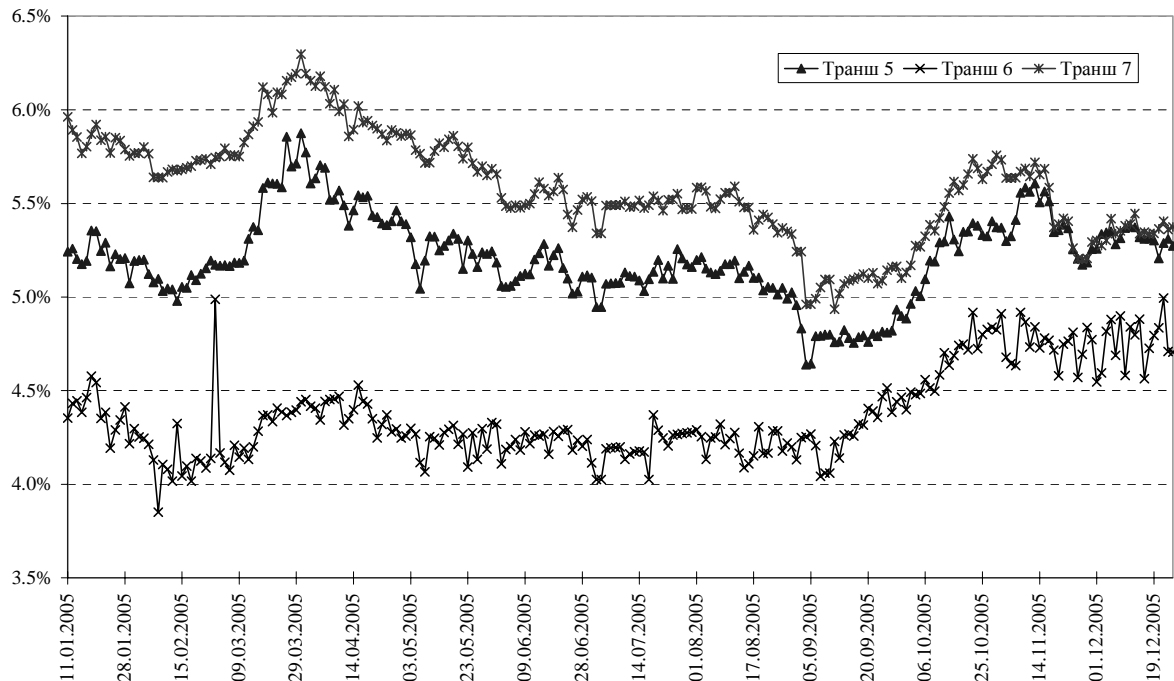
#### Внешний долг

По результатам 2005 г. на рынке валютных облигаций по ряду торгуемых бумаг было зафиксировано повышение котировок, тогда как по некоторым выпускам – их снижение. В частности, на конец декабря 2005 г. доходность бумаг 5-го транша ОВВЗ составила 5,27% годовых (5,24% – на начало года), 6-го транша ОВВЗ – 4,71% годовых (4,35% – на начало года). В свою очередь, доходность RUS-30 и RUS-28 за год изменилась соответственно с 6,77 и 7,35% до 5,50 и 6,08% годовых, доходность к погашению по бумаге RUS-07 составила около 5,0% годовых (4,72% – на начало года), а RUS-18 торговались по ценам, соответствующим доходности 5,67% годовых (7,21% – на начало года).

По итогам года можно выделить несколько наиболее значимых положительных факторов динамики рынка еврооблигаций. Во-первых, это крайне благоприятная конъюнктура мировых рынков нефти и металлов, а также довольно стабильная макроэкономическая ситуация в стране. Во-вторых, это досрочное погашение части суверенного долга России (15 млрд долл.) Парижскому клубу кредиторов. В-третьих, важным для рынка стало повышение суверенного рейтинга России агентством S&P's до инвестиционного уровня «BBB», а также повышение агентством Fitch суверенного кредитного рейтинга России до уровня «BBB». Основным негативным фактором для рынка на протяжении всего года была динамика доходности американских казначейских облигаций, которая реагировала на периодическое повышение учетной ставки ФРС США, а также усиление инфляционных процессов в американской экономике.

В динамике котировок можно выделить несколько периодов. На протяжении первых полутора месяцев 2005 г. котировки росли, однако начиная с середины февраля изменили направление движения, в результате чего к концу марта доходность большинства выпусков достигла максимальных уровней за год. В январе на рынке складывалась довольно благоприятная ситуация. Котировки еврооблигаций росли на фоне падения доходности американских казначейских облигаций. Довольно важным событием для рынка в начале года стало появление информации о возможности досрочного погашения Россией части долга Парижскому клубу. Однако на прошедших в январе переговорах на эту тему не удалось прийти к договоренности. Основным барьером для этого стал размер дисконта, который Россия хотела бы получить при досрочном погашении долга. Явно позитивной новостью для рынка стало сообщение о том, что инвестиционный банк Lehman Brothers рассматривает возможность включения еврооблигаций РФ в свой индекс, который учитывается при разработке стратегий крупными зарубежными фондами. В феврале рост цен приостановился, и котировки менялись незначительно. Поддержку рынку

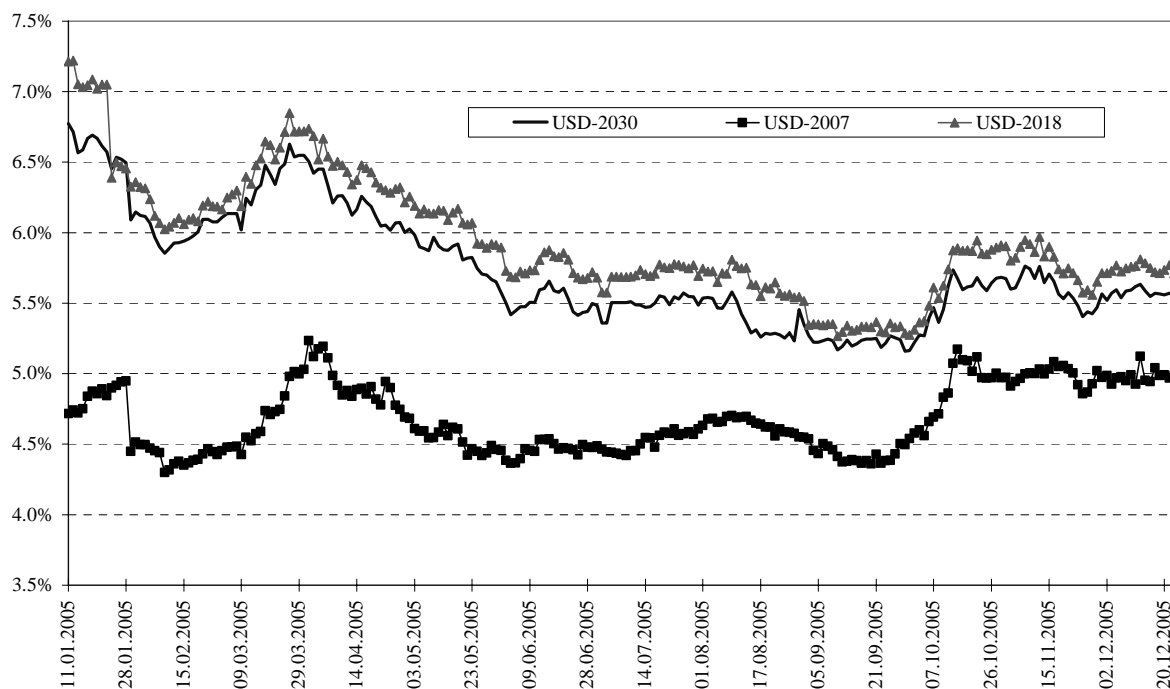
оказывал рост мировых цен на нефть, тогда как их стабилизации и даже некоторому снижению – решение Парижского клуба, который не только отказался дисконтировать долг, но и потребовал премию за его досрочное погашение.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 22. Доходность к погашению ОВВЗ в 2005 г.

Определенное влияние на мировой долговой рынок и, в частности, на активность инвесторов на рынке российских еврооблигаций в конце февраля оказало и февральское заявление главы ФРС США А. Гринспена, который отметил необходимость дальнейшего плавного повышения базовой процентной ставки. А уже в марте повышение учетной ставки ФРС США до 2,75% спровоцировало активные продажи российских еврооблигаций, что привело к заметному росту доходности. Из внутренних факторов, приведших к ухудшению рыночной конъюнктуры в марте, следует отметить усиление инфляционных ожиданий после публикации официальной статистики. Так, рост потребительских цен по итогам I квартала составил 5,3% при годовом прогнозе на уровне 10%.



Источник: ИА «Финмаркет».

**Рис. 23.** Доходность к погашению российских еврооблигаций со сроками погашения в 2030, 2018 и 2007 гг. в 2005 г.

Падение котировок, наблюдавшееся на протяжении марта, в начале апреля приостановилось. Котировки начали расти, и восходящий тренд преобладал вплоть до начала сентября. Благоприятная конъюнктура на протяжении рассматриваемого периода времени определялась влиянием целого ряда внешних и внутренних факторов. Во-первых, участники рынка достаточно внимательно отслеживали ход переговоров о досрочном погашении части долга Парижскому клубу. В результате информация об определенном продвижении в данном вопросе, а затем и сам факт заключения договоренности о возможности погашения 15 млрд долл. по номиналу поддерживали интерес инвесторов к российским валютным облигациям. Во-вторых, несмотря на изначально негативный характер повышения учетной ставки ФРС США для долгового рынка, данный фактор на протяжении апреля–августа не оказывал существенного негативного влияния на цены. Так, уровень процентной ставки за этот период был последовательно повышен до 3,5%, однако все повышения были ожидаемы и, таким образом, закладывались в цены задолго до принятия соответствующих решений. Более того, если в апреле–июне комментариями ФРС содержались высказывания о нацеленности на дальнейшее размеренное повышение ставок, то в августе после публикации в целом негативных макроэкономических данных и урагана в Мексиканском заливе денежные власти отметили возможность снижения темпов роста американской экономики и не исключали паузы в повышении ставки. В результате амери-



канский рынок отреагировал на это ростом цен, что автоматически привело к улучшению конъюнктуры и российского рынка еврооблигаций.

Следует отметить, что на протяжении апреля–августа 2005 г. наблюдалось ослабление зависимости российского рынка от динамики цен американских долговых инструментов. Так, российские еврооблигации росли в цене в период падения доходности облигаций США, тогда как при их росте либо вообще не демонстрировали четкой динамики, либо снижались незначительно.

В-третьих, оптимизм инвесторов был также связан с ожиданиями повышения суверенного рейтинга России. Так, в апреле благоприятный для России комментарий был опубликован агентством Fitch, давшим положительную оценку суверенной кредитоспособности России на фоне высоких цен на нефть. В июне агентство Moody's повысило кредитный рейтинг «Газпрому» и ряду других российских компаний до уровней, превышающих рейтинг России, что было воспринято инвесторами как свидетельство в пользу скорого повышения рейтинга России и соответственно положительно сказалось на котировках.

Среди негативных факторов этого периода можно отметить исключение кредитных рейтингов General Motors и Ford из инвестиционной категории, что привело к массовым продажам корпоративных облигаций в США и могло рассматриваться в качестве потенциальной угрозы всем развивающимся долговым рынкам. Однако эти события не оказали существенного влияния на динамику российского сегмента еврооблигаций. В июле определенное давление на долговые рынки оказал отказ Китая от политики фиксированного курса юаня и переход к его плаванию в рамках определенного коридора. В случае заметного укрепления валют азиатских стран их спрос на американские долговые инструменты может снизиться, поэтому американский рынок отреагировал на это снижением.

В сентябре динамика котировок различных инструментов существенно отличалась. Так, если доходность ОВВЗ в течение месяца консолидировалась со слабой тенденцией к росту, то доходность еврооблигаций продолжила некоторое снижение. Поддержку рынку оказывали высокие цены на нефть на мировом рынке и заявление президента РФ В. Путина, который отметил «хорошее позитивное укрепление экономики» и прогнозировал рост ВВП по итогам 2005 г. на уровне не менее 5,9%. Вместе с тем рост доходности американских долговых бумаг после очередного повышения ставки до 3,75% годовых и усиление инфляционных ожиданий в США оказывали негативное влияние на спрос инвесторов на российские валютные облигации.

Падение рынка российских еврооблигаций на протяжении октября и первой половины ноября было в основном обусловлено динамикой американского рынка государственного долга, который традиционно является ориентиром для рынков других развитых и развивающихся стран. Так, на первый план вышли риски ускорения инфляции в США и планируемого повышения процентной ставки в США до 4,25% годовых к концу года. В ноябре давление на цены российских бумаг оказывал рост курса американской валюты, на-

блюдавшийся как на внешнем, так и на внутреннем рынке. С одной стороны, рост курса был обусловлен очередным повышением процентной ставки до 4% годовых и обеспокоенностью властей по поводу усиления инфляционных процессов. При устойчивых темпах роста экономики это означало, что ФРС с высокой долей вероятности продолжит придерживаться курса на повышение стоимости заимствований. В этом же направлении на цены повлияло заявление ОЭСР, в котором содержались рекомендации продолжить серию повышений ставки. На фоне стабильности ставки в еврозоне такие шаги ФРС способствовали повышению привлекательности вложений в долларовые активы. Это, с одной стороны, стимулировало спрос на американские облигации и могло благотворно сказаться на рынках других стран, но, с другой стороны, в среднесрочной перспективе могло привести к оттоку средств с развивающихся рынков и, таким образом, к их снижению. Однако первый эффект преобладал, что вызвало коррекционное движение американского, а затем и российского рынка, которое продолжалось вплоть до конца ноября и привело к некоторому снижению доходности торгуемых инструментов.

В декабре котировки изменялись разнонаправленно с преобладанием слабовосходящей тенденции. Стабилизация рынка вновь была обусловлена преимущественно новостями из США, где ставка, как и ожидалось, была повышена до 4,25% годовых, а комментарий ФРС свидетельствовал о некотором изменении официальной позиции денежных властей. В частности, из документа следовало, что дальнейшее повышение ставок будет в большей степени зависеть от характера публикуемой макроэкономической статистики. Дополнительный положительный эффект на цены оказали благоприятные статистические данные из США, свидетельствующие о снижении инфляционного риска. Из внутренних факторов следует отметить благоприятные данные по экономике России, в частности, готовность правительства досрочно погасить Парижскому клубу кредиторов в 2006 г. дополнительно 12 млрд долл. В результате котировки отдельных выпусков еврооблигаций закончили год снижением доходности, тогда как ряд облигаций по итогам закрытия торгов 23 декабря характеризовался доходностью на среднегодовом уровне или несколько ниже.

#### *2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований*

##### Динамика развития рынка

По итогам 2005 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с профицитом, составившим 57,1 млрд руб., т.е. 1,6% его расходной части или 0,26% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 53,8 млрд руб. (2,3% от расходной части), бюджеты муниципальных образований – с дефицитом в 9,4 млрд руб. (0,8% расходной части).

В 2004 г. консолидированный региональный бюджет сводился с профицитом в 31,9 млрд руб., т.е. 1,1% его расходной части или 0,19% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 28,7 млрд руб.

(1,6% от расходной части), бюджеты муниципальных образований – с профицитом в 2,2 млрд руб. (0,2% расходной части). В то же время, в 2003 и 2002 гг. консолидированный региональный бюджет был дефицитным (табл. 21).

*Таблица 21*

**Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам (в %)**

Год	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2005	1,6	2,3	-0,8
2004	1,1	1,6	0,2
2003	-2,6	-2,3	-3,2
2002	-2,7	-3,0	-2,8

*Источник:* Расчеты автора по данным Минфина РФ.

По состоянию на 1 января 2006 г. с профицитом был сведен консолидированный бюджет в 33 субъектах Федерации. Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 1050,7 млрд руб. или 5,4% от величины доходной части их бюджетов. Медианное значение бюджетного профицита составило 2,6% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Тюменской области – 25,1%, Ямало-Ненецком АО – 8,3%, Ханты-Мансийском АО – 6,6%, Чеченской республике – 6,4%, Пермской области – 5,1%. Более половины – 59,3% суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили три субъекта Федерации: Тюменская область 34,3% или 36,0 млрд руб., Москва – 18,6% или 19,5 млрд руб. и Ханты-Мансийский АО – 11,8% или 12,4 млрд руб. Профицит консолидированного бюджета Ямало-Ненецкого АО составил 6,7 млрд руб. Значительный уровень профицитности бюджетов нефтедобывающих регионов связан, в первую очередь, со значительным ростом экспортных цен на энергоносители.

С дефицитом в 2005 г. был сведен консолидированный бюджет в 54 субъектах РФ<sup>37</sup>, суммарный объем которого составил 48,0 млрд руб. или 2,9% от доходной части их бюджетов.

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 2,0% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение дефицита к бюджетным доходам наблюдалось в Республике Саха (Якутия) – 18,3%, Республике Калмыкия – 11,3%.

Около 50,3% суммарного дефицита пришлось на 5 субъектов Федерации: Республике Саха (Якутия) – 26,5% или 12,74 млрд руб., Красноярский край – 9,9% или 4,75 млрд руб., Липецкая область – 5,4% или 2,6 млрд руб.,

<sup>37</sup> В публикуемой Минфином России (Федеральным казначейством) отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за 2005 г. данные по Эвенкийскому АО и Таймырскому (Долгано-Ненецкому) АО не выделяются.

Хабаровский край – 4,3% или 2,06 млрд руб., Московская область – 4,2% или 2,01 млрд руб. (табл. 24).

#### Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета увеличилась в 2005 г. до 20 163,43 млн руб. или 0,09% ВВП. Увеличение долга было обеспечено ростом внутренней задолженности (т.е. задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 2 168,8 млн руб., внутренняя – возросла на 22 332,2 млн руб. (табл. 22).

Таблица 22

### Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % к ВВП)

Год	1995	1996	1997	январь– август 1998	январь– декабрь 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Заимствования субфедеральных и местных органов власти,	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26	0,09
в том числе:												
Возвратные ссуды из бюджетов других уровней	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02	-0,03
Субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09
Прочие заим- ствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,6	...	0,03
Уменьшение ос- татков бюджетных счетов	...	0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,05	-0,04	-0,18	-0,62	-0,48
Финансирование дефицита, за счет заимствований и сокращения ос- татков бюджетных счетов	0,38	0,9	1,25	0,8	0,35	-0,04	-0,59	-0,09	0,38	0,19	-0,36	-0,38

Источник: Расчеты автора по данным Минфина РФ.

#### Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2005 г. составил 227 153,92 млн руб., из них внешних – 1 403,8 млн руб. Получателями внешних займов стали: Москва – 131,1 млн руб. и Башкортостан – 1 272,8 млн руб.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 225 750,08 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Московская область – 39,1 млрд руб., Новосибирская область – 26,0 млрд руб., Москва – 21,4 млрд руб., Красноярский край – 11,1 млрд руб., Санкт-Петербург – 9,8 млрд руб., Нижегородская область – 9,7 млрд руб., Ха-

баровский край – 8,9 млрд руб. По сравнению с 2004 г. объем заимствований в номинальном выражении сократился на 31,9 млрд руб. или на 20,9%, в реальном выражении. Сокращение заимствований регионов и муниципалитетов можно связывать с улучшением бюджетного состояния многих из них, позволяющим погашать накопленную задолженность за счет текущих бюджетных доходов.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 36,0%, на ссуды из федерального бюджета – 1,2%, на прочие заимствования (в первую очередь – банковские кредиты) – 62,59. Следует отметить, что согласно данным Минфина России бюджетные ссуды практически перестали играть значимую роль в финансировании дефицитов муниципальных бюджетов, сократившись за год с 46,4% в структуре заимствований муниципалитетов практически до нуля, в то же время возросла роль банковских кредитов и ценных бумаг. Так, доля ценных бумаг в объеме заимствований муниципальных органов власти увеличилась в 2,6 раза, с 4,0 до 10,2%, а прочих заимствований – с 49,6 до 89,8%.

Продолжилась тенденция и к росту секьюритизации долга регионов: доля ценных бумаг в заимствованиях субъектов Федерации в 2005 г. увеличилась по сравнению с предшествующим годом на 4,5 процентных пункта – с 41,0 до 45,5%. Таким образом, за последние 2 года уровень секьюритизации рынка региональных заимствований увеличился более чем на 1/3, а рынка внутренних муниципальных заимствований – более чем в 4 раза (табл. 23).

*Таблица 23*

**Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов в 2003 г. (в %)**

	2005 г.			2004 г.			2003 г.		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Эмиссия ценных бумаг	36,0	45,5	10,2	32,5	41,0	4,0	26,9	33,8	2,5
Бюджетные ссуды	1,2	1,6	0,03	3,0	4,0	46,4	7,9	10,6	48,9
Иные заимствования	62,9	52,9	89,8	64,5	55,1	49,6	65,3	55,6	48,6

*Источник:* Расчеты автора по данным Минфина РФ.

Наибольшее значение отношения чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Астраханская область – 8,2%, Хабаровский край – 7,9%, Московская область – 6,5%, Костромская область – 6,3%, Камчатская область – 5,7%, Белгородская область – 5,3% (табл. 24).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Московская обл. – 11,3 млрд руб., Хабаровский край – 3,2 млрд руб., Красноярский край – 2,3 млрд руб., Нижегородская область – 1,7 млрд руб., Саратовская область – 1,7 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Москва – 12,6 млрд руб., Санкт-Петербург – 1,5 млрд руб., Чукотский АО – 992 млн руб., Ростовская область – 758 млн руб., Ульяновская область – 641 млн руб.

Таблица 24

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 г. (в %)**

	Доходы бюджета (тыс. руб.)	Профицит (дефицит) бюджета (тыс. руб.)	Отношение профицита (дефицита) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Чистые заимствования к профициту (дефициту)
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Центральный федеральный округ</b>							
Белгородская обл.	29 798 847,24	-1 059 256,98	-3,55	7,27	5,32	1,95	-149,64
Брянская обл.	18 637 546,07	-652 508,82	-3,50	10,62	4,41	6,21	-125,85
Владимирская обл.	20 289 765,93	539 481,72	2,66	0,50	-0,91	1,41	-34,25
Воронежская обл.	29 648 020,67	739 110,79	2,49	8,38	-0,43	8,82	-17,43
Ивановская обл.	23 709 266,03	-315 138,14	-1,33	7,47	3,62	3,86	-272,30
Калужская обл.	18 542 143,22	-348 719,97	-1,88	3,81	1,08	2,72	-57,54
Костромская обл.	10 703 331,42	-689 094,19	-6,44	17,76	6,31	11,44	-98,05
Курская обл.	17 364 372,92	418 685,07	2,41	0,58	-0,68	1,26	-28,32
Липецкая обл.	28 330 844,25	-2 596 769,99	-9,17	1,06	1,06	0,00	-11,55
Московская обл.	174284 317,12	-2 007 935,29	-1,15	22,42	6,47	15,94	-561,79
Орловская обл.	11 881 015,96	-95 519,96	-0,80	0,03	-0,12	0,15	14,67
Рязанская обл.	17 740 286,26	-644 916,05	-3,64	6,45	3,63	2,82	-99,79
Смоленская обл.	14 624 830,31	391 517,12	2,68	2,57	-1,39	3,97	-51,99
Тамбовская обл.	16 786 396,54	86 859,93	0,52	1,55	0,08	1,47	16,07
Тверская обл.	18 542 143,22	-348 719,97	-1,88	3,81	1,08	2,72	-57,54
Тульская обл.	25 649 733,16	239 447,99	0,93	21,71	-0,45	22,16	-48,05
Ярославская обл.	30 289 315,33	-395 580,93	-1,31	9,24	1,92	7,32	-147,17
Москва	523 763 314,80	19 517 527,17	3,73	4,11	-2,40	6,52	-64,53
<b>Итого</b>	<b>1 029 527 650,1</b>	<b>13 196 040,06</b>	<b>1,28</b>	<b>3,58</b>	<b>0,34</b>	<b>7,67</b>	<b>26,31</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>							
Республика Карелия	17 866 888,79	974 160,59	5,45	5,00	-0,44	5,44	-8,05
Республика Коми	34 241 139,93	220 025,49	0,64	3,16	2,59	0,57	403,26
Архангельская обл.	27 416 063,26	-1 722 086,02	-6,28	1,88	-1,54	3,42	24,57
Вологодская обл.	32 822 517,04	-19 367,33	-0,06	1,53	-0,26	1,79	434,90
Калининградская обл.	19 347 710,51	-1 145 324,53	-5,92	5,29	-0,06	5,35	0,98
Ленинградская обл.	33 365 908,44	-20 427,77	-0,06	8,11	2,14	5,97	-3 487,89

*Продолжение таблицы 24*

1	2	3	4	5	6	7	8
Мурманская обл.	23 726 314,68	551 852,40	2,33	4,22	0,17	4,05	7,51
Новгородская обл.	15 032 256,94	529 129,20	3,52	0,17	-0,28	0,45	-8,09
Псковская обл.	12 500 112,56	6 451 156,55	51,61	5,67	-2,36	8,04	-4,58
Санкт-Петербург	143 245 334,75	-610 750,42	-0,43	6,88	-1,02	7,90	239,19
Ненецкий АО	6 132 412,82	-662 962,51	-10,81	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Итого</b>	<b>365 696 659,74</b>	<b>279 381,79</b>	<b>0,08</b>	<b>1,88</b>	<b>-0,21</b>	<b>5,21</b>	<b>-270,22</b>
<b>Южный федеральный округ</b>							
Республика Адыгея	6 261 626,05	1 342 591,37	21,44	3,25	-0,57	3,83	-2,68
Республика Дагестан	32 170 224,32	-548 100,11	-1,70	0,00	-0,08	0,08	4,60
Республика Ингуш- тия	6 773 784,54	-289 766,72	-4,28	0,00	0,00	0,00	0,00
Кабардино- Балкарская Респуб- лика	10 770 466,49	-541 194,21	-5,02	22,06	3,60	18,46	-71,63
Республика Калмы- кия	4 875 687,38	-105 254,38	-2,16	4,14	4,11	0,04	-190,26
Карачаево- Черкесская Респуб- лика	6 404 227,75	3 199 566,90	49,96	26,45	-0,18	26,63	-0,36
Республика Север- ная Осетия–Алания	12 761 232,22	1 524 406,11	11,95	5,38	3,31	2,07	27,70
Чеченская Республи- ка	20 929 668,63	-8 627,63	-0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Краснодарский край	76 861 809,11	-746 385,01	-0,97	0,53	-0,15	0,68	15,34
Ставропольский край	38 282 639,99	-500 251,78	-1,31	2,72	1,37	1,35	-104,98
Астраханская обл.	13 801 959,57	759 572,42	5,50	22,39	8,19	14,20	148,90
Волгоградская обл.	34 326 922,59	72 086,11	0,21	9,79	1,84	7,95	876,80
Ростовская обл.	68 372 055,92	-27 469,10	-0,04	0,11	-1,11	1,22	2 758,79
<b>Итого</b>	<b>332 592 304,57</b>	<b>-125 772,63</b>	<b>-0,04</b>	<b>3,41</b>	<b>0,71</b>	<b>3,24</b>	<b>-1 870,93</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>							
Республика Башкор- тостан	69 339 694,21	-569 667,08	-0,82	1,85	-0,03	1,88	3,69
Республика Марий Эл	10 449 407,42	-153 154,81	-1,47	3,90	0,47	3,43	-32,13
Республика Мордо- вия	22 115 964,76	-677 839,16	-3,06	0,00	-0,60	0,60	19,73
Республика Татар- стан	109 074 903,58	-811 912,67	-0,74	5,44	1,19	4,25	-159,31
Удмуртская Респуб- лика	28 437 879,47	-987 375,44	-3,47	5,97	2,94	3,03	-84,67
Чувашская Респуб- лика	19 857 833,86	2 758 159,84	13,89	7,99	3,27	4,72	23,53
Кировская обл.	48 800 527,07	-19 176,65	-0,04	19,96	3,52	16,44	-8 948,72
Нижегородская обл.	24 037 095,83	-424 422,80	-1,77	5,58	3,36	2,22	-190,28
Оренбургская обл.	66 787 840,97	3 116 824,16	4,67	6,21	2,21	4,00	47,36
Пензенская обл.	36 362 965,68	-1 147 503,49	-3,16	0,60	-0,50	1,10	15,90
Пермская обл.	19 041 044,49	668 127,51	3,51	8,82	0,63	8,18	18,01
Самарская обл.	60 863 054,33	54 608,17	0,09	0,30	-0,08	0,38	-85,74
Саратовская обл.	34 961 574,06	243 977,72	0,70	9,42	4,78	4,64	684,84
Ульяновская обл.	17 882 979,16	2 842 977,63	15,90	0,75	-3,59	4,34	-22,56
Коми Пермьяцкий АО	3 739 542,58	36 041 258,65	963,79	0,64	-0,24	0,89	-0,03
<b>Итого</b>	<b>571 752 307,47</b>	<b>-449 385,11</b>	<b>-0,08</b>	<b>4,00</b>	<b>1,33</b>	<b>4,21</b>	<b>-1 687,65</b>

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 24

1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Уральский федеральный округ</b>							
Курганская обл.	16 010 092,77	12 424 218,38	77,60	0,59	-0,35	0,94	-0,46
Свердловская область	80 456 112,12	6 714 466,30	8,35	0,81	0,00	0,81	-0,06
Тюменская область	143 747 556,72	-232 161,80	-0,16	0,03	-0,25	0,27	152,13
Челябинская область	63 038 860,59	118 763,17	0,19	0,01	-0,15	0,17	-81,98
Ханты-Мансийский АО	189 430 325,90	1 097 514,31	0,58	0,40	-0,19	0,59	-32,88
Ямало-Ненецкий АО	81 224 713,26	-4 753 688,07	-5,85	2,41	-0,01	2,41	0,09
<b>Итого</b>	<b>573 907 661,35</b>	<b>-747 503,40</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,59</b>	<b>-0,15</b>	<b>0,76</b>	<b>117,22</b>
<b>Сибирский федеральный округ</b>							
Республика Алтай	7 829 171,46	578 333,61	7,39	5,53	0,72	4,81	9,73
Республика Бурятия	20 363 837,59	-447 707,87	-2,20	12,15	1,07	11,09	-48,50
Республика Тыва	9 761 282,53	-1 074 205,89	-11,00	0,00	-0,29	0,29	2,68
Республика Хакасия	8 991 398,88	-2 059 017,85	-22,90	0,41	-0,06	0,47	0,26
Алтайский край	41 473 013,99	-138 485,45	-0,33	4,72	-0,33	5,06	99,86
Красноярский край	90 367 875,40	-67 702,48	-0,07	12,28	2,57	9,71	-3 435,50
Иркутская обл.	54 236 003,38	-569 977,04	-1,05	8,75	3,24	5,51	-307,86
Кемеровская обл.	72 196 077,74	-210 675,09	-0,29	0,53	-0,66	1,18	224,59
Новосибирская область	51 942 823,30	138 961,59	0,27	50,06	1,50	48,56	559,38
Омская обл.	49 567 495,72	-293 343,03	-0,59	7,81	-1,39	9,19	234,19
Томская обл.	25 576 122,91	-15 372,33	-0,06	14,72	0,35	14,37	-585,80
Читинская обл.	23 394 157,97	-12 743 534,66	-54,47	3,17	1,87	1,30	-3,43
Агинский Бурятский АО	3 011 760,13	371 315,07	12,33	0,53	0,00	0,53	0,00
Усть-Ордынский Бурятский АО	3 234 026,34	-891 383,32	-27,56	0,02	0,02	0,00	-0,06
<b>Итого</b>	<b>461 945 047,35</b>	<b>-1 617 738,97</b>	<b>-0,35</b>	<b>9,78</b>	<b>0,94</b>	<b>11,08</b>	<b>-267,40</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>							
Республика Саха (Якутия)	69 480 303,81	-47 875,04	-0,07	6,67	2,02	4,64	-2 936,33
Приморский край	41 660 325,20	-573,38	0,00	1,63	-0,77	2,40	56 269,97
Хабаровский край	40 128 724,81	-1 887,98	0,00	22,30	7,86	14,44	-167 57,21
Амурская область	25 676 885,92	-902 574,26	-3,52	4,42	-0,86	5,28	24,49
Камчатская область	16 293 961,91	-663 104,62	-4,07	18,61	5,72	12,89	-140,51
Магаданская обл.	12 386 243,35	-2 607,01	-0,02	2,23	1,16	1,07	-5 495,63
Сахалинская область	20 594 340,72	209 680,45	1,02	8,27	0,18	8,08	18,15
Еврейская автономная обл.	4 275 051,95	32 712,57	0,77	1,08	-0,51	1,58	-66,26
Корякский АО	4 615 760,68	-37 120,26	-0,80	17,77	3,94	13,83	-490,15
Чукотский АО	16 405 049,33	-761 028,22	-4,64	0,00	-6,05	6,05	130,35
<b>Итого</b>	<b>251 516 647,66</b>	<b>-97 251,83</b>	<b>-0,04</b>	<b>7,23</b>	<b>1,71</b>	<b>6,75</b>	<b>-4 420,83</b>
<b>Итого федеральные округа</b>	<b>3 622 522 716,23</b>	<b>57 132 014,22</b>	<b>1,58</b>	<b>6,27</b>	<b>0,56</b>	<b>5,71</b>	<b>35,29</b>

Источник: Расчеты автора по данным Минфина РФ.



### Внутренние облигационные займы

В 2005 г. были зарегистрированы облигационные займы 25 субъектов Федерации и 13 муниципальных образований (по сравнению с 24 региональными и 10 муниципальными займами в 2004 г.). Общий объем размещаемых облигаций составил в 2005 г. 81,2 млрд руб., по сравнению с 79,4 млрд руб. в 2004 г., снизившись за год с 0,47 до 0,37% ВВП (табл. 25).

Несмотря на то, что рост объема эмиссии долговых ценных бумаг регионов и муниципалитетов отставал от темпов инфляции, за первые одиннадцать месяцев 2005 г. объем рынка субфедеральных облигаций вырос в реальном выражении на 11,8%, увеличившись со 128,2 до 158,9 млрд руб. При этом объем месячного вторичного биржевого оборота субфедеральных и муниципальных облигаций, достигнув максимума в сентябре 2005 г. (70,7 млрд руб. по сравнению с 37,0 млрд руб. в декабре 2004 г.), начал снижаться, составив в ноябре 2005 г. 55,6 млрд руб.

*Таблица 25*

#### **Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (в % к ВВП)**

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47	0,37
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19	0,28
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09

*Источник:* Расчеты автора по данным Минфина РФ.

Перспективы эмиссии в Минфине РФ в 2005 г. зарегистрировали: Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская обл., Томская обл., Республика Коми, Иркутская обл., Московская обл., Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Новосибирская обл., Ярославская обл., Красноярский край, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Липецкая область, Нижегородская область, Воронежская обл., Белгородская обл., Тверская обл., Костромская обл., Самарская обл., Кабардино-Балкарская республика, Кировская обл., Удмуртская республика, Екатеринбург, Южно-Сахалинск, Красноярск, Новосибирск, Новочебоксарск, Волгоград, Чебоксары, Казань, Ангарагск, Клинский и Одинцовский районы Московской области, г. Шумерля и Вурнарский район Чувашской Республики.

Крупнейшими эмитентами долговых ценных бумаг стали: Москва, на которую пришлось 21,2 млрд руб., или 26,2% от объема суммарной эмиссии территорий, Московская обл. – 18,7 млрд руб. или 23,0% суммарной эмиссии, Санкт-Петербург – 9,8 млрд руб., или 12,1%, Новосибирская обл. – 4,1 млрд руб., или 5,1%. Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 66,3% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили: Красноярский край – 2,6 млрд руб., Иркутская область – 2,6 млрд руб., Нижегородская область –

2,5 млрд руб., Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Белгородская и Самарская области – по 2,0 млрд руб. (табл. 26).

Таблица 26

**Размещение субфедеральных ценных бумаг в 2005 г.**

Субъект Федерации	Объем эмиссии (тыс. руб.)	Доля эмитента в об- щем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внутренним заим- ствованиям (в %)
<b>Центральный федеральный округ</b>			
Белгородская область	2 000 000,0	2,5	92,4
Воронежская область	500 000,0	0,6	20,1
Тверская область	800 000,0	1,0	45,1
Костромская область	793 840,0	1,0	41,8
Липецкая область	300 000,0	0,4	100,0
Московская область	18 665 784,0	23,0	47,8
Ярославская область	1 342 470,0	1,7	48,0
г. Москва	21 242 274,0	26,2	99,2
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>			
Республика Карелия	350 000,0	0,4	39,2
Республика Коми	950 000,0	1,2	87,7
Ленинградская область	300 000,0	0,4	11,1
г. Санкт-Петербург	9 849 248,7	12,1	100,0
<b>Южный федеральный округ</b>			
Кабардино-Балкарская Республика	500 000,0	0,6	21,0
Волгоградская область	1 294 331,7	1,6	38,5
<b>Приволжский федеральный округ</b>			
Республика Татарстан	2 000 000,0	2,5	33,7
Удмуртская Республика	1 000 000,0	1,2	58,9
Чувашская Республика	875 130,0	1,1	55,2
Нижегородская область	2 500 000,0	3,1	25,7
Кировская область	400 000,0	0,5	29,8
Самарская область	2 000 000,0	2,5	48,2
<b>Уральский федеральный округ</b>			
Свердловская область	120 000,0	0,1	18,5
<b>Сибирский федеральный округ</b>			
Красноярский край	2 600 000,0	3,2	23,4
Иркутская область	2 550 000,0	3,1	53,7
Новосибирская область	4 127 000,0	5,1	15,9
Томская область	1 059 028,3	1,3	28,1
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>			
Республика Саха (Якутия)	2 000 000,0	2,5	43,2
Приморский край	1 433,0	...	0,2
Хабаровский край	1 000 000,0	1,2	11,2
Сахалинская область	100 000,0	0,1	5,9
<b>Итого</b>	<b>81 220 539,8</b>	<b>100,0</b>	<b>36,0</b>

Источник: Расчеты автора по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Москвы – 99,2% и Санкт-Петербурга – 100%. Исключительно в форме эмиссии ценных бумаг осуществляет заимствования Липецкая область. Уровень секьюритизации заимствований Белгородской области составил 92,4%, республики Коми – 87,7%.

Суммарный объем чистых заимствований на рынке субфедеральных и муниципальных ценных бумаг составил в 2005 г. 20,9 млрд руб., сократившись по сравнению с 2004 г. более чем вдвое (табл. 27).

*Таблица 27*

**Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, тыс. руб.**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
<b>2005 г.</b>			
Чистые заимствования	20 887 596	16 939 894	3 947 703
Привлечение средств	81 220 540	75 016 756	6 203 783
Погашение основной суммы задолженности	60 332 944	58 076 863	2 256 081
<b>2004 г.</b>			
Чистые заимствования	47 880 300	44 470 128	3 410 172
Привлечение средств	79 436 708	74 995 965	4 440 743
Погашение основной суммы задолженности	31 556 408	30 525 837	1 030 571
<b>2003 г.</b>			
Чистые заимствования	41 908 199	40 043 511	1 864 688
Привлечение средств	61 712 635	59 012 901	2 699 734
Погашение основной суммы задолженности	19 804 436	18 969 390	835 046
<b>2002 г.</b>			
Чистые заимствования	17 696 530	17 153 760	542 770
Привлечение средств	29 141 777	28 169 158	972 619
Погашение основной суммы задолженности	11 445 247	11 015 398	429 849
<b>2001 г.</b>			
Чистые заимствования	6 601 447	6 667 592	-66 145
Привлечение средств	15 123 785	14 226 931	896 854
Погашение основной суммы задолженности	8 522 338	7 559 339	962 999
<b>2000 г.</b>			
Чистые заимствования	-1 877 328	-2 286 175	408 847
Привлечение средств	13 042 220	10 090 208	2 952 012
Погашение основной суммы задолженности	14 919 548	12 376 383	2 543 165

*Источник:* Минфин РФ.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2005 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская обл. С 2000 г. – Томская обл. и Республика Коми, Екатеринбург. С 2001 г. – Иркутская область (табл. 28).

**Эмиссия субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2005 гг.**

Эмитент	Эмитент	Эмитент	Эмитент	Эмитент	Эмитент	Эмитент	Эмитент
Субъекты Федерации	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6	7	8
Москва	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*
Томская обл.		*	*	*	*	*	*
Республика Коми		*	*	*	*	*	*
Иркутская обл.			*	*	*	*	*
Московская обл.				*	*	*	*
Хабаровский край				*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*
Новосибирская обл.	*				*	*	*
Ярославская обл.					*	*	*
Красноярский край					*	*	*
Республика Башкортостан			*	*		*	*
Республика Карелия						*	*
Липецкая область						*	*
Нижегородская область						*	*
Воронежская область						*	*
Белгородская обл.				*	*		*
Тверская обл.				*	*		*
Костромская обл.				*	*		*
Самарская обл.					*		*
Кабардино-Балкарская республика		*					*
Кировская обл.							*
Удмуртская республика							*
Ленинградская обл.			*	*	*	*	
Республика Марий Эл		*			*	*	
Ямало-Ненецкий АО					*	*	
Краснодарский край						*	
Калужская область						*	
Брянская область						*	
Ханты-Мансийский АО				*	*		
Мурманская обл.				*	*		
Тамбовская обл.					*		
Республика Мордовия				*			
Сахалинская обл.				*			
Курская обл.				*			
Ставропольский край			*				
Приморский край		*					
<b>Муниципалитеты</b>							
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*
Южно-Сахалинск					*	*	*

*Продолжение таблицы 28*

1	2	3	4	5	6	7	8
Красноярск					*	*	*
Новосибирск					*	*	*
Новочебоксарск	*		*			*	*
Волгоград	*	*	*	*	*		*
Чебоксары	*						*
Казань							*
Клинский район Московской области							*
Ангарск							*
Одинцовский район Московской области							*
Вурнарский район Чувашской Республики							*
г. Шумерля Чувашской Республики							*
Уфа				*	*	*	
Томск					*	*	
Барнаул						*	
Пермь						*	
Ногинский район Московской области						*	
Нижний Новгород				*			
Кострома	*	*					
Архангельск	*						
Дзержинский	*						

*Источник:* Минфин РФ.

### *Кредитоспособность территориальных органов власти*

#### Кредитный рейтинг

Значительное сокращение отношения накопленного суверенного долга к ВВП, (связанное с высокими темпами экономического роста в России, досрочным погашением внешнего долга федеральным правительством, реальным укреплением курса рубля), а также наращивание объемов стабилизационного фонда и величины золотовалютных резервов на протяжении последних лет обеспечили неуклонное повышение странового кредитного рейтинга. В 2005 г. суверенный рейтинг России был повышен на две ступни до уровня «BBB» агентством Standard&Poor's; на одну ступень, также до уровня «BBB» – агентством Fitch и до уровня «Baa2» – агентством Moody's.

При этом продолжился процесс повышения кредитного рейтинга территориальных органов власти. В 2005 г. международный кредитный рейтинг Москвы рос вместе с суверенным рейтингом Российской Федерации, достигнув уровня «BBB» по оценке агентств Standard&Poor's и Fitch, и «Baa2» – по оценке агентства Moody's.

Агентство Moody's оценило на уровне суверенного кредитного рейтинга также кредитный рейтинг Санкт-Петербурга. Хотя агентство Fitch оценило рейтинг Санкт-Петербурга на одну ступень ниже суверенного («BBB-»), присвоенный им уровень кредитного рейтинга обеспечил перевод долговых обязательств города из разряда «спекулятивных» в разряд «инвестиционных»: наличие инвестиционного кредитного рейтинга от двух международных рей-

тинговых агентств открывает дорогу для привлечения инвестиций в ценные бумаги города широкого круга институциональных инвесторов.

Таким образом, из трех международных рейтинговых агентств только Standard&Poor's оценило уровень риска по облигациям Санкт-Петербурга слишком высоким для присвоения инвестиционного рейтинга (табл. 29).

Таблица 29

**Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's на начало 2006 г.**

Название эмитента	В иностранной валюте / Прогноз	В национальной валюте / Прогноз
<b>Суверенные рейтинги</b>		
Российская Федерация	«BBB»/Стабильный	«BBB+»/Стабильный
<b>Рейтинги региональных и местных органов власти</b>		
Балашихинский район	«B-»/Позитивный	
Башкортостан	«BB-»/Позитивный	«BB-»/Позитивный
Вологодская область	«B+»/Стабильный	
Клинский район	«B-»/Стабильный	
Краснодарский край	«B+»/Позитивный	«B+»/Позитивный
Ленинградская область	«B+»/Позитивный	
Москва	«BBB»/Стабильный	
Московская область	«B-»/Позитивный	
Самарская область	«BB-»/Стабильный	
Санкт-Петербург	«BB+»/Позитивный	«BB+»/Позитивный
Свердловская область	«BB-»/Стабильный	«BB-»/Стабильный
Ставропольский край	«B»/Позитивный	«B»/Позитивный
Сургут	«BB-»/Стабильный	
Татарстан	«B»/Позитивный	«B»/Позитивный
Уфа	«B»/Стабильный	«B»/Стабильный
Ханты-Мансийский автономный округ	«BB+»/Позитивный	
Ямало-Ненецкий автономный округ	«BB-»/Позитивный	

Источник: Standard&Poor's.

**Проблемы урегулирования просроченного долга**

На фоне улучшения бюджетной ситуации в большинстве субъектов Российской Федерации интенсифицировался процесс урегулирования просроченной задолженности. По данным Минфина России объем просроченной (неурегулированной) задолженности по состоянию на октябрь 2005 г. снизился по сравнению с октябрём 2004 г. более чем вдвое – на 14,8 млрд руб. в номинальном выражении – с 29,0 до 14,2 млрд руб., составив 0,39% от доходной части консолидированного регионального бюджета, или 0,07% ВВП.

Наиболее серьезно наличие неурегулированной задолженности по долговым обязательствам в следующих регионах: Камчатская область – 3,6 млрд руб., что составляет 22,0% доходной части бюджета, Орловская область – 1,8 млрд руб., или 15,2% доходной части бюджета, Санкт-Петербург – 1,1 млрд руб. или 0,8% доходной части бюджета, Республика Северная Осетия–Алания – 0,6 млрд руб., или 4,9% доходной части бюджета (табл. 30).

Таблица 30

**Просроченная (неурегулированная) задолженность по долговым обязательствам субъектов Федерации**

Федеральный округ	Объем просроченной (неурегулированной задолженности) в тыс. руб. <sup>38</sup>	Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности к доходам бюджета в % <sup>39</sup>
1	2	3
<b>Центральный федеральный округ</b>		
Белгородская область	128 891	0,43
Брянская область	39	...
Владимирская область	9 921	0,05
Курская область	77 982	0,45
Московская область	7 346	...
Орловская область	1 807 900	15,22
Тамбовская область	1 297	0,01
Тверская область	1	...
Ярославская область	717 606	2,37
Москва	23	...
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>		
Республика Карелия	12 680	0,07
Архангельская область	61 375	0,22
Калининградская область	35 868	0,19
Новгородская область	8 793	0,06
Псковская область	418 999	3,35
Санкт-Петербург	1 127 979	0,79
<b>Южный федеральный округ</b>		
Республика Адыгея	35 700	0,57
Кабардино-Балкарская Республика	184 742	1,72
Республика Северная Осетия–Алания	627 940	4,92
Краснодарский край	362 918	0,47
Волгоградская область	268 971	0,78
<b>Приволжский федеральный округ</b>		
Республика Башкортостан	12 432	0,02
Удмуртская Республика	655 556	2,31
Чувашская Республика	14 450	0,07
Кировская область	65 520	0,13
Нижегородская область	2 190	0,01

<sup>38</sup> По данным на 1 октября 2005 г.

<sup>39</sup> Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности на 1 октября 2005 г. к доходам регионального (неконсолидированного) бюджета за 2005 г.

*Продолжение таблицы 30*

1	2	3
Оренбургская область	246 151	0,37
Самарская область	326 170	0,54
Саратовская область	1 170	...
Ульяновская область	177 245	0,99
<b>Уральский федеральный округ</b>		
Курганская область	8 4781	0,53
Свердловская область	2 318	...
Тюменская область	2 214 414	1,54
<b>Сибирский федеральный округ</b>		
Республика Тыва	100 435	1,03
Красноярский край	10 2 68	0,01
Новосибирская область	326 296	0,63
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	21 840	н.д.
Эвенкийский автономный округ	8 930	н.д.
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>		
Приморский край	398 050	0,96
Камчатская область	3 582 261	21,99
Магаданская область	16 850	0,14
Еврейская автономная область	254	0,01
Чукотский автономный округ	35 970	0,22
<b>Итого</b>	<b>14 200 521</b>	<b>0,68</b>

Источник: Расчеты автора по данным Минфина РФ.

### 2.4.3. Фондовый рынок

По результатам 2005 г. российский фондовый рынок продемонстрировал значительный рост, благодаря чему значение индекса РТС практически удвоилось. В числе основных факторов столь резкого роста российского фондового рынка необходимо отметить крайне благоприятную конъюнктуру мирового рынка нефти и металлов, благодаря чему доходы бюджетной системы РФ заметно превысили прогнозные значения, что справедливо и в отношении размеров Стабилизационного фонда России. Достаточно благоприятно складывалась ситуация и в макроэкономической сфере: темпы роста российской экономики по итогам 2005 г. составили 106,4%, превысив первоначальный прогноз. Исключением стала лишь инфляция, которая на протяжении большей части 2005 г. заметно опережала прогноз, что негативно сказывалось на настроениях инвесторов. Вместе с тем благодаря замораживанию цен на бензин и регулированию тарифов на услуги естественных монополий правительству удалось сдержать существенный рост цен по итогам года, который составил 10,9% против пересмотренного в течение года прогноза в 10%.

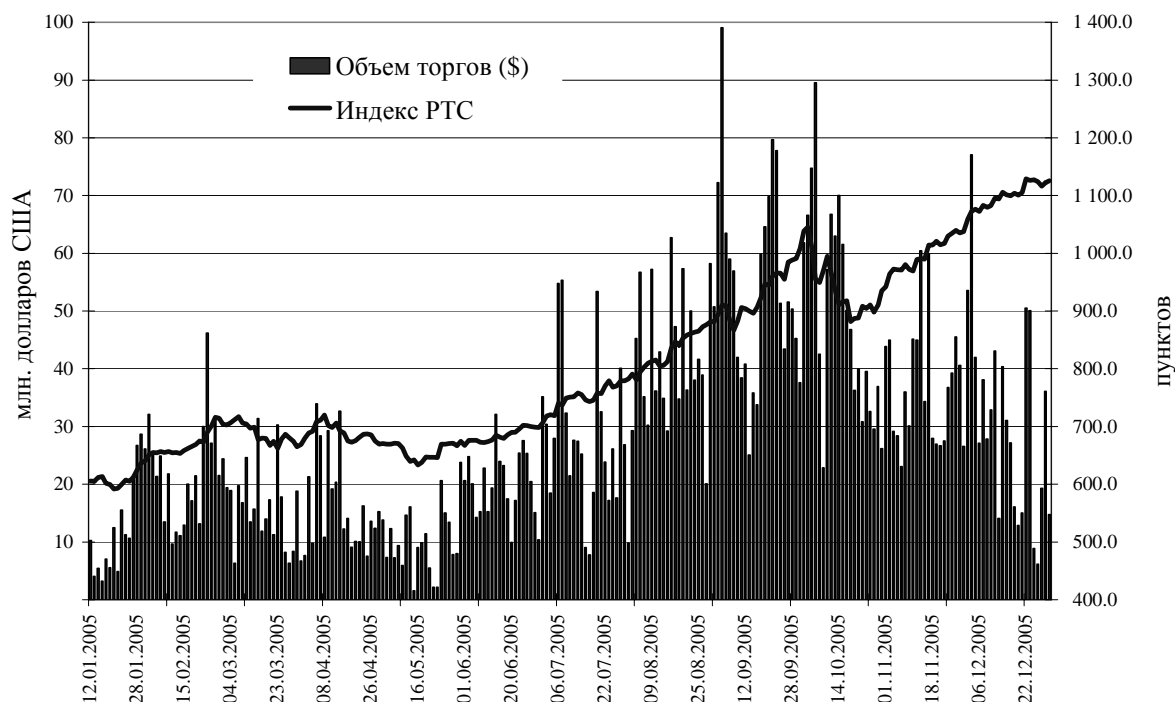
Немаловажное значение сыграли и внутренние корпоративные новости. Так, результаты финансовой деятельности большинства компаний сырьевого, телекоммуникационного и ряда других отраслей промышленности по итогам первых двух – трех кварталов 2005 г. заметно превысили аналогичные показатели за 2004 г., что повышало привлекательность этих компаний в глазах



инвесторов. Кроме того, одним из основных «нюс-мейкеров» 2005 г. стал «Газпром». Так, в 2005 г. государство увеличило свою долю в газовой монополии посредством приобретения части акций за деньги, была завершена сделка по приобретению компании «Сибнефти». Но основным событием прошедшего года, несомненно, стала либерализация рынка акций компании. Именно этот фактор в значительной степени определял положительную динамику рынка на протяжении второй половины 2005 г.

За прошедший 2005 г. российский фондовый индекс РТС вырос на 518,03 пункта – с 607,57 до 1125,6 пункта, что в процентном отношении к значению индекса на момент закрытия торгов 11 января 2005 г. составляет 85,26%. Таким образом, в прошедшем году фондовый рынок продемонстрировал довольно внушительные показатели роста по сравнению с 2004 г., когда индекс РТС по абсолютной величине вырос лишь на 28,3 пункта (4,78%). Минимальное значение индекса РТС в прошедшем году – 590,62 пункта – было зафиксировано 21 января, а 23 декабря был достигнут исторический максимум – 1139,04 пункта. Что касается активности инвесторов, то в 2005 г. она заметно выросла по сравнению с 2004 г. В частности, оборот на классическом рынке акций в РТС в 2005 г. составил около 7,9 млрд долл., что заметно выше аналогичного показателя за 2004 г. (около 5,7 млрд долл.). Таким образом, объем торгов в 2005 г. по отношению к соответствующему показателю 2004 г. вырос примерно на 38,5%. Кроме того, в 2005 г. было заключено 51,6 тыс. сделок по сравнению с 48,8 тыс. сделок годом ранее, что также свидетельствует о более высокой активности инвесторов. Среднедневной оборот торгов по акциям, входящим в расчет индекса РТС, в торговой системе в 2005 г. составил 30,86 млн долл., что примерно на 43% выше аналогичного показателя за 2004 г. (21,15 млн долл.).

При этом в динамике рынка можно выделить несколько характерных периодов. На протяжении января – начала апреля рынок незначительно вырос с 607 до 719 пунктов по индексу РТС, после чего до середины мая последовала краткосрочная коррекция, на фоне которой индекс откатился до отметки 633,69 пункта. Как видно из *рис. 24*, динамика индекса на протяжении этого периода сопровождалась относительно низким оборотом торговых операций.



Источник: Фондовая биржа РТС.

*Рис. 24. Динамика фондового индекса РТС и объема торгов в 2005 г.*

Так, если в течение июля–декабря месячный объем торгов на классическом рынке РТС составлял в среднем 960 млн долл., то на протяжении января–июня он оставался на уровне менее 500 млн долл. В январе динамика котировок носила неустойчивый характер. Если в начале месяца рынок снижался, то во второй его половине падение сменилось ростом, что было обусловлено влиянием целого ряда положительных факторов. Среди этих факторов можно выделить высокие результаты финансовой деятельности «ЛУКОЙЛа» за 9 месяцев 2004 г., информацию о достижении принципиального соглашения с Парижским клубом кредиторов о досрочном погашении примерно 45 млрд долл. в течение 3 лет, включение российских облигаций в индекс инвестиционного банка Lehman Brothers, высокие цены на нефть на мировом рынке, а также повышение агентством S&P’s суверенного рейтинга России до инвестиционного уровня 31 января 2005 г. В начале февраля рынок находился в стадии консолидации, что было обусловлено техническими факторами после заметного роста накануне повышения суверенного рейтинга. Однако к концу месяца в динамике вновь преобладали позитивные тенденции. Поддержку рынку оказывали благоприятные новости по телекоммуникационному сектору, связанные с нежеланием правительства при приватизации «Связьинвеста» менять структуру компании и, в частности, выделять из нее «Ростелеком». Кроме того, повышение долгосрочного рейтинга «Ростелекома» агентством S&P’s также стало положительной новостью для инвесторов. Отметим также высказывание президента РФ В. Путина о необходимости

упорядочения налоговых проверок, что в случае реализации должно было привести к снижению налоговых рисков для компаний и, как следствие, к росту их рыночной стоимости. Наряду с внутренними факторами дальнейший рост мировых цен на нефть и фондовых рынков многих стран также оказывали поддержку российским акциям.

Далее, на протяжении первых двух декад марта на рынке наблюдалась коррекция, после которой рост возобновился. Основными причинами снижения стали неопределенность вокруг объединения «Роснефти» и «Газпрома», а также снижение активности нерезидентов в преддверии повышения ставок в США. Поддержку рынку оказали лишь высказывания президента РФ В. Путина о необходимости сокращения срока давности по приватизационным сделкам с 10 до 3 лет, а также по-прежнему высокие цены на нефть на мировом рынке. Ухудшение конъюнктуры развитых фондовых рынков также не способствовало росту цен российских акций. В начале апреля рынок рос из-за появившейся информации о возможной отмене ограничений на торговлю акциями «Газпрома» и подтверждении сроков объединения компании с «Роснефтью». Повышенным спросом пользовались акции телекоммуникационного сектора после сообщения о передаче проекта указа о приватизации «Связьинвеста» в правительство и исключения его из списка стратегических предприятий. Высокие цены на нефть оказывали дополнительную поддержку рынку. Однако ближе к концу месяца негативные новости способствовали смене рыночного тренда. Первое заметное снижение котировок произошло вслед за информацией о предъявлении налоговых претензий ТНК в размере 22 млрд руб. за 2001 г. Позже президент «ЛУКОЙЛа» В. Алекперов также заявил, что не исключает возможности предъявления компании налоговых претензий по итогам деятельности в 2002–2003 гг. Наконец, налоговой теме посвящено было и высказывание замминистра финансов С. Шаталова о том, что налоговые претензии будут предъявляться не только «ЮКОСу», но и другим компаниям. Из внешних факторов следует отметить усиление инфляционных рисков в США, которые повышали вероятность дальнейшего ужесточения денежно-кредитной политики и, таким образом, оттока средств с развивающихся рынков. Мировые рынки также снижались.

В первой половине мая на рынке акций падение цен продолжилось, что отчасти было обусловлено неопределенностью по вопросам объединения «Газпрома» и «Роснефти» и приватизации «Связьинвеста», а также ожиданием приговора руководителям «ЮКОСа». Все эти факторы, наряду с периодом закрытия реестров акционеров многих крупных компаний, стимулировали продажи или, по крайней мере, ограничивали активные операции на рынке. Однако в середине месяца рынок сменил направление движения после заявления представителей газовой монополии о том, что увеличение государственной доли в компании будет проведено без привлечения «Роснефти», а необходимый пакет акций будет выкуплен за деньги по рыночной стоимости.

Именно эта новость стала основной причиной затухания негативной динамики российских акций в середине мая. На рынке начался стремительный

рост по всему спектру бумаг, который продолжался вплоть до начала октября и завершился достижением индекса РТС 1045,02 пункта – максимального значения с самого начала торгов в системе РТС. Несмотря на то что в начале июня на рынке преобладали слабонегативные тенденции, связанные с комментариями замгенпрокурора РФ о возможности возбуждения уголовных дел в отношении некоторых олигархов, неопределенности относительно приватизации «Связьинвеста», а также с высокой вероятностью дальнейшего повышения процентных ставок в США, во второй декаде месяца рынок продолжил рост. Этому способствовала информация о переводе Росимуществом на баланс «Роснефтегаза» 100% акций «Роснефти», что означало начало реализации плана по приобретению государством контроля над газовой монополией и либерализации торговых операций с ее акциями. Крайне положительные финансовые результаты деятельности «Норильского никеля» за 2004 г., а также заявления А. Чубайса о том, что реформа электроэнергетики в России вышла на завершающую стадию, способствовали повышению темпов роста российского рынка акций. Нельзя не отметить и благоприятную конъюнктуру мировых рынков нефти и металлов, а также рост фондовых рынков наиболее развитых и развивающихся стран мира.

В июле и августе рынок продолжил устойчивый рост на фоне постепенного повышения активности инвесторов. Если в июле объем торгов составил около 680 млн долл., то уже к августу, несмотря на традиционный сезон отпусков, обороты торгов в РТС увеличились до 998 млн долл.

Основными факторами роста в июле стали:

- начало досрочного погашения долга Парижскому клубу;
- сообщение ConocoPhillips о намерении до конца 2006 г. довести свою долю в «ЛУКОЙЛе» до 20%;
- успешное IPO крупнейшего российского независимого производителя газа – компании «Новатэк», в ходе которого было размещено 19% уставного капитала компании в виде GDR (глобальных депозитарных расписок). В результате IPO стало вторым по сумме привлеченных средств среди российских корпораций.

Отдельно отметим, что сообщение о терактах в Лондоне 7 июля, которое вызвало снижение фондовых рынков развитых стран, привело лишь к краткосрочному внутридневному падению цен на российском рынке акций. В числе факторов роста рынка в августе следует отметить высокие цены на нефть и металлы, улучшение ликвидности в банковском секторе, сообщение о согласовании между МЭРТом и МВД проекта указа о приватизации «Связьинвеста», повышение агентством Fitch рейтинга России до уровня «BBB», а также аналогичное повышение рейтинга Сбербанка России. В середине месяца поддержку рынку оказали новости о положительных финансовых результатах экспортной деятельности «Газпрома», выделение «Норильским никелем» компании «Полюс» в отдельную золотодобывающую компанию, высокие дивиденды «Сибнефти», а также благоприятные финансовые результаты деятельности Сбербанка России. В конце месяца рынок акций испытал активный

рост, который обеспечила сильная поддержка западных инвесторов. Помимо акций компаний нефтегазового сектора, заметным спросом пользовались также бумаги Сбербанка России, что было связано с информацией о завершении досрочного погашения части долга России перед Парижским клубом. Немаловажным для рынка фактором в августе стали рекордно высокие цены на нефть. Напротив, ситуация на мировых фондовых биржах не оказывала значимого влияния.

В сентябре на российском фондовом рынке наблюдалось продолжение активного роста на фоне рекордно высокого объема торгов, который по итогам месяца составил около 1,3 млрд долл. Этому способствовали отличная отчетность «ЛУКОЙЛа» по МСФО за 1-е полугодие 2005 г., подписание кредитного договора между «Роснефтью» и синдикатом международных банков на 7,5 млрд долл. для оплаты приобретенных государством акций «Газпрома», а также планы по IPO «Роснефти». Ближе к концу месяца поток благоприятных для рынка новостей лишь усилился. Так, В. Христенко заявил о достижении принципиального решения о либерализации рынка акций «Газпрома» до конца года, были подписаны документы о продаже «Газпрому» 72,6% акций «Сибнефти» за 13,1 млрд долл., что оказалось достаточно близко к рыночной стоимости компании на тот момент. Вероятность коррекции снижалась вследствие сохранения высоких цен на нефть на мировом рынке, а также благоприятной конъюнктуры фондовых рынков большинства стран.

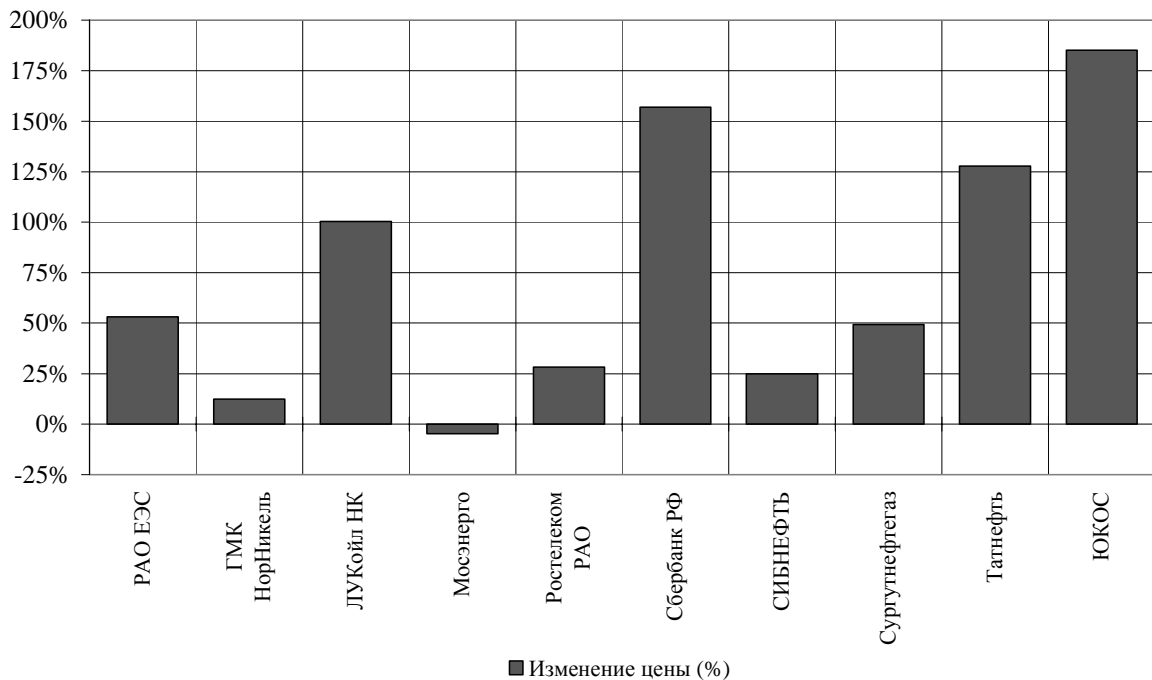
В октябре, после достижения рынком исторического максимума, наблюдалась закономерная коррекция после почти полугодового роста на фоне еще более высокой по сравнению с сентябрем активности торгов. Коррекции способствовало снижение мировых цен на нефть и фондовых рынков. Из внутренних факторов отметим информацию о новых обысках в офисе «ЮКОСа», заявление представителя МВД РФ о расследовании в отношении ряда крупных российских фирм и банков уголовных дел, связанных с отмыванием преступных доходов. Даже такие позитивные факторы, как обсуждение в правительстве вопроса о снижении НДС до 13% и высокая оценка «Роснефти» аудиторской компанией Deloitte&Touche в 50 млрд долл., не смогли поддержать котировки российских эмитентов. Определенный негатив поступал и из-за рубежа: вновь усилились опасения по поводу очередного повышения процентных ставок в США на фоне усиления инфляции.

Однако коррекция длилась недолго, и уже в конце октября – начале ноября на рынке возобновились активные покупки. Рынок постоянно обновлял исторические максимумы, чему способствовало влияние ряда факторов. В начале ноября ситуация развивалась достаточно спокойно благодаря отсутствию важных внутренних новостей и падению мировых цен на «черное золото». Однако сразу после того, как нефтяные фьючерсы вновь начали дорожать, возобновился спрос и на российские акции. Положительно рынок воспринял информацию о росте нераспределенной прибыли «Сургутнефтегаза» почти на 50% до 87 млрд руб., а также заявление министра связи и информационных технологий Л. Реймана о том, что приватизация «Связьинве-

ста» и принятие нормативных документов по защите прав спецпользователей должны осуществляться параллельно. Однако, несомненно, наиболее значимым фактором для рынка стало принятие в первом чтении закона о либерализации рынка акций «Газпрома». Даже нестабильная ситуация на мировом рынке нефти и ухудшение ситуации с ликвидностью в банковском секторе не смогли оказать заметного негативного влияния на котировки российских бумаг в конце ноября.

На протяжении последнего месяца 2005 г. на рынке не произошло существенных изменений: цены акций продолжили рост, что позволило рынку преодолеть психологически важную отметку в 1000 пунктов. Торговая активность находилась на относительно невысоком уровне, что было обусловлено, с одной стороны, ожиданием инвесторами результатов заседания ФРС в США, а с другой – ухудшением ситуации с ликвидностью в банковском секторе. Отметим, что повышение ставки все-таки состоялось, однако это было ожидаемо инвесторами и, таким образом, заложено в цены активов на развивающихся рынках. Однако выход статистической информации о росте ВВП РФ в III квартале на 7%, что оказалось существенно выше прогнозов, а также повышение агентством S&P's суверенного рейтинга России до уровня «BBB» удержали рынок от падения. В итоге на момент закрытия торгов 22 декабря 2005 г. индекс РТС поднялся до новых исторических максимумов и составил 1128,51 пункта, тогда как в течение торгов 23 декабря он поднимался до отметки 1139,04 пункта.

В отличие от предыдущего 2004 г., ставшего годом относительной стабильности курсов акций, в 2005 г. стоимость наиболее ликвидных российских акций заметно возросла (рис. 25). Так, наиболее прибыльными в прошедшем году стали инвестиции в акции ОАО «ЮКОС», курсовой доход по которым составил 185,07% (–93,82% в 2004 г.). Столь высокие темпы роста цен были обусловлены в основном техническими факторами после достаточно резкого и продолжительного падения на протяжении 2004 г., а не улучшением ситуации в самой компании. Несколько меньшей доходностью характеризовались акции ОАО «Сбербанк России», которые за год подорожали на 156,92% (83,46% в 2004 г.). Достаточно высокий темп прироста курсовой стоимости продемонстрировали акции ОАО «Татнефть» и ОАО «ЛУКОЙЛ», которые за прошедший год подорожали соответственно на 127,87 и 100,34% против 32,31 и 24,39% в 2004 г. Заметно меньшие темпы роста цен были у акций РАО «ЕЭС России» (53,07% против –1,72% в 2004 г.), ОАО «Сургутнефтегаз» (49,23% против 21,95% в 2004 г.), ОАО «Ростелеком» (28,18% против –13,72% в 2004 г.), ОАО «Сибнефть» (24,92% против 4,11% в 2004 г.) и ОАО «ГМК «Норильский никель» (12,36% против –18,67% в 2004 г.). Единственной компанией среди всех «голубых фишек», акции которых по итогам 2005 г. снизились в стоимости, стало ОАО «Мосэнерго» (–4,76% против 117,52% в 2004 г.).



Источник: фондовая биржа РТС.

Рис. 25. Изменение курсовой стоимости «голубых фишек» по итогам 2005 г.

Среди компаний «второго эшелона» максимальным приростом курсовой стоимости по итогам 2005 г. были отмечены акции банка «Возрождение» (677,78%), ОАО «Уралтрубосталь» (444,26%), ОАО «Синарский трубный завод» (383,33%). При этом активность торгов по перечисленным бумагам оставалась на относительно низком уровне. Так, с акциями банка «Возрождение» было совершено 28 сделок, с акциями ОАО «Уралтрубосталь» – 107 сделок, с акциями ОАО «Синарский трубный завод» – 40 сделок.

Лидером по обороту в РТС в 2005 г. стали акции ОАО «ЛУКОЙЛ», доля которых в суммарном объеме торгов составила 29,55% против 21,2% в 2004 г. Далее следуют акции РАО «ЕЭС России», доля которых по итогам 2005 г. составила около 20,39% против 25,86% в 2004 г. Третье место по объему торгов в 2005 г. среди «голубых фишек» заняли акции «Норильского никеля», оборот по которым в РТС составил 9,7% общего оборота против 10,55% в 2004 г. Сделки с привилегированными акциями ОАО «Транснефть» составили 6,04%, тогда как в прошлом году акции этой компании не входили в число лидеров по обороту в РТС. Наконец, пятое место заняли акции ОАО «Сбербанк России», соответствующий показатель которых составил в 2005 г. 5,6%. Таким образом, в 2005 г. доля операций с акциями 5 указанных эмитентов в РТС составила около 71,28%, что несколько превысило аналогичный показатель за предыдущий 2004 г. (около 72,44%).

По данным на 30 декабря 2005 г., пятерка компаний – лидеров по размеру капитализации выглядела следующим образом: «ЛУКОЙЛ» – 50,5 млрд

долл. (26,01 млрд долл. в 2004 г.), «Сургутнефтегаз» – 38,5 млрд (26,65 млрд в 2004 г.), ОАО «Сбербанк России» – 24,89 млрд (9,33 млрд в 2004 г.), «Сибнефть» – 17,99 млрд (14,22 млрд в 2004 г.) и РАО «ЕЭС России» – 17,32 млрд долл. (11,70 млрд долл. в 2004 г.). Таким образом, расстановка компаний в 2005 г. изменилась по сравнению с 2004 г. Так, первое место в 2005 г. заняла компания «ЛУКОЙЛ», которая в 2004 г. была второй после «Сургутнефтегаза». Кроме того, на третье место по капитализации вышло ОАО «Сбербанк России», которое потеснило «Сибнефть», занимавшую третью строчку в 2004 г. Важно отметить, что по результатам прошедшего года 3 из 5 наиболее капитализированных компаний России представляют нефтегазовый сектор<sup>40</sup>, что наблюдалось и год назад. Столь устойчивое положение сырьевых компаний по капитализации определялось крайне благоприятной конъюнктурой сырьевых рынков в 2005 г. Среди компаний несырьевого сектора экономики наибольшую капитализацию, как и в прошлом году, имеет ОАО «Сбербанк России».

#### Рынок срочных контрактов

В декабре 2005 г. рынку срочных контрактов FORTS исполнилось почти четыре с половиной года с начала торгов в этом сегменте финансового рынка России. С каждым годом оборот срочного рынка существенно увеличивался, и 2005 г. не стал исключением. Так, по результатам прошедшего года суммарный оборот торгов фьючерсами и опционами на срочном рынке составил около 711,54 млрд руб. против 336,37 млрд руб. в 2004 г. Иными словами, оборот рынка срочных контрактов FORTS в 2005 г. вырос более чем в 2 раза по сравнению с предыдущим годом. Участниками торгов было заключено около 1,96 млн сделок, что составило 54,87 млн контрактов (около 1,5 млн сделок и 41,5 млн контрактов в 2004 г.). Таким образом, приведенные данные свидетельствуют о том, что активность инвесторов в данном сегменте фондового рынка заметно возросла по сравнению с 2004 г. Среднедневной объем открытых позиций по стандартным контрактам составил в 2005 г. 18 млрд руб., 1,63 млн контрактов и вырос по сравнению с 2004 г. в 2,5 раза в рублях и в 1,9 раза в контрактах. В течение 2005 г. объем открытых позиций достигал максимальных значений – 30,93 млрд руб. (12 декабря) и 2,43 млн контрактов (12 сентября).

В сегменте срочных контрактов в 2005 г., как и годом ранее, основную долю составляли операции с фьючерсами: на них приходилось около 89% (91,95% в 2004 г.) суммарного объема торгов, или 630,53 млрд руб. (309,3 млрд руб. в 2004 г.), тогда как по опционам было заключено сделок всего лишь на 81,01 млрд руб. (27,06 млрд руб. в 2004 г.). Таким образом, в прошедшем году доля операций с опционами по обороту заметно увеличилась по сравнению с 2004 г. По-прежнему наиболее привлекательными для инвесторов инструментами в 2005 г. оставались фьючерсные контракты на курсовую стоимость акций РАО «ЕЭС России». Несмотря на это, их доля в об-

---

<sup>40</sup> В данном обзоре не учитывается капитализации ОАО «Газпром».



щем объеме торгов значительно снизилась (с 54% в 2004 г. до 27,37% в 2005 г.) и составила 188 млрд руб. На второй позиции, как и годом ранее, находились фьючерсы на курс акций ОАО «Газпром»: доля сделок с этим инструментом в 2005 г. составила около 21,62% (148,5 млрд руб.) против 19,6% (66 млрд руб.) в 2004 г. Доля сделок с фьючерсами НК «ЛУКОЙЛ» в 2005 г. составила 17,59% (120,8 млрд руб.) по сравнению с 12,8% (43 млрд руб.) годом ранее. В 2005 г. на рынке появилось несколько новых инструментов. 5 марта были введены в обращение одномесячные опционные контракты на акции ОАО «Газпром», ОАО «Ростелеком», РАО «ЕЭС России» и ОАО «ЛУКОЙЛ». 1 июня были запущены торги фьючерсным контрактом на трехлетние рублевые облигации г. Москвы, который на текущий момент является единственным производным инструментом в России на процентные ставки. 3 августа 2005 г. началось обращение фьючерсного контракта на основной индикатор фондового рынка России – индекс РТС, а 15 сентября были запущены опционы на данный контракт. Наконец, 10 октября началось обращение фьючерсного контракта на обыкновенные акции ОАО «Сбербанк России», после чего сформировался полный набор производных инструментов на все «голубые фишки» российского фондового рынка. Таким образом, в настоящее время участники FORTS имеют возможность проводить операции по 10 фьючерсным и 6 опционным контрактам.

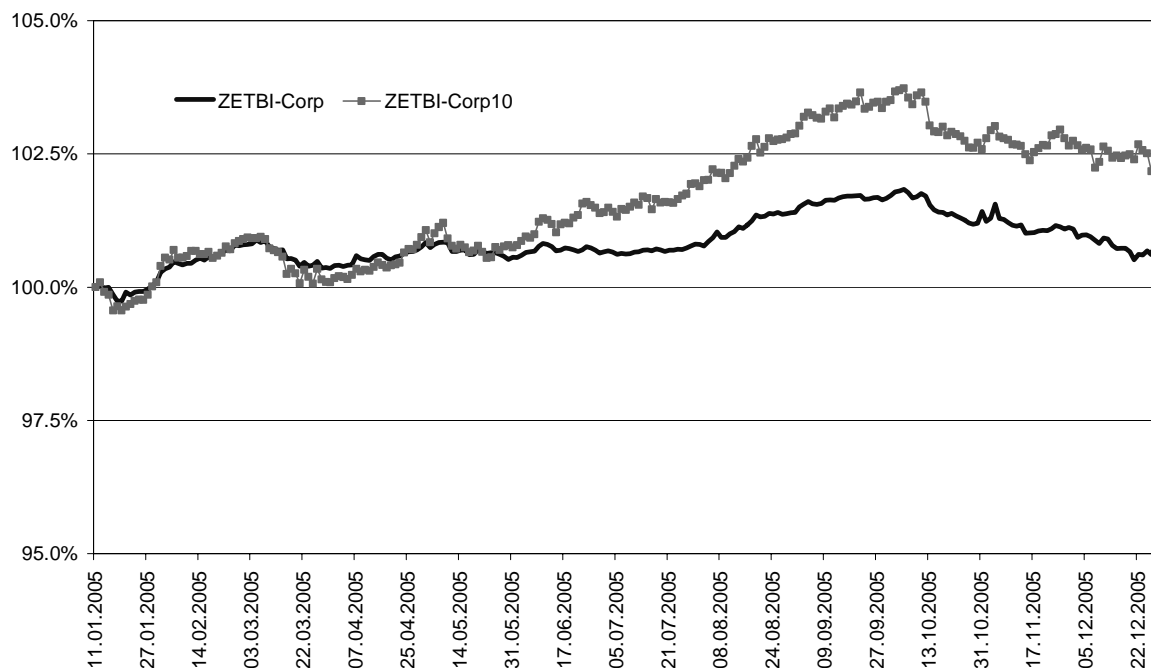
#### Рынок корпоративных облигаций

В 2005 г. на рынке корпоративных и региональных облигаций наблюдалась в целом стабильная ситуация. Однако по сравнению с рынком акций рынок корпоративных облигаций в 2005 г. вырос не столь значительно. Об этом, в частности, свидетельствует динамика индексов корпоративных облигаций, рассчитываемых банком «Зенит» на основе рыночных котировок облигаций, торгуемых на ММВБ<sup>41</sup>. Так, по итогам 2005 г. индекс ZETBI-Corp вырос на 1,06 пункта (0,96%) – со 110,59 до 111,65 пункта. При этом индекс ZETBI-Corp10, рассчитываемый на основе котировок наиболее ликвидных корпоративных облигаций, за 2005 г. вырос на 3,99 пункта (3,46%) – со 115,13 до 119,12 пункта.

Для рынка корпоративных облигаций можно выделить несколько периодов, на протяжении которых там преобладали тенденции к повышению или понижению котировок, в целом совпадающие с аналогичными периодами улучшения или ухудшения конъюнктуры на рынке акций. Вместе с тем волатильность рынка корпоративных облигаций была заметно ниже волатильности рынка акций.

---

<sup>41</sup> Индексы ZETBI-Corp и ZETBI-Corp10 рассчитываются банком «Зенит» с 3 января 2002 г.



Источник: Банк «Зенит».

**Рис. 26.** Динамика ценовых индексов корпоративных облигаций в 2005 г. (5 января 2005 г. = 100%)

На протяжении января–февраля 2005 г. котировки корпоративных и региональных облигаций практически не изменились. В январе активность инвесторов резко уменьшилась в связи с длительными праздниками, при этом в динамике котировок наиболее ликвидных выпусков снижение начала месяца сменилось ростом. Внешний фон для рынка облигаций оставался достаточно спокойным. Доходность ориентира мирового долгового рынка – американских 10-летних казначейских облигаций в течение января колебалась в узком диапазоне. Определенную поддержку рынку оказывала благоприятная конъюнктура рынка российских еврооблигаций. Наиболее важным фактором второй половины месяца стало повышение рейтинговым агентством S&P’s суверенного рейтинга России до инвестиционного уровня. В целом котировки изменялись под воздействием факторов, воздействующих на рублевый и валютный рынки государственного долга. В феврале активность инвесторов восстановилась, при этом в динамике котировок наиболее ликвидных выпусков преобладал рост. Из внешних факторов стоит отметить некоторый рост американских бумаг в результате повышения процентной ставки до 2,5% годовых и комментария председателя ФРС о том, что ставка в дальнейшем продолжит повышаться. Ликвидность в банковском секторе оставалась на достаточно высоком уровне, что оказывало поддержку ценам наряду с укреплением курса рубля на валютном рынке.

В марте на рынке наблюдалось дальнейшее увеличение активности инвесторов, которое, однако, сопровождалось снижением котировок. В целом внешний фон оставался умеренно негативным: американский рынок продолжил снижение из-за выхода негативной статистики по инфляции, перспектив диверсификации валютных резервов Японии, что могло привести к распродаже американских активов. Внутренний валютный рынок оказывал дополнительное давление на цены корпоративных облигаций. Лишь относительно высокий уровень ликвидности удерживал котировки от более существенного провала.

Далее, на протяжении апреля–сентября на рынке корпоративного и регионального долга наблюдался устойчивый рост цен. При этом активность торгов в апреле также заметно повысилась: совокупный объем торгов в апреле составил около 206 млрд руб., что на 16,6% выше уровня марта. Рост отчасти был вызван заметным улучшением внешнеэкономической конъюнктуры и, в частности, ростом американского рынка государственных облигаций. Результаты заседания ФРС свидетельствовали о том, что власти готовы к постепенному повышению процентных ставок, что положительно отразилось на котировках. Из внутренних факторов положительной динамики рынка следует отметить снижение курса доллара по отношению к рублю и по-прежнему высокую ликвидность в банковском секторе.

Незначительная коррекция цен наблюдалась лишь в мае, однако затем рынок вновь продолжил рост. В начале месяца американский долговой рынок оставался достаточно стабильным даже после повышения процентных ставок на 0,25%, однако после появления информации о понижении рейтингов компаний General Motors и Ford до спекулятивного уровня доходность государственных облигаций увеличилась. Вместе с тем рост российских еврооблигаций благодаря достижению договоренности с Парижским клубом кредиторов о досрочном погашении долга оказывал некоторую поддержку рынку корпоративных и региональных облигаций. Влияние внутренних факторов было в целом негативным, так как заметное ухудшение ситуации с ликвидностью и рост курса доллара США по отношению к рублю стимулировал продажи рублевых инструментов.

В июне на фоне общего положительного тренда котировки наиболее ликвидных выпусков двигались разнонаправленно. Так, доходность американских 10-летних облигаций колебалась в пределах 4,01–3,94%, в течение месяца достигая 4,13%. Отчасти это было обусловлено очередным повышением процентной ставки и комментарием ФРС о том, что вероятность дальнейшего повышения ставок остается достаточно высокой. Однако особое внимание инвесторов в течение месяца было обращено на мировой валютный рынок, где наблюдалось резкое усиление доллара по отношению к евро в среднем на 4%, что нашло свое отражение и на внутреннем рынке валюты – снижение рубля по отношению к доллару составило в июне 2%. Столь резкое колебание валютного курса свидетельствовало о повышении валютных рисков для инвесторов, работающих с рублевыми инструментами, что не могло не отразиться

на котировках. Среди внутриэкономических факторов следует отметить возросшие инфляционные ожидания, обусловленные пересмотром годовых ориентиров до 10%, и осложнение ситуации с ликвидностью.

На протяжении III квартала 2005 г. рынок демонстрировал устойчивый рост по большинству выпусков. В июле активность инвесторов сократилась по сравнению с июнем, при этом наблюдалось умеренное повышение котировок наиболее ликвидных выпусков. Динамика определялась взаимодействием негативных (рост доходности американских казначейских облигаций на фоне статистической информации о превышении роста ВВП США над прогнозными значениями и, таким образом, повышения вероятности дальнейшего роста ставок, укрепления доллара к рублю в первой половине месяца) и позитивных (стабилизация ликвидности) факторов. В августе торговая активность на рынке ощутимо выросла по сравнению с июлем. При этом наблюдалось значительное повышение котировок наиболее ликвидных выпусков благодаря снижению доходности американских облигаций, повышению агентством Fitch суверенного рейтинга России, досрочному погашению части долга Парижскому клубу, хорошей ситуации с ликвидностью и укреплению курса рубля по отношению к доллару. В сентябре активность инвесторов на рынке корпоративных и региональных облигаций вновь ощутимо повысилась на фоне значительного роста котировок наиболее ликвидных выпусков. Внешнеэкономический фон несколько ухудшился: доходность на американском долговом рынке выросла из-за очередного повышения процентных ставок и опасений относительно урагана «Рита» в США. Определенную поддержку рынку оказывал рост российских еврооблигаций на фоне ожиданий скорого повышения рейтинга России агентством Moody's после его включения в список на пересмотр. Избыток рублевой ликвидности не только поддерживал вторичный рынок, но и способствовал успешному размещению ряда выпусков на первичном рынке. Движение курса рубля по отношению к доллару носило разнонаправленный характер, поэтому не оказывало существенного влияния на поведение инвесторов.

В октябре после достаточно продолжительного полугодового роста на рынке корпоративных и региональных облигаций преобладали негативные тенденции в движении цен. Прежде всего, одной из причин снижения котировок стало дальнейшее повышение доходности американских казначейских облигаций, а также последовавшее за этим ухудшение конъюнктуры рынка российских еврооблигаций. Более значительное снижение рынка корпоративного и регионального долга ограничивалось достаточно хорошей ликвидностью в банковском секторе, а также отсутствием явных тенденций к росту или снижению курсу рубля по отношению к доллару США. В ноябре внешнеэкономическая ситуация несколько улучшилась, однако на валютном рынке доллар продемонстрировал резкое укрепление к рублю вслед за ростом доллара на мировом валютном рынке FOREX. Дополнительные проблемы с ликвидностью привели к тому, что рынок в ноябре в целом продемонстрировал некоторое снижение котировок наиболее ликвидных выпусков. Однако в де-

кабре на рынке наблюдалась стабилизация котировок. Внутренний долговой рынок отыгрывал повышение цен на российские еврооблигации вслед за снижением доходности американских казначейских обязательств. Комментарии представителей ФРС были расценены инвесторами положительно благодаря возможности завершения цикла повышения процентных ставок. Однако рост сдерживался влиянием внутриэкономических факторов – по-прежнему нестабильной ситуацией с ликвидностью и некоторым снижением курса рубля по отношению к доллару США.

Активность эмитентов на первичном рынке в 2005 г. заметно возросла, хотя и различалась довольно существенно на протяжении года. Так, максимальный объем размещений корпоративных и региональных облигаций на первичном рынке был зафиксирован в декабре и составил около 75,1 млрд руб. (примерно 27,93 млрд руб. в 2004 г.), тогда как минимальный объем составил 9,05 млрд руб. и наблюдался в августе (4,81 млрд руб. в 2004 г.), если не учитывать полного отсутствия активности на первичном рынке в январе прошедшего года. Суммарный объем первичных размещений корпоративных облигаций за весь 2005 г. составил примерно 313 млрд руб. против 194,87 млрд руб. в 2004 г. Таким образом, можно констатировать существенное увеличение первичного предложения на рынке корпоративного и регионального долга.

#### Факторы динамики российского фондового рынка

Динамика российского фондового рынка в 2005 г. определялась рядом факторов, которые для удобства можно условно подразделить на следующие группы:

- внутривнутриполитическая ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми организациями;
- ситуация на международных финансовых рынках;
- ситуация на мировых рынках сырья (в частности, нефти).

Каждая из представленных групп факторов на протяжении 2005 г. оказывала неодинаковое влияние на динамику различных сегментов российского финансового рынка. Несмотря на то что большая часть из них уже была упомянута при анализе динамики различных сегментов российского финансового рынка, необходимо остановиться на них несколько более подробно.

**Внутриполитическая ситуация.** Если 2004 г. стал, по признанию российского делового сообщества, годом дальнейшего повышения давления власти на бизнес и результирующего повышения политических рисков, то в 2005 г. ситуация в этом отношении несколько улучшилась. В числе негативных моментов прошедшего года стоит отметить завершение суда над руководителями «ЮКОСа», которые были приговорены к значительным срокам тюремного заключения, продолжение давления налоговых органов на опальную компанию, а также предъявление отдельным компаниям (ТНК, «ЛУКОЙЛ» и др.) налоговых претензий по результатам проверок их деятельности за последние несколько лет.

Вместе с тем все эти негативные события происходили преимущественно на протяжении первой половины года, тогда как остальная часть года оказалась достаточно спокойной. Более того, правительство реализовало ряд действий, которые прямо или косвенно оказали благоприятное влияние на настроение инвесторов. Так, в течение года была снята неопределенность относительно увеличения доли государства в газовой монополии, которая была реализована посредством выкупа пакета акций за денежные средства. Наконец, в декабре были внесены поправки в Закон «О газоснабжении», позволяющие провести либерализацию рынка акций «Газпрома».

Несмотря на некоторое снижение политических рисков, которое послужило причиной достаточно резкого роста российского фондового рынка, определенное опасение вызывают некоторые шаги правительства, направленные на повышение роли государства в экономической жизни России. Так, усиление государственного участия в нефтегазовом секторе после приобретения «Газпромом» «Сибнефти» по стоимости, сопоставимой с ее рыночной ценой, непосредственно после распродажи основного добывающего актива «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза» со значительным дисконтом свидетельствует о том, что государство использует не совсем рыночные способы перераспределения собственности. При этом все эти шаги предпринимаются в условиях крайне высоких доходов страны от экспорта энергоносителей и металлов, которые могли бы использоваться для ускорения структурных экономических реформ и улучшения инвестиционного климата в России.

#### **Взаимоотношения с международными финансовыми организациями.**

В течение года отношения России и международных финансовых организаций складывались довольно успешно, что в значительной степени было следствием благоприятной макроэкономической ситуации в стране на протяжении последних 2 лет и эффективной политики по управлению внешним долгом России. Так, 31 января 2005 г. рейтинговое агентство S&P`s повысило суверенный кредитный рейтинг России в иностранной валюте до инвестиционного уровня «BBB-» с «BB+». В августе рейтинговым агентством Fitch суверенный рейтинг России был повышен на одну ступень – до уровня «BBB» с «BBB-». В октябре другое рейтинговое агентство – Moody`s повысило суверенный рейтинг России еще на одну ступень – до уровня «Baa2». А уже в декабре суверенный рейтинг России был вновь повышен агентством S&P`s до уровня «BBB» с «BBB-».

Другим важным событием для российского рынка облигаций стало заявление инвестиционного банка Lehman Brothers о том, что кредитные рейтинги Fitch будут учитываться наравне с рейтингами Moody`s и Standard&Poor`s в качестве включения ценных бумаг в индексы облигаций. Таким образом, российские бумаги были включены в индекс Lehman US Credit/Aggregate, на которые ориентируются американские фонды с суммарными активами около 1,5–2 трлн долл.

Свои долговые обязательства в 2005 г. Россия выполняла согласно заранее утвержденному графику и в полном объеме. Более того, в прошлом го-

ду Россия успешно осуществила досрочное погашение части внешнего долга. Так, в феврале Россия досрочно погасила долг перед МВФ в размере 3,3 млрд долл., а также выплатила странам – членам Парижского клуба кредиторов около 1,6 млрд евро в счет погашения основного долга и уплаты процентов. Помимо этого, на протяжении первой половины 2005 г. Россия вела переговоры с Парижским клубом о досрочном погашении части долга. И если на начальной стадии переговоров кредиторы не только отказались дисконтировать долг, но и потребовали премию, то в дальнейшем было достигнуто соглашение о возможности погашения Россией 15 млрд долл. по номиналу на протяжении июля–августа 2005 г.

**Ситуация на международных финансовых рынках.** Прошедший 2005 г. характеризовался незначительным улучшением конъюнктуры мировых фондовых рынков. В частности, американские фондовые индикаторы в 2005 г. продемонстрировали смешанную динамику. Так, если по итогам года американский фондовый индекс Dow Jones снизился на 11,93 пункта (–0,11%), то индекс NASDAQ Composite вырос на 53,17 пункта (2,47%). Отдельного внимания заслуживает тот факт, что волатильность американского фондового рынка в прошедшем году была в целом сопоставима с волатильностью российского рынка акций, что в основном было обусловлено снижением волатильности последнего. Основными факторами динамики американского рынка акций в 2005 г. стали крайне высокие цены на нефть, сдерживающие рост американской экономики и стимулирующие развитие инфляционных процессов. Если темпы роста экономики не вызывали тревоги, то угроза роста инфляции стимулировала пересмотр федеральными властями приоритетов денежно-кредитной политики, что привело к неоднократному повышению базовой процентной ставки в США, величина которой к концу года достигла 4,25% годовых. Однако повышение ставки в течение года, хотя и оказывало некоторое влияние на рынок, чаще всего носило краткосрочный характер, и решения ФРС всегда совпадали с ожиданиями инвесторов. Таким образом, эффект повышения ставки, по крайней мере частично, уже был отражен в ценах до момента повышения. Другим важным фактором, который наряду с остальной макроэкономической информацией достаточно сильно влиял на поведение инвесторов, была статистика по рынку труда и величине торгового дефицита в США. Все это вместе с политикой ФРС влияло на курсы валют на мировом рынке FOREX и, таким образом, также определяло в некоторой степени привлекательность долларовых активов. Наконец, как и ранее, финансовые результаты деятельности американских корпораций наряду с уже перечисленными факторами тоже влияли на поведение участников торгов на американском рынке акций.

Что касается фондовых рынков других стран, то, в частности, фондовые индикаторы стран Европы в целом за 2005 г. выросли значительно сильнее американских индексов. Еще более благоприятная ситуация складывалась на рынках развивающихся стран – фондовые рынки их в 2005 г. продемонстрировали рост, который в большинстве случаев измерялся несколькими десят-

ками процентов в год. В результате рост агрегированного фондового индекса развивающихся стран, рассчитываемый компанией Morgan Stanley по итогам года, составил около 30%.

В целом влияние рынков развитых рынков на российский рынок акций в большей степени проявлялось в период отсутствия важных внутренних новостей и стабилизации цен на нефтяном рынке. Напротив, в периоды появления на рынке достаточно большого количества внутренних новостей как из корпоративного, так и из государственного сектора их влияние на котировки оказывалось существенно более весомым, чем колебания конъюнктуры мировых рынков. Единственным фактором, которому инвесторы уделяли большое внимание независимо от страны, была политика ФРС США. В среднесрочной перспективе она могла сказаться на уровне ликвидности этих рынков из-за оттока средств крупных американских фондов и других институциональных инвесторов.

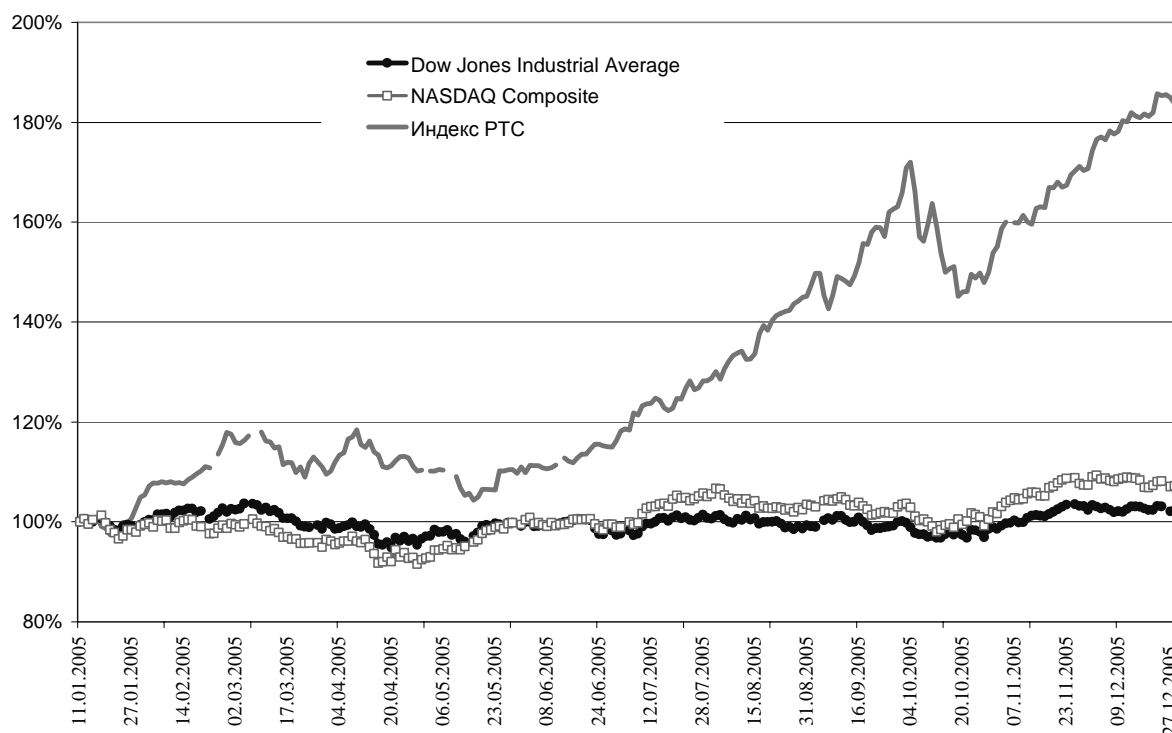


Рис. 27. Динамика американских индексов Dow Jones и NASDAQ в 2005 г.  
(31 декабря 2004 г.=100%)

**Ситуация на мировом рынке нефти.** Мировой рынок нефти в 2005 г. продемонстрировал настолько высокие темпы роста, что по праву стал одним из основных факторов восстановления российского рынка акций и его роста до исторических максимумов. Достаточно отметить, что если в начале года цены колебались на уровне 45 долл. за баррель, то во второй половине месяца на торгах в США нефть поднималась до отметки свыше 70 долл. за баррель.



В числе основных факторов столь резкого роста цен на нефть на протяжении 2005 г. можно выделить как традиционные факторы, которым инвесторы традиционно уделяют достаточное внимание (данные о запасах нефти и нефтепродуктов в США, погодные условия на территории страны, активность крупных фондов, осуществляющих операции на нефтяном рынке, а также позиция стран ОПЕК относительно ситуации на рынке), так и ряд факторов, специфичных именно для прошедшего года.

Например, в феврале рост рынка был обусловлен прогнозом Международного энергетического агентства, в котором темпы роста добычи независимых производителей были пересмотрены в сторону понижения. Заявления крупных инвестиционных компаний и банков, таких как Goldman Sachs, также оказывали влияние на динамику цен: в представленном в апреле аналитическом докладе цена нефти марки Brent на конец 2007 г. прогнозировалась экспертами на уровне 105 долл. за баррель.

Динамика нефтяных котировок в июле в значительной степени определялась погодными условиями в Мексиканском заливе. Два урагана – «Синди» и «Деннис» внесли определенные коррективы в работу нефтяников: в отдельные дни было закрыто до 12% нефтяных шельфовых платформ, тогда как добыча и переработка газа снижалась на 8%. А уже в августе причиной очередного витка цен на нефть стал ураган «Катрина», который привел к значительным разрушениям в США и резкому снижению добычи в Мексиканском заливе. При этом последствия для нефтедобычи оказались значительно более разрушительными, чем прогнозировалось. В результате глава Международного энергетического агентства не исключил возникновения широкомасштабного энергетического кризиса вследствие урагана «Катрина», если его последствия значительно затронут производство нефтепродуктов, особенно в преддверии другого тропического урагана «Рита», который в сентябре двигался в сторону США. В конце года цены несколько снизились по отношению к достигнутым в августе максимумам, однако продолжали оставаться на достаточно высоких уровнях.

Таким образом, конъюнктура мирового рынка нефти на протяжении всего 2005 г. оставалась крайне благоприятной для России. Нефтяные компании старались всеми доступными способами нарастить добычу и экспорт нефти и, таким образом, увеличить размер чистой прибыли. На этом фоне акции отечественных компаний были довольно привлекательным объектом для инвестирования, что поддерживало котировки этих акций на достаточно высоких уровнях. Однако необходимо отметить, что высокие цены на нефть потенциально могут и негативно отражаться на динамике мирового фондового рынка. Это может наблюдаться, во-первых, из-за возможного ограничения темпов роста мировой экономики, снижение которых может привести к существенному перераспределению финансовых средств между рынками различных стран, в первую очередь за счет вывода средств с развивающихся рынков. Во-вторых, как показал 2005 г., высокие цены на нефть могут стать причиной значительного усиления инфляционных процессов в странах – чис-

тых импортерах нефти, которыми являются большинство лидеров мировой экономики (в первую очередь США). А ужесточение денежно-кредитной политики в США и других странах прежде всего может негативно сказаться на развивающихся рынках.

### Новости корпораций

Заметные улучшения в функционировании некоторых российских корпораций отразились в присвоении им долгосрочных кредитных рейтингов или пересмотре уже существующих.

Так, в начале февраля ОАО «Ростелеком» сообщило о решении международного рейтингового агентства Standard&Poor's повысить долгосрочный кредитный рейтинг компании с «В» до «В+» со стабильным прогнозом. В отчете S&P's это объясняется снижением финансовых рисков компании, усилением ее рыночных позиций, а также улучшением показателей операционной деятельности. По мнению агентства S&P's, рост кредитоспособности ОАО «Ростелеком» является следствием эффективных действий менеджмента по сокращению издержек и сохранению лидирующих рыночных позиций. Прогноз «Стабильный» отражает ожидание дальнейшего улучшения структуры капитала, а также увеличения объема свободных денежных средств компании в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

26 апреля международное рейтинговое агентство Moody's Investors Service повысило основной рейтинг ОАО «ЛУКОЙЛ» с «Ba2» до «Ba1». Одновременно Moody's повысило рейтинг эмитента по необеспеченным займам ОАО «ЛУКОЙЛ» с «Ba3» до «Ba2». По всем рейтингам прогноз – «Стабильный». По заявлению Moody's, повышение рейтинга главным образом отражало высокие производственно-финансовые результаты деятельности «ЛУКОЙЛа» и, в частности, существенный рост эффективности операционной деятельности, рост показателя EBITDA (прибыль до выплаты процентов, налогов и амортизации) за первые 9 месяцев 2004 г., улучшение структуры кредитного портфеля компании, а также усовершенствование корпоративного управления, особенно после приобретения компанией ConocoPhillips 7,6%-ной доли акций «ЛУКОЙЛа» в сентябре 2004 г. и увеличение пакета акций до 10% в январе 2005 г.

4 августа 2005 г. международное рейтинговое агентство Fitch Ratings повысило долгосрочный рейтинг ОАО «Сбербанк России» с уровня «BBB-» до «BBB» вслед за повышением суверенного долгосрочного рейтинга России в иностранной валюте. Прогноз по рейтингу банка был сохранен как «Стабильный». При этом краткосрочный рейтинг банка был подтвержден на уровне «F3», а рейтинг поддержки – на уровне «2». Рейтинг приоритетных необеспеченных еврооблигаций ОАО «Сбербанк России» на сумму 1 млрд долл. со сроком погашения в 2006 г. был также повышен с «BBB-» до «BBB». Рейтинг субординированных долговых обязательств банка на 1 млрд долл. со сроком погашения в 2015 г. был повышен с «BB+» до «BBB-».

10 августа международное рейтинговое агентство Standard&Poor's объявило о повышении долгосрочного кредитного рейтинга ГМК «Норильский

никель» до уровня «ВВ+» с уровня «ВВ». Кредитный рейтинг по национальной шкале был повышен с уровня «ruAA» до уровня «ruAA+». Прогноз изменения рейтинга – «Стабильный». Как сообщалось в отчете Standard&Poor's, «присвоенный рейтинг отражает лидирующие позиции ГМК «Норильский никель» на мировом рынке никеля, палладия, платины и меди, уникальную ресурсную базу и устойчивое финансовое положение компании. В то время как главным ограничителем повышения кредитных рейтингов для российских компаний является состояние бизнес-климата в России, ГМК «Норильский никель» продемонстрировала высокие финансовые и операционные показатели и позиционировала себя как одного из сильнейших корпоративных заемщиков в стране». Прогноз «Стабильный» включает оценку Standard&Poor's программы по выделению золотодобывающих активов, рассматриваемой «Норильским никелем», которая, по мнению рейтингового агентства, «вряд ли существенно отразится на диверсификации группы и вряд ли приведет к значительному оттоку денежных средств».

Наконец, 21 декабря рейтинговое агентство Fitch Ratings объявило о присвоении компании инвестиционного кредитного рейтинга. «Норильскому никелю» был присвоен долгосрочный кредитный рейтинг в иностранной валюте на уровне «ВВВ–» с прогнозом изменения рейтинга «Стабильный». Таким образом, «Норильский никель» в настоящее время является первой и единственной частной российской компанией с международным инвестиционным рейтингом.

В октябре–декабре 2005 г. многие компании опубликовали финансовые результаты своей деятельности в 2005 г., среди которых отметим следующие.

2 августа ОАО «Ростелеком» обнародовало результаты своей деятельности за 1-е полугодие 2005 г. Так, выручка ОАО «Ростелеком» за 1-е полугодие 2005 г. составила 19 501,4 млн руб., увеличившись по сравнению с соответствующим периодом 2004 г. на 8,3%. Показатель EBITDA увеличился на 5,6% – до 7 735,5 млн руб. Рентабельность по EBITDA в 1-м полугодии 2005 г. составила 39,7%. В результате чистая прибыль за первые 6 месяцев 2005 г. составила 5 661,0 млн руб., увеличившись по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 28,2%.

20 сентября «ЛУКОЙЛ» опубликовал консолидированную финансовую отчетность за 1-е полугодие 2005 г., подготовленную в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета США (US GAAP). По представленной информации, за 1-е полугодие 2005 г. чистая прибыль компании составила 2 590 млн долл., что на 52,7% больше, чем за аналогичный период предшествующего года. Показатель EBITDA достиг 4 298 млн долл., рост составил 45%. Выручка от реализации выросла до 24 049 млн долл., увеличившись на 66,1%. Кроме того, общая сумма расходов по налогам превысила 7 млрд долл., что почти в 2 раза превышает уровень 2004 г. Удельные затраты на добычу нефти выросли на 6,3% по сравнению с 1-м полугодием 2004 г. и составили 2,69 долл./барр.

В октябре ОАО «Сибнефть» обнародовало финансовые результаты своей деятельности за 1-е полугодие 2005 г. Согласно опубликованным 4 октября финансовым результатам в соответствии с US GAAP, чистая прибыль «Сибнефти» возросла на 44% и составила 1,42 млрд долл. по сравнению с 988 млн долл. за тот же период 2004 г. Рост прибыли компании обусловлен ростом цен на нефть и нефтепродукты как на международном, так и на внутреннем рынке, несмотря на повышение затрат на электроэнергию, транспортные расходы, налоги и экспортные пошлины. Выручка компании увеличилась на 43% – до 5,73 млрд долл. Показатель EBITDA за 1-е полугодие прошедшего года составил 1,94 млрд долл., что на 29% выше аналогичного показателя 2004 г. (1,50 млрд долл.). На 30 июня 2005 г. кредитный портфель группы «Сибнефть» был равен 1,50 млрд долл.

16 ноября в Сбербанке России состоялось выступление первого заместителя председателя правления Сбербанка России А.К. Алёшкиной, посвященное итогам работы банка за 9 месяцев 2005 г. и прогнозу результатов деятельности в 2005 г. Согласно представленным данным, за 9 месяцев 2005 г. активы-нетто Сбербанка России выросли на 20% и составили 2,4 трлн руб. Балансовая прибыль достигла 63,3 млрд руб., что более чем на 20% превышает ее объем за весь 2004 г. Сумма чистой прибыли составила 48,3 млрд руб., что почти на 11% больше, чем объем чистой прибыли за весь 2004 г. Собственный капитал вырос на 38% – до 239,3 млрд руб. Рентабельность активов увеличилась до 3,0%, рентабельность капитала достигла 29,5%. Высокие финансовые показатели предопределили большой спрос участников рынка на акции Сбербанка России: за 9 месяцев текущего года стоимость обыкновенных акций возросла более чем в 1,9 раза – до 960 долл. за акцию, привилегированных – более чем в 2,7 раза – до 13,6 долл. (за это время индекс РТС увеличился в 1,6 раза). В результате рыночная капитализация банка увеличилась с 9,7 млрд до 18,9 млрд долл.

25 ноября ОАО «Газпром» представило не прошедшую аудит консолидированную промежуточную сокращенную финансовую отчетность за 1-е полугодие 2005 г., подготовленную в соответствии с Международным стандартом финансовой отчетности. За 6 месяцев 2005 г. выручка от продаж (за вычетом акциза, НДС и таможенных платежей) увеличилась на 139 759 млн руб., или на 30% по сравнению с аналогичным периодом 2004 г., и составила 611 233 млн руб. За тот же период операционные расходы по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. увеличились на 53 106 млн руб., или на 15%, и составили 402 178 млн руб. Величина прибыли, относящаяся к акционерам ОАО «Газпром», за 1-е полугодие 2005 г. составила 152 810 млн руб., что на 60 552 млн руб., или на 66%, больше, чем за аналогичный период 2004 г.

В 2005 г. некоторые российские компании продолжили процесс приобретения новых, в том числе зарубежных, активов и установления долгосрочных связей, позволяющих расширить и укрупнить бизнес и повысить его эффективность. Кроме того, часть компаний провела процесс реорганизации и реструктуризации бизнеса.

Так, в конце марта появилась официальная информация о том, что компания «ЛУКОЙЛ-Финляндия» (входит в группу «ЛУКОЙЛ») заключила договор купли-продажи акций финских компаний Oу Teboil Ab и Suomen Petrooli Oу, в результате чего получила единоличный контроль над этими компаниями. Сумма сделки составила 160 млн долл. Сделка одобрена Еврокомиссией. Основными видами деятельности Oу Teboil Ab и Suomen Petrooli Oу являются управление сетью из 289 АЗС и 132 Д-точек (отдельно стоящие наземные емкости и колонки по продаже дизельного топлива), оптовая продажа нефтепродуктов, а также производство и продажа масел. Главным результатом этой сделки стал выход «ЛУКОЙЛа» на финский рынок конечного потребления нефтепродуктов. Компания намерена получить дополнительную прибыль от поставок в Финляндию экологически чистого дизельного топлива EN-590 с низким содержанием серы, производимого на новой установке гидрокрекинга Пермского НПЗ. Мощности Oу Teboil Ab и Suomen Petrooli Oу на финском рынке печного топлива также позволят «ЛУКОЙЛу» рассчитывать на дополнительный экспорт мазута и газойля с российских НПЗ компании.

15 апреля 2005 г. совет директоров ГМК «Норильский никель» принял решение одобрить программу действий, направленных на выделение российских золотодобывающих активов, консолидированных под компанией ЗАО «Полюс» и ее дочерними компаниями, и принадлежащей компании 20%-ной доли в компании «Голд Филдз Лимитед». Предполагалось, что реорганизация должна привести к образованию новой крупной независимой золотодобывающей компании, обладающей значительным потенциалом для дальнейшего роста и существенными активами в России. Предварительным этапом реорганизации стала консолидация всех золотодобывающих активов компании (включая 20%-ную долю в компании «Голд Филдз Лимитед») под компанией ЗАО «Полюс». Консультантами ГМК «Норильский никель» по реорганизации выступали Deutsche Bank AG London (финансовый консультант) и Debevoise & Plimpton LLP (юридический консультант). В связи с проведением реорганизации ГМК «Норильский никель» приняла решение об увеличении уставного капитала ЗАО «Полюс» путем размещения дополнительных обыкновенных именных бездокументарных акций посредством закрытой подписки. Дополнительная эмиссия акций ЗАО «Полюс» предусматривала размещение именных обыкновенных бездокументарных акций номинальной стоимостью 400 руб. каждая в количестве 126 штук по цене 290 609 959 руб. за 1 акцию. Полученные от размещения акций денежные средства планировалось направить ЗАО «Полюс» для целей консолидации 20%-ного пакета акций южно-африканской золотодобывающей компании «Голд Филдс Лимитед» в соответствии с решением совета директоров ГМК «Норильский никель» о выделении золотодобывающих активов.

В июле «ЛУКОЙЛ» и ConocoPhillips создали совместное предприятие ООО «Нарьянмарнефтегаз» для разработки углеводородов в Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции на севере Европейской части России. Экономическая доля ConocoPhillips в совместном предприятии составля-

ет 30%. Сумма сделки по приобретению указанной доли составляет около 500 млн долл. Управление совместным предприятием будет осуществляться «ЛУКОЙЛом» и ConocoPhillips на паритетной основе. Планируется, что максимальный объем добычи нефти совместным предприятием составит около 200 тыс. баррелей в сутки. Добываемая нефть будет отгружаться на танкеры через терминал «ЛУКОЙЛа» в поселке Варандей на берегу Баренцева моря (Ненецкий автономный округ) для поставки на международные рынки. В 2007 г. «ЛУКОЙЛ» планирует увеличить мощность терминала до 240 тыс. баррелей в сутки при участии ConocoPhillips в проектировании и финансировании проекта расширения терминала. Совместное предприятие создано в рамках широкомасштабного стратегического альянса между ConocoPhillips и «ЛУКОЙЛом», заключенного 29 сентября 2004 г., в рамках которого ConocoPhillips приобрела более 11% обыкновенных акций «ЛУКОЙЛа».

Чуть позже, в октябре, «ЛУКОЙЛ», действуя через свою 100%-ную дочернюю компанию LUKOIL Finance Limited (Гибралтар), заключил соглашение о привлечении кредита в размере 2 млрд долл. на срок 6 месяцев для приобретения контрольного пакета Nelson Resources Limited. Кредит является необеспеченным и предоставляется по ставке Libor + 0,5% годовых. Единоличным организатором, букраннером и кредитором по этому кредиту выступает Citigroup. Гарантом по кредиту выступает ОАО «ЛУКОЙЛ». В течение 6 месяцев «ЛУКОЙЛ» рефинансирует этот кредит при помощи синдицированных кредитов. Nelson Resources Limited участвует в проектах по добыче углеводородов в западной части Республики Казахстан на месторождениях Алибекмола, Кожасай, Каракудук, Северные Бузачи и Арман. В большинстве этих проектов Nelson Resources Limited является сооператором. Кроме того, компания является участником опционного соглашения по двум геолого-разведочным блокам в казахстанском секторе Каспийского моря – Южный Жамбай и Южное Забурунье. Доказанные и вероятные запасы углеводородов Nelson Resources Limited составляют 269,6 млн баррелей.

21 октября в соответствии с условиями договора купли-продажи акций от 28 сентября 2005 г. 72,663% акций ОАО «Сибнефть» были переведены аффилированными структурами Millhouse Capital компании «Газпром Финанс Б.В.» (100%-ная дочерняя компания ОАО «Газпром»). Для приобретения акций «Сибнефти» «Газпром» привлек финансирование в размере 13,079 млрд долл. у консорциума международных банков. В состав консорциума вошли Dresdner Kleinwort Wasserstein (DrKW), ABN AMRO, Citigroup, Credit Suisse First Boston (CSFB), Goldman Sachs и Morgan Stanley. Ранее «Газпром» приобрел 3,016% акций «Сибнефти» у АБ «Газпромбанк» (ЗАО). Таким образом, «Газпром» получает контроль над 75,679% акций ОАО «Сибнефть».

Кроме того, ОАО «Газпром» получило экспертное заключение, подготовленное Лондонским филиалом Дойче Банк АГ, в отношении цены приобретения Gazprom Finance B.V., аффилированной компанией ОАО «Газпром», 72,663% акций ОАО «Сибнефть», составляющей 13,079 млрд долл. В результате экспертизы Дойче Банк пришел к выводу, что вознаграждение за

72,663% акций ОАО «Сибнефть» в размере 13,079 млрд долл. является справедливым с финансовой точки зрения для ОАО «Газпром». Поэтому окончательная цена была уменьшена по сравнению с ранее объявленной ценой в размере 13,091 млрд долл. в результате дополнительных переговоров между покупателем и продавцами.

Помимо этого, в декабре на основании решения совета директоров от 4 октября 2005 г. компания «Газпром» также приобрела 22,43% акций ОАО «Силовые машины». Сумма сделки составила 101,4 млн долл. при верхней границе диапазона рыночной стоимости, определенной независимым оценщиком «КПМГ» и утвержденной советом директоров, в размере 107 млн долл. Таким образом, с учетом акций ОАО «Силовые машины», принадлежащих ОАО «Ленэнерго», холдинг РАО «ЕЭС России» аккумулировал блокирующий пакет (25% + 1 акция) акций концерна.

В завершившемся году отечественные компании довольно активно проводили политику по привлечению дополнительного объема инвестиций, в том числе на зарубежных финансовых рынках, а также укрепляли свои позиции на мировых рынках капитала.

Например, 24 января «Сибнефть» заявила об изменении количества собственных акций, приходящихся на 1 американскую депозитарную расписку (АДР). С 24 января 1 АДР равняется 5 обыкновенным акциям «Сибнефти». До этого 1 АДР равнялась 10 обыкновенным акциям компании. Таким образом, количество выпущенных АДР удвоилось, и их владельцы получили по одной дополнительной расписке на каждую имеющуюся. Этот шаг был предпринят компанией для повышения ликвидности своих акций, торгуемых на международных рынках. В настоящее время АДР «Сибнефти» первого уровня торгуются на Франкфуртской и Берлинской фондовых биржах.

В конце января 2005 г. ГК «Норильский никель» сообщила о результатах рассмотрения заявлений, поданных акционерами в связи с приобретением компанией собственных размещенных акций в соответствии с решением совета директоров ГК «Норильский никель» от 2 декабря 2004 г. 3 декабря 2004 г. ГК «Норильский никель» объявила о намерении приобрести до 12 500 000 своих акций (5,8% уставного капитала) по цене 1680 руб. за 1 акцию на общую сумму до 21 млрд руб. Всего в ЗАО «Национальная регистрационная компания» было подано 372 заявления от акционеров о продаже своих акций, оформленных надлежащим образом, из которых 207 заявлений было подано от акционеров юридических лиц и 165 заявлений от акционеров физических лиц. Общее количество акций, указанных в заявлениях, поданных акционерами, составило 59 761 360 штук, из которых 57 965 450 акций относятся к заявлениям от акционеров – юридических лиц и 1 795 910 акций к заявлениям от акционеров – физических лиц. Так как общее количество акций, в отношении которых поступили заявления об их продаже компании, составило 59 761 360 штук и превысило 12 500 000 штук, то окончательное количество акций, приобретаемых компанией у акционера, определялось на пропорциональной основе.

В течение 2005 г. ОАО «Газпром» успешно разместило несколько выпусков облигаций. Так, 3 февраля были размещены рублевые облигации серии А3 в объеме 10 млрд руб., номинальной стоимостью 1000 руб., со сроком обращения 3 года. По облигациям предусмотрен купон в 4% номинальной стоимости с выплатой каждые 180 дней. Цена размещения по итогам аукциона на ММВБ была определена в размере 100,69% номинала, что соответствует эффективной доходности к погашению в 8% годовых. Инвесторами было подано заявок на сумму 15,88 млрд руб. Далее, летом 2005 г. (11 августа) ОАО «Газпром» разместило рублевые облигации серии А6 в объеме 5 млрд руб., номинальной стоимостью 1000 руб., со сроком обращения 4 года. Ставка купона, выплачиваемого каждые 182 дня, по итогам конкурса на фондовой бирже ММВБ была определена в размере 6,95% годовых. Инвесторами было подано 158 заявок на сумму более 12 млрд руб. В ходе аукциона было удовлетворено 45 заявок. Ценные бумаги были размещены с рекордно низкой доходностью по сравнению с выпусками корпоративных облигаций, размещавшихся на подобные сроки. Наконец, 12 октября ОАО «Газпром» разместило рублевые облигации серии А5 в объеме 5 млрд руб., номинальной стоимостью 1000 руб., со сроком обращения 3 года. Ставка купона, выплачиваемого каждые 182 дня, по итогам конкурса на Московской межбанковской валютной бирже была определена в размере 7,58% годовых. Инвесторами было подано 120 заявок на сумму, превышающую 9 млрд руб. В ходе аукциона были удовлетворены 73 заявки. Привлеченные в рамках размещений средства планировалось направить на финансирование капиталовложений, необходимых для поддержания текущих производственных мощностей, реализацию новых перспективных проектов, а также на рефинансирование краткосрочной задолженности и оптимизацию структуры долгового портфеля.

21 октября 2005 г. РАО «ЕЭС России» своевременно и в полном объеме погасило процентные облигации второй серии на 3 млрд руб., а также выплатило по ним доход за 6-й купонный период на общую сумму 225,63 млн руб. Размер купонного дохода, выплаченного на 1 облигацию номиналом 1000 руб., составил 75,21 руб. Платежным агентом и андеррайтером выпуска является инвестиционный банк «Траст». Облигации имели 6 купонов, процентная ставка по которым составляет 15% годовых. Предыдущие 5 купонов общим объемом 1,12 млрд руб. также были выплачены своевременно и в полном объеме. На 22 октября 2003 г. РАО «ЕЭС России» выставило годовую оферту, которая предусматривала досрочный выкуп облигаций по цене 102,36% номинала (1023,6 руб. за 1 облигацию), но никто из инвесторов не воспользовался таким правом. Решение о выпуске облигаций объемом 3 млрд руб. было принято советом директоров РАО «ЕЭС России» на заседании 21 июня 2002 г., размещение состоялось 22 октября 2002 г. на ММВБ. Отчет об итогах размещения облигаций был зарегистрирован ФКЦБ 19 ноября 2002 г. Срок обращения ценных бумаг – 1095 дней. Привлеченные в результате размещения облигаций средства РАО «ЕЭС России» направило на финансирование текущей деятельности.



Известно, что одним из способов повышения привлекательности акций является грамотная дивидендная политика, целью которой должно быть повышение благосостояния акционеров.

Так, 24 июня состоялось общее собрание акционеров ОАО «Газпром», на котором были утверждены годовой отчет и бухгалтерская отчетность ОАО «Газпром» за 2004 г., в том числе отчет о прибылях и убытках ОАО. Были также приняты решения о распределении прибыли компании по результатам финансового года, в том числе о выплате годовых дивидендов. В частности, собрание утвердило размер дивидендов по результатам деятельности ОАО «Газпром» за 2004 г. – 1,19 руб. на 1 акцию. Это максимальный уровень дивидендов за всю историю компании. Общая сумма, направленная на выплату дивидендов по результатам 2004 г., составила 28 171,5 млн руб., или 17,5% чистой прибыли. Датой завершения выплаты дивидендов определено 31 декабря 2005 г. Данные решения полностью соответствуют рекомендациям совета директоров.

25 июня ОАО «Ростелеком» объявило результаты годового общего собрания акционеров компании, состоявшегося 25 июня 2005 г. По результатам голосования были утверждены годовой отчет, годовая бухгалтерская отчетность, в том числе отчет о прибылях и убытках ОАО «Ростелеком», распределение прибылей и убытков по результатам отчетного (2004-го) финансового года. Был утвержден размер дивидендов, который по привилегированным акциям составит 2,9738 руб. на 1 акцию, тогда как по обыкновенным акциям – 1,4593 руб. на 1 акцию. Общий объем дивидендных выплат по привилегированным и обыкновенным акциям составит 722,1 млн руб. и 1063,4 млн руб. соответственно, что по отношению к общему размеру чистой прибыли компании в соответствии с российскими стандартами бухгалтерского учета (РСБУ) составляет 10,0 и 14,7% соответственно.

В июле были подведены итоги годового общего собрания акционеров РАО «ЕЭС России», которое состоялось 29 июня 2005 г. Была освещена дивидендная политика компании по итогам деятельности в 2004 г. Так, дивиденды за 2004 г. были утверждены в следующем размере: по обыкновенным акциям – 0,0559 руб. на 1 акцию, что составляет 2 294 230 816,18 руб.; по привилегированным акциям – 0,2233 руб. на 1 акцию, что составляет 463 380 239,58 руб.

Акционеры ОАО «НГК «Славнефть» на внеочередном собрании 20 сентября 2005 г. утвердили выплату дивидендов по итогам работы компании за 6 месяцев 2005 г. Сумма выплат составит 7 654 323 180 руб., или 1,61 руб. на каждую обыкновенную акцию номиналом 0,1 коп.

## Раздел 3. Реальный сектор экономики

### 3.1. Макроструктура производства

#### 3.1.1. Тенденции и факторы изменения конечного спроса

Влияние внутреннего и внешнего спроса на динамику и структуру ВВП

Российская экономика в 1999–2005 гг. характеризовалась динамичным развитием практически всех видов экономической деятельности. Экономический рост наблюдался при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре и внутренней социально-политической стабильности (табл. 1). Особенностью функционирования и структурных преобразований являлось расширение внутреннего рынка на фоне динамичного роста и потребительского, и инвестиционного спроса. Повышение деловой активности базировалось на опережающем росте инвестиций относительно динамики конечного потребления и оказало наиболее существенное влияние на характер структурных сдвигов произведенного и использованного ВВП. При увеличении ВВП за последние 7 лет на 57,5% фактическое конечное потребление домашних хозяйств выросло на 65,0% и инвестиций в основной капитал – на 90,1%. На характер развития и трансформационные сдвиги внутреннего рынка существенное влияние оказывала положительная динамика производства товаров и услуг. В 2005 г. по сравнению с 1998 г. объемы выпуска промышленной продукции увеличились на 62,8%, сельского хозяйства – на 28,9%. Рост производства товаров поддерживается развитой за годы реформ инфраструктурой рынка услуг. Коммерческий грузооборот транспорта по сравнению с 1998 г. увеличился на 41,7%, объем услуг связи – на 296,8% и розничной торговли – на 68,5%.

Таблица 1

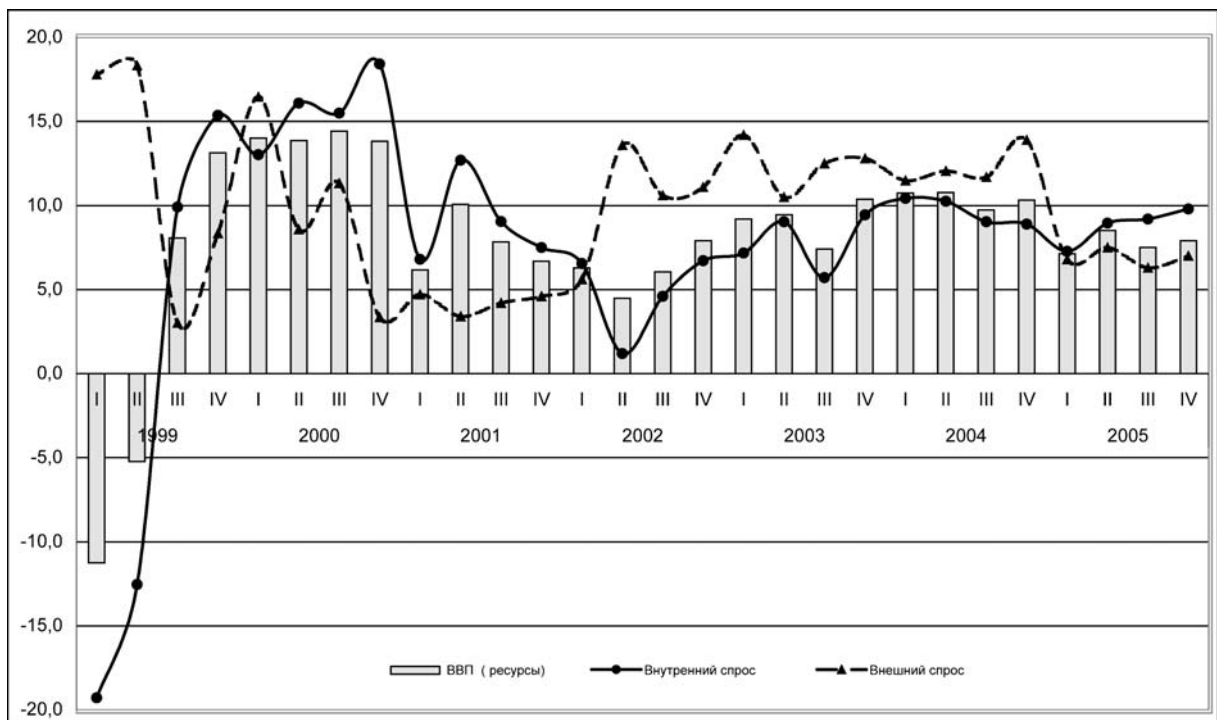
#### Индексы основных макроэкономических показателей в 1999–2005 гг. (% к предыдущему году)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Валовой внутренний продукт	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	97,1	107,3	109,5	108,5	107,5	111,6	111,1
Инвестиции в основной капитал	105,3	117,4	108,7	102,6	112,5	110,9	110,5
Объем промышленной продукции	111,0	111,9	104,9	103,7	107,0	106,1/ 108,3*	104,0*
Производство сельского хозяйства	104,1	107,7	107,5	101,7	101,5	101,6	102,0
Грузооборот транспорта	105,8	104,8	103,2	105,6	107,4	106,4	102,6
Объем услуг связи	133,1	113,8	119,1	115,6	127,5	129,0	115,7
Оборот розничной торговли	93,9	108,8	110,7	109,1	108,4	112,5	112,0
Платные услуги населению	107,0	105,0	102,8	100,4	105,1	108,4	107,5
Внешнеторговый оборот	86,7	129,7	105,4	108,1	124,6	130,6	133,2
Реальные располагаемые денежные доходы	87,7	112,0	108,7	111,1	114,9	109,9	108,8
Реальная заработная плата	78,0	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	109,7
Реальный размер назначенных пенсий	60,6	128,0	121,4	116,3	104,5	105,5	109,3
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,5	100,6	100,6	101,0	99,2	101,8	100,8
Численность безработных (на конец года)	102	77	90,0	98,0	106,0	96,1	94,0

\* Динамика промышленного производства приводится по видам экономической деятельности.

Источник: Росстат.

Позитивным фактором устойчивого экономического развития в последние годы являлось одновременное расширение и внешнего, и внутреннего рынков. Если динамика внешнего спроса формировалась под влиянием исключительно благоприятной ситуации на мировых рынках топливных и сырьевых ресурсов, то расширение внутреннего рынка определялось кумулятивным воздействием факторов повышения деловой активности отечественного бизнеса и систематического роста платежеспособного спроса населения при устойчивом росте денежных доходов населения.



Источник: Росстат.

Рис. 1. Темпы прироста внутреннего и внешнего спроса за 1999–2005 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

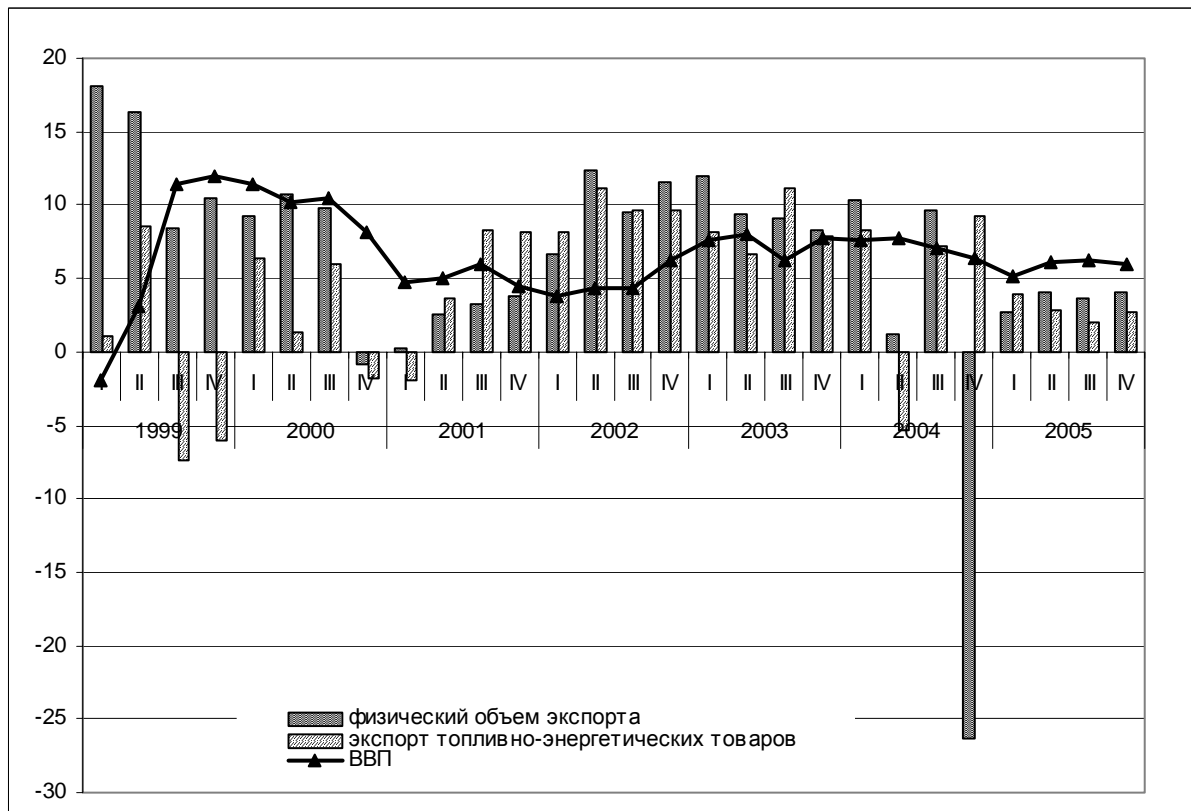
Соотношение внешнего и внутреннего спроса на протяжении 1999–2005 гг. подвергалось довольно существенным трансформациям (рис. 1).

Активное импортозамещение с конца 1999 г. до 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. Высокие темпы экономического роста добывающих производств со II квартала 1999 г. в том числе были вызваны расширением спроса на мировом рынке на традиционные товары российского экспорта и интенсивным ростом цен на углеводороды. Однако в этот период именно вклад внутреннего спроса объяснял почти 75% прироста ВВП.

Усиление влияния внешних факторов на характер развития российской экономики фиксировалось со второй половины 2001 г. до IV квартала 2002 г. и протекало при сдержанной динамике внутреннего спроса и относительно неблагоприятных сдвигов цен на мировых товарных и сырьевых рынках. Кроме того, именно в этот период воздействие эффекта девальвации рубля практически прекратилось. В результате в целом за период со второй половины 2001 г. и весь 2002 г. расширение внешнего спроса и производства в экспортоориентированном секторе не компенсировало сужение спроса на внутреннем рынке и, в конечном счете, привело к замедлению темпов роста до минимального за пятилетний период уровня. Среднегодовые темпы роста ВВП в 2001–2002 гг. составили 104,5%. При довольно существенных годовых и квартальных изменениях темпов роста по секторам экономики прирост ВВП примерно в равных долях был обусловлен расширением внешнего и внутреннего спроса.

В 2003–2005 гг. фиксировалось постепенно улучшение условий торговли России с зарубежными странами за счет как опережающего роста цен на вывозимые из страны товары, так и расширения спроса на основные российские товарные экспортные позиции. В 2005 г. удельный вес экспорта в совокупных ресурсах достиг 36,8%, против 30,5% в предкризисном 1997 г. Однако при исключительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре со II квартала 2004 г. наблюдалось постепенное замедление темпов роста экспорта по физическому объему. По сравнению с 2003 г. в 2004 г. темпы роста физического объема экспорта снизились на 1 п.п., а по топливно-энергетическим товарам – на 1,8 п.п. (рис. 2). В 2005г. замедление темпов роста протекало в более острой форме и провоцировалось вялой динамикой физических объемов экспорта нефти и нефтепродуктов. В конечном счете, это привело к ослаблению воздействия внешнего спроса на динамику ВВП.

Для российской экономики принципиальное значение имеет как уровень внешнего спроса на минерально-сырьевые продукты, так и направление использования доходов от внешнеэкономической деятельности. Доля добывающих производств в добавленной стоимости промышленности в 2005 г. достигла 33,7% против 25,2% в 2002–2003 гг. и 20% в 2000 г. При динамичном росте цен на углеводороды и металлы доля экспорта минерального сырья и продуктов первичной переработки в структуре доходов от внешнеторговой деятельности в 2005 г. составила 78,4% и повысилась на 4,1 п.п. по сравнению с предшествующим годом. В сальдированном финансовом результате промышленности доля добывающих производств промышленности в 2005 г. составила 43,4% против 38,3% в 2004 г. и 33,9% в 2003 г. Усиление концентрации доходов в экспортоориентированном секторе промышленности при неразвитой структуре межотраслевого перераспределения ресурсов оказывало давление на внутренний рынок.



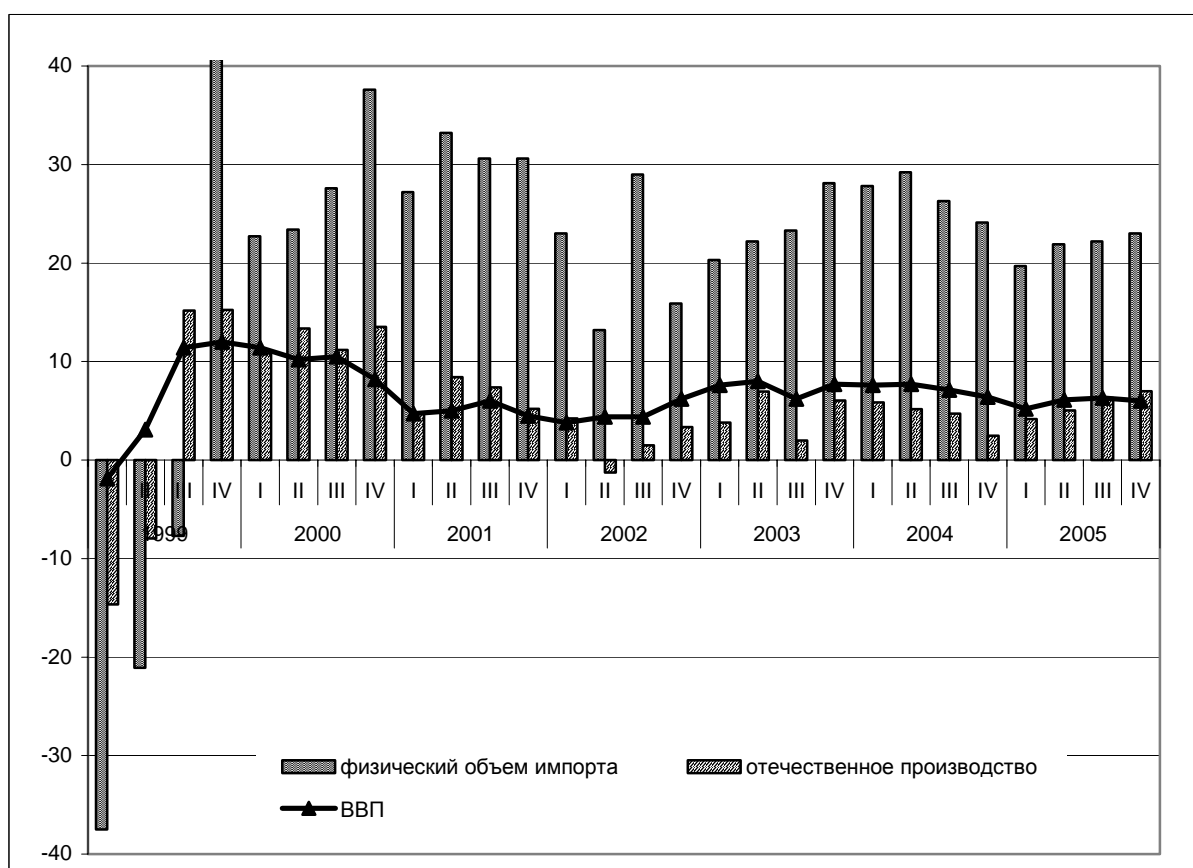
Источник: Росстат.

Рис. 2. Изменение темпов роста ВВП, всего экспорта и топливно-энергетических товаров в 1999–2005 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

Расширение внутреннего спроса стало оказывать доминирующее влияние на структуру и динамику экономического роста с IV квартала 2003 г. В 2004 г. прирост внутреннего спроса достиг 10,3% против 7,8% в 2003 г. и 4,6% в 2002 г. В 2005 г. восстановилась тенденция опережающего роста внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом (в 1-м полугодии 2005 г. – прирост 8,1%, во 2-м – 9,5% по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года). Вклад внутреннего спроса в прирост ВВП в 2005 г. оценивается почти в 80%, что соответствует показателям 2000 г. – года наилучшей экономической динамики за последние 7 лет.

Положительная динамика внутреннего спроса 2000–2005 гг. определялась как ростом объемов внутреннего производства, так и расширением масштабов импорта. Заметим, что резкий всплеск деловой активности отечественного бизнеса на волне девальвации рубля продолжался относительно недолго. Ухудшение конкурентной среды из-за укрепления рубля, исчерпание резервов конкурентоспособных мощностей и снижение деятельности по модернизации и реконструкции производства привели к тому, что в экономике фиксировалось постепенное замедление темпов экономического роста. В

2002 г. прирост отечественного производства снизился до минимального за последние 7 лет уровня и составил 1,9%. Насыщение внутреннего рынка в этой ситуации определялось сохранением темпов роста физического объема импорта на уровне 117,8% (рис. 3). В результате доля товаров собственного производства в формировании ресурсов внутреннего рынка в 2002 г. снизилась почти на 6,2 п.п. по сравнению с наиболее благополучным 2000 г. В период с IV квартала 2002 г. по II квартал 2004 г. формирование внутреннего рынка определялось ускорением темпов роста импорта при достаточно неустойчивой динамике отечественного производства. Среднегодовые темпы роста товаров собственного производства в этот период составляли примерно 4,5%, а физического объема импорта – 20,5%. Опережающие темпы роста импорта относительно внутреннего производства являлись характерной чертой экономического роста последних лет.



Источник: Росстат.

Рис. 3. Изменение темпов роста импорта, отечественного производства товаров и ВВП в 1999–2005 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

Наиболее существенное влияние на структуру внутреннего спроса оказывало соотношение потребительского и инвестиционного спроса. Резкий всплеск инвестиций в основной капитал во второй половине 1999 г. – первой половине 2001 г. оказал стимулирующее воздействие на динамику отечественного производства и сформировал потенциал, достаточный для контроля и регулирования ситуации в потребительском секторе экономики. Плавное повышение потребительского спроса, опирающееся на рост реальных доходов населения и динамичное развитие производства пищевых продуктов, текстильного и швейного производства, розничной торговли, привело к восстановлению конечного потребления домашних хозяйств в 2000 г. на уровне докризисного 1997 г. В структуре товарных ресурсов розничной торговли фиксировалось повышение доли товаров отечественного производства. Однако этот процесс был прерван в 2002 г., когда резкое замедление темпов роста практически всех обрабатывающих производств открывало рынок для интенсивного импорта.

Уровень потребления населения обусловил ускорение темпов импорта потребительских товаров, а при длительной тенденции опережающего роста инвестиций относительно динамики машиностроения – импорта машин и оборудования. В 2003–2005 гг. влияние импорта на динамику и структуру конечного и промежуточного спроса на внутреннем рынке усиливалось. Прирост импорта в 2005 г. составил 28,5% против 24,6% 2004 г. и 13,4% в 2002 г. Формирование этой тенденции поддерживалось растущими доходами бизнеса от внешнеэкономической деятельности и повышением эффективности импорта на фоне постепенного укрепления рубля.

При возобновлении тенденции к повышению роли внутреннего спроса ситуация практически не изменилась. Хотя для 2005 г. характерным было постепенное ускорение темпов внутреннего производства с 4,6% в I квартале до 6,3% в III квартале и 7,0% в IV квартале, это не оказало влияния на структуру источников формирования ресурсов внутреннего спроса. Соотношение импортных товаров и товаров собственного производства сохранилось примерно на уровне 2004 г. Доминирующее влияние на структуру импорта 2005 г. оказывали интенсивный рост физических объемов ввоза инвестиционных товаров и сдержанные темпы роста импорта товаров промежуточного спроса. Доля импорта машин и оборудования в общем объеме импорта в 2005 г. составила 43,5% против 41,6% в 2004 г. и 37,3% в 2003 г.

В структуре оборота розничной торговли в 2005 г. также фиксировалось дальнейшее повышение доли импорта потребительских товаров. При тенденции к замедлению темпов роста отраслей потребительского комплекса, инициированного перманентным кризисом текстильного, швейного, обувного производств, доля отечественных товаров в ресурсах розничной торговли непродовольственными товарами в 2005 г. снизилась до 44,4% против 46,4% в 2004 г. 50,0% в 2001–2002 гг. Динамика продовольственного импорта сдерживалась достаточно сильными конкурентными позициями российских производителей, и доля импорта в объеме товарных продовольственных ре-

сурсов стабилизировалась на уровне 34%. В результате общие конкурентные позиции российских производителей, испытывающие, с одной стороны, позитивное влияние роста производства, а с другой – негативный эффект укрепления реального курса рубля и изменения соотношения внутренних цен и импорта, практически вернулись к докризисному уровню 1997 г. Это резко обострило конкуренцию между отечественными и импортными товарами и сдвинуло центр тяжести конкуренции к неценовым факторам.

#### Динамика и доля валового сбережения и валового накопления в ВВП

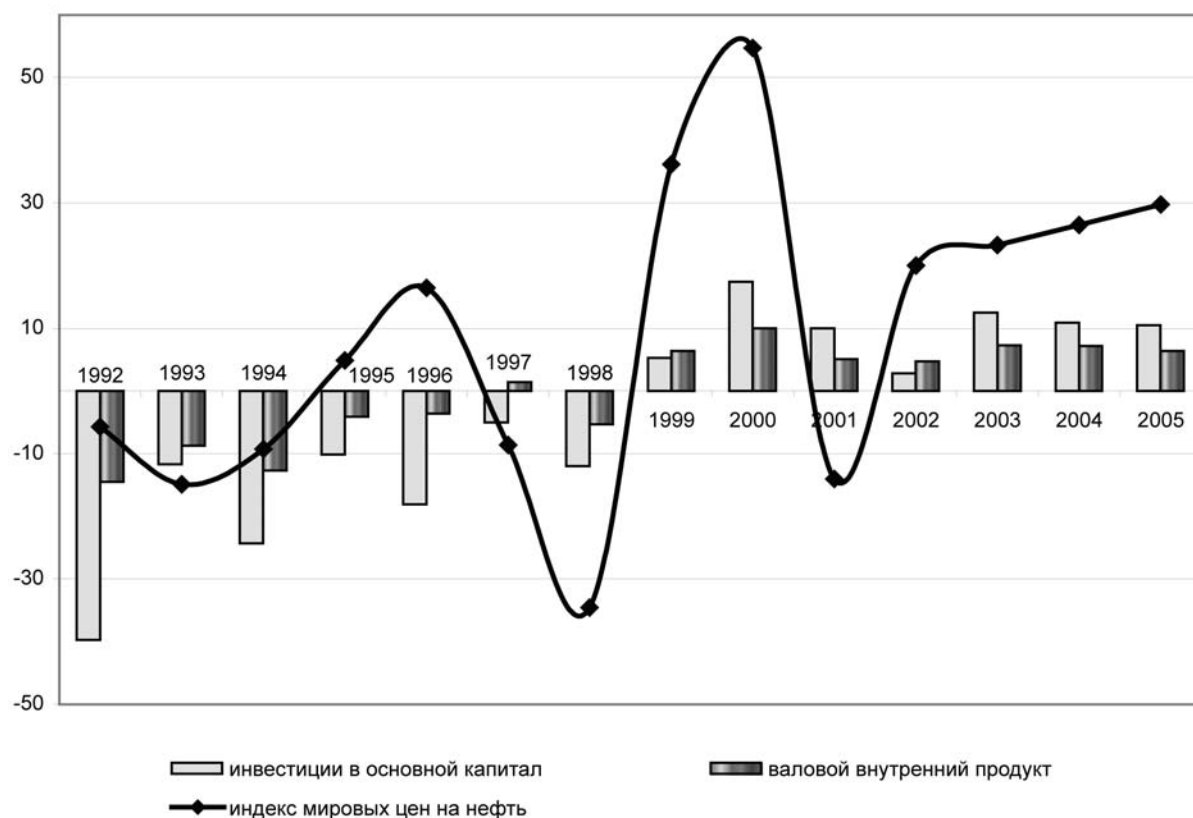
Сравнительный анализ динамики ВВП по факторам показал, что наиболее остро на изменение объемов и динамики доходов от экспорта реагировала инвестиционная сфера. Всплеск инвестиционной активности в 1999–2000 гг. и 2003–2005 гг. совпадал с динамичным ростом доходов от экспорта товаров, а замедление темпов 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 11,0% в 2000 г., а инвестиций в основной капитал – соответственно 5,6% против 17,4%. В 2003–2005 гг. растущие доходы экономики от внешнеэкономической деятельности, безусловно, стимулировали деловую активность. Темп роста внешнеторгового оборота увеличился со 108,1% в 2002 г. и 130,6% в 2004 г. до 133,2% 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. Темп прироста ВВП в 2005 г. составил 6,4%, а инвестиций в основной капитал 10,5% против аналогичных показателей в среднем для периода 1999–2004 гг. соответственно на уровне 7,2 и 10,9% (рис. 4).

Исключительно благоприятное сочетание факторов деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры цен мирового рынка сырьевых ресурсов обусловило интенсивное наращивание масштабов валового сбережения. Доля валового сбережения в последние 7 лет находилась в интервале 31,1–38,7% ВВП против 24,0% в предкризисном 1997 г. В 2005 г. под влиянием растущих доходов экономики от экспорта, с одной стороны, и снижения расходов домашних хозяйств – с другой, валовое национальное сбережение составило 35,1% ВВП против 33,7% в 2004 г. и 31,8% в 2003 г.

Феномен российской экономики состоит в том, что с ростом доходов от экспорта и повышением кредитно-инвестиционной привлекательности увеличивался централизованный вывод капитала в резервы. С 1 января 2004 г. в целях снижения рисков, связанных с неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, а также в качестве инструмента стерилизации излишней денежной массы в обращении за счет поступления дополнительных доходов бюджета от высоких цен на нефть начал формироваться Стабилизационный фонд. В 2004 г. Стабилизационный фонд составил 4,4% ВВП, а в 2005 г. – почти 6% ВВП, или 1,3 трлн руб. При повышении уровня аккумуля-



ляции «свободных средств» в Стабилизационном фонде в последние 2 года усилилась ориентация, с одной стороны, на решение проблем погашения внешних обязательств государства, а с другой – на выполнение социальных программ.



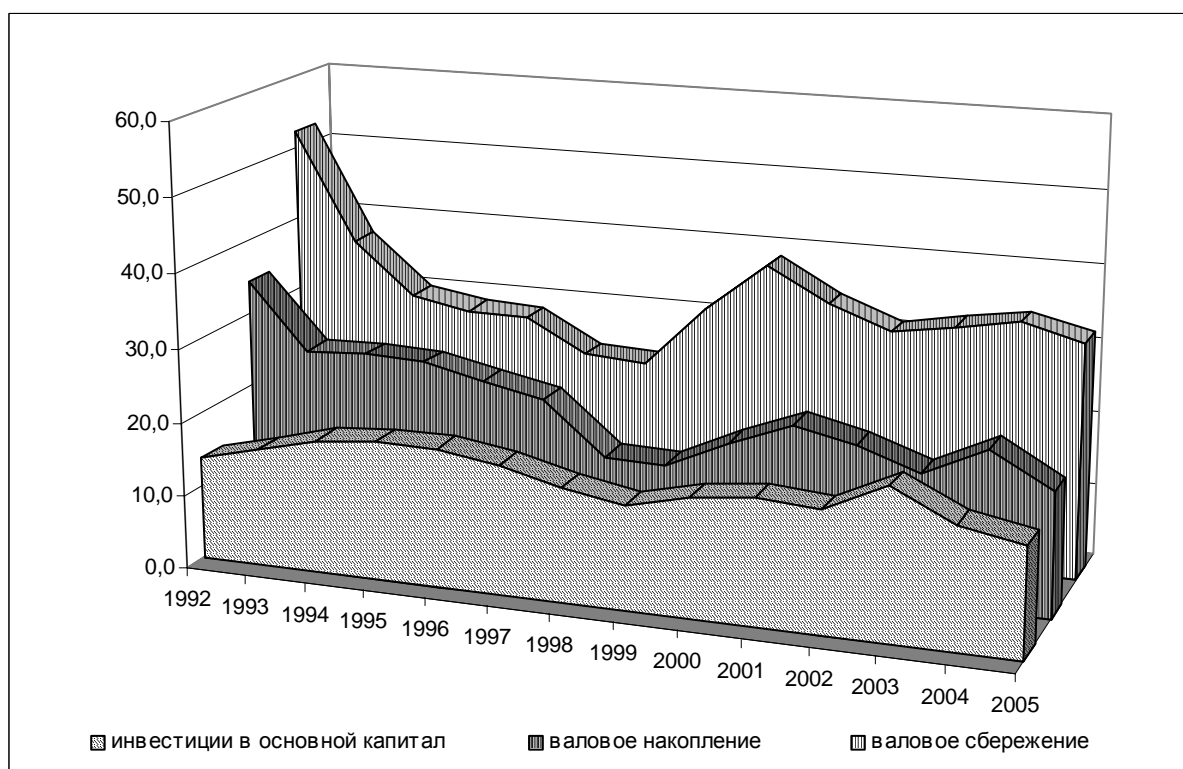
Источник: Росстат.

Рис. 4. Изменение темпов роста ВВП, инвестиций в основной капитал и уровня мировых цен на нефть в 1992–2005 гг. (% к предшествующему году)

Анализ счета операций с капиталом иллюстрирует усиление асимметрии валового сбережения, ресурсов валового накопления и инвестиций в основной капитал на фоне постепенного ослабления нагрузки на экономику операций с остальным миром. Несмотря на растущий объем валового национального сбережения, это не затрагивало инвестиционную сферу. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 1999–2005 гг. сохранялась в среднем на уровне 15,9%, что на 1,5 п.п. ниже уровня докризисного 1997 г. (рис. 5). Политика вывода потенциального капитала в резервы ограничивала возможности для модернизации производства и, в конечном счете, усиливала зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры. Недостаточные объемы инвестиций в реальный сектор при сложившейся возрастной, технологической

и отраслевой структуре основного капитала негативно влияли на структуру экономического роста. В результате прирост ВВП в 2005 г. составил 6,4% против 7,2% в предшествующем году. Совокупное влияние внутренних факторов, регулирующих уровень деловой активности, оказалось недостаточным, чтобы компенсировать ослабление воздействия внешнего спроса на темпы экономического роста.

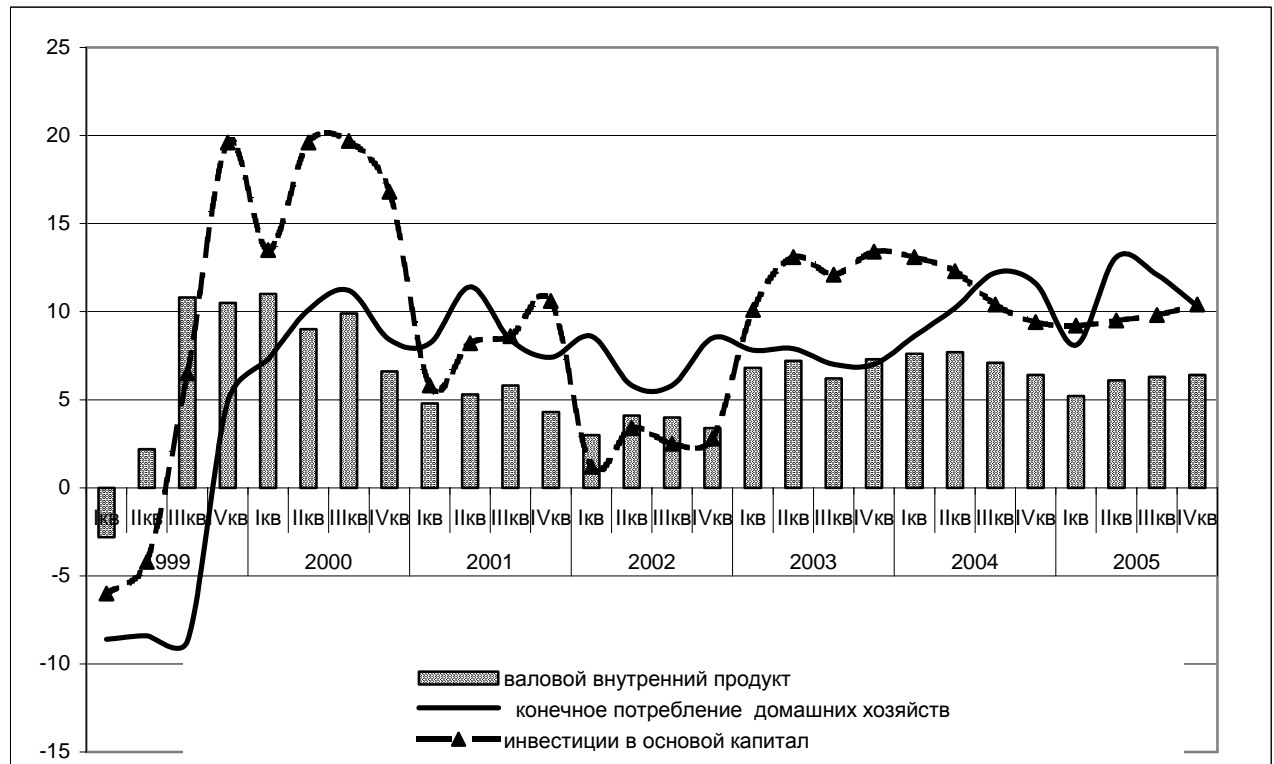
При неразвитом финансовом рынке не обеспечивался межотраслевой перелив доходов и накоплений экспортеров в сектора, обслуживающие внутренний спрос. Следует отметить, что область воздействия растущих доходов от внешнеэкономической деятельности довольно жестко лимитировалась отраслевыми приоритетами функционирования экспортоориентированных отраслей.



Источник: Росстат.

**Рис. 5. Доля валового сбережения валового накопления и инвестиций в основной капитал в ВВП в 1992–2005 гг. (%)**

Как показал опыт последних лет, именно соотношение инвестиционного спроса и конечного потребления наиболее остро реагирует на изменение доходов от экспорта и определяет особенности функционирования внутреннего рынка. Резкие колебания инвестиционных расходов на воспроизводство основного капитала компенсируются плавным изменением динамики конечного потребления. При этом следует обратить внимание, что со II квартала 2004 г. наблюдалось ослабление влияния инвестиционной составляющей (рис. 6).



Источник: Росстат.

Рис. 6. Изменение динамики ВВП по компонентам конечного спроса в 1999–2005 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

#### Конечное потребление домашних хозяйств и изменение параметров уровня жизни населения

Положительная динамика конечного потребления явилась одним из основных факторов развития внутреннего рынка в 2000–2005 гг. Реальные доходы населения, реальная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий вышли на траекторию устойчивого роста. Рост масштабов конечного потребления протекал на фоне довольно устойчивого сохранения соотношения между потреблением домашних хозяйств и объемом социальных трансфертов, получаемых от государственных учреждений и некоммерческих организаций. В 2005 г. в структуре использования ВВП по сравнению с предшествующим годом доля расходов на конечное потребление составила 64,9% и снизилась на 1,4 п.п. по сравнению с предшествующим годом (табл. 2).

Таблица 2

**Структура использования валового внутреннего продукта  
в 1998–2005 гг. (% к итогу)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100,0	100	100
Расходы на конечное потребление	76,2	68,1	61,3	65,8	68,9	68,1	66,3	64,9
В том числе:								
домашних хозяйств	55,6	52,3	45,1	48,3	50,0	49,4	48,6	47,9
государственных учреждений	18,7	14,6	15,1	16,4	17,7	17,6	16,7	16,3
Валовое накопление	14,9	14,8	18,7	21,9	20,1	20,8	21,1	21,2
В том числе:								
валовое накопление основного капитала	16,5	14,4	16,9	18,9	17,9	18,4	18,6	18,5
Чистый экспорт товаров и услуг	6,8	17,0	20,0	12,7	10,8	11,3	12,6	13,9

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Конечное потребление домашних хозяйств восстановилось на докризисном уровне в 2001 г., а за последующие 4 года увеличилось на 46,3%. В 2005 г. прирост реальных доходов населения составил 8,8% против 9,9% в 2004 г., реальной заработной платы – 9,7% против 10,6% и реального размера назначенных пенсий – 9,3% против 5,5%. С повышением доходов населения наблюдалось устойчивое сокращение уровня бедности. Доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2005 г. сократилась до 21,9 млн человек (что составило 15,8% общей численности населения) против 24,9 млн человек (17,3%) в 2004 г. и 34,6 млн человек (24,2%) в 2002 г.

Структурные сдвиги в формировании денежных доходов населения сопровождались изменением распределения населения по величине среднедушевых доходов. В 2005 г. при росте среднедушевых доходов по сравнению с предыдущим годом на 123,0% и номинального размера заработной платы на 123,6% доля населения со среднедушевыми доходами свыше 7000 руб. повысилась на 10,5 п.п., в интервале 5000–7000 руб. – на 0,8 п.п., а с доходами до 5000 руб. сократилась более чем на 11,3 п.п. Однако это не ослабило социально-экономическую дифференциацию населения по доходам. По оценке, коэффициент фондов, характеризующий соотношение средних значений самых высоких и низких доходов соответствующих децильных групп населения, в 2005 г. составил 14,8 раза против 14,3 раза в 2003 г. и 14 раз в 2001–2002 гг. Коэффициент Джини, характеризующий концентрацию доходов, повысился до 0,404 против 0,400 в 2003 г. и 0,398 в 2002–2000 гг.

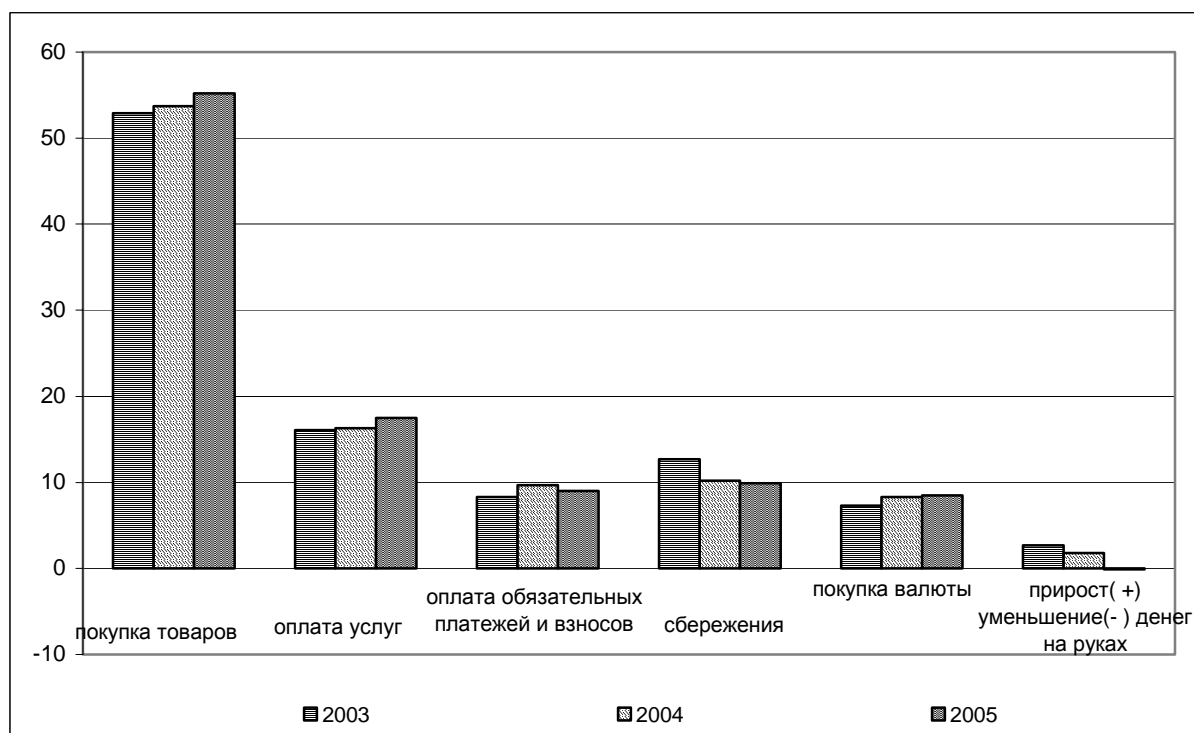
Специфика распределения доходов определила и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережения в секторе домашних хозяйств. Повышение покупательной способности доходов населения определило сохранение высоких темпов роста оборота розничной торговли. Оборот розничной торговли в 2005 г. увеличился на 12,0%. Для последних 7 лет изменение структуры потребительских расходов определялось повышением удельного веса расходов на непродовольственные товары и услуги при сокращении до-

ли расходов на продукты питания. Прирост продаж продовольственных товаров составил 10,6%, а непродовольственных – 13,4%. Изменение потребительского поведения в определенной степени объяснялось структурными сдвигами цен по основным товарным группам. При повышении потребительских цен за 2005 г. на 10,9% цены на продовольственные товары с начала года увеличились на 9,6%, а на непродовольственные – на 6,4%. Заметим, что при сложившемся уровне доходов статистическими наблюдениями фиксировалось постепенное смещение ассортиментной структуры продаж продовольственных товаров в сторону более дорогих продуктов питания, а непродовольственных – в сторону более качественных импортных товаров. Изменение структуры спроса населения и увеличение доли продаж непродовольственных товаров длительного пользования и домоустройства активизировало развитие потребительского кредитования. Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, вырос с начала года в 1,82 раза. Доля кредитов физическим лицам в 2005 г. составила 18,9% общей суммы кредитов, выданных кредитными организациями, против 14,4% в 2004 г. и 9,8% в 2003 г. Следует отметить, что в 2003–2005 гг. устойчиво повышалась доля продаж через торгующие организации.

На динамику потребительского спроса в 2005 г. существенное влияние оказало повышение доли расходов на оплату услуг. Рынок платных услуг населению в 2005 г. формировался на фоне повышения индекса цен и тарифов на 21,0% против 17,7% в предыдущем году. Из наблюдаемых статистикой видов услуг наиболее динамично в 2005 г. росли цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве (132,7%) и на транспорте (115,8%). 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 увеличения расходов на оплату услуг в структуре денежных доходов населения почти на 1,2 п.п. по сравнению с 2004 г. Кроме того, динамичный рост автомобилизации домашних хозяйств, а также увеличение масштабов жилищного строительства за счет собственных средств населения инициировали развитие соответствующих рынков услуг. Среди бытовых услуг населению более половины приходилось на совокупную долю услуг по техническому ремонту и обслуживанию транспортных средств, машин и оборудования (23,4%), по ремонту и строительству жилья (28,8%). Динамичный рост рынка услуг по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств в сочетании с расширением объемов продаж легковых автомобилей и ростом спроса населения на горюче-смазочные материалы также оказывал существенное влияние на структуру текущих потребительских расходов населения. Заметим, что рост цен на бензин на 15,8% в 2005 г. также оказал существенное влияние на динамику и структуру расходов населения с учетом того, что в 2004 г. прирост цен на бензин составил 31,3%.

На структуру расходов населения оказывали влияние и возросшие инфляционные ожидания населения, которые традиционно выразились в увеличении расходов на покупку валюты и ускорении темпов приобретения непро-

довольственных товаров, инициированных сдержанным ростом цен по этой товарной группе. Всплеск потребительской активности вызвал сокращение денежной наличности на руках у населения. В результате ускорения темпов роста цен и тарифов на услуги по сравнению с 2004 г. доля потребительских расходов в структуре использования денежных доходов в 2005 г. повысилась до 70,9% против 69,8% в предшествующем году (рис. 7). Заметим, что снижение склонности к сбережению фиксировалось только в 1-м полугодии 2005 г. С ускорением темпов роста реальных доходов населения во 2-м полугодии 2005 г. обозначилась тенденция к восстановлению склонности к сбережению. Фактором, сдерживающим использование сбережений на текущее потребление, оставалась высокая инвестиционная активность населения в строительстве жилья. В 2005 г. ввод жилой площади, построенной населением за свой счет и с помощью кредитов, увеличился на 6,8% против 5,9% в предыдущем году. Однако влияние этого фактора на характер использования доходов населения зависит не только от уровня доходов населения и цен на жилье, но и от общеэкономической ситуации и инвестиционной среды.



Источник: Росстат.

**Рис. 7. Структура использования денежных доходов населения в 2003–2005 гг. (% к итогу)**

### 3.1.2. Особенности формирования ВВП по доходам

Динамичный рост доходов населения является одной из характерных черт восстановительного роста российской экономики в 1999–2005 гг. Под-

держание динамики внутреннего рынка базировалось на росте реальной заработной платы и сопровождалось перераспределением доходов от предприятий к населению. В 2005 г. доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП составила примерно 43,2% и оставалась выше показателей в 1999–2001 гг. (табл. 3).

*Таблица 3*  
**Структура образования ВВП по доходам в 1999–2005 гг. (%)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
оплата труда наемных работников (включая скрытую)	40,1	40,2	43,0	46,8	47,1	45,4	43,2
чистые налоги на производство и импорт	15,7	17,1	15,7	17,0	15,9	17,2	19,3
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	44,2	42,7	41,3	36,2	37,0	37,4	37,4

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Следует заметить, что повышение оплаты труда наемных рабочих в структуре доходов протекало на фоне сохранения высокой дифференциации средней заработной платы по отраслям экономики и промышленности. Динамичный рост заработной платы в отраслях инфраструктуры, финансово-кредитного сектора и органов управления сопровождался плавным замедлением начисленной заработной платы в секторе производства товаров по сравнению со средним уровнем по экономике. В промышленности степень дифференциации заработной платы определялась увеличением разрыва в темпах оплаты труда в экспортоориентированных обрабатывающих производствах. Номинальная начисленная заработная плата в секторе добычи полезных ископаемых в 2,2 раза превышала средний уровень по экономике, в том числе в добыче топливно-энергетических ископаемых – в 2,5 раза. В обрабатывающих производствах заработная плата составляла 101,1% среднего по экономике и 40,2% показателя в добывающих производствах. Превышение среднего показателя начисленной зарплаты по экономике в 2,3 раза фиксировалось в производствах, связанных с переработкой и транспортировкой топливно-энергетических полезных ископаемых. В образовании, здравоохранении средняя заработная плата составила 64–68% среднего уровня по экономике, на транспорте – 130% и в финансовой деятельности – 241%. Особенности вознаграждения за труд по видам экономической деятельности оказывали существенное влияние на формирование структуры доходов и расходов, потребительский спрос населения и на характер занятости и распределения трудовых ресурсов в экономике.

В структуре занятого населения 92,1% работают по найму и только 7,9% приходится на лиц, работающих не по найму: 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 (табл. 4). Более 64,5% доходов населения и 43,2% ВВП приходилось на долю оплаты труда наемных рабочих. Трансформационные сдвиги деловой среды способствовали повышению активности малого бизнеса. Численность работников малых предприятий достигла 11,3% общей численности занятых в экономике. В структуре денежных доходов населения доля доходов от предпринимательской деятельности и собственности в 2005 г. повысилась до 20,5%, что на 0,5 п.п. превысило уровень 2004 г. и на 3,4 п.п. – уровень 2002 г.

Таблица 4

**Структура денежных доходов населения в 1999–2005 гг. (%)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую заработную плату	66,5	62,8	64,6	65,8	63,9	64,9	64,5
Доходы от предпринимательской деятельности	12,4	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7	11,5
Доходы от собственности	7,1	6,8	5,7	5,2	7,8	8,3	9,0
Социальные выплаты	13,1	13,8	15,2	15,2	14,1	12,9	13,0
Другие доходы	0,9	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0

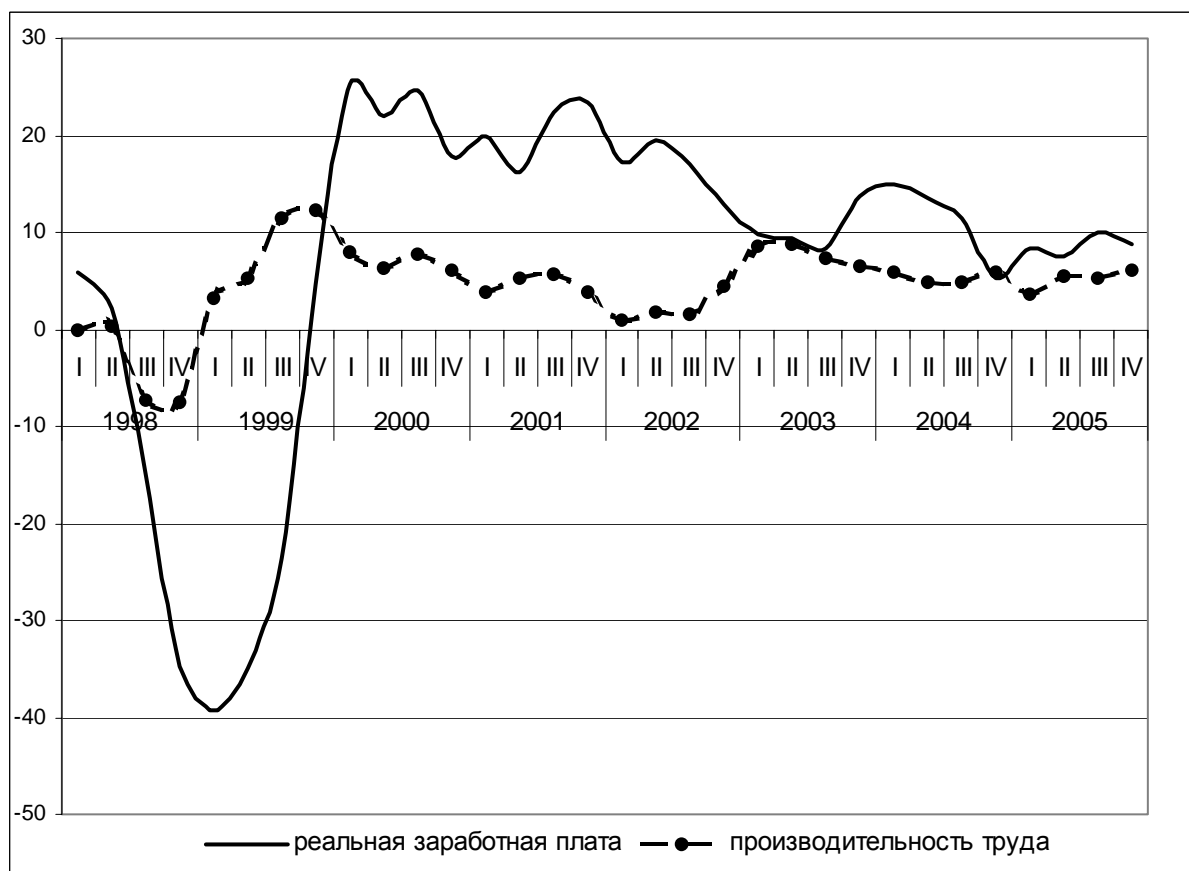
\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Уровень и доля оплаты труда наемных рабочих в структуре ВВП оказывали доминирующее влияние на социальные параметры. С восстановлением экономического роста фиксировались существенные изменения на рынке труда. Характерной для периода 1999–2005 гг. явилась тенденция к повышению спроса на рабочую силу. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2005 г. составила 68,2 млн человек против 65,8 млн в 2003 г. и 63,8 млн человек в 1998 г. Отметим, что изменение спроса на рабочую силу определялось перемещением занятости из сектора производства товаров в виды деятельности, оказывающие рыночные услуги. Формирование этой тенденции на начальной стадии восстановления экономического роста оказало мощное позитивное воздействие на качество жизни и дало импульс к ускорению темпов развития сектора услуг. Однако на фоне замедления темпов промышленного роста и ускорения импорта это провоцировало тенденцию к сокращению среднегодовой численности промышленно-производственного персонала. В последние 3 года практически по всем отраслям промышленности фиксировалось сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшалось число рабочих мест в обрабатывающих производствах. Однако при сложившейся эффективности использования труда и основного капитала в инвестиционном и потребительском комплексах усиливался разрыв в темпах роста обрабатывающих и добывающих отраслей, что, в конечном счете, обуславливало формирование тенденции к замедлению темпов экономического роста.



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 (рис. 8). За 2000–2005 гг. реальная начисленная заработная плата увеличилась в 2,25 раза при росте производительности труда в 1,42 раза. Такой режим роста оплаты труда сопровождался снижением валовой прибыли экономики в структуре ВВП с 42,7% в 2000 г. до 37,4% в 2005 г.



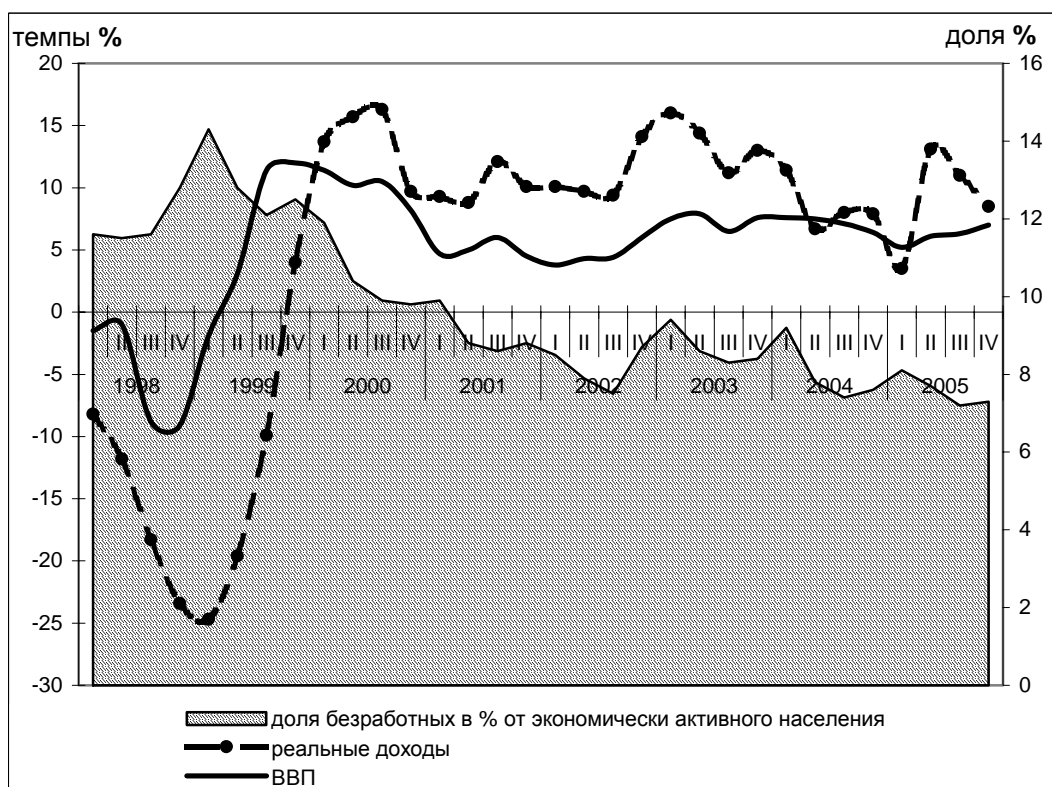
Источник: Росстат.

Рис. 8. Динамика производительности труда и реальной начисленной заработной платы в 1998–2005 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

Сближение темпов производительности труда и заработной платы на фоне ускорения темпов производства наблюдалось в 2003 г. Однако влияние этого процесса на изменение показателей эффективности деятельности предприятий и организаций было крайне слабым и неустойчивым. Поддержание позитивной динамики внутреннего рынка за счет роста заработной

платы и доходов населения сопровождалось перераспределением доходов от предприятий к населению и привело, в конечном счете, к увеличению производственных издержек и снижению рентабельности производства. В 2004–2005 гг. динамика заработной платы в 1,04 раза опережала рост производительности труда. Однако возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда ограничивались изменениями конкурентной среды на товарных рынках вследствие укрепления рубля и повышения давления со стороны импорта. В результате в 2005 г. доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП снизилась на 2,2 п.п. по сравнению с 2004 г.

В связи с тем что доминирующая часть доходов населения формируется за счет оплаты труда, проблемы занятости и трудоустройства приобрели приоритетное значение. Общая численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась до 8,9 млн человек (13,2% экономически активного населения) в 1998 г., 6,2 млн в 2003 г. (8,6%) и до 5,6 млн человек (7,5%) в 2005 г. (рис. 9). Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, в расчете на одну вакансию) снизился до 2 человек против 2,7 человека на конец 2004 г.



Источник: Росстат.

**Рис. 9.** Изменение темпов роста ВВП, реальных доходов населения и удельного веса безработных за 1998–2005 гг. (к соответствующему периоду предыдущего года)

Одновременно с изменением спроса на рабочую силу отмечалась тенденция к повышению эффективности использования рабочего времени. В 2005 г. повысилась фактическая продолжительность рабочего дня в целом по экономике и в промышленности. По сравнению с 2004 г. численность работников, занятых в режиме неполного рабочего времени и имеющих вынужденные административные отпуска, сократилась почти на 1/5. С изменением мотивации к труду наблюдалась тенденция к сокращению продолжительности отпусков в соответствии с нормами действующего законодательства по собственному желанию работников.

Средняя рентабельность российской экономики, исходя из анализа изменений доли валовой прибыли и предпринимательских доходов в ВВП, имеет тенденцию к повышению. Сальдированный финансовый результат организаций основных отраслей экономики в 2005 г. увеличился в 1,38 раза по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Анализ образования прибыли по секторам экономики показывает, что сальдированный результат примерно в равных долях формировался за счет производства товаров и предоставления услуг. Однако внутри секторов выделяются производства, оказывающие доминирующее воздействие на процесс образования и использования прибыли в национальной экономике.

Промышленность сохранила лидирующие позиции и в динамике роста результатов финансовой деятельности, и в отраслевой структуре формирования доходов по видам экономической деятельности. Ускорение роста финансового результата промышленности инициировалось повышением доходов добывающих производств. Сальдированный финансовый результат сектора добычи топливно-энергетических ископаемых в январе–ноябре 2005 г. увеличился в 1,74 раза по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. В обрабатывающих производствах из-за роста издержек производства, обусловленных повышением затрат на оплату труда, внутренних цен на энергоносители и тарифов на транспорт, ситуация складывалась менее благоприятно. Сальдированный финансовый результат обрабатывающих производств увеличился в 1,15 раза. Величина и динамика доходов добывающих производств определяли и характер использования собственных средств предприятий на инвестиционные, производственные и социальные цели. Сопоставление динамики и структуры образования и использования ВВП показало, что в 2005 г. при ускорении роста внутреннего спроса по сравнению с динамикой развития внешнего рынка в экономике продолжалась поддержка ограниченного числа экспортоориентированных отраслей добывающей промышленности, первичной переработки сырья и отраслей инфраструктуры. Рост доходов экспортного сектора оказал наиболее существенное влияние на сопряженные отрасли инфраструктуры – транспорт, связь, торговлю и практически не затронул отрасли, преимущественно ориентированные на внутренний рынок.

### *3.1.3. Динамика и структура производства ВВП*

#### Развитие сектора услуг

Развитие российской экономики в 2005 г. формировалось под влиянием следующих наиболее существенных факторов:

- повышение влияния внутреннего спроса;
- опережающий рост обрабатывающих производств по сравнению с добывающими производствами;
- опережающий рост инвестиций в основной капитал относительно динамики ВВП и конечного спроса;
- превышение темпов роста импорта товаров конечного потребления над темпами внутреннего производства;
- интенсивный рост сектора услуг; опережающего роста заработной платы по сравнению с производительностью труда;
- сохранение высокого потребительского спроса и склонности населения к сбережению;
- ускорение темпов роста цен производителей промышленной продукции и тарифов на услуги.

Экономическое развитие в 1999–2005 гг. характеризовалось одновременным повышением деловой активности в производстве и товаров, и услуг. Специфика российской экономики определялась сохранением высокой доли производства товаров и достаточно сильным влиянием роста в промышленности и строительстве на темпы экономического роста всей экономики. В 2005 г. доля производства товаров в ВВП составила 37,3%, из них 73,9% приходилось на промышленное производство и 13,4% – на строительство. Опережающий рост производства товаров поддерживался развитой за годы реформ инфраструктурой рынка услуг. Растущие показатели деятельности сектора услуг тесно коррелируют с уровнем деловой активности и структурными изменениями в экономике. Доминирующее влияние на рынок услуг оказало ускорение темпов роста транспорта, связи, торговли, сферы коммерческой деятельности по обеспечению функционирования рынка и операций с недвижимостью.

В 2003 г. ускорение темпов выпуска базовых отраслей экономики до 7,3% против 3,5% в среднем за 2001–2002 гг. инициировалось восстановлением инвестиционного спроса. Динамичное увеличение объемов работ в строительстве в период с начала 2003 г. до II квартала 2004 г. поддерживалось ускорением выпуска промышленности за счет опережающего роста производства капитальных товаров и конструкционных материалов. С III квартала 2004 г. в экономике фиксировалось ослабление инвестиционной активности, которое сопровождалось замедлением темпов промышленного роста и работ в строительстве на фоне динамичного расширения масштабов внешнеэкономической деятельности. Лидирующие позиции в формировании структуры и динамики экономического роста со второй половины 2004 г. за-

няли торговля и сопряженные отрасли инфраструктуры рынка (транспорт, связь, информационное обслуживание, финансово-кредитные организации).

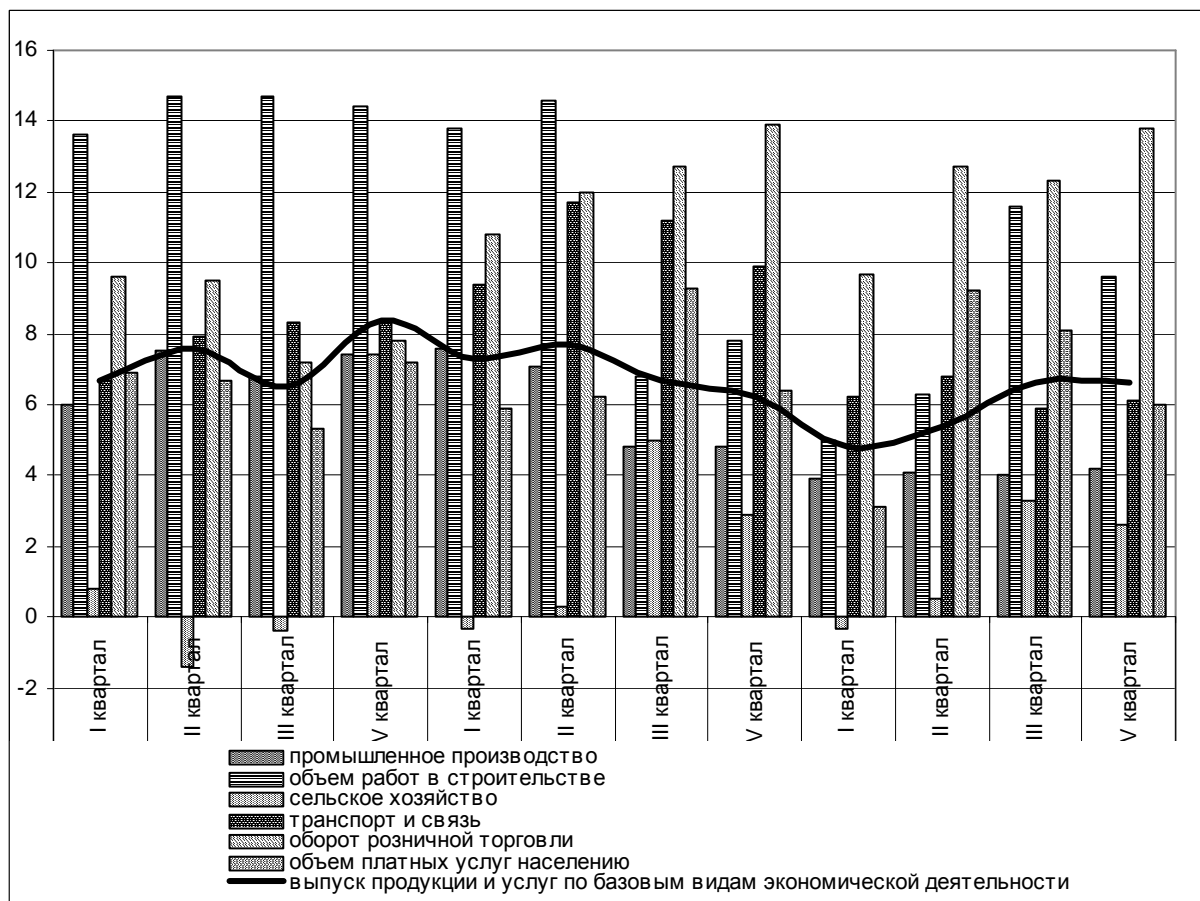
Устойчивое повышение доли торговли в структуре национальной экономики являлось феноменом российской экономики. Развитие торговли сопровождалось интенсивным развитием материально-технической базы отрасли и изменением структуры предоставляемых услуг. Повышение роли организованных форм торговли в структуре товарооборота инициировало интенсивный рост торговых площадей, складских помещений, сервисных услуг. Торговля предъявляла растущий спрос на оборудование, информационные услуги, услуги связи и транспорта. Доля торговли в произведенном ВВП в 2005 г. составила 20,7%, что соответствовало среднему показателю за последние 5 лет. Заметим при этом, что характерными для развития этой отрасли экономики явились динамичные структурные сдвиги. Благоприятные изменения спроса на мировом рынке обусловили опережающий рост и повышение удельного веса внешней торговли в структуре оборота торговли. Вместе с тем следует обратить внимание, что отличительной чертой российской экономики являлось почти двукратное превышение объемов оптовой торговли относительно оборота розничной торговли. С повышением деловой активности интенсивный рост оптовой торговли поддерживался за счет расширения спроса внутреннего рынка на материально-технические ресурсы.

Расширение объемов торговли внутри страны и на международном уровне сопровождалось ростом масштабов деятельности транспорта. Коммерческий грузооборот транспорта за 2005 г. увеличился на 2,6% при росте промышленного выпуска на 4,0%. Наибольший вклад в рост спроса на услуги транспорта внесли экспортоориентированные производства. Прирост транспортировки продуктов по трубопроводным магистралям составил 2,3% по сравнению с 2004 г. По темпам объемов перевозки основных видов грузов железнодорожным транспортом лидирующие позиции сохранялись за нефтью и нефтепродуктами, черными и цветными металлами, химическими и минеральными удобрениями и лесопродукцией.

При сохранении высокого уровня деловой активности изменение структуры предоставления услуг транспорта определялось общеэкономической ситуацией, а также решением практических проблем координации транспортной инфраструктуры. С ростом интенсивности перевозки грузов автомобильным транспортом повысилась доля инвестиционных расходов на развитие шоссейного хозяйства и автомобильный транспорт. Состояние транспортной системы России не является прямым барьером экономического роста, но ее неэффективность ведет к повышенным транспортным издержкам и потере доходов от транзитных перевозок.

Одной из проблем современной инфраструктуры экономики оставалось повышение требований к согласованному развитию различных видов услуг. Наиболее перспективным и быстро развивающимся видом деятельности оставалась связь. Объем услуг связи в 2005 г. увеличился на 15,7%. На долю новых операторов связи приходится почти 3/5 общего объема услуг связи и бо-

лее половины услуг связи, предоставляемых населению. Телефонная связь получила наибольшее распространение среди других видов электрической связи. Этот вид связи приносит 3/4 всех доходов, получаемых от услуг отрасли, в том числе 40% приходится на подвижную электросвязь. На 1 октября 2005 г. общее число абонентов сотовой связи составило около 110,3 млн и увеличилось по сравнению с началом года на 39,0 млн, или на 54,6% (рис. 10).



Источник: Росстат.

Рис. 10. Изменение темпов производства по видам экономической деятельности в 2003–2005 гг. (% к соответствующему периоду предыдущего года)

### Промышленность: темпы и структура производства

Объемы выпуска в промышленности на фоне сдержанной динамики спроса на капитальные товары и усиления воздействия импорта на внутреннем рынке характеризовались постепенным замедлением темпов роста и снижением вклада в экономический рост. Индекс промышленного роста в 2005 г. составил 104,0% против 108,3% в 2004 г. (табл. 5). Структурные сдвиги в промышленности в 2003–2005 гг. определялись опережающим разви-

ем обрабатывающих производств. Увеличение объемов продукции обрабатывающих производств в 2005 г. составило 5,7% при росте в добывающих производствах на уровне 1,1%.

При анализе тенденций развития добычи полезных ископаемых следует принимать во внимание влияние 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, нефтехимии и лесоперерабатывающих производствах. При сложившейся структуре основных фондов дальнейшее повышение загрузки мощностей сопровождалось повышением капиталоемкости производства и снижением эффективности использования трудовых и финансовых ресурсов. Это обуславливало существенное влияние динамики объемов выпуска отраслей экспортноориентированного комплекса на структуру промышленного производства и спроса на внутреннем рынке.

Заметим, что на динамику добывающих производств в 2005 г. наиболее существенное влияние оказало замедление темпов добычи топливно-энергетических ископаемых. Индекс производства в добыче топливно-энергетических ископаемых 2005 г. замедлился до 101,8% против 107,7% в предыдущем году, а металлических руд – до 96,8% против 108,5%. В условиях увеличения налоговой нагрузки в нефтяных компаниях наблюдалось ослабление мотивации к наращиванию объемов добычи и экспорта. Соответственно это привело к замедлению темпов добычи нефти до 102,2% и к снижению экспорта примерно на 2,0% по сравнению с 2004 г.

*Таблица 5*

**Индексы промышленного производства по видам экономической деятельности в 2002–2005 гг. (% к предыдущему году)**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Промышленность – всего	103,1	108,9	108,3	104,0
Добыча полезных ископаемых	106,8	108,7	106,8	101,3
добыча топливно-энергетических ископаемых	108,9	111,2	107,7	101,8
Обрабатывающие производства	101,1	110,3	110,5	105,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	104,8	103,3	101,3	101,2

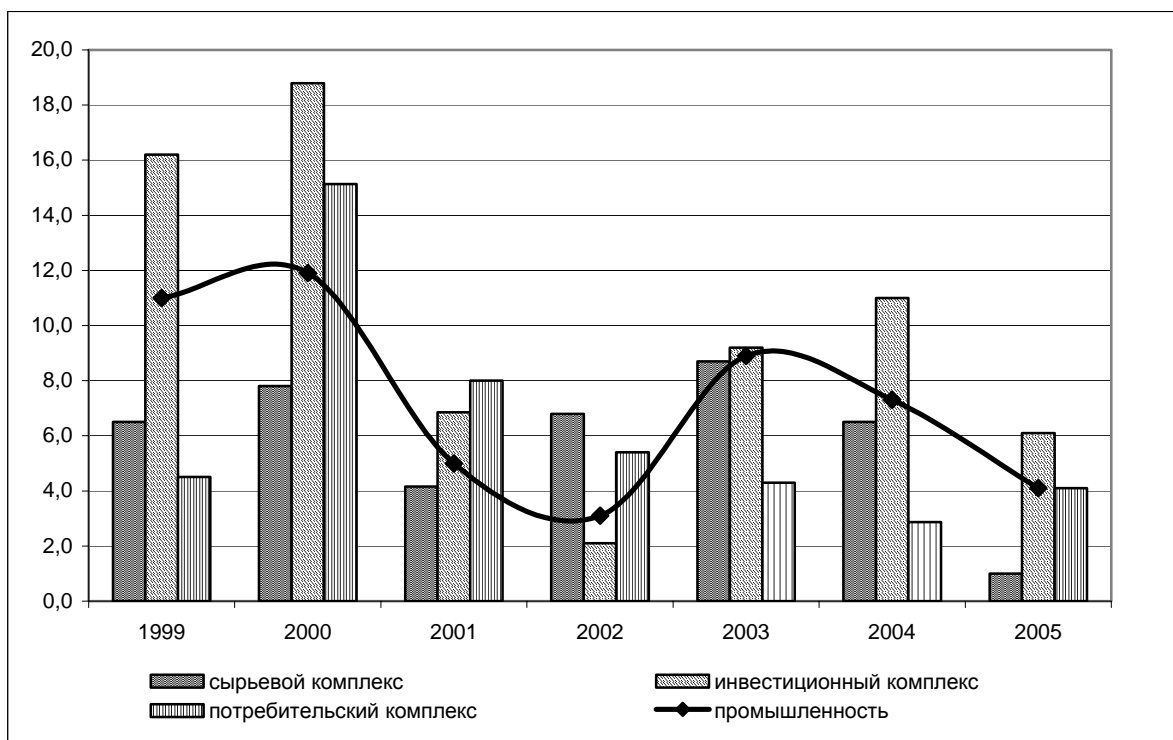
*Источник:* Росстат.

Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров.

Анализ динамики функционирования рынка капитальных товаров в структуре отраслей национальной экономики в последние годы указывает на довольно существенную зависимость уровня деловой активности и доходов экономики от внешнеэкономической деятельности. Положительная динамика

инвестиций в основной капитал фиксировалась с III квартала 1999 г. и поддерживалась расширением масштабов выпуска отечественных капитальных товаров, а также повышением роли импорта машин и оборудования в воспроизводственной структуре инвестиций. В условиях фронтального подъема производства отрасли экономики и промышленности стали предъявлять растущий спрос на отечественное и импортное оборудование в связи с активизацией процессов вовлечения в производство конкурентоспособных мощностей, а также их модернизацией и реконструкцией. Устойчивый рост экономики, обусловленный расширением спроса внешнего рынка, с одной стороны, и увеличением емкости внутреннего рынка – с другой, дал дополнительный импульс.

При среднегодовых темпах роста промышленности в 1999–2005 гг. на уровне 107,3%, инвестиционного комплекса – 108,6% и потребительского – 106,2% этот показатель для сырьевого комплекса составил 105,9%. Хотя соотношение темпов роста отраслей подвергалось довольно существенным колебаниям на протяжении анализируемого периода, в целом оно иллюстрирует постепенный поворот от роста ориентированного на эксплуатацию традиционных факторов природно-сырьевого потенциала к формированию системы ресурсов инвестиционного развития (рис. 11).



Источник: Росстат.

**Рис. 11 . Темпы прироста производства по комплексам в 1999–2005 гг. (% к предыдущему году)**



Одним из факторов, определивших структурные особенности экономического развития в 2004–2005 гг., являлся устойчивый опережающий рост цен производителей промышленных товаров относительно индекса потребительских цен. При инфляции на потребительском рынке в 2005 г. на уровне 110,9% прирост цен производителей промышленных товаров составил 13,3%.

Динамика цен существенно дифференцируется по добывающим и обрабатывающим производствам (табл. 6). При увеличении по сравнению с началом 2005 г. цен на товары добывающих производств на 31,0%, на производство и распределение воды и газа – на 12,6% и тарифов на грузовые перевозки – на 16,6% индекс цен производителей обрабатывающих производств составил 8,1%. В 2005 г. изменение ценовых пропорций в промышленности инициировалось интенсивным ростом цен на топливные товары. Ускорение роста цен на топливно-энергетические товары протекало на фоне изменения структуры цен на энергоресурсы. В 2005 г. индекс цен на нефть составил 140,9% против 166,2% в 2004 г., на газ – 118,6% против 211,5% и на электроэнергию 111,9% против 111,0%. В 2005 г. тариф на электроэнергию, отпущенную потребителям, превысил среднюю цену на газ в 2,8 раза, в то время как в 2004 г. это соотношение составляло 3,1 раза, а в 2003 г. – 5,8 раза. На сдержанную ценовую политику отечественных производителей товаров конечного спроса существенное влияние оказывало изменение конкурентной среды и усиление давления импорта на фоне укрепления рубля.

Таблица 6

**Индексы цен производителей по отдельным видам  
экономической деятельности в 1999–2005гг. (декабрь  
к декабрю предшествующего года, %)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Промышленность	170,7	131,9	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4
Добыча полезных ископаемых	225,2	149,1	104	125,8	101,8	164,7	131,0
Обрабатывающие производства	167,6	124,8	106,3	113,2	115,8	121,5	108,1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	117,7	141,6	127,4	126	114,5	112,5	112,6
Тарифы на грузовые перевозки	118,2	151,5	138,6	118,3	123,5	109,3	116,6

Источник: Росстат.

Существенное повышение рентабельности добывающих производств обусловлено благоприятным сочетанием факторов конъюнктуры цен на мировом рынке топливных и природно-сырьевых ресурсов. Кроме того, при сложившемся соотношении внутренних и мировых цен в прибыль переходит и значительная часть дохода, образовавшегося за счет увеличения рублевой стоимости продукции, продаваемой за валюту. В этом же направлении на внутреннем рынке действовала и тенденция опережающего роста цен на до-

бычу полезных ископаемых по сравнению с динамикой цен на товары обрабатывающих производств. В результате существенно повысилась доля экспортоориентированных производств в совокупной прибыли экономики.

Рост доходов экспортного сектора оказал наиболее существенное влияние на сопряженные отрасли инфраструктуры (транспорт, связь, торговлю) и практически не затронул отрасли, преимущественно ориентированные на внутренний рынок. В обрабатывающих производствах, ориентированных на внутренний рынок, ситуация складывалась менее благоприятно. При высоком уровне материальных затрат повышение уровня цен на сырьевые товары выступило фактором, сдерживающим темпы роста прибыли, и привело к снижению рентабельности продукции.

### Основные тенденции производства капитальных товаров

Сдержанная динамика выпуска капитальных товаров относительно темпов промышленного роста за последние 7 лет была зафиксирована только в 2002 г., когда прирост производства инвестиционных отраслей опустился до минимального уровня и составил 2,1% против 6,9% в 2001 г. и 18,8% в 2000 г. Однако уже в 2003 г. ситуация кардинально изменилась. Как и в 2000–2001 гг., на ускорение темпов роста производства и доходов экспортоориентированного сектора инвестиционный комплекс откликнулся интенсивным наращиванием производства капитальных товаров. Объемы производства в машиностроении в 2003 г. повысились на 9,2% против 1,9% в 2002 г., а в промышленности строительных материалов – на 6,4% против 3,0%. Дополнительным фактором роста машиностроения явилось улучшение условий торговли высокотехнологичной продукцией отечественного производства на внешних рынках. В 2004 г. прирост производства в инвестиционном комплексе составил 11,0% – на 1,8 п.п. превысил уровень предыдущего года. По темпам роста производства машиностроение сохранило лидирующие позиции в промышленности. Вместе с тем следует отметить, что выпуск продукции по отдельным отраслям машиностроения подвержен довольно существенным колебаниям.

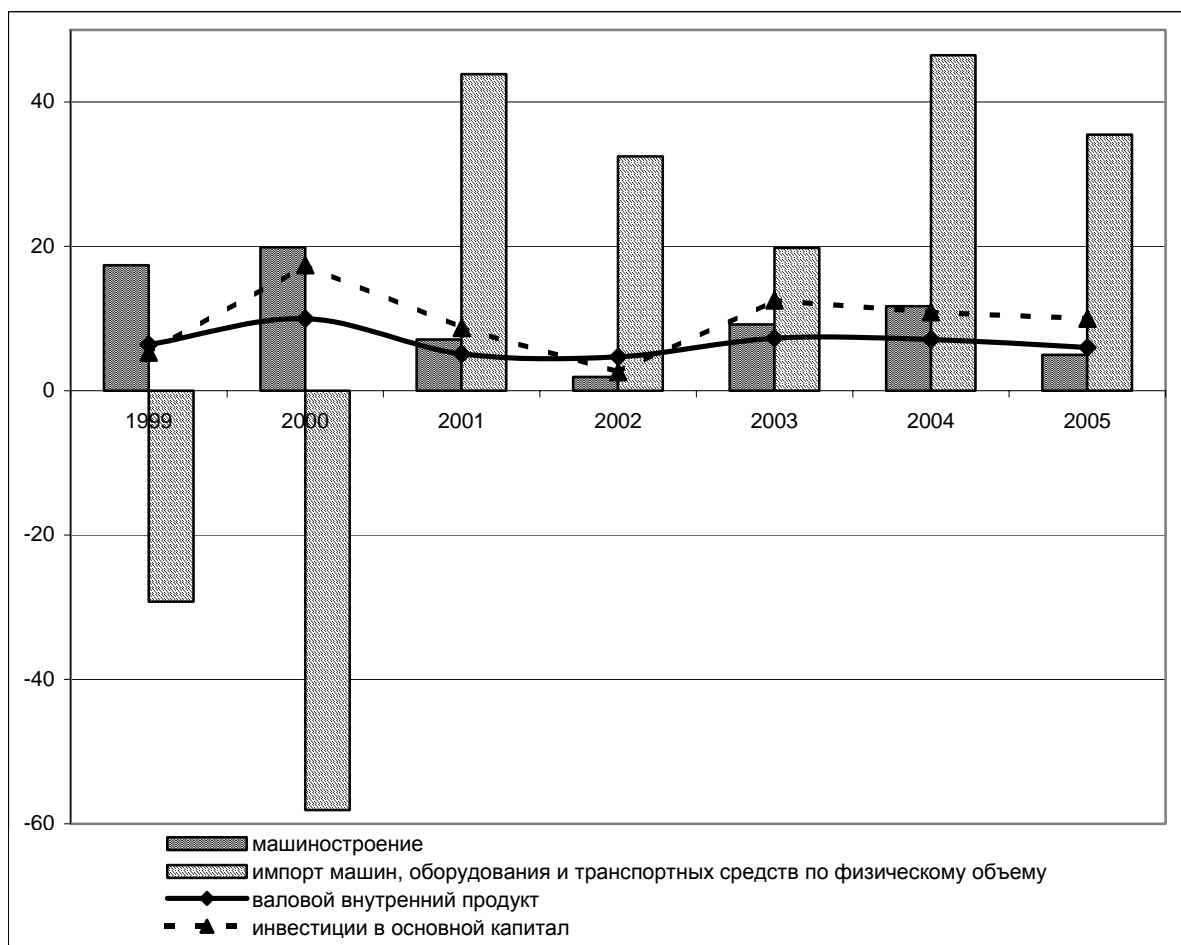
В 2005 г. прирост производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования составил 20,7%, транспортных средств и оборудования – 6,0% при стабилизации выпуска машин и оборудования. Динамика выпуска машин и оборудования поддерживалась главным образом за счет расширения спроса на продукцию подъемно-транспортного, железнодорожного, энергетического, сельскохозяйственного машиностроения, приборостроения, средств связи. Кроме того, на протяжении последних лет сохранялось устойчивое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса. Среди факторов, позитивно влияющих на динамику производства, можно выделить увеличение выпуска товаров по лицензиям иностранных фирм с использованием импортных комплектующих. Опережающий рост выпуска продукции на предприятиях с участием иностранного капитала изменяет условия конкуренции. В автомобилестроении, в частности, одной из причин сужения выпуска российских легковых автомоби-

лей и переориентации спроса на продукцию иностранных производителей при динамичном росте доходов населения явились более гибкая ценовая и сбытовая политика дилеров иностранных компаний.

К негативным факторам, влияющим на динамику машиностроения в 1999–2005 гг., можно отнести спорадические явления кризиса перепроизводства в автомобилестроении, а также неустойчивость инвестиционного спроса топливной промышленности на отечественные виды техники на фоне растущих доходов от экспорта и расширения масштабов импорта машин и оборудования.

Анализ особенностей формирования рынка капитальных товаров имеет принципиальное значение, поскольку доминирующее влияние на структурные сдвиги ВВП в последние годы оказывал опережающий рост инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой конечного потребления. Существенное влияние на динамику и характер развития машиностроения продолжали оказывать 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. В 2005 г. прирост импорта машин и оборудования, по предварительным данным, составил 38,5% (рис. 12).

Состояние инвестиционного машиностроения является основным технологическим фактором, ограничивающим возможности решения насущных проблем реконструкции и модернизации производства на новой технической основе. Сохранение длительной тенденции к спаду производства в станкостроительной промышленности и низких темпов обновления основного капитала собственно в самом машиностроении обуславливает обслуживание инвестиционного процесса на базе традиционных стандартных технологий. Хотя за 1999–2005 гг. прирост инвестиций в машиностроение составил примерно 42,8% к уровню 1998 г., это не оказало существенного влияния на технико-экономические характеристики основного капитала отрасли и промышленности в целом. При средней норме обновления основных фондов в отрасли в последние 3 года на уровне 0,9% и в промышленности на уровне 1,8%, в структуре парка машин и оборудования фиксируется снижение доли оборудования в возрасте до 10 лет. Особенностью отрасли является и высокая интенсивность движения работников. За 1998–2005 гг. численность промышленно-производственного персонала сократилась почти на 8,9%, в отрасли катастрофически не хватает квалифицированных кадров.



Источник: Росстат.

**Рис. 12.** Изменение темпов роста машиностроения и импорта машин и оборудования в 1999–2005 гг. (% к предыдущему году)

### Динамика выпуска потребительских товаров

Комплекс отраслей, производящих потребительские товары, 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. Индекс роста потребительского комплекса в 2005 г. составил 4,3% против 2,9% в 2004 г. (минимальный за последние 7 лет уровень). На структуру производства потребительских товаров наиболее существенное влияние оказала фиксируемая с 2002 г. тенденция к спаду производства в текстильном и швейном производстве примерно на 3% ежегодно. В 2005 г. в потребительском комплексе сохранилась длительно действующая тенденция к свертыванию инвестиционной деятельности.

Текстильное и швейное производство входит в группу обрабатывающих производств, характеризующихся критическими показателями износа основ-

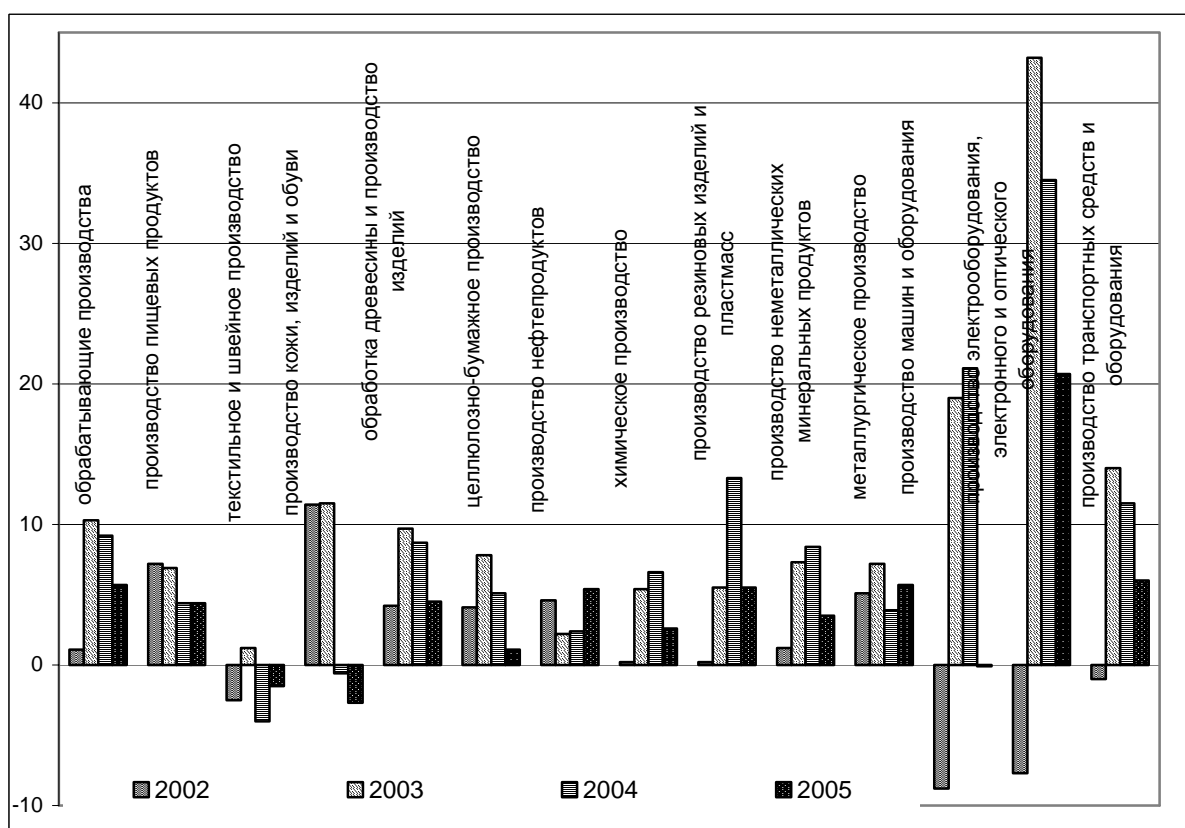
ных фондов. Коэффициент выбытия основных фондов за ветхостью износа более чем в 4 раза превышает показатель обновления фондов. В текстильном и швейном производстве происходит абсолютное уменьшение объема основного капитала. Кризис производства привел к резкому сокращению спроса на рабочую силу. За последние 3 года среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в легкой промышленности сократилась более чем на 12%. Низкую привлекательность отрасли определяет и сложившийся уровень вознаграждения за труд. Заработная плата в отрасли составила примерно 40–45% среднего уровня в целом по промышленности. Несоответствие материально-технической базы и квалификации труда рыночным критериям, с одной стороны, определили снижение конкурентоспособности отечественных товаров легкой промышленности относительно импорта, а с другой – при сложившемся соотношении курса валют привели к расширению ниш для иностранных товаров. С III квартала 1999 г. усилились тенденции к вытеснению отечественных товаров.

К условиям, ослабляющим отрицательное влияние темпов производства текстильных, швейных товаров, обуви на формирование ресурсов рынка непродовольственных товаров отечественного производства, относится ускорение темпов выпуска бытовых приборов, предметов обустройства жилищ. Динамика выпуска мебели и строительных материалов корреспондирует с интенсивным ростом жилищного строительства и высокой деловой активностью на рынке недвижимости. Существенное влияние на характер функционирования этих производств и повышение их конкурентоспособности оказало внедрение новых технологий, а также увеличение масштабов выпуска продукции сборочных производств на основе импортных комплектующих.

Динамика производства пищевых продуктов в 1999–2005 гг. характеризовалась постепенным замедлением темпов роста. Сохранение позиций пищевой промышленности на российском рынке поддерживалось интенсивным потоком инвестиций в основной капитал и созданием новых рабочих мест. Инвестиции в основной капитал в пищевую промышленность за 2001–2003 гг. повысились почти на треть. При повышении коэффициента обновления машин и оборудования до 4,2% в 2004 г. против 2,4% в 1998 г. степень износа фондов снизилась за этот период более чем на 10 п.п. и составила 35,7%. Однако созданный потенциал оказался недостаточным для поддержания устойчивой тенденции роста производства, производительности труда и эффективности. Прирост производства в пищевой промышленности в 2005 г. составил 4,4% против 5,1% в 2003 г. и 6,5% в 2002 г., а удельный вес в структуре промышленности – соответственно до 13,2% против 14,2%. Фиксировалось также замедление темпов развития пищевых производств относительно динамики розничного товарооборота. В 2005 г. на фоне усиления инвестиционной поддержки доля инвестиций в пищевые производства повысилась на 0,8 п.п. при сохранении темпов роста производства пищевых производств на уровне 4,4%.

### Выпуск товаров промежуточного спроса

Динамика производств, формирующих рынок товаров промежуточного спроса, с 2002 г. находилась в области положительных значений. Характер функционирования металлургического, химического, деревообрабатывающего производства определялся уровнем внешнего и внутреннего спроса. Например, в 2005 г. по сравнению с 2004 г. ускорение темпов в производстве кокса и нефтепродуктов составило 3,0 п.п., в металлургическом производстве – 1,8 п.п., замедление темпов в обработке древесины и производстве готовых изделий из дерева на 4,3 п.п., в производстве резиновых изделий и пластмасс – на 8,0 п.п. и в химическом производстве – на 4 п.п. (рис. 13).



Источник: Росстат.

Рис. 13. Изменение темпов производства по основным видам деятельности обрабатывающих производств в 2002–2005 гг. (% к предыдущему году)

### Металлургия

Рынок продукции металлургии является высококонкурентным и отличается цикличностью спроса и более динамичной изменчивостью цен и доходов по сравнению с другими отраслями промышленности. Высокая цикличность производства в известной степени объясняется тем обстоятельством, что спрос на металлопродукцию зависит не только от общеэкономической ситуа-

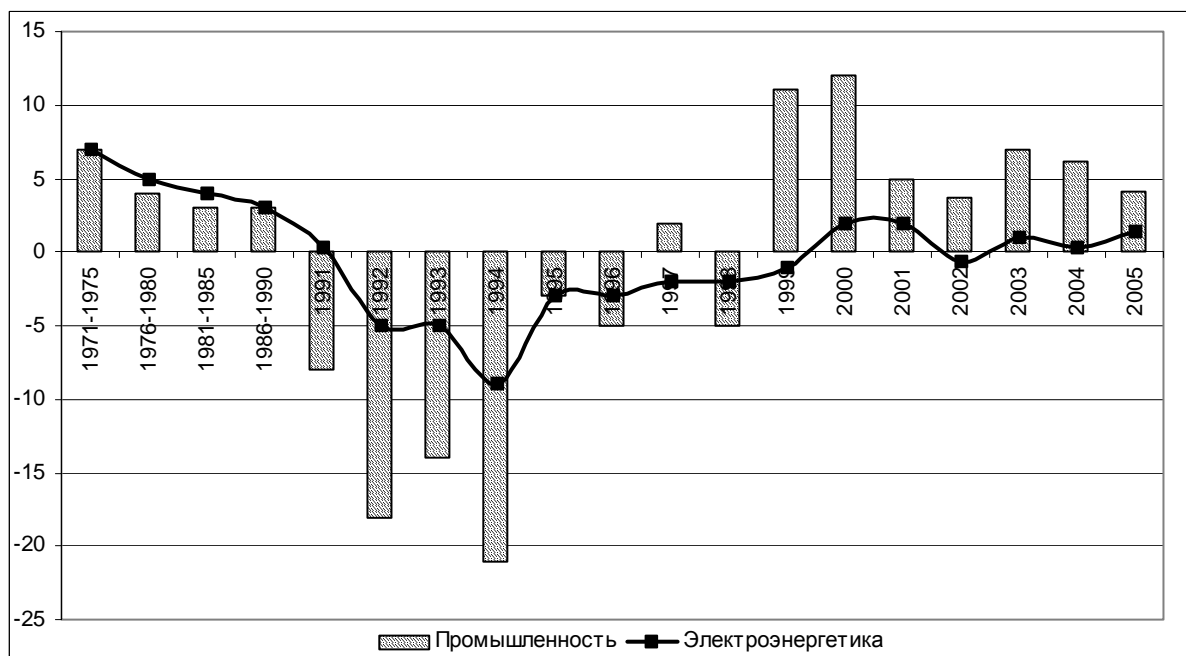
ции, но и от состояния, развития и спроса со стороны основных отраслей – потребителей конструкционных материалов, в частности, машиностроения и строительства. Серьезной проблемой функционирования металлургического комплекса являлась традиционно сложившаяся структура территориального размещения предприятий, которая приводит к диспропорциям в снабжении сырьем и материалами, что сопряжено с дополнительными транспортными расходами.

По технологическому уровню металлургия России уступает развитым странам. Сложившаяся структура производственных мощностей не позволяет повысить глубину передела, решить проблемы снижения удельных расходов материальных и топливно-энергетических ресурсов и повышения производительности труда. Кроме того, в силу особенностей спроса на продукцию в металлургическом комплексе наблюдается избыточность производственных мощностей практически по всем основным товарным группам. Негативное влияние этого фактора усугублялось высоким уровнем постоянных затрат на содержание производственного аппарата, а также дополнительными расходами на заработную плату. В условиях сложившегося внутреннего платежеспособного спроса усиление экспортной ориентации оказывалось для многих компаний важнейшим источником денежных поступлений. Однако при этом возрастали риски, обусловленные изменением конъюнктуры мировых рынков и антидемпинговыми мерами со стороны стран-импортеров.

Специфические особенности отрасли в последние 2 года определялись динамичным ростом инвестиций в основной капитал. Доля инвестиций в основной капитал металлургического производства в 2005 г. повысилась на 2,1 п.п. по сравнению с предшествующим годом и составила 5,4%. Ускорение темпов обновления производства и активизация вывода из эксплуатации устаревшего оборудования хотя и привели к некоторому замедлению темпов производства относительно 2003 г., однако предопределили 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. В 2005 г. прирост выпуска металлургического производства и готовых металлических изделий составил 5,7% против 3,9% в 2004 г. На динамику развития металлургии существенное влияние оказало расширение внутреннего спроса на металлопродукцию со стороны машиностроения и строительства. Особенностью развития 2005 г. стал опережающий рост производства готовых металлических изделий (122,5%) по сравнению с металлургическим производством (102,2%).

### Электроэнергетика

Структурные характеристики российской экономики, сформировавшиеся в ретроспективе, обладают высокой инерционностью и накладывают определенный отпечаток на формирование взаимосвязей электроэнергетики в системе отраслей современного национального хозяйства (рис. 14). Спад производства в электроэнергетике был менее глубоким по сравнению с другими отраслями промышленности и экономики. По сравнению с дореформенным уровнем потребление электроэнергии снизилось на 14,0%. Анализ функционирования российской экономики за последнее десятилетие показывает, что по мере снижения темпов спада усиливалось влияние энергетической составляющей в системе факторов, влияющих на динамику ВВП. В экономике России на долю электроэнергетики в 2005 г. приходилось 2,7% ВВП, 5,2% инвестиций в основной капитал, 1,4% занятых в экономике.



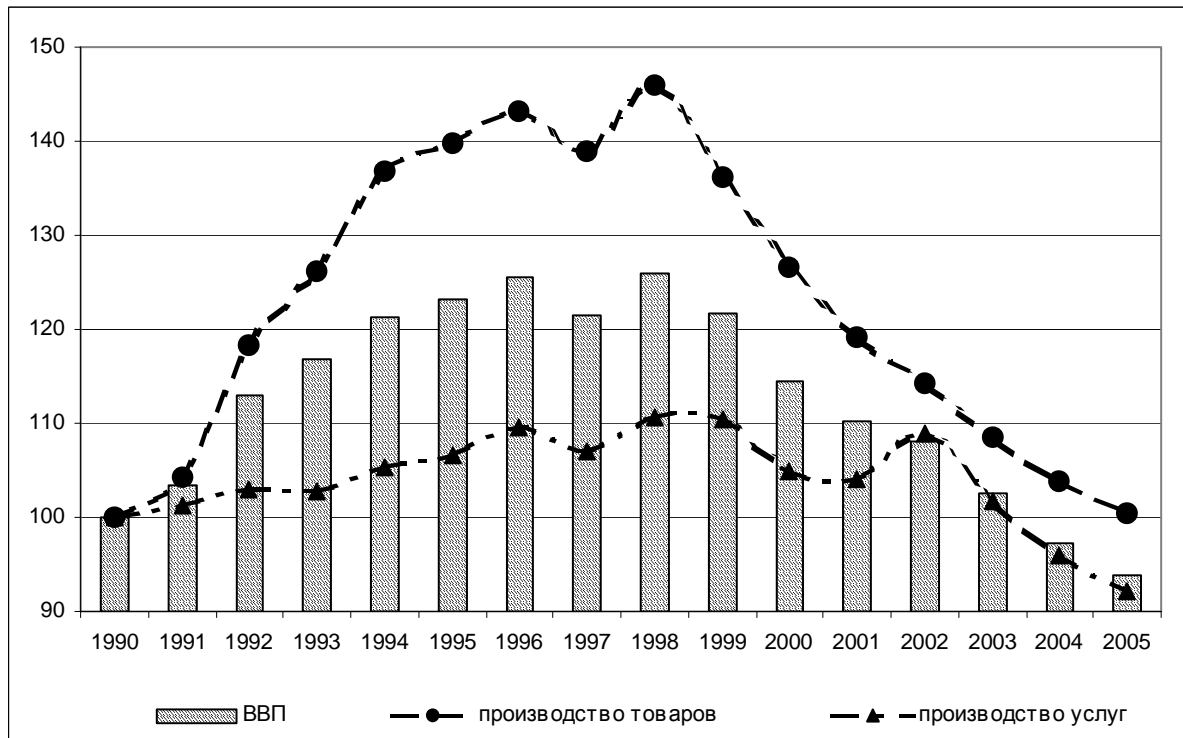
Источник: Росстат.

Рис. 14. Изменение темпов роста промышленности и электроэнергетики за 1971–2005 гг. (% к предыдущему периоду)

Колебания спроса на электроэнергию на протяжении последнего десятилетия тесно коррелируют с трансформационными сдвигами в национальной экономике. По мере преодоления кризисных явлений и оживления хозяйственной деятельности восстанавливалась тенденция к расширению спроса на электроэнергию. Сравнительный анализ динамики развития российской экономики показывает, что при сокращении производства ВВП за 1992–1998 гг. на 40% и продукции промышленности почти на 50% объем производства электроэнергии снизился на 18%. В результате это привело к повышению электроемкости ВВП и промышленности более чем на 40%. Для периода



последевальвационного роста 2000–2005 гг. характерным явилось формирование устойчивой тенденции к снижению электроемкости: прирост производства электроэнергии составил 10,3% при увеличении ВВП на 48,0% и промышленного производства на 46,7% (рис. 15).



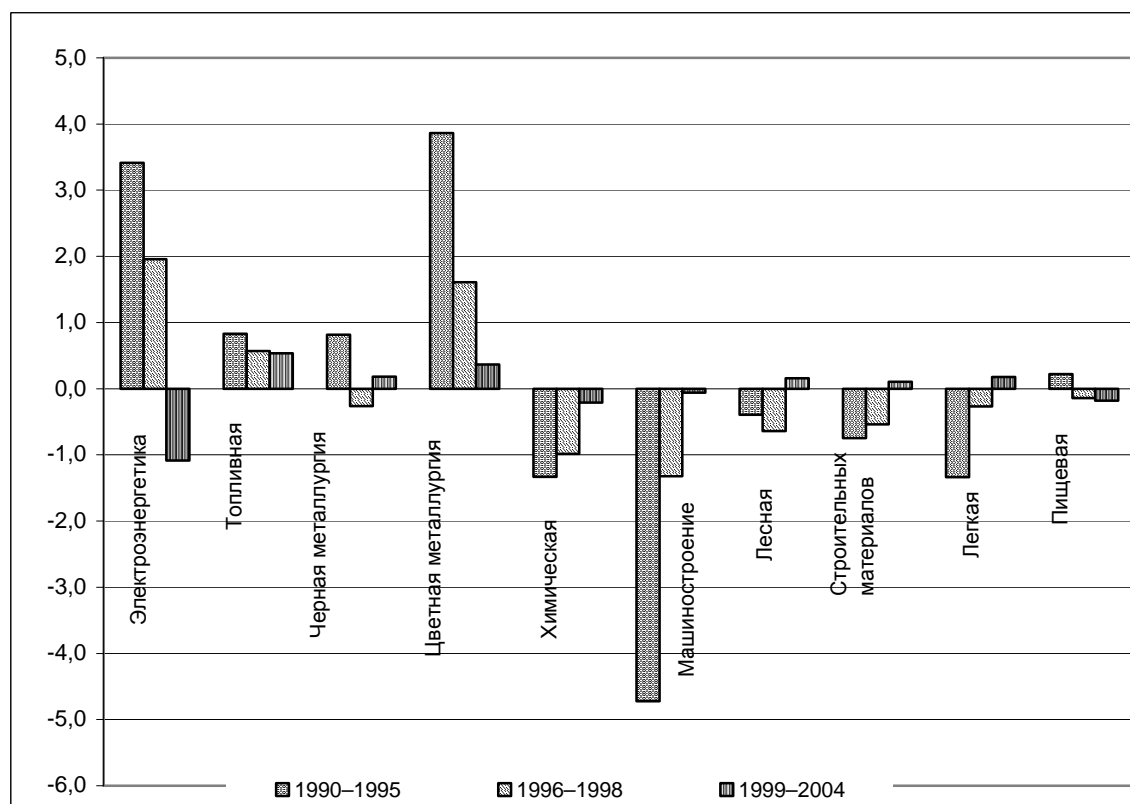
Источник: Росстат.

Рис. 15. Электроемкость ВВП в 1990–2005 гг. (1990 г. = 100)

Изменение уровня электроемкости национальной экономики определялось действием двух противоположно направленных тенденций. С одной стороны, повышение доли менее электроемкого сектора услуг в структуре ВВП способствовало сокращению электроемкости, а с другой – отсутствие кардинальных технико-технологических сдвигов в секторе производства товаров провоцировало рост электропотребления. Если в 1990 г. на долю отраслей, оказывающих услуги, приходилось примерно 1/4 потребляемой в экономике электроэнергии, то в 2005 г. их удельный вес повысился до 40%. 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. Кроме того, существенное влияние на динамику электроемкости сектора услуг оказал и растущий потребительский спрос на электроэнергию, обусловленный повышением спроса на бытовую электротехнику, а также интенсивное строительство нового современного жилья. Изменения технологий предоставления услуг на основе

повышения уровня электровооруженности труда занятых в секторе услуг стали факторами, определившими повышение эффективности использования сформированного за годы реформ потенциала.

В производстве товаров динамика удельной электроемкости обусловлена особенностями структуры производства. В целом по России на долю промышленности приходится более половины произведенной электроэнергии и 85% потребления электроэнергии в секторе производства товаров. Динамика электроемкости промышленного производства обусловлена, с одной стороны, повышением доли электро-, энергоемких производств в топливном, металлургическом и химико-лесном производствах, а с другой – является отражением низкой эффективности использования ресурсов и реструктуризации производства. Анализ структуры потребления электроэнергии по отраслям промышленности показывает, что 36,6% потребляемой энергии приходится на долю металлургических производств и 33,0% – на топливно-энергетический комплекс. Соответственно, динамика и эффективность использования электроэнергии в этих двух комплексах оказывают доминирующее воздействие на уровень электроемкости промышленности в целом (рис. 16).



Источник: Росстат.

Рис. 16. Изменение структуры потребления электроэнергии по отраслям промышленности в 1990–2004 гг. (% за соответствующий период)

Сравнительный анализ характеристик воспроизводства основного капитала, уровня использования производственных мощностей и структуры потребления электроэнергии по отраслям промышленности показывает, что характерным для последнего десятилетия является постепенное снижение удельных норм расхода электроэнергии на производство продукции (табл. 7).

*Таблица 7*

**Удельный расход электроэнергии на производство отдельных видов продукции и работ (кВт-ч на 1 т)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Добыча нефти, включая газовый конденсат	100,2	98,6	102,1	96,0	94,8	97,4
Добыча угля	30,0	26,8	25,4	26,4	22,7	
Переработка нефти, включая газовый конденсат	47,5	49,9	50,2	48,4	47,43	46,8
Электросталь	750,2	714,1	711,3	690,3	671,9	640,8
Готовый прокат черных металлов	154,5	151,7	150,4	148,9	150,1	144,6
Синтетический каучук	3067	2971	3193	3118	2865	2749

*Источник:* Росстат.

Однако в самой электроэнергетике при высокой степени износа оборудования и устаревших технологиях фиксируется 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 сложившихся 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 фактором, ограничивающим возможности дальнейшего роста производства.

Невозможность своевременной замены элементов основного капитала приводит к продлению 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. увеличился 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 оборудование. 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. Это стало прямым ограничением для 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.

Политика энергосбережения включает проблемы ценового и тарифного регулирования, изменения методов исчисления амортизации по энергосберегающему оборудованию, пересмотра действующих норм, правил и регламентов в направлении ужесточения требований к энергосбережению; установления стандартов энергопотребления и энергопотерь и обязательную сертификацию электропотребляющих приборов и оборудования массового использования. Во многих странах широкое распространение получили программы управления спросом на электроэнергию. Такие программы предполагают непосредственное участие энергетических компаний в стимулировании энергосбережения и регулирования режимов энергопотребления. Программы включают управление режимами оборудования потребителей и помощь по усовершенствованию технологических процессов с большим потреблением электроэнергии и по модернизации и замене оборудования у потребителей, использование льготных и стимулирующих тарифов.

### **Нефтегазовый сектор**

Нефтегазовый комплекс является базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и активного торгового баланса страны. Определяющее влияние на положение нефтегазового сектора российской экономики в 2005 г. оказывала це-

новая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку почти 75% производимой в стране нефти экспортируется в сыром или переработанном виде, уровень мировых цен на нефть фактически является основным фактором, определяющим доходы и финансовое положение российской нефтяной промышленности.

Мировые цены на нефть в 2005 г. находились на чрезвычайно высоком уровне, превышающем 50 долл./барр. Во втором полугодии 2005 г. цены на нефть достигли исторического максимума в номинальном выражении. Цена нефти сорта «Брент» в 2005 г. на 87,5% превышала средний уровень предыдущих пяти лет. Основными причинами такой ситуации явились высокие темпы роста мировой экономики, в частности, экономики США и Китая, и низкий уровень свободных производственных мощностей для добычи нефти, не позволивший быстро увеличить добычу для удовлетворения растущего спроса на нефть. ОПЕК фактически отказалась от поддержания мировых цен на нефть в границах ранее установленного данной организацией целевого ценового диапазона 22–28 долл./барр. и осуществляла политику умеренного увеличения добычи нефти в рамках располагаемых производственных мощностей. На мартовской (2005 г.) конференции ОПЕК было объявлено об увеличении добычи нефти странами – членами организации на 500 тыс. барр. в сутки, а с 1 июля 2005 г. суммарная квота добычи стран – членов ОПЕК была увеличена еще на 500 тыс. барр. в сутки, до 28,0 млн барр. в сутки. Данные меры не оказали, однако, никакого видимого влияния на динамику нефтяных цен. На сентябрьской (2005 г.) конференции ОПЕК страны – члены организации объявили о намерении задействовать свободные мощности по добыче нефти в размере 2 млн барр. в сутки, если в этом будет необходимость, в течение трех месяцев, начиная с 1 октября 2005 г. На практике, однако, только Саудовская Аравия имела достаточно значительные свободные производственные мощности, а ограниченный спрос на тяжелую сернистую нефть в определенной степени препятствовал увеличению добычи нефти странами ОПЕК.

За пределами ОПЕК существенное влияние на динамику производства нефти оказало снижение темпов роста добычи нефти в России и падение производства в регионе Мексиканского залива в результате прошедших ураганов. Сохранялась напряженность в секторах грузовых перевозок и переработки, обусловленная ограниченностью имеющихся здесь мощностей, что поддерживало высокую стоимость транспортировки и переработки нефти. Геополитические риски, такие как нестабильность в Ираке и возможные проблемы в Нигерии и Венесуэле, сохраняли уровень неопределенности на мировом нефтяном рынке высоким.

Как результат, цена нефти сорта «Брент» в 2005 г. составила в среднем 54,4 долл./барр., а цена российской нефти «Юралс» – 50,8 долл./барр. Средняя цена корзины нефти ОПЕК на протяжении всего года значительно превышала верхнюю границу установленного данной организацией целевого ценового диапазона и в среднем в 2005 г. составила 50,6 долл./барр. Средняя

цена российской нефти «Юралс» на мировом (европейском) рынке в 2005 г. была на 47,3% выше уровня предыдущего года (см. табл. 8).

Таблица 8

**Мировые цены на нефть в 2000–2005 гг., долл./барр.**

	Цена нефти Brent, Великобритания	Цена нефти Urals, Россия	Цена корзины неф- ти стран – членов ОПЕК
2000 г.	28,50	26,63	27,60
2001 г.	24,44	22,97	23,12
2002 г.	25,02	23,73	24,34
2003 г.	28,83	27,04	28,13
2004 г.	38,21	34,45	36,05
2005 г., I кв.	47,50	43,10	43,66
2005 г., II кв.	51,59	48,44	49,54
2005 г., III кв.	61,54	57,34	56,28
2005 г., IV кв.	56,90	54,10	52,86
2005 г.	54,38	50,75	50,64

Источник: OECD International Energy Agency, ОПЕК.

Таблица 9

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа  
в 2000–2005 гг., в % к предыдущему году**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9	102,2
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6	106,2
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8	104,8
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7	108,5
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8	105,8
Газ естественный	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6	100,5

Источник: Росстат.

Развитие нефтегазового сектора экономики России в 2005 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти, нефтепродуктов и природного газа, сложившейся в 2000–2004 гг. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 2005 г. превысила уровень 1991 г. и достигла 470 млн т. В то же время темпы роста добычи нефти в 2005 г. резко упали. Прирост объема добычи нефти, включая газовый конденсат, в 2005 г. по сравнению с предыдущим годом составил лишь 2,2%, тогда как в 2002–2004 гг. прирост добычи достигал 8,9–11% в год. Если рассматривать динамику добычи нефти в России на протяжении более длительного периода времени, можно отметить, что уровень добычи нефти в 2005 г. был на 17,5% ниже предкризисного максимума, достигнутого в 1987 г., когда добыча нефти составила 569,4 млн т, и на 56% выше минимального уровня 1996 г., когда добыча упала до 301,3 млн т. Объем первичной переработки нефти в 2005 г. увеличился на 6,2%, а глубина переработки нефти составила 71,5%, что примерно соответствовало уровню предыдущего года (71,4%). Заметно снизилась инвестиционная активность:

ввод в действие новых нефтяных скважин в 2005 г. сократился на 28% по сравнению с предыдущим годом. Продолжался, хотя и достаточно медленно, начавшийся в 2002 г. рост добычи природного газа, составивший в 2005 г. 0,5% (см. табл. 9).

Наибольшие объемы нефти в 2005 г. были произведены нефтяными компаниями «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР, «Роснефть» и «Сургутнефтегаз». Основная часть добычи «Роснефти» была обеспечена «Юганскнефтегазом», выделенным из состава «ЮКОСа» и присоединенным к «Роснефти» в конце 2004 г. На предприятиях «ЮКОСа» произошло резкое сокращение добычи. В 2005 г. добыча нефти «ЮКОСом» (без «Юганскнефтегаза») снизилась на 24,5% по сравнению с предыдущим годом, а доля компании на российском нефтяном рынке упала до 5,1%. В то же время в 2005 г. на нефтяном рынке резко возросла доля «Газпрома» в результате приобретения последним нефтяной компании «Сибнефть». Его удельный вес в общероссийской добыче нефти повысился с 2,6% в 2004 г. до 9,7% в 2005 г. В результате доля государственных компаний («Роснефти» и «Газпрома», включая «Сибнефть») на российском нефтяном рынке в 2005 г. повысилась до 25,6%. Операторами соглашений о разделе продукции в 2005 г. было добыто 0,6% российской нефти. На долю прочих производителей, к которым относятся около 150 мелких нефтедобывающих организаций, приходится лишь 4,3% добычи нефти в стране (табл. 10).

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром», доля которого в общероссийской добыче в 2005 г. составила 85,4%. В то же время росла добыча газа в нефтяных компаниях. Доля нефтяных компаний в добыче газа остается, однако, достаточно низкой. Наибольшие объемы газа среди нефтяных компаний добывают «Сургутнефтегаз», «Роснефть» и ТНК-ВР.

Таблица 10

**Структура производства нефти и газа в 2005 г. \***

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча газа, млрд куб. м	Доля в общей добыче, %
1	2	3	4	5
Россия, всего	470,0	100,0	640,6	100,0
«ЛУКОЙЛ»	88,3	18,8	5,7	0,9
ТНК-ВР Холдинг	75,3	16,0	8,7	1,4
В том числе:				
Тюменская НК	54,0	11,5	6,5	1,0
«СИДАНКО»	21,3	4,5	2,3	0,4
«Роснефть»	74,4	15,8	13,0	2,0
«Сургутнефтегаз»	63,9	13,6	14,4	2,2
«Газпром»+ «Сибнефть»	45,8	9,7	549,2	85,7
В том числе:				
«Газпром»	12,8	2,7	547,2	85,4
«Сибнефть»	33,0	7,0	2,0	0,3
«Татнефть»	25,3	5,4	0,7	0,1
«Славнефть»	24,2	5,1	1,0	0,2
«ЮКОС»	23,9	5,1	2,0	0,3

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году**

тенденции и перспективы

1	2	3	4	5
«РуссНефть»	13,9	3,0	1,1	0,2
«Башнефть»	11,9	2,5	0,4	0,1
Прочие производи- тели	23,1	4,9	44,4	6,9
<b>Справочно:</b> Госкомпании, всего:				
«Роснефть»+ «Газ- пром»+	120,2	25,6	562,2	87,8
+ «Сибнефть»				
В том числе:				
«Юганскнефтегаз»	51,2	10,9	1,4	0,2

\* По организационной структуре сектора на 31.12.2005 г.

Источник: Минпромэнерго России, расчеты авторов.

В 2005 г. наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке, обусловленный в значительной степени ростом мировых цен. Цены производителей на нефть, автобензин, дизельное топливо и топочный мазут в 2005 г. достигли максимальных значений за весь пореформенный период. В октябре 2005 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 201 долл. за тонну, а средняя цена на автомобильный бензин – 386,6 долл. за тонну, что является максимальным уровнем цен на нефть и автобензин за весь пореформенный период (табл. 11). В сентябре 2005 г. под влиянием правительства ведущие нефтяные компании взяли на себя обязательство стабилизировать цены реализации автобензина на внутреннем рынке. В результате в октябре–декабре 2005 г. потребительские цены на бензин стабилизировались.

Продолжался также рост внутренних цен на природный газ. Цены производителей на газ в 2005 г. заметно превысили преддевальвационный уровень и в декабре составили 11,5 долл. за 1 тыс. куб. м. Средняя цена приобретения газа в промышленности, включающая в себя как стоимость производства газа, так и затраты на его транспортировку и торгово-сбытовую надбавку, в декабре 2005 г. достигла 49,9 долл. за 1 тыс. куб. м.

Таблица 11

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ  
в долларовом выражении в 2000–2005 гг.  
(средние цены производителей, долл./т)**

	Нефть	Автомобильный бензин	Дизельное топливо	Топочный мазут	Газ, долл./тыс. куб. м
1	2	3	4	5	6
2000 г., декабрь	54,9	199,3	185,0	79,7	3,1
2001 г., декабрь	49,9	151,5	158,5	47,1	4,8
2002 г., декабрь	60,7	168,8	153,8	66,1	5,9
2003 г., декабрь	70,1	236,9	214,3	66,0	4,4



1	2	3	4	5	6
2004 г., декабрь	123,5	333,1	364,3	69,4	10,5
2005 г., март	120,7	287,2	347,5	75,4	12,1
2005 г., июнь	150,4	316,4	347,4	117,8	11,9
2005 г., сентябрь	194,9	379,1	439,9	168,5	12,3
2005 г., октябрь	201,0	386,6	455,6	178,1	13,1
2005 г., ноябрь	190,4	362,2	437,2	161,3	11,4
2005 г., декабрь	167,2	318,2	417,0	142,7	11,5

*Источник:* рассчитано по данным Росстата.

Экспорт нефти в натуральном выражении в январе–ноябре 2005 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года снизился на 1,9%, а экспорт нефтепродуктов – увеличился на 16,4% (табл. 12). Доля экспорта в товарных ресурсах топочного мазута в январе–ноябре составила 69%, дизельного топлива – 56,9%, автомобильного бензина – 18,6% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%, в 2004 г. – 14%). В отличие от нескольких предыдущих лет, характеризовавшихся заметным ростом импорта нефтепродуктов, в 2005 г. наблюдалось его сокращение. В январе–ноябре 2005 г. импорт нефтепродуктов уменьшился на 71% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. При этом импорт автомобильного бензина снизился на 98% по сравнению с предыдущим годом, а доля импорта в ресурсах бензина составила лишь 0,03% (для сравнения: в 1 полугодии 1998 г., т.е. до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2004 г. – 1,7%).

По сравнению с предыдущим годом несколько снизились темпы роста экспорта газа, что было обусловлено уменьшением его поставок в страны СНГ (поставки газа в эти страны в январе–ноябре 2005 г. сократились на 13%).

*Таблица 12*

**Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России,  
в % к предыдущему году**

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г. (11 мес.)
Нефть, всего	113,9	117,8	115,0	98,1
В том числе:				
в страны – не члены СНГ	109,9	118,9	116,3	98,5
в страны СНГ	137,3	112,4	108,3	96,0
Нефтепродукты, всего	118,5	103,6	105,5	116,4
В том числе:				
в страны – не члены СНГ	119,1	102,6	104,9	117,6
в страны СНГ	102,8	132,3	117,9	92,9
Газ, всего	102,4	102,0	105,5	103,1

*Источник:* Росстат.

Как показывает анализ данных о производстве и экспорте нефти и нефтепродуктов (табл. 13), практически вся дополнительно добытая в 2005 г. нефть была экспортирована в виде произведенных из нее нефтепродуктов. Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2005 г. достиг 345,3 млн т, т.е. увеличился на 10,7 млн т по сравнению с предыдущим годом (на 3,2%). Другими словами, как и в 2000–2004 гг., именно рост экспорта обусловил увеличение производства нефти в 2005 г. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 73,5%, при этом чистый экспорт нефти составил 53,2% ее производства. Удельный вес чистого экспорта в производстве газа в 2005 г. составил 31,3%.

Таблица 13

**Соотношение производства, потребления и экспорта энергоресурсов в 2000–2005 гг.**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г. (оценка)
<b>Нефть, млн т</b>						
Производство	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470,0
Экспорт, всего	144,5	159,7	187,5	223,5	257,4	252,5
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	137,1	154,8	186,4	217,3	214,0
Экспорт в страны СНГ	16,9	22,7	32,7	37,1	40,1	38,5
Чистый экспорт	138,7	154,7	181,3	213,4	253,2	249,9
Внутреннее потребление	123,0	122,9	123,5	129,8	124,2	124,7
Чистый экспорт в % к производству	42,9	44,4	47,8	50,6	55,2	53,2
<b>Нефтепродукты, млн т</b>						
Экспорт, всего	61,9	70,8	75,0	78,4	82,1	95,6
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	68,3	72,5	74,9	78,0	91,7
Экспорт в страны СНГ	3,5	2,5	2,6	3,5	4,1	3,9
Чистый экспорт	61,5	70,5	74,8	78,2	81,4	95,4
<b>Нефть и нефтепродукты, млн т</b>						
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	225,2	256,1	291,6	334,6	345,3
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	61,9	64,7	67,5	69,2	72,9	73,5
<b>Природный газ, млрд куб. м</b>						
Производство	584,2	581,5	594,5	620,3	634,0	636,0
Экспорт, всего	193,8	180,9	185,5	189,3	200,4	206,6
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	131,9	134,2	142,0	145,3	158,8
Экспорт в страны СНГ	60,0	48,9	51,3	47,3	55,1	47,8
Чистый экспорт	189,7	176,8	178,3	180,5	193,5	199,0
Внутреннее потребление	394,5	404,7	416,2	439,8	440,5	437,0
Чистый экспорт в % к производству	32,5	30,4	30,0	29,1	30,5	31,3

Источники: Росстат, Минпромэнерго России, Федеральная таможенная служба, расчеты авторов.

При некотором повышении доли нефтепродуктов в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший почти 3/4 общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут, используемый в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки, и дизельное топливо. Основная часть энергоресурсов (85% нефти, 96% нефтепродуктов и 77% газа) была экспортирована за пределы СНГ.

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2005 г. достиг исторического максимума и на 53,7 млн т (на 18,4%) превысил уровень 1988 г., характеризовавшегося максимальными объемами 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 27,6% в 2005 г. (табл. 14). Вследствие резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 124,7 млн т в 2005 г., т.е. более чем в 2 раза) удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7% до 73,5%. В отличие от экспорта нефти и нефтепродуктов, чистый экспорт газа и его доля в производстве в последние годы не превышают уровня конца 90-х годов, хотя удельный вес чистого экспорта газа в его производстве остается несколько выше предреформенного уровня (31,3% в 2005 г. против 28% в 1990 г.).

*Таблица 14*

#### **Структура чистого экспорта нефти и нефтепродуктов**

	2002 г.		2003 г.		2004 г.		2005 г. (оценка)	
	млн т	%	млн т	%	млн т	%	млн т	%
Нефть и нефтепродукты	256,1	100,0	291,6	100,0	334,6	100,0	345,3	100,0
Нефть	181,3	70,8	213,4	73,2	253,2	75,7	249,9	72,4
Нефтепродукты	74,8	29,2	78,2	26,8	81,4	24,3	95,4	27,6

*Источники:* Росстат, Федеральная таможенная служба, Международное энергетическое агентство, расчеты авторов.

Приведенные данные свидетельствуют об усилении экспортной ориентации нефтегазового 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 и газа в результате рыночной трансформации российской экономики.

Высокий уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2005 г., обусловил значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики. Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива, топочного мазута) в январе–ноябре 2005 г. достигли 101,7 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь

пореформенный период (табл. 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.

Доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в январе–октябре 2005 г. достигла 63,5% (в январе–октябре 2004 г. данный показатель составлял 57,6%). Удельный вес сырой нефти в российском экспорте в январе–ноябре 2005 г. составил 34,8% (в 2004 г. – 32,5%).

Таблица 15

**Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов  
в 2000–2005 гг., млрд долл.**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г. (11 мес.)
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	33,4	38,7	51,1	74,6	101,7

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Прошедший год характеризовался значительным повышением налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор. В 2005 г. были введены в действие новые ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для нефти и природного газа, а также измененная формула расчета коэффициента, характеризующего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке налога. С начала 2005 г. базовая ставка НДПИ для нефти установлена в размере 419 руб. за 1 тонну (т.е. повышена на 20,7% по сравнению с 2004 г.), а коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть, определяется по формуле  $K_{ц} = (Ц - 9) \times P / 261$ , 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 (табл. 16). Ставка НДПИ для природного газа с начала 2005 г. была повышена до 135 руб. за 1 тыс. куб. м (на 26,2% по сравнению с 2004 г.).

Таблица 16

**Ставка НДПИ при добыче нефти в 2002–2005 гг.**

	2002–2003 г.	2004 г.	2005 г.
Базовая ставка НДПИ, руб./т	340	347	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)		$(Ц-8) \times P / 252$	$(Ц-9) \times P / 261$

Источники: Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33–ФЗ от 07.05.2004 г., Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126–ФЗ от 08.08.2001 г.

Повышение базовой ставки НДПИ при добыче нефти и изменение формулы расчета поправочного коэффициента привели к заметному повышению реальной ставки данного налога в 2005 г. В результате применения поправочного коэффициента фактическая ставка налога существенным образом

зависит от уровня мировых цен на нефть. Согласно новой формуле расчета при среднем курсе доллара в 2005 г., равном 28,28 руб./долл., коэффициент Кц с ростом мировых цен на нефть увеличивается от 0 при цене нефти «Юралс» до 9 долл./барр. до 5,5 при цене нефти 60 долл./барр. (табл. 17). Как показывают расчеты, проведенные в 2005 г. повышение базовой ставки НДС и изменение формулы расчета поправочного коэффициента привели к повышению реальной ставки налога при цене нефти «Юралс» 50 долл./барр. с 7,9 долл./барр. при налоговой системе 2004 г. до 9,0 долл./барр. при налоговой системе 2005 г., или на 13,9%. В результате при цене 50 долл./барр. доля НДС в цене нефти повысилась с 15,8% при налоговой системе 2004 г. до 18% при налоговой системе 2005 г.

Таблица 17

**Ставка НДС при добыче нефти при налоговой системе 2005 г., руб./т**

	Цена нефти «Юралс», долл./барр.				
	20	30	40	50	60
Базовая ставка НДС	419	419	419	419	419
Коэффициент Кц	1,1924	2,2764	3,3604	4,4444	5,5284
Фактическая ставка НДС	500	954	1408	1862	2316
Увеличение фактической ставки НДС по сравнению с налоговой системой 2004 г., %	7,1	11,3	13,0	13,9	14,4

Источник: табл. 16, расчеты авторов.

В 2005 г. действовала новая, более прогрессивная шкала для расчета предельной ставки экспортной пошлины на нефть, установленная Федеральным законом от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ от 07.05.2004 г. «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и в статью 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых отдельных актов законодательства Российской Федерации» и введенная в действие с августа 2004 г. Данная шкала ориентирована на изъятие дополнительной прибыли, получаемой от экспорта нефти при высоких мировых ценах на нефть (табл. 18).

Таблица 18

**Ставка экспортной пошлины на нефть в 2002–2005 гг.**

Мировая цена на нефть марки «Юралс»	Ставка пошлины, долл./т	
	2002 г. – 31 июля 2004 г.	1 августа 2004 г. – 2005 г.
До 15 долл./барр.	0	0
От 15 до 20 долл./барр.	$0,35 \times (Ц - 15) \times 7,3$	$0,35 \times (Ц - 15) \times 7,3$
От 20 до 25 долл./барр.		$12,78 + 0,45 \times (Ц - 20) \times 7,3$
Свыше 25 долл./барр.	$25,53 + 0,4 \times (Ц - 25) \times 7,3$	$29,2 + 0,65 \times (Ц - 25) \times 7,3$

Источники: Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ от 07.05.2004 г., Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ от 08.08.2001 г.

Введенные изменения позволили существенно повысить эффективность налоговой системы. По нашим расчетам, проведенным с использованием разработанной в ИЭПП модели финансовых потоков нефтяного сектора<sup>1</sup>, налоговые платежи предприятий сектора увеличились с 48,8 млрд долл. в 2004 г. до, по предварительной оценке, 88,4 млрд долл. в 2005 г. Такой рост налоговых платежей был обусловлен как повышением самих налогов, так и значительным ростом мировых цен на нефть и увеличением объемов производства и экспорта. В результате доля налогов в выручке нефтяного сектора, по нашим расчетам, повысилась с 45,4% в 2004 г. до 59,5% в 2005 г. Доля налогов в чистом доходе, равном валовому доходу за вычетом капитальных и операционных затрат, повысилась с 81% в 2004 г. до 91% в 2005 г. Соответственно, доля предприятий в чистом доходе сократилась с 19 до 9%.

Сводные результаты расчета налоговых платежей нефтяного сектора приведены в табл. 19. Согласно этим данным, налоговые платежи нефтяного сектора увеличились с 15,0 млрд долл. в 2000 г. до, по предварительной оценке, 88,4 млрд долл. в 2005 г. При этом размер специальных налогов, т.е. налогов, уплачиваемых только предприятиями нефтяного сектора, увеличился за этот период с 6,9 до 78,0 млрд долл. Такой рост налоговых платежей был обусловлен как проведенной в этот период реформой налогообложения, так и значительным ростом объемов производства и экспорта нефти и нефтепродуктов и повышением мировых цен на нефть.

Таблица 19

**Налоговые платежи нефтяного сектора в 2000–2005 гг.**

<b>Налоги, млрд долл.</b>	<b>2000 г.</b>	<b>2001 г.</b>	<b>2002 г.</b>	<b>2003 г.</b>	<b>2004 г.</b>	<b>2005 г.*</b>
Налог на прибыль	6,17	4,63	4,05	5,42	7,24	6,51
НДПИ	2,51	3,21	7,92	10,51	16,24	29,58
Экспортная пошлина	3,92	5,60	5,45	8,65	19,15	44,17
НДС	7,06	8,92	9,21	11,77	15,21	21,09
НДС поставщикам	6,53	8,33	9,14	11,45	14,23	18,93
НДС к уплате	0,53	0,59	0,07	0,33	0,98	2,15
Акцизы	0,45	2,19	2,11	2,22	3,51	4,22
Прочие налоги	1,46	1,65	1,81	1,94	1,68	1,78
<b>Итого налогов</b>	<b>15,04</b>	<b>17,88</b>	<b>21,42</b>	<b>29,06</b>	<b>48,80</b>	<b>88,41</b>

\* Предварительная оценка.

Источник: расчеты авторов.

В структуре налоговых платежей нефтяного сектора резко повысилась роль НДС и экспортных пошлин: удельный вес НДС в налоговой структуре повысился с 17–18% в 2000–2001 гг.<sup>2</sup> до 33–37% в 2002–2005 гг., удельный вес экспортных пошлин повысился до 39–50% в 2004–2005 гг. В то же время

<sup>1</sup> Под нефтяным сектором понимается совокупность нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей отраслей промышленности и части торговли и сбыта, которая занимается экспортом нефти и нефтепродуктов и сбытом нефтепродуктов на внутреннем рынке.

<sup>2</sup> Налог на добычу полезных ископаемых был введен в 2002 г. До 2002 г. с нефтедобывающих предприятий взимались платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть.

наблюдалось падение роли налога на прибыль, снижение удельного веса акцизов и прочих налогов. В целом удельный вес специальных налогов повысился с 46% в 2000 г. до 80–88% в период 2004–2005 г.

В табл. 20 приведены основные показатели налоговой нагрузки на нефтяной сектор в 2000–2005 гг. По нашим расчетам, доля налогов в выручке нефтяного сектора повысилась за данный период с 28,3% в 2000 г. до 59,5% в 2005 г., а доля налогов в чистом доходе – с 57 до 91%. В результате доля предприятий в чистом доходе сократилась с 43% в 2000 г. до 9% в 2005 г. Таким образом средства, оставшиеся в распоряжении предприятий, в 2005 г. составили 6% от выручки.

*Таблица 20*

**Основные показатели налоговой нагрузки на нефтяной сектор в 2000–2005 гг.**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.*
Выручка, млрд долл.	53,23	54,26	60,12	77,68	107,52	148,58
Чистый доход, млрд долл.	26,35	23,96	25,29	36,35	60,40	97,60
Налоги, млрд долл.	15,04	17,88	21,42	29,06	48,80	88,41
Специальные налоги, млрд долл.	6,88	11,00	15,48	21,37	38,90	77,97
Чистый доход в расчете на 1 т добытой нефти, долл./т	81,54	68,82	66,62	86,25	131,64	208,10
Налоги на 1 т добытой нефти, долл./т	46,54	51,35	56,42	68,96	106,37	188,50
Чистый доход, % к выручке	50	44	42	47	56	66
Налоги, % к выручке	28,3	32,9	35,6	37,4	45,4	59,5
Налоги, % к чистому доходу	57	75	85	80	81	91
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к выручке	21	11	6	9	11	6
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к чистому доходу	43	25	15	20	19	9

\* Предварительная оценка.

Источник: расчеты авторов.

В результате реформы налогообложения существенно повысилась прогрессивность налоговой системы. В табл. 21 и 22 приведены результаты модельных расчетов налоговой нагрузки на нефтяной сектор при различных мировых ценах на нефть для налоговой системы 2002 г. и налоговой системы 2005 г. Для обеспечения сопоставимости в обоих случаях расчеты проведены по условиям 2005 г. Как видно из приведенных данных, прогрессивность налоговой системы 2005 г. существенно выше по сравнению с налоговой системой 2002 г. При налоговой системе 2005 г. с ростом мировых цен на нефть

и рентабельности производства доля налогов в чистом доходе повышается с 56% при цене нефти «Юралс» 12 долл./барр. до 91% при цене нефти 50 долл./барр., тогда как при налоговой системе 2002 г. – соответственно с 56 до 76%.

Таблица 21

**Показатели налоговой нагрузки на нефтяной сектор  
при налоговой системе 2002 г.**

	Цена нефти «Юралс», долл./барр.					
	12	17	22	30	40	50
Выручка, млрд долл.	83,13	91,86	100,58	114,54	131,99	149,44
Чистый доход, млрд долл.	32,16	40,89	49,61	63,57	81,02	98,47
Налоги, млрд долл.	18,03	23,05	30,58	43,11	59,05	75,03
Налоги на 1 т добытой нефти, долл./т	38,44	49,14	65,20	91,92	125,92	159,99
Чистый доход, % к выручке	39	45	49	56	61	66
Налоги, % к выручке	22	25	30	38	45	50
Налоги, % к чистому доходу	56	56	62	68	73	76
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к выручке	17	19	19	18	17	16
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к чистому доходу	44	44	38	32	27	24

Источник: расчеты авторов.

Таблица 22

**Показатели налоговой нагрузки на нефтяной сектор  
при налоговой системе 2005 г.**

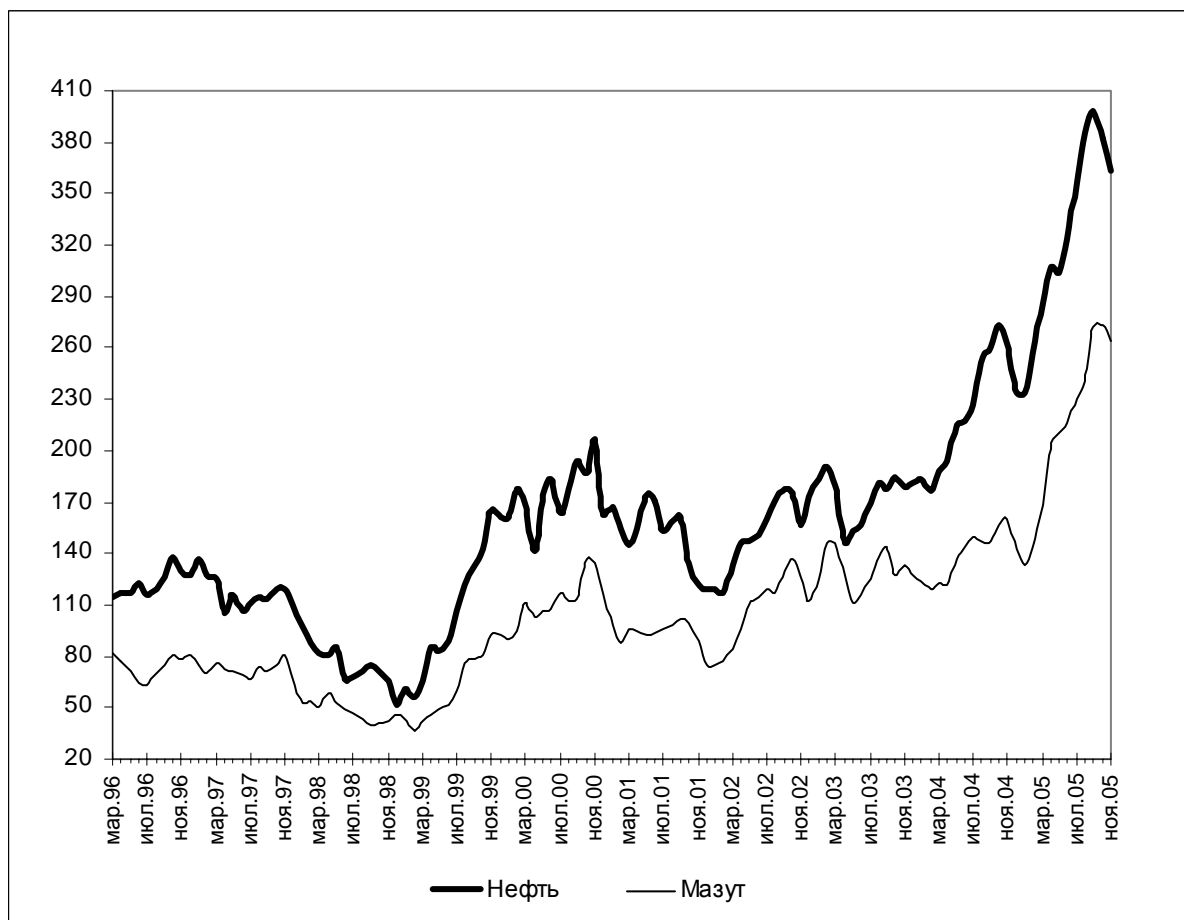
	Цена нефти «Юралс», долл./барр.					
	12	17	22	30	40	50
Выручка, млрд долл.	83,13	91,86	100,58	114,54	131,99	149,44
Чистый доход, млрд долл.	32,16	40,89	49,61	63,57	81,02	98,47
Налоги, млрд долл.	18,10	23,61	31,82	47,57	68,51	89,46
Налоги на 1 т добытой неф- ти, долл./т	38,58	50,34	67,86	101,43	146,08	190,74
Чистый доход, % к выручке	39	45	49	56	61	66
Налоги, % к выручке	22	26	32	42	52	60
Налоги, % к чистому доходу	56	58	64	75	85	91
Чистый доход, остающийся в распоряжении предпри- ятий, % к выручке	17	19	18	14	9	6
Чистый доход, остающийся в распоряжении предпри- ятий, % к чистому доходу	44	42	36	25	15	9

Источник: расчеты авторов.



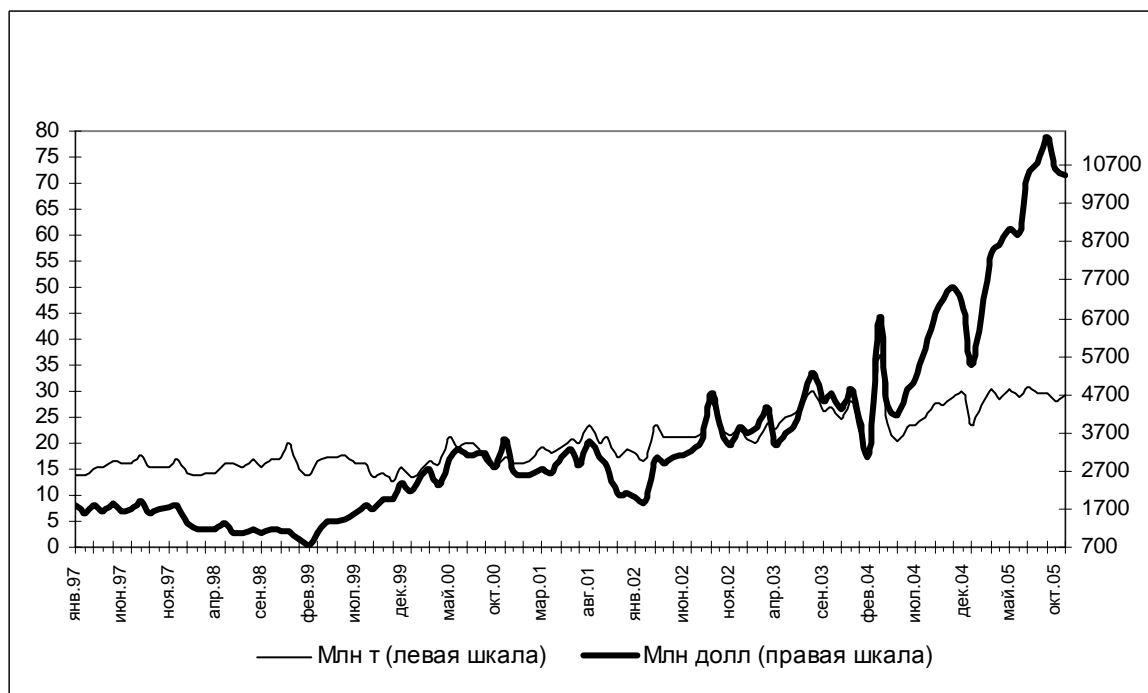
Таким образом, меры, реализованные в последние годы в России в ходе реформы налогообложения нефтегазового сектора, позволили повысить бюджетную эффективность налоговой системы, преодолеть ее регрессивность, нейтрализовать негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования, обеспечить прозрачность установления налоговых ставок и приблизить российскую систему налогообложения к мировой практике.

Динамика отдельных показателей развития нефтегазового сектора отражена на рис. 17–20.



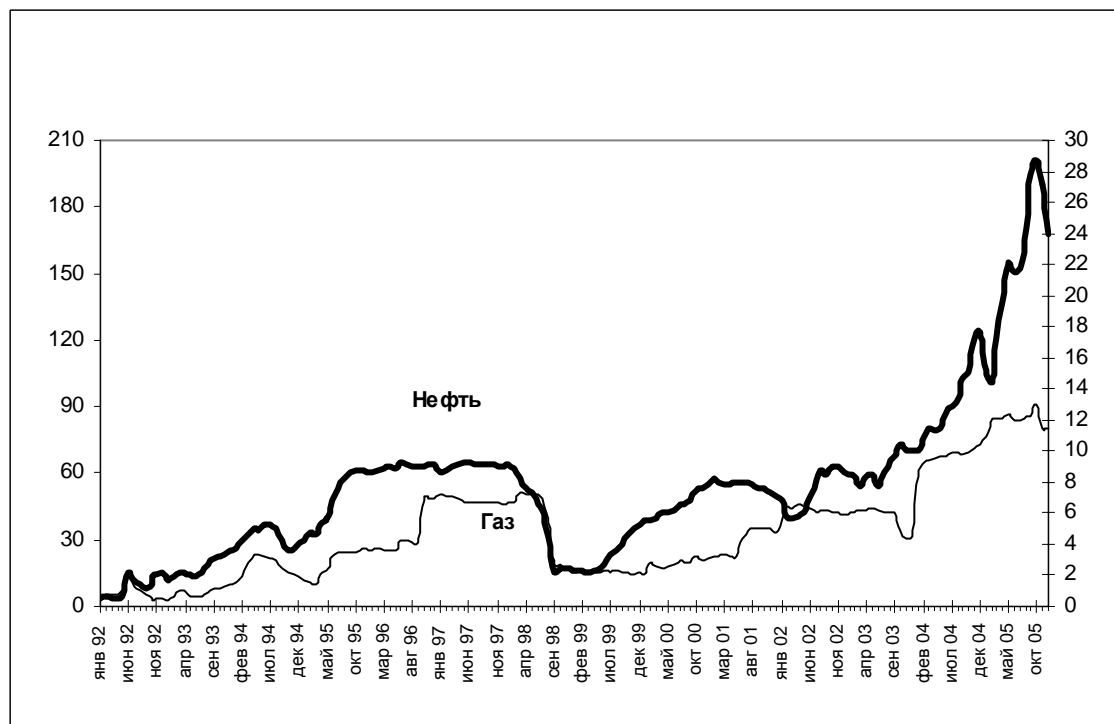
Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 17. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 1996–2005 гг., долл./т



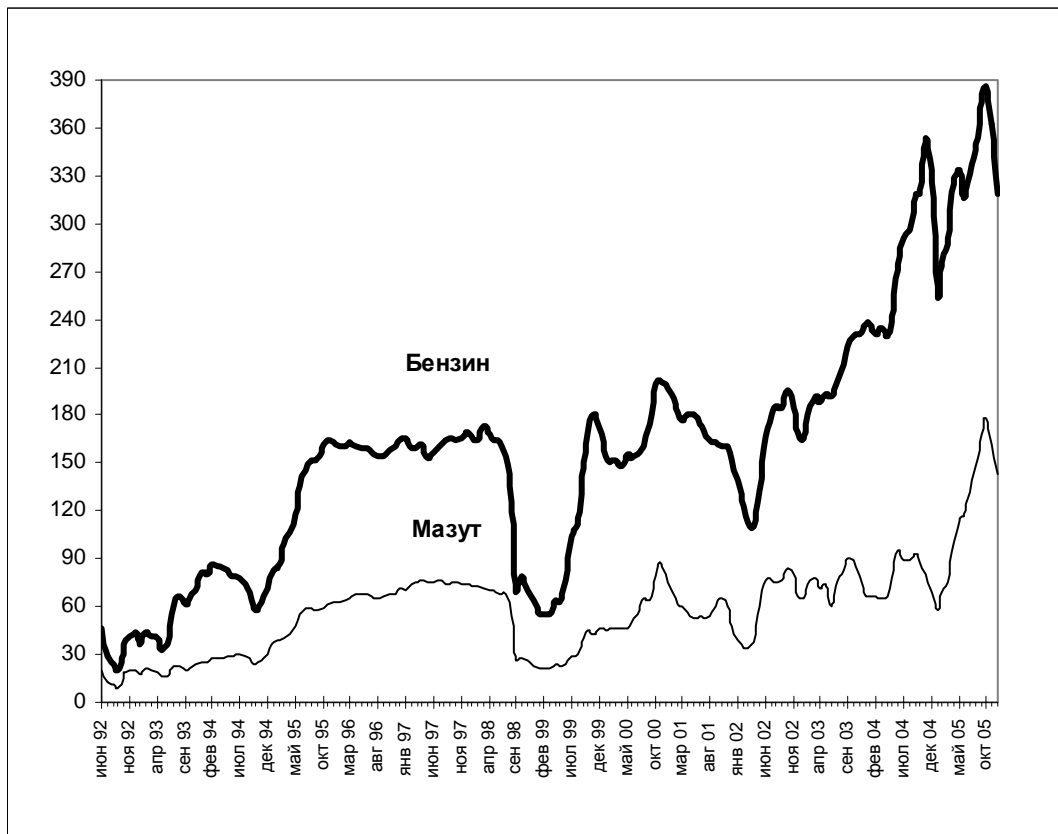
Источник: рассчитано по данным Росстата.

**Рис. 18.** Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 1997–2005 гг.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

**Рис. 19.** Средние цены производителей на нефть (долл./т – левая шкала) и газ (долл./тыс. куб. м – правая шкала) в 1992–2005 гг.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 20. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 1992–2005 гг., долл./т

### 3.2. Конъюнктура промышленности<sup>3</sup>

#### 3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию

Динамика основного конъюнктурного показателя российской промышленности – платежеспособного спроса – в 2005 г. имела ряд особенностей.

Во-первых, конец 2004 г. оказался не столь негативным, как это было в предыдущие годы. Самые низкие темпы роста продаж промышленной продукции были зарегистрированы в III кв. 2004 г. Затем рост спроса стал интенсивнее, и начало нового года оказалось для российских предприятий не таким мрачным.

Во-вторых, январь, как ожидалось, на первый взгляд существенно ухудшил положение предприятий. Первые в истории России длительные новогодние каникулы привели к резкому снижению деловой активности, в результате

<sup>3</sup> Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭПП в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1200 предприятий, на которых работает более 15% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий. Возврат анкет – около 65–70%.

чего интенсивность роста спроса упала (по не очищенным от сезонности данным) до  $-26\%$  (по балансу), что, впрочем, оказалось сопоставимым с результатами предыдущего года. Очистка от сезонной составляющей сделала баланс положительным, а исключение еще и случайных колебаний увеличило его значение до 5 балансовых процентов. Таким было и среднегодовое значение баланса изменения платежеспособного спроса (после очистки от сезонной и случайной составляющей) в 2004 г.

В-третьих, уже в феврале начался интенсивный рост продаж промышленной продукции. Темпы увеличения спроса достигли 12 балансовых пунктов, что превосходит результаты аналогичных месяцев в период 2001–2004 гг. Очистка от сезонности показала, что так интенсивно платежеспособный спрос не увеличивался с октября 2000 г. В феврале продажи росли во всех отраслях, кроме цветной металлургии и лесопромышленного комплекса. Самые высокие темпы роста имели место в промышленности строительных материалов ( $+16\%$ ), пищевой ( $+15\%$ ) и машиностроительной ( $+13\%$ ) отраслях. В марте положительные тенденции в динамике спроса, по данным опросов, продолжали укрепляться. Интенсивность (баланс) роста спроса до очистки от сезонности достигла  $+25\%$ . Такого быстрого увеличения продаж российские промышленные предприятия не отмечали ни разу в 1993–2004 гг. Устранение сезонного фактора скорректировало значение показателя до  $+11\%$ , но мало изменило его «рекордность». Самые высокие темпы роста продаж были получены в июне 1999 г. ( $+17\%$ ). Заметим, что увеличивать продажи тогда, через несколько месяцев после дефолта и обесценения рубля в условиях интенсивного импортозамещения, было гораздо проще, чем сейчас, когда все говорят о давлении на отечественную промышленность крепнущего рубля и растущего импорта. В апреле продажи за деньги продолжали увеличиваться, но уже чуть менее интенсивно (см. *рис. 21*). Темп роста платежеспособного спроса снизился по сравнению с мартом на 10 пунктов, но оставался достаточно высоким: с начала 2004 г. более быстрый рост продаж регистрировался только трижды. Помесячная динамика спроса в феврале–апреле 2005 г. уступала только 2000 г. Очистка от сезонности показала замедление лишь на 4 пункта, а исключение еще и случайной составляющей продемонстрировало уже сохранение прежних, самых высоких для 2001–2005 гг., темпов роста продаж.

В-четвертых, в середине II кв. российская промышленность столкнулась с серьезными сбытовыми проблемами. Как и следовало ожидать, данные за май (неочищенные от сезонности) показали абсолютное снижение спроса на промышленную продукцию. Баланс упал на 23 п.п. – до  $-8\%$ . Такого интенсивного снижения продаж в этом месяце не регистрировалось с 2002 г. Рост спроса сохранился только в промышленности строительных материалов. Другие сектора показали либо снижение, либо неизменность объемов продаж. Очистка от сезонности привела лишь к уменьшению темпов снижения спроса в целом по промышленности до  $-3\%$ . Июнь не принес «облегчения» отечественным предприятиям. Платежеспособный спрос хотя и стал расти,

но очень невысокими темпами, уступающими результатам аналогичного периода предыдущих двух лет. Более того, снижение платежеспособного спроса продолжилось в июне в машиностроении, лесном комплексе и легкой промышленности. Очистка от сезонности показала еще более удручающие результаты: июньские темпы роста продаж в целом по промышленности оказались наихудшими с июля 2004 г. Но до июня предприятия еще сохраняли надежды на высокие темпы роста продаж своей продукции. Прогнозы изменения спроса оставались на достаточно высоком (оптимистичном) уровне. На рост продаж надеялись во всех отраслях, кроме цветной металлургии, где баланс прогнозов с начала года снизился с 29 до 1 п.п.

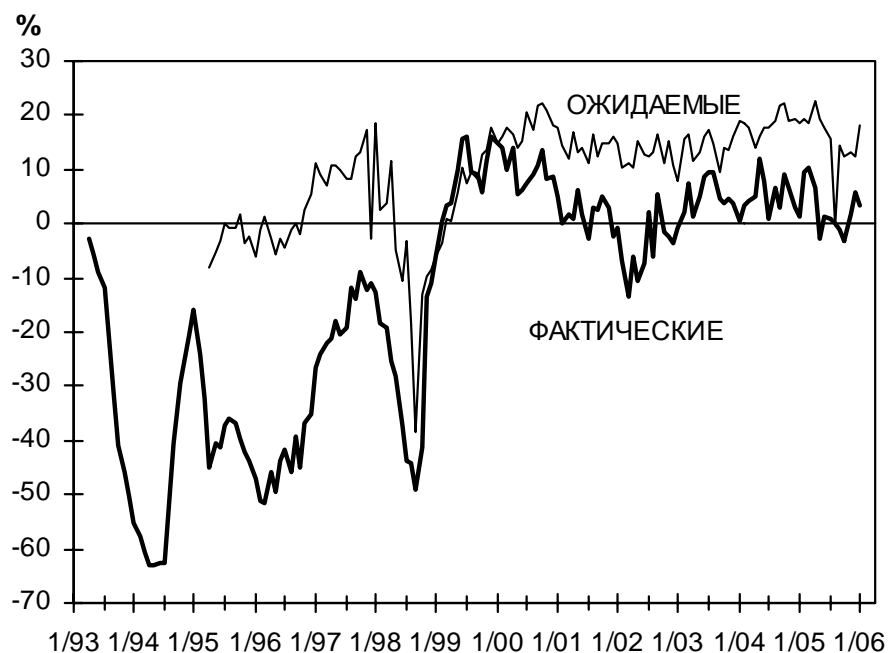


Рис. 21. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности (баланс = %роста – %снижения)

Июльские объемы продаж также не позволили «разогнаться» российской промышленности. После относительно небольшого роста спроса в июне, который тем не менее позволил предприятиям восстановить рост выпуска, в июле продажи вновь перестали увеличиваться. Баланс роста спроса стал отрицательным как по исходным данным, так и после очистки от сезонности. Однако его небольшие абсолютные значения (баланс изменения спроса после очистки от сезонности в мае–июле находится в интервале  $-3...+1$ ) позволяют сделать вывод, что спрос на промышленную продукцию российских предприятий в целом по промышленности не растет и не снижается. В июле предприятия потеряли и надежды на высокие темпы роста продаж. Произошло резкое снижение прогнозов изменения спроса. Очищенные от сезонности данные оказались наихудшими за последние 1,5 года. Снижение оптимизма прогнозов продаж произошло во всех отраслях, кроме легкой промышленности.

В августе негативные прогнозы предприятий подтвердились. Темпы роста продаж, по оценкам предприятий, остались нулевыми. В итоге спрос на отечественную промышленную продукцию перестал расти уже в течение трех месяцев. Самые большие проблемы со сбытом испытывали в августе производители в легкой, пищевой и топливной отраслях. Отсутствие роста продаж заставило предприятия принципиально снизить свои прогнозы спроса. Баланс их прогнозов потерял (после сезонной очистки) 17 п.п. и впервые с начала 1999 г. стал отрицательным – при последефолтном восстановлении доля предприятий, ожидающих снижения продаж, превысила долю предприятий, прогнозирующих их рост. В августе, правда, это превышение оказалось минимальным, и основная часть предприятий надеялась на сохранение прежних объемов сбыта.

Сентябрь не принес долгожданного оживления российской промышленности. Результаты опросов показали сохраняющееся отсутствие роста платежеспособного спроса на промышленную продукцию. Таким образом, объемы продаж промышленной продукции не менялись уже 5 месяцев. Очищенный от сезонности баланс изменения спроса (рост–снижение) в этот период находился в интервале от –2 до +1, что дает достаточно оснований для вывода о стабилизации объемов спроса на отечественную продукцию. Однако прогнозы продаж в сентябре перестали терять оптимизм. Баланс прогнозов (после сезонной очистки) вырос на 9 п.п. Рост оптимизма прогнозов продаж зарегистрирован во всех секторах, самые оптимистичные ожидания – в легкой и пищевой отраслях.

Однако оптимизму сентябрьских прогнозов в октябре не суждено было реализоваться. Хотя именно в первый месяц после момента прогнозирования прогнозы выполняются чаще всего. Но в октябре ситуация со сбытом промышленной продукции продолжала ухудшаться. Спрос на продукцию российской промышленности уже начал сокращаться: доля сообщений о снижении продаж превысила долю сообщений об их росте. Такого в октябре месяце не регистрировалось ни разу после 1998 г., даже в самом тяжелом для этого периода 2002 г. Очистка от сезонных колебаний подтвердила этот вывод. Темпы роста спроса в октябре 2005 г. оказались самыми худшими с августа 2002 г. Абсолютное сокращение продаж зарегистрировано в топливной, химической, нефтехимической, машиностроительной и пищевой отраслях. Реальные сбытовые проблемы заставили предприятия пересмотреть в сторону понижения и прогнозы. Они опять стали терять оптимизм. Неочищенный от сезонных факторов баланс ожидаемых изменений продаж впервые с конца 2002 г. стал отрицательным: в промышленности возобладали прогнозы снижения продаж. На отраслевом уровне такая ситуация зарегистрирована в топливной, металлургических и легкой отраслях. Очистка от сезонности скорректировала прогнозы спроса в лучшую сторону, но ухудшение ожиданий по сравнению с сентябрем сохранилось.

В ноябре абсолютное сокращение спроса на отечественную промышленную продукцию прекратилось. Однако говорить о начале роста продаж в

целом по промышленности пока было рано. Исходные данные продемонстрировали минимальное сокращение спроса (баланс  $-1\%$ ), очистка от сезонности дала нулевой баланс, исключение еще и случайных колебаний оставило баланс отрицательным ( $-2\%$ ). Но по всем данным результаты ноября оказались лучшими за предыдущие 3–4 месяца. На отраслевом уровне уверенный (несезонный) рост спроса демонстрировали только лесная, деревообрабатывающая и пищевая промышленности. В других отраслях продажи либо сокращались, либо их рост замедлялся.

В декабре платежеспособный спрос на промышленную продукцию начал наконец расти, и расти достаточно интенсивно. Таких результатов в конце года российская промышленность не демонстрировала уже давно. Более высокие темпы роста продаж в декабре последний раз регистрировались 5 лет назад. А после сезонной очистки баланс изменения этого основного конъюнктурного показателя увеличился сразу на 6 п.п. и достиг  $+9\%$ . Так интенсивно продажи не росли уже 9 месяцев. Рост показателя в декабре произошел за счет металлургии, химии, нефтехимии и пищевой промышленности.

### 3.2.2. Оценка предприятиями платежеспособного спроса

Оценки платежеспособного спроса по шкале «выше нормы – нормальный – ниже нормы» подтвердили обострение сбытовых проблем в российской промышленности в 2005 г. Если в 2004 г. ответы «нормальный» преобладали на предприятиях 10 месяцев, то в 2005 г. ситуация изменилась в худшую сторону: удовлетворенных спросом предприятий было больше только в течение 5 месяцев из 12 (см. рис. 22).

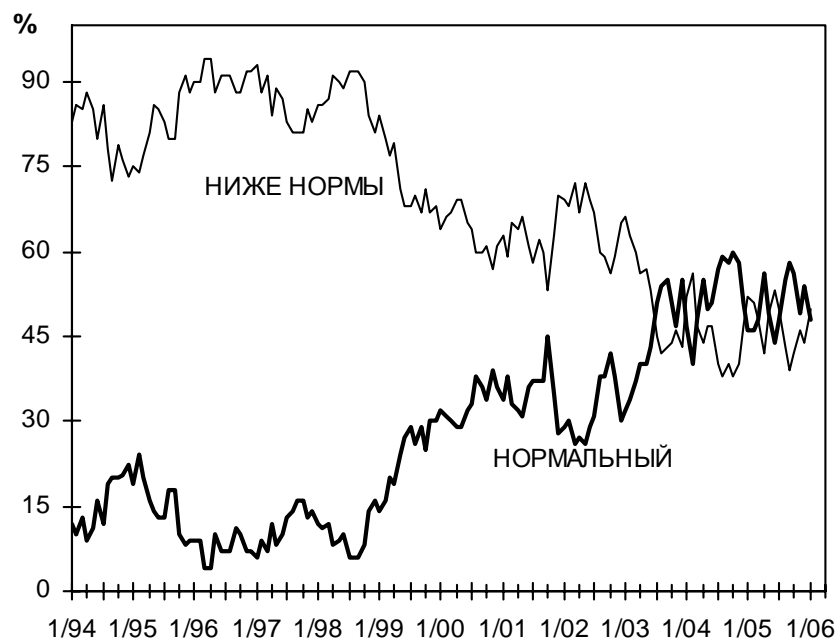


Рис. 22. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

В результате разность оценок по результатам 2005 г. стала чуть хуже, но осталась положительной, т.е. в российской промышленности по-прежнему больше производителей, удовлетворенных спросом на свою продукцию (см. табл. 23).

Таблица 23

**Динамика основных оценок объемов платежеспособного спроса  
(% к числу ответивших)**

	«Нормальный»	«Ниже нормы»	Разность оценок
1993	37	55	-18
1994	14	82	-67
1995	14	84	-69
1996	8	91	-83
1997	12	85	-74
1998	10	88	-78
1999	25	72	-48
2000	33	64	-30
2001	35	62	-27
2002	32	65	-33
2003	45	51	-6
2004	53	45	8
2005	51	47	4

На отраслевом уровне ситуация в большинстве случаев также изменилась в худшую сторону. Разность оценок «нормальный» и «ниже нормы» снизилась во всех отраслях, кроме цветной металлургии и промышленности строительных материалов (см. табл. 24). В последнем случае соотношение оценок изменилось принципиально: оно стало положительным и большим по величине. Причина такого «перехода» понятна: строительный бум (в первую очередь в секторе жилья), переживаемый страной, позволил стройиндустрии получить высокие объемы спроса. В результате разность оценок увеличилась на 16 пунктов – самый лучший отраслевой результат. Но в самом привилегированном положении находилась цветная металлургия. В этой отрасли только 13% (после 24% – в 2004 г.) предприятий в среднем за 2005 г. считали спрос на свою продукцию недостаточным, а удовлетворенность достигла 78% – не самый лучший результат, как видно из таблицы, но на общем фоне ухудшения оценок спроса он выглядит впечатляюще. Причина его очевидна: хорошая конъюнктура мировых рынков цветных металлов. А вот топливная отрасль, имеющая не менее предпочтительные позиции на мировых рынках, снизила свои оценки спроса, что, вероятно, связано с неверной ценовой политикой на внутренних рынках, где реализуется существенная часть продукции этой отрасли. После улучшения ситуации в промышленности строительных материалов неудовлетворенными спросом остались только 2 отрасли: машинострое-



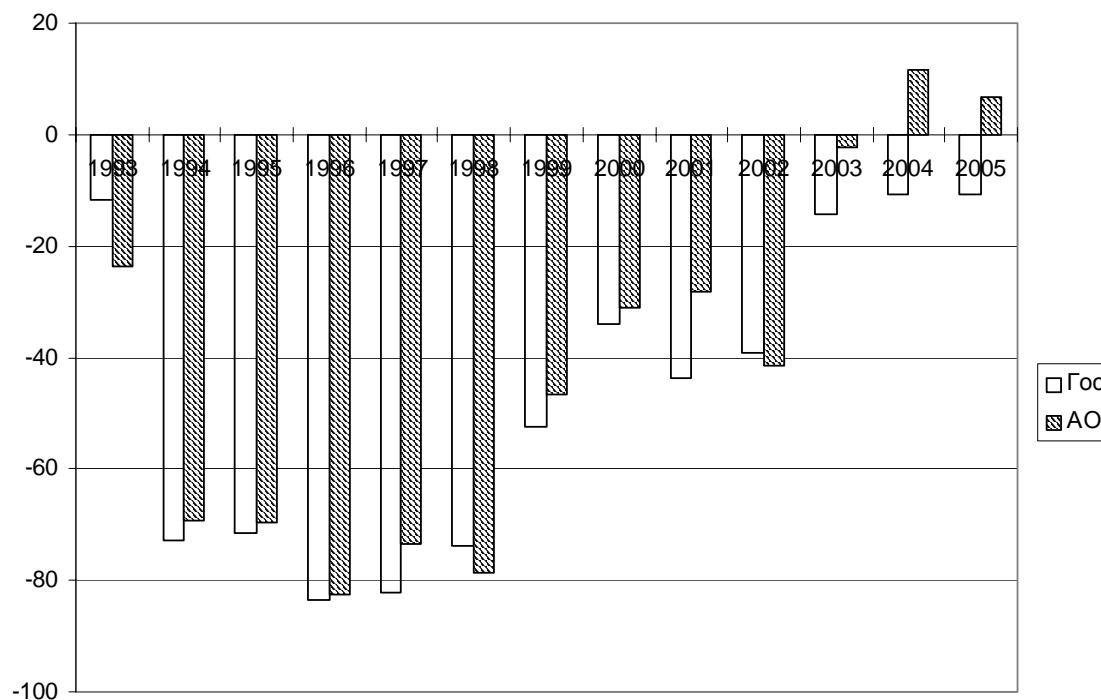
ние и легкая промышленность. Причем обе ухудшили свои оценки, и весьма значительно.

*Таблица 24*

**Основные оценки объемов платежеспособного спроса в 2004 и 2005 гг. по отраслям (% к числу ответивших, среднегодовые данные)**

	«Нормальный»		«Ниже нормы»		Разность оценок	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Топливная отрасль	83	70	14	30	69	40
Черная металлургия	71	70	23	28	48	42
Цветная металлургия	76	78	24	13	52	65
Химия и нефтехимия	65	59	33	39	32	20
Машиностроение	45	42	53	56	-8	-14
Лесной комплекс	62	59	36	39	26	20
Стройиндустрия	47	55	50	42	-3	13
Легкая промышленность	39	35	57	63	-18	-28
Пищевая промышленность	59	59	38	39	21	20

Большинство негосударственных предприятий (АО) и в 2005 г. смогли сохранить приспособленность к текущим рыночным условиям, несмотря на общее обострение сбытовых проблем. Как показывают результаты опросов, в этой категории предприятий опять преобладали ответы «нормальный» при оценке платежеспособного спроса (см. *рис. 23*). Но итоговый результат 2005 г. оказался хуже 2004 г.: среднегодовое преобладание снизилось с 12 до 7 п.п. В государственном секторе ситуация за год не изменилась. Как и раньше, там на 11 п.п. больше ответов «ниже нормы». Но в 2005 г. этот сектор только в сентябре продемонстрировал преобладающую удовлетворенность спросом, тогда как в 2004 г. подобная ситуация складывалась в течение четырех месяцев. Разрыв оценок спроса между государственным и частным секторами сократился. Но по-прежнему государственный сектор не достиг удовлетворенности платежеспособным спросом, эти предприятия так и не смогли в большинстве своем адаптироваться к сложившимся в России рыночным условиям. Более того, в условиях явного обострения сбытовых проблем и замедления роста промышленности они продемонстрировали независимость от этих процессов, что вряд ли стоит расценивать как успех в реформировании российской промышленности.



*Рис. 23. Среднегодовая разность основных оценок спроса по формам собственности*

Разрыв в адаптированности к российским рыночным условиям у предприятий разных размеров в 2005 г. сохранился. Лидирующее положение, как и раньше, занимают крупные предприятия с численностью занятых свыше 2 тыс. человек (см. *рис. 24*). В этой группе в истекшем году преобладали ответы «нормальный». В апреле и сентябре доля оценок спроса «нормальный» достигала здесь 60% и на 24 п.п. превышала долю оценок «ниже нормы». Среднегодовое превышение составило 12 п.п., но оказалось хуже результата 2004 г., когда эта разность достигала 18 п.п. В группе средних предприятий в среднем за 2005 г. преобладали оценки «ниже нормы» и превышение осталось прежним (-9 п.п.). Полученный результат является наилучшим за весь период мониторинга. Однако в конце 2005 г. этим предприятиям удалось достичь удовлетворенности спросом: доля оценок «нормальный» в августе-декабре стабильно превышала долю оценок «ниже нормы». Впервые такая ситуация была зарегистрирована опросами в 2003 г., но тогда она длилась только 3 месяца и величина превышения была небольшой (+3...+6 п.п.). К концу 2005 г. это превышение достигло уже 10 п.п. и скорее всего будет увеличиваться. Группа малых предприятий (занятость не более 500 человек) демонстрирует самую низкую приспособленность к российскому рынку. Как и в прежние годы, эти предприятия остаются в отрицательном сегменте и очень далеки от перехода в положительный: разность долей ответов «нормальный» и «ниже нормы» составила в 2005 г. -27 п.п. и оказалась хуже результата предыдущее-

го года. Лучшее значение истекшего года было зарегистрировано в сентябре и составляло –11 п.п., тогда как в группе средних предприятий максимум по 2005 г. равен 10 п.п., а в группе крупных он составляет 24 п.п.

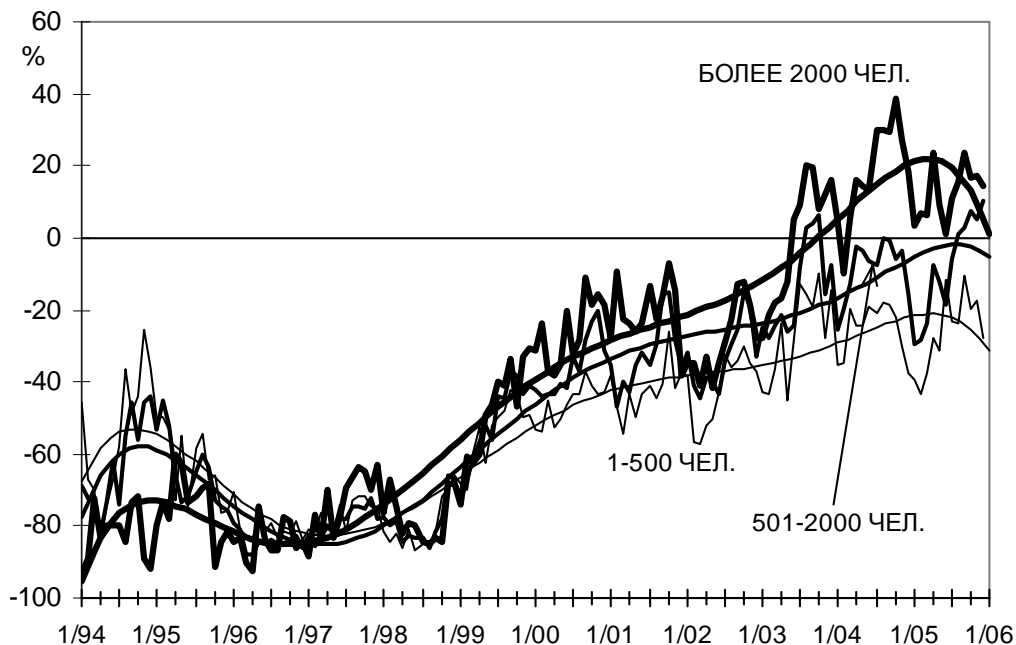


Рис. 24. Разность основных оценок платежеспособного спроса в зависимости от размеров предприятий («нормальный» – «ниже нормы»)

В 2005 г. российским предприятиям уже хватало имеющихся производственных мощностей для удовлетворения нормальных, по их мнению, объемов спроса. Правда, излишек мощностей был минимальным. Такой вывод можно сделать на основе анализа динамики балансов оценок мощностей, рассчитанных для двух основных оценок спроса («нормальный» и «ниже нормы»). После 2004 г., когда впервые среднегодовой баланс оценок для нормального спроса оказался отрицательным, значение показателя вновь стало положительным, но его абсолютная величина была минимальная. Таким образом, последние 2 года российская промышленность балансирует на грани минимальной обеспеченности спроса производственными мощностями (см. рис. 25).

Излишек мощностей в 2005 г. был связан скорее не с ростом их ввода, а с тем, что спрос рос в истекшем году не так быстро. Хотя инвестиционная активность предприятий тоже внесла свой вклад в расширение производственных возможностей промышленности. В начале 2005 г. почти треть российских предприятий считала фактический уровень капитальных вложений 2004 г. достаточным в связи с ожидаемыми изменениями платежеспособного спроса. Это значение (31%) является максимумом всего периода мониторинга данного показателя. В первые последефолтные годы обеспеченность спроса инвестициями составляла только 15% (см. табл. 25).



Рис. 25. Среднегодовые балансы оценок мощностей для разных оценок спроса

Таблица 25

**Оценка достаточности капиталовложений в связи с ожидаемым спросом (% к числу ответивших)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Более чем достаточно	1	1	1	1	1	1	2	1	4
Достаточно	16	13	15	15	21	22	20	29	31
Недостаточно	83	86	84	84	78	77	78	70	65

**3.2.3. Ограничения промышленного роста**

Если динамика платежеспособного спроса в 2005 г. имела скорее негативную тенденцию и привела к ухудшению рыночных позиций большинства российских предприятий, то изменения выпуска, если судить по данным опросов, не отличались отрицательными трендами (см. рис. 26).

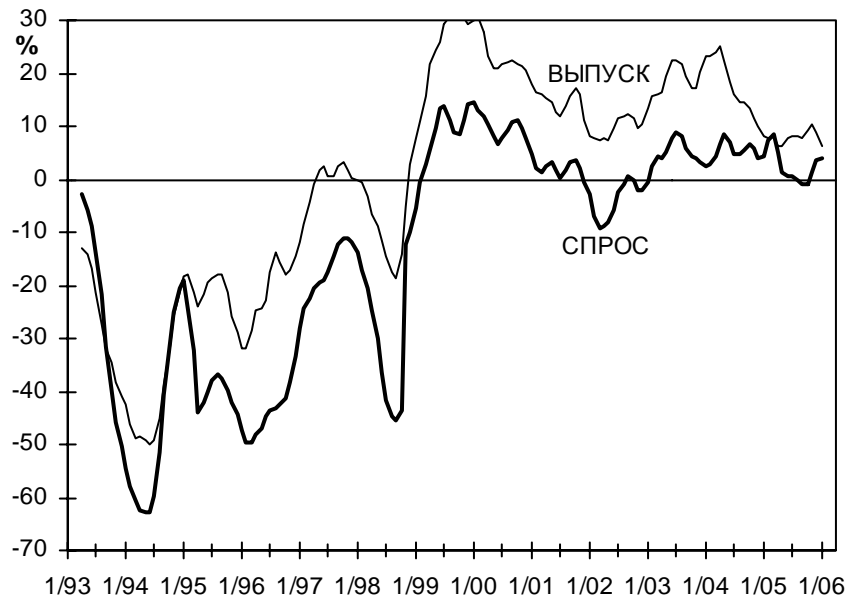


Рис. 26. Изменения спроса и выпуска, очищенные от сезонных и случайных колебаний (баланс = %роста – %снижения)

В начале года бурный рост спроса позволил предприятиям увеличить интенсивность производства без особого риска «оторваться» от спроса. В марте баланс изменения выпуска вырос до +47%, что является абсолютным рекордом всего периода мониторинга. Очистка от сезонности «понижила» этот результат (до +24%), но не лишила его определенных преимуществ: так интенсивно, по данным опросов, производство не росло с 2000 г. Во II и III кв. интенсивность роста выпуска сократилась до +15%...+19% (по балансу), после чего вновь началось наращивание интенсивности производственной деятельности.

Ежеквартальный мониторинг помех росту выпуска (см. рис. 27) демонстрирует формирование новых тенденций в структуре факторов, сдерживающих развитие российской промышленности. Хотя можно сказать, что обострились «старые болячки» и появились новые.

Во-первых, увеличилась частота упоминания недостаточного внутреннего спроса как помехи росту выпуска. Если в конце 2004 г. этот фактор отмечался только 38% предприятий, что можно считать историческим минимумом, то уже во II и III кв. 2005 г. частота его упоминания возросла до 52–53% и он опять стал самой распространенной помехой росту выпуска. В среднем за 2005 г. он мешал 50% предприятий. Такая ситуация складывалась во всех отраслях российской промышленности: низкий спрос стал самой упоминаемой помехой росту выпуска, таковым его считали от 43% предприятий в химической и нефтехимической отрасли до 52% в металлургии (см. табл. 26). На отраслевом уровне сдерживающее влияние спроса за год снизилось только в химии и нефтехимии (с 52 до 43%) и осталось практически на том же уровне в

промышленности строительных материалов (49 после 50%). В других отраслях частота упоминания этой помехи выросла в основном на 5–9 п.п., и только в металлургии ее упоминание увеличилось сразу на 21 п.п. (с 31 до 52%). Заметим, что показатели доли предприятий в разных отраслях, которым указанная помеха стала мешать в 2005 г., сблизились. Стандартное отклонение уменьшилось до 3,21 после 7,67 в 2004 г. А максимум этого показателя был получен в 1999 г. (14,64). Тогда упоминание спроса как помехи росту выпуска находилось в интервале от 22 (лесопромышленный комплекс) до 65% (стройиндустрия).

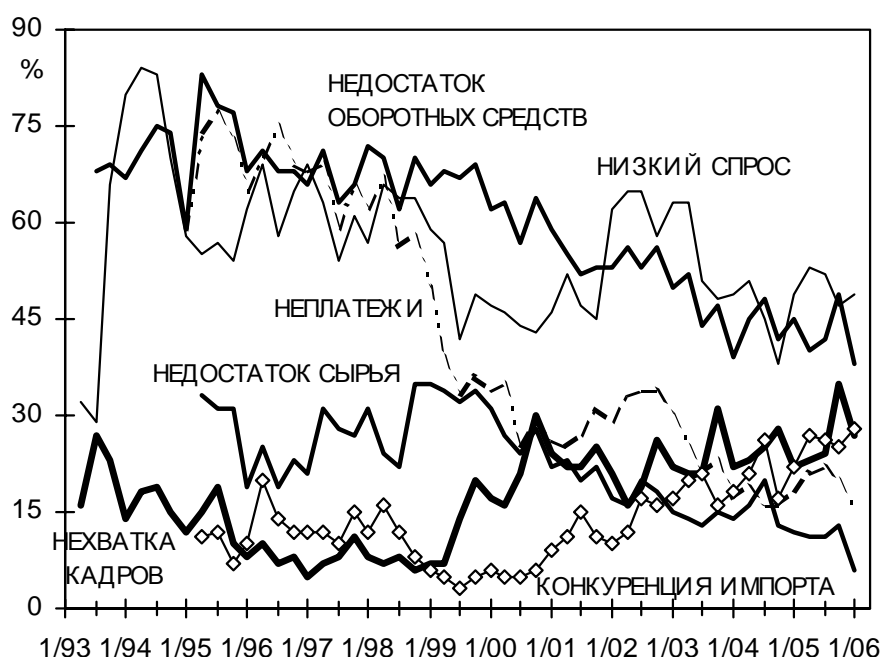


Рис. 27. Помехи росту производства

Таблица 26

**Частота упоминания внутреннего спроса как помехи росту выпуска в отраслях промышленности (% к числу ответивших, среднегодовые данные)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Вся промышленность	56	64	61	63	51	45	47	62	58	46	50
Металлургия	64	66	57	63	38	35	64	81	61	31	52
Химия и нефтехимия	50	71	69	63	51	47	46	65	54	52	43
Машиностроение	62	63	62	66	59	54	51	60	62	49	51
Лесопромышленный комплекс	49	70	55	45	22	26	32	39	29	38	47
Стройиндустрия	55	67	66	73	65	45	44	59	53	50	49
Легкая промышленность	54	58	49	53	42	40	37	53	47	39	48
Пищевая промышленность	52	51	62	62	56	52	41	46	49	40	45
Стандартное отклонение	5,80	7,00	6,72	9,13	14,64	9,54	10,39	13,75	11,14	7,67	3,21

Во-вторых, вслед за низкими продажами стала чаще упоминаться нехватка оборотных средств. К IV кв. 2005 г. частота ее упоминания возросла до 49%, резко поднявшись после III кв. сразу на 7 п.п. Этот результат оказался наихудшим для последних 9 кварталов. Но поскольку в начале года оборотные средства сдерживали рост выпуска не так часто (сказывались успешные результаты продаж конца 2004 г.), результат истекшего года оказался только на 1 п.п. хуже предыдущего<sup>4</sup>. По отраслям распространенность этой помехи в 2005 г. варьирует очень сильно (стандартное отклонение равно 10,21): от 27% предприятий в металлургии до 52% – в машиностроении. Так же сильно различаются и изменения по сравнению с 2004 г. В машиностроении и лесопромышленном комплексе нехватка оборотных средств стала мешать большему числу предприятий, в металлургии принципиальных изменений не произошло, в других отраслях ее сдерживающее влияние снизилось на 4–9 п.п.

В-третьих, на третье место по распространенности в 2005 г. вышли 2 разных по популярности в литературе фактора: нехватка квалифицированных кадров и конкурирующий импорт. Первый мешал увеличивать выпуск в истекшем году в среднем 26% предприятий (рост по сравнению с 2004 г. на 2 п.п.), второй – 25% (рост – 5 п.п.). Остановимся сейчас на нехватке кадров, поскольку конкуренция с импортом будет позже рассматриваться более подробно.



Рис. 28. Ресурсные помехи росту производства

<sup>4</sup> При этом пополнение оборотных средств является самым распространенным направлением использования заемных средств. В 2005 г. 70% предприятий сообщили, что они используют для этой цели привлеченные средства. Второе место (36%) занимает переоборудование производства, третье (24%) – расширение производства.

Среди прочих ресурсных помех недостаток кадров давно и прочно занимает первое место (см. *рис. 28*). Последние 5 лет он опережает по частоте упоминания и такой некогда распространенный фактор, как недостаток сырья и материалов, а с 1999 г. (тогда был зарегистрирован абсолютный минимум распространенности – 9%) его упоминание практически постоянно растет и достигло к концу 2005 г. абсолютного максимума. Чаще всего нехватка кадров упоминалась в 2005 г. в машиностроении: там она мешала увеличивать производство 35% предприятий. В этой отрасли недостаток кадров стоит на традиционном третьем месте, уступая, естественно, только недостаточному спросу и нехватке оборотных средств. Конкурирующий импорт в 2005 г. в машиностроении по сдерживающему влиянию отстает на целых 11 п.п., упоминаясь реже еще и недостаточного экспортного спроса. Стоит обратить внимание на то, что в машиностроении недостаток кадров всегда (кроме 1998 г.) сдерживал выпуск у большего числа предприятий, чем конкурирующий импорт (см. *табл. 27*).

*Таблица 27*

**Помехи машиностроительным предприятиям в увеличении выпуска  
(% к числу ответивших, среднегодовые данные)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Нет	0	0	1	0	0	1	1	1	1	3	3
Внутренний платежеспособный спрос	62	63	62	66	59	54	51	60	62	49	51
Низкий экспортный спрос	12	13	20	20	21	22	23	25	29	28	25
Конкурирующий импорт	6	11	10	11	5	6	10	16	21	22	24
Неплатежи потребителей	75	74	72	69	44	37	32	39	30	19	21
Нехватка оборотных средств	78	73	72	71	69	65	60	63	56	50	52
Нехватка квалифицированных кадров	19	12	12	9	17	29	33	30	30	34	35
Нехватка оборудования	5	3	4	3	5	15	19	16	18	21	17
Нехватка сырья	20	26	27	26	29	26	22	17	12	11	10
Нехватка энергии	6	6	5	6	4	7	7	4	5	2	2
Прочее	9	7	8	5	5	4	7	5	7	6	4

Недостаток кадров в российской промышленности до сих пор сочетается с избыточной занятостью. Ежеквартальный мониторинг оценок текущей численности персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса показывает, что около 12% предприятий в 2005 г. имели более чем достаточную численность персонала. Но эта величина последние годы постепенно снижается, достигнув к концу 2005 г. минимума всего периода мониторинга рассматриваемого показателя (1996–2005 гг.). А доля предприятий с нормальной численностью персонала, наоборот, в 2005 г. достигла максимума (74%). Самые лучшие результаты по последнему показателю получены в топливной (91% предприятий с адекватной численностью занятых), металлургической (86%) и



пищевой (85%) отраслях. На другом, но относительно недалеко, полюсе находятся машиностроение (68%) и легкая промышленность (67%). Как недостаточную имеющуюся численность занятых оценивают в 2005 г. в среднем 14% предприятий (в 2004 г. было 15%). В результате среднегодовой баланс оценок получился отрицательным, что свидетельствует все же о недостатке занятых в российской промышленности, причем с привязкой к спросу. Такая ситуация последний раз регистрировалась в 2000–2001 гг., т.е. сразу после дефолта в период интенсивного и малоождаемого роста спроса и выпуска. В 2005 г. положение российских предприятий было не таким: спрос рос, но не так интенсивно, и неожиданным его назвать сложно. Таким образом, кадровые проблемы предприятий 2005 г. свидетельствуют о формировании действительно долгосрочных негативных тенденций в обеспечении отечественной промышленности работниками. Их причина кроется в интенсивном перетоке кадров в другие сектора (в первую очередь в сферу услуг и торговлю) из-за низких зарплат и отсутствии притока новых кадров из высших и средних специальных учебных заведений.

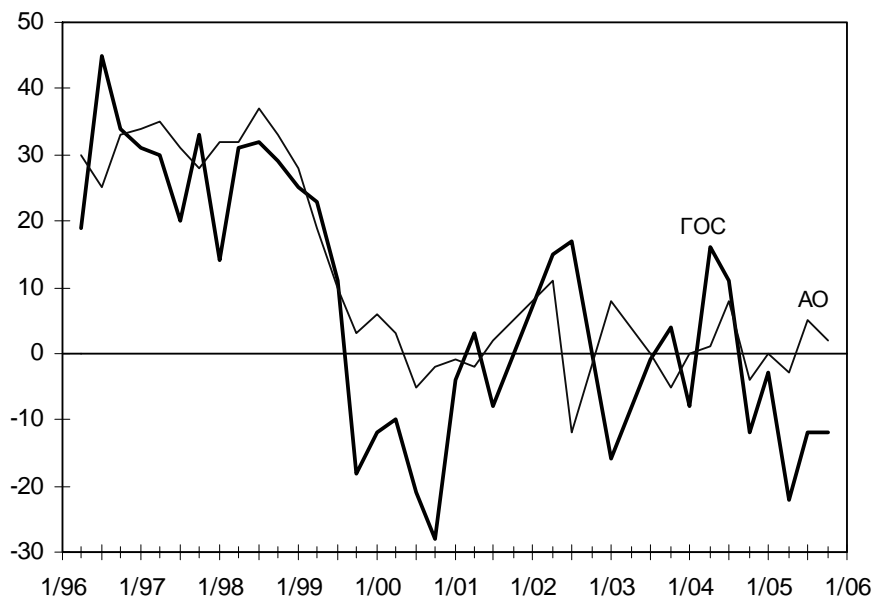
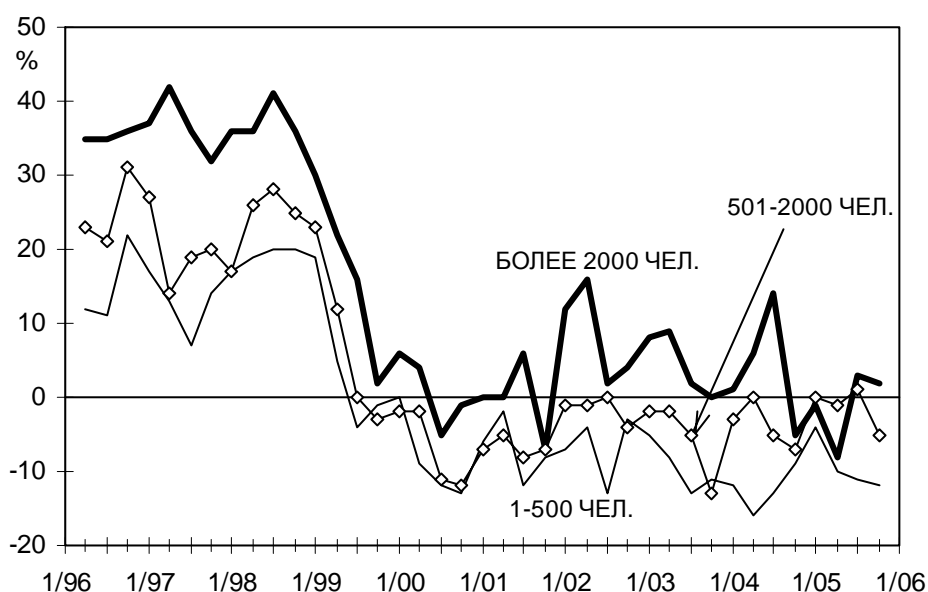


Рис. 29. Балансы оценок персонала в зависимости от формы собственности (баланс = больше, чем достаточно – меньше, чем достаточно)

В 2005 г. резко осложнилась ситуация с кадровым обеспечением на государственных предприятиях (см. рис. 29). Среднегодовой баланс оценок сократился до –13%, что является наихудшим результатом последних 5 лет. Аналогичные кадровые проблемы (баланс –18%) возникли в этом секторе в 2000 г., но тогда они объяснялись интенсивным последефолтным ростом продаж и выпуска. С учетом того обстоятельства, что негосударственный сектор российской промышленности не имел в этот период существенных отклонений фактической численности занятых от желаемой, можно говорить о

том, что государственные промышленные предприятия начинают проигрывать негосударственным на рынке труда. Это стало очевидным после дефолта 1998 г. (см. *рис. 29*). До 1998 г. балансы оценок занятости свидетельствовали о наличии примерно одинаковых проблем в этих двух секторах – и там, и там персонал был избыточен примерно в одинаковой степени. Но с началом последефолтного роста госпредприятия ощутили резкий недостаток кадров: в IV кв. 2000 г. 39% предприятий заявили, что у них недостаточно рабочих для выполнения заказов. Акционерные общества оказались лучше готовы к росту выпуска и закончили 2000 г. с нулевым балансом. На негосударственных предприятиях самый большой недостаток (22%) был зарегистрирован в III кв. 2002 г. Годовой баланс оценок занятости в 2002 г. для негосударственного сектора промышленности оказался чрезвычайно высок (+8%) по сравнению с другими последефолтными годами. В 2001 г. баланс был равен –1% (небольшой недостаток кадров), в 2002–2005 гг. баланс стабильно равен +1% (небольшой избыток кадров). Причем избыток в условиях российского рынка и низкой мобильности трудовых ресурсов определенно предпочтительней недостатка кадров.



*Рис. 30.* Балансы оценок персонала в зависимости от размера предприятия (баланс = больше, чем достаточно – меньше, чем достаточно)

В 2005 г. исчез излишек рабочей силы на крупных предприятиях. Судя по результатам опросов, крупные производители до недавнего времени сохраняли большую избыточность персонала, чем средние или небольшие предприятия (см. *рис. 30*). После дефолта и до конца 2004 г. баланс их оценок был чаще положителен, чем отрицателен, и порой – весьма значительно (до +14...+16%). Но с IV кв. 2004 г. этот «запас» был исчерпан как по причине неплохих спросовых и производственных показателей, так и по причине оттока

кадров в сектора с более высокими зарплатами. В результате флагманы отечественной промышленности в начале года столкнулись с недостатком кадров. Однако спад деловой активности в конце года позволил этим предприятиям избавиться от указанной проблемы и вернуться к небольшому излишку рабочей силы (+2..+3%). Но по итогам года крупные предприятия имеют отрицательный баланс оценок. Отрицательный баланс был получен и в группе средних предприятий. Этот сектор российской промышленности вынужден был работать в условиях нехватки кадров уже с середины 1999 г., поэтому результат 2005 г. (-1%) выглядит скорее успехом в решении кадровых вопросов, чем их обострением. До 2005 г. годовой баланс оценок в этой группе опускался до -6...-7%. Самые сильные кадровые проблемы сохранились в группе небольших предприятий (до 500 человек). Там годовой баланс 2005 г. равен -9%, хотя это тоже может рассматриваться как улучшение ситуации, ведь в 2004 г. баланс составлял -13%, а в 2003 г. он был -10%. Заметим, что данная группа предприятий тоже сталкивается с недостатком квалифицированных кадров с III кв. 1999 г.

В-четвертых, в 2005 г. перестала улучшаться ситуация с платежами и расчетами в российской промышленности. По оценкам предприятий, сдерживающее влияние неплатежей на рост выпуска выросло в истекшем году в среднем до 20% после 17% в 2004 г. Последний результат пока остается лучшим с начала развернутого мониторинга помех в 1995 г. До дефолта сдерживающее влияние неплатежей охватывало до 77% предприятий в 1995 г. и опускалось в лучшем случае до 59%. Сразу после августа ситуация с расчетами начала улучшаться, и уже в III кв. 1999 г. неплатежи мешали только 30% российских промышленных предприятий (средний результат года - 39%). В последующие годы сдерживающее влияние неплатежей последовательно снижалось. Единственным исключением стал 2002 г., когда сбытовые проблемы и замедление роста выпуска спровоцировали расширение практики неплатежей до 32%. В 2004 г. частота упоминания неплатежей была стабильно низкой и составляла по кварталам от 16 до 19%.

*Таблица 28*

**Частота упоминания неплатежей как помехи росту выпуска в отраслях промышленности (% к числу ответивших, среднегодовые данные)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Металлургия	60	51	52	54	25	11	21	23	11	6	11
Химия и нефтехимия	67	72	70	59	44	23	27	27	41	19	16
Машиностроение	75	74	72	69	44	37	32	39	30	19	21
Лесопромышленный комплекс	52	68	67	48	22	17	17	19	7	6	15
Стройиндустрия	77	69	71	61	48	39	24	26	32	27	20
Легкая промышленность	74	63	55	49	25	19	14	15	18	15	19
Пищевая промышленность	68	62	63	48	31	22	14	13	15	13	16
Стандартное отклонение	9,15	7,74	8,14	8,03	11,04	10,40	6,78	8,62	12,49	7,70	3,52

В 2005 г. минимальные проблемы с неплатежами испытывали металлургические предприятия (см. табл. 28). Только 11% предприятий в среднем в этой отрасли считали, что неплатежи сдерживают рост их производства. Причем в 2004 г. результат был еще лучше. Аналогичная ситуация сложилась и в лесопромышленном комплексе: после 6% предыдущего года упоминание неплатежей возросло до 15%. Самое распространенное негативное влияние на выпуск в 2005 г. неплатежи имели в машиностроении и промышленности строительных материалов. Но если в первом случае их упоминание возросло до 21% после 19%, то во втором – снизилось до 20% после 27%. В результате стройиндустрия, обеспечивающая строительный бум, вышла на минимальное сдерживающее влияние неплатежей.

### 3.2.4. Динамика конкурентных отношений в российской промышленности

2005 г. стал для российской промышленности периодом резкого обострения конкуренции как с российскими производителями, так и с производителями из дальнего и ближнего зарубежья. Агрегатные индикаторы конкуренции, рассчитываемые ИЭПП 2 раза в год, показали самый большой рост с начала мониторинга конкуренции в 1995 г. Индекс общей конкуренции вырос на 0,39 пункта и достиг беспрецедентно высокой величины – 3,65 единицы (см. табл. 29).

Таблица 29

#### Значения годовых индексов конкуренции с разными производителями

	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	4,20	3,27	3,48	3,65

В 2002 г. этот индикатор поднимался максимум до 3,25 за счет резкого обострения внутривнутрироссийской конкуренции. В 2005 г. основной вклад в рост конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий внесла конкуренция с производителями из дальнего и ближнего зарубежья. За год индексы этих направлений конкуренции возросли на 0,45 пункта каждый. Такого резкого скачка конкуренции с импортом опросы не регистрировали еще ни разу. В 2004 г., по оценкам предприятий, наоборот, произошло ос-

лабление конкуренции, причем всех ее направлений. Особенно сильно ослабла тогда конкуренция с ближним зарубежьем.

Самую сильную конкуренцию российские производители по-прежнему испытывают со стороны других российских производителей (см. рис. 31). В 2005 г. внутрироссийская конкуренция впервые превысила уровень «умеренная» и закрепились на новом рубеже. Резко усилилась в 2005 г. и конкуренция с производителями из дальнего зарубежья. Значения ее индекса превзошли преддефолтный максимум. Иными словами, сейчас товары российских производителей конкурируют с импортными товарами как никогда интенсивно.

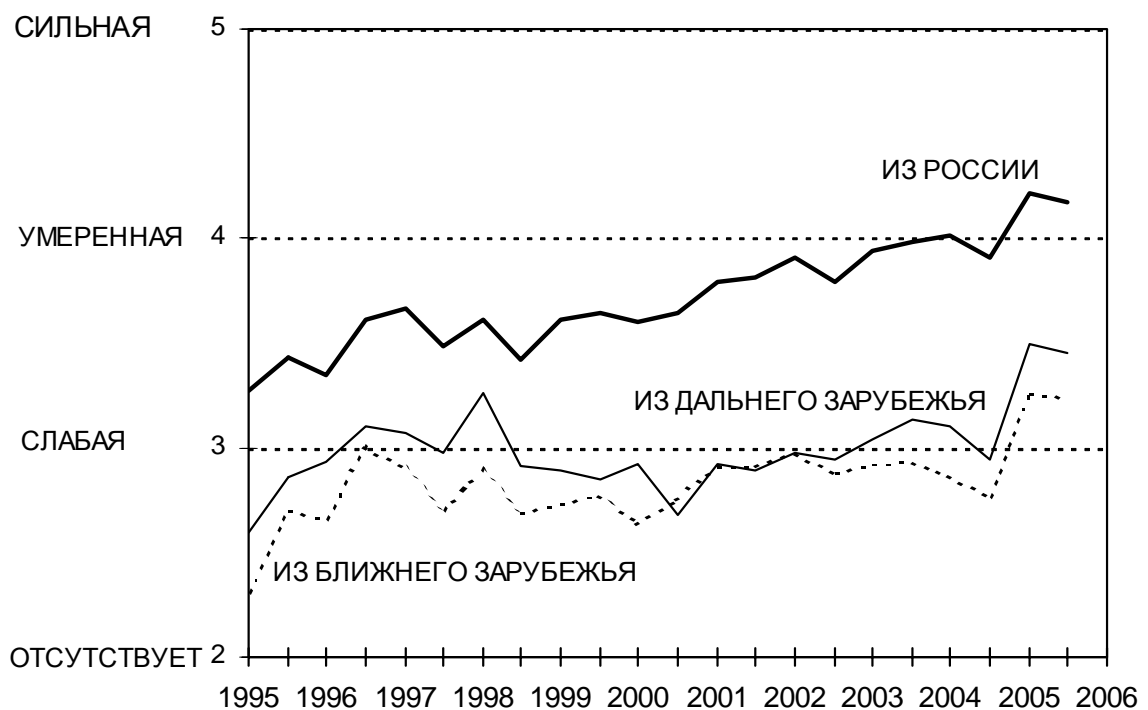
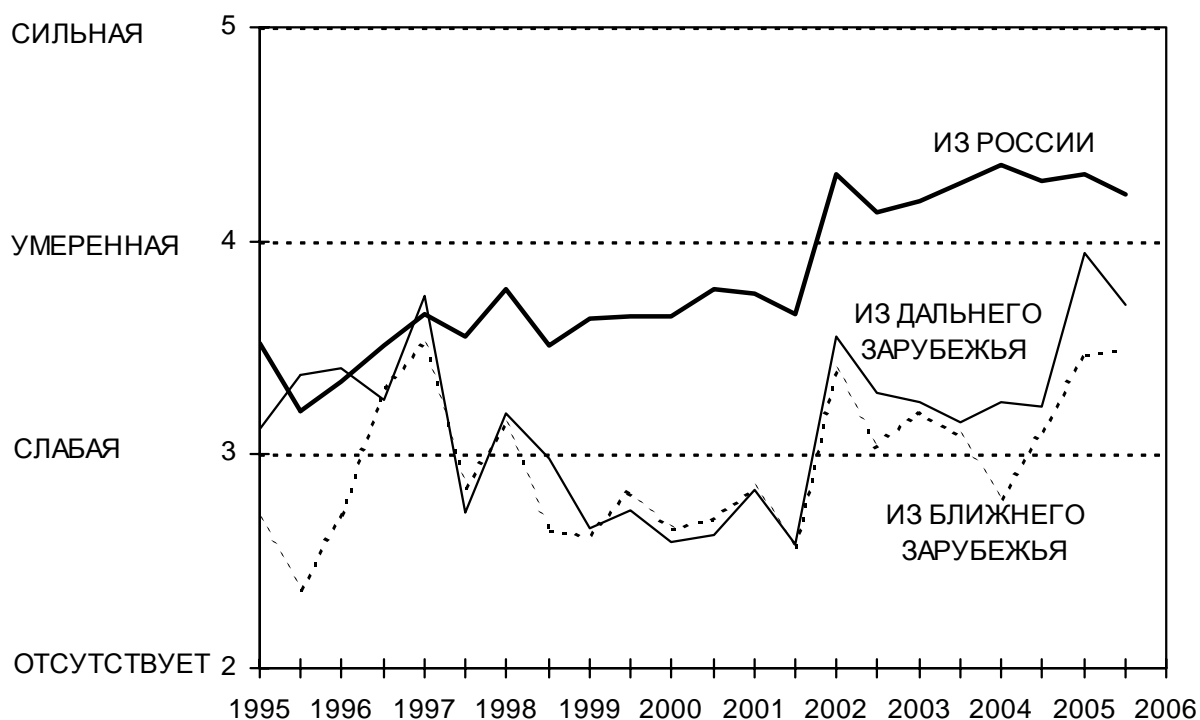


Рис. 31. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в целом по промышленности

Внутрироссийская конкуренция обострилась во всех отраслях (кроме легкой промышленности) и везде достигла исторических максимумов. При этом отраслевые индексы конкуренции не сильно отличаются друг от друга (как это бывало раньше) – предприятия всех отраслей испытывают примерно одинаковое и довольно высокое конкурентное давление со стороны других российских производителей. Лишь в легкой промышленности опросы не зарегистрировали роста внутрироссийской конкуренции, там ее индекс снизился (хотя и незначительно) до уровня 2003 г. (см. рис. 32). Существенный рост конкуренции в отрасли зарегистрирован в 2002 г., с тех пор он стабилен и находится на относительно высоком уровне – явно превосходя отметку «умеренная». В 2002 г. в отрасли обострилась конкуренция с импортом: ее

индекс возрос сразу на 0,77 пункта и впервые после дефолта превысил уровень «слабая». Затем он «отыграл» назад, но все-таки остался выше отметки «слабая». Следующий рывок конкуренция с производителями из дальнего зарубежья сделала в первой половине 2005 г., поднявшись почти до уровня «умеренная» и приблизившись к интенсивности внутрироссийской конкуренции. Но в конце года снова произошло ее ослабление.



*Рис. 32.* Динамика уровня конкуренции с разными производителями в легкой промышленности

Минимальный, но все-таки рост внутрироссийской конкуренции зарегистрирован в 2005 г. в пищевой промышленности (см. *рис. 33*). Во 2-м полугодии 2005 г. отраслевой индекс конкуренции достиг там исторического максимума, незначительно превысив значения 2002 и 1996 гг. Уровень внутрироссийской конкуренции в этой отрасли является не только самым стабильным последние 10 лет, но и самым высоким (он редко опускался ниже отметки «умеренная»). Конкуренция с импортом в пищевой промышленности начинает выходить на преддефолтный уровень. Последнее значение индекса уже превзошло оценку интенсивности конкуренции апреля 1998 г., когда делался последний замер перед дефолтом, но еще уступает 0,4 пункта максимальным значениям индекса, полученным в 1996–1997 гг. Однако абсолютный уровень конкуренции в этой отрасли с производителями из дальнего зарубежья по-прежнему остается крайне низким: с начала 1998 года он ни разу не превышал отметку «слабая», опускаясь в 2002 г. почти до уровня «от-

сутствует». Импорт, действительно, не грозит отечественной пищевой промышленности.

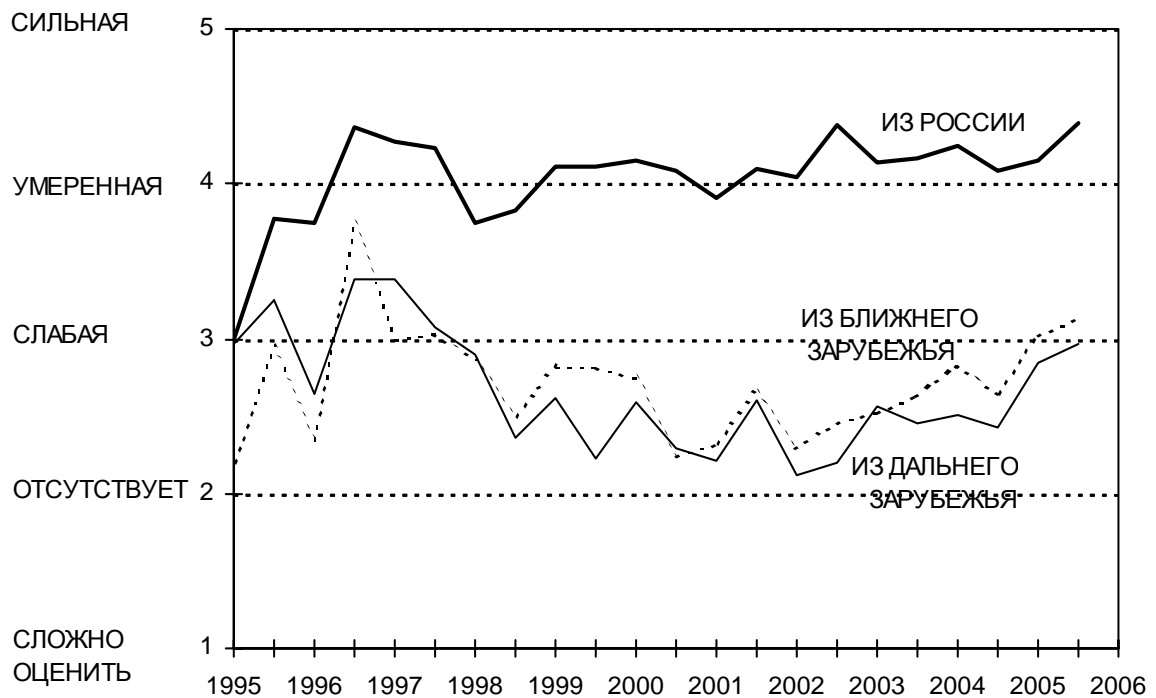


Рис. 33. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в пищевой промышленности

Десятилетний мониторинг факторов, усиливающих конкуренцию на рынках сбыта российских промышленных предприятий, продемонстрировал интересные результаты, вполне согласующиеся с доступными данными традиционной статистики (см. табл. 30). Во-первых, наиболее распространенными причинами усиления конкуренции предприятия считают сокращение объемов внутреннего спроса и рост объемов импорта. Оба эти фактора упоминаются 40% предприятий и в 2005 г. стали упоминаться чаще. До этого года вклад внутреннего спроса в формирование конкуренции сокращался и достиг в 2004 г. минимума, снизившись с 81% в 1996 г. до 31% в 2004 г. Влияние импорта на формирование конкуренции было минимальным в 1999 г. и возросло с 2001 г., достигнув в 2005 г. максимума. Во-вторых, достаточно часто в 2005 г. упоминается такой фактор формирования конкуренции, как проникновение на рынки сбыта других российских производителей. А в 2003–2004 гг. он занимал первое место, потеснив традиционный импорт. До дефолта его упоминание было либо таким же, либо даже более частым, чем упоминание импорта. И оно не претерпевало таких сильных колебаний от года к году, как упомянутые выше факторы. В-третьих, ценовая конкуренция между российскими производителями, похоже, затихает, уступая место иным, более цивили-

лизованным методам борьбы за потребителя. Но начинают «давить» цены импорта. В 2005 г. они стали беспокоить около четверти российских производителей – чаще, чем цены российских конкурентов и, что самое главное, чаще, чем цены импорта до дефолта 1998 г. Лучшее качество импортных товаров тоже начинает подстегивать конкуренцию на рынках сбыта российских товаров, особенно в машиностроении (упоминание – 26%). В других отраслях качественного импорта боятся гораздо меньше, что оправдано и легко объяснимо в пищевой промышленности (там качество импорта беспокоит 3% предприятий), но не в легкой промышленности (11%).

Таблица 30

**Частота упоминания факторов, усиливающих конкуренцию на рынках сбыта российских промышленных предприятий, %**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Сокращение внутреннего платежеспособного спроса	81	81	76	64	48	53	53	37	31	40
Рост объема импорта	31	23	28	8	9	14	23	30	30	40
Лучшее качество импорта	7	9	11	7	14	10	18	20	26	24
Низкие цены импорта	17	14	18	5	9	12	12	24	16	26
Возможность рекламировать продукцию	4	2	4	3	6	4	5	8	4	6
Сдерживание цен российскими конкурентами	14	15	15	20	23	23	26	31	24	22
Проникновение на ваши рынки сбыта российских производителей	18	25	25	26	34	36	44	42	45	35
Деятельность ФАС и Правительства	8	9	4	6	3	5	6	4	3	6
Деятельность торговых посреднических организаций	9	13	16	24	22	18	15	15	16	12
Прочие факторы	11	6	6	6	9	7	5	2	2	7

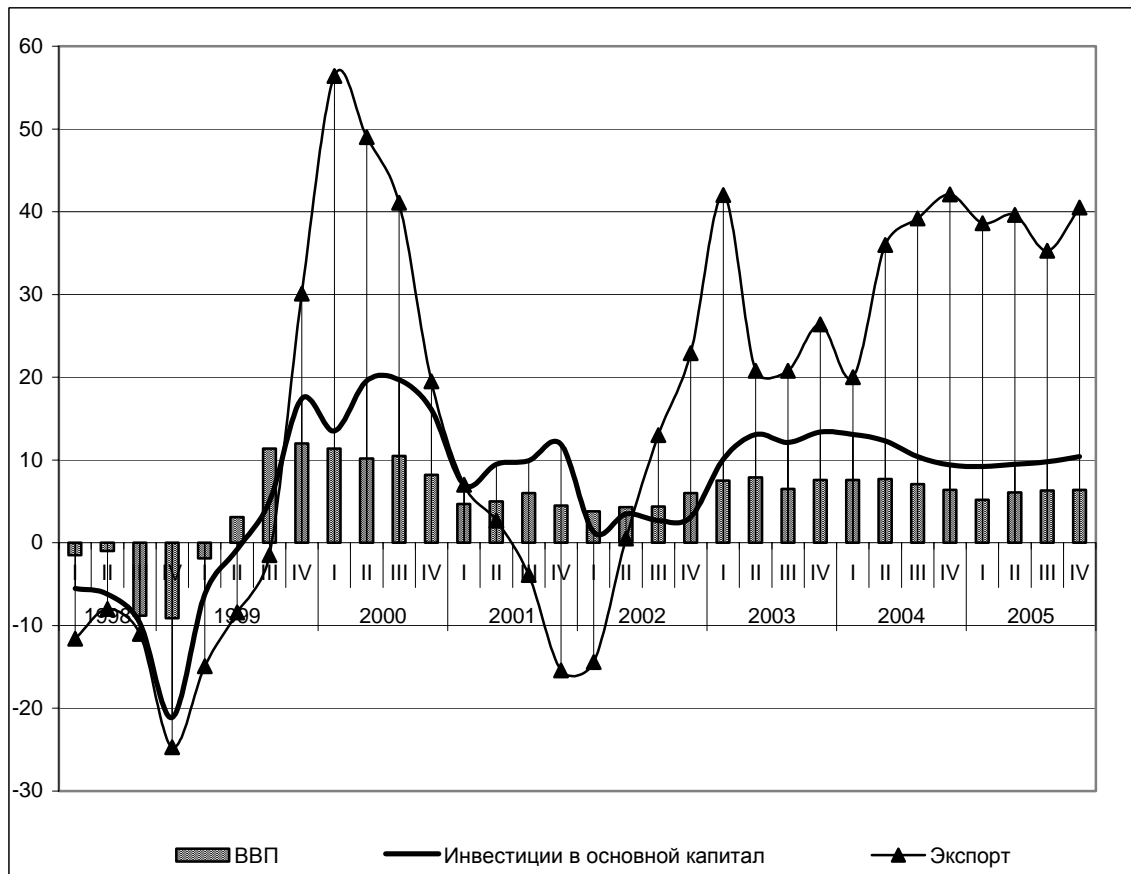
*Примечание:* В 1998 г. вопрос задавался в марте.



### 3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики

#### 3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

Одной из отличительных черт развития российской экономики на протяжении 1999–2005 гг. явился опережающий рост инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики.



Источник: Росстат.

Рис. 34. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал в 1998–2005 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Устойчивая положительная динамика производства изменила ситуацию в инвестиционном секторе. Посткризисное восстановление экономического роста первоначально опиралось на мобилизацию внутренних резервов и вовлечение конкурентоспособных мощностей. Расширение инвестиционного спроса фиксировалось со второй половины 1999 г. и поддерживалось исключительно благоприятными изменениями конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы (рис. 34), с одной стороны, и активной политикой российского бизнеса, направленной на заполнение ниш на внутреннем рынке отечественными товарами, с другой стороны.

Рост рентабельности производства и повышение доходов бизнеса определяли расширение спроса на капитальные товары. В связи с ориентацией производителей на проведение активной модернизации и реконструкции производства экспортный сектор и обрабатывающая промышленность стали предъявлять растущий спрос на машины и оборудование. В технологической структуре инвестиций с 2000 г. наблюдалось повышение доли затрат на машины и оборудование (табл. 31).

Таблица 31

**Технологическая структура инвестиций в основной капитал  
в 1992–2005 гг., в % к итогу**

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:								
на строительно-монтажные работы	58,0	63,9	46,8	47,4	47,9	49,6	48,4	48,6
на оборудование, инструмент, инвентарь	20,5	21,9	34,3	32,9	35,6	35,0	34,7	35,7
на прочие капитальные работы и затраты	21,5	14,2	18,9	19,7	16,5	15,4	16,9	15,7

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

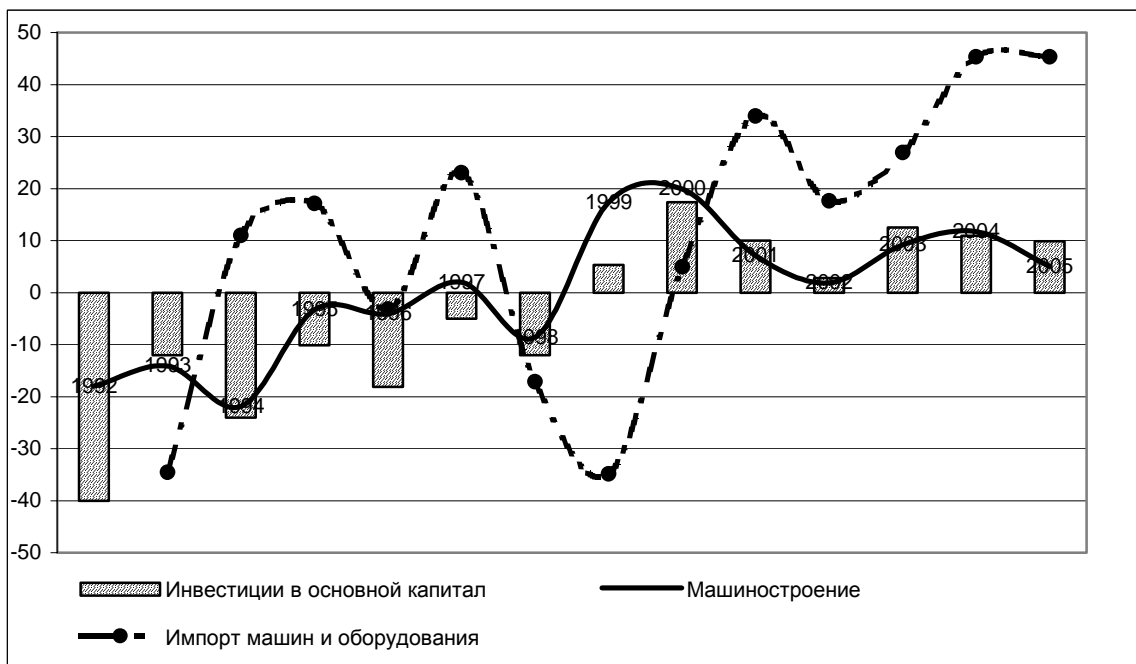
Исключительно высокий рост инвестиционного спроса 2000 г., обусловленный динамичным ростом доходов добывающих производств, сменился вялой динамикой в 2001–2002 гг. на фоне сжатия внутреннего спроса и снижения рентабельности производства в результате изменения относительных цен внутреннего и внешнего рынков. 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 экономики. В 2005 г. объем инвестиций в основной капитал увеличился на 10,5%, по сравнению с предшествующим годом, и составил 3431,0 млрд руб.

При позитивном воздействии доходов экономики от внешнеэкономической деятельности на темпы экономического роста, их влияние на динамику инвестиционной активности было ограничено тенденцией к снижению уровня трансформации валового национального сбережения в инвестиционные расходы. При сложившихся в российской экономике диспропорциях в движении основного капитала, инвестиционных расходов и в динамике отечественного машиностроения влияние на внутренний рынок оказывал динамичный рост импорта машин и оборудования. За период 2000–2005 гг. при увеличении инвестиций в основной капитал на 80,0% прирост производства в машиностроении составил 68,0% а масштабы импорта машин оборудования и транспортные средств увеличились в 3,6 раза.

Снижение доли импорта в объеме потребления продукции машиностроения носило непродолжительный характер и наблюдалось в период с

IV квартала 1998 г. по III квартал 1999 г. Динамика выпуска капитальных товаров по отраслям машиностроения отражала оперативную реакцию российского бизнеса на конъюнктурные сдвиги на внутреннем рынке. Лидирующие позиции в выпуске инвестиционных товаров заняли отрасли по производству оборудования для нефтяной и химической промышленности, а также отрасли машиностроения, традиционно ориентированные на внутренний рынок, – железнодорожное и металлургическое машиностроение. Интенсивное развитие отраслей инфраструктуры дало импульс к увеличению объемов выпуска строительной-дорожной техники, подъемно-транспортных машин.

Однако 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 и корреспондирует с динамикой инвестиционной активности. Инвестиции на приобретение импортного оборудования в 2005 г. составили 213,3 млрд руб., или 20,6% от общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства.



Источник: Росстат.

Рис. 35. Темпы прироста инвестиций в основной капитал, производства и импорта капитальных товаров в 1992–2005 гг., в % к предыдущему году

Рост доходов экономики, сбережений населения и повышение активности банковского сектора оказали позитивное влияние на характер развития и позволили преодолеть тенденцию к замедлению инвестиционной деятельности

сти, сформировавшуюся в 2001–2002 гг. Принципиально новым моментом экономического роста стал сдвиг от финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий и организаций к расширению участия привлеченных средств. Это явилось яркой иллюстрацией качественных изменений механизма инвестиционного развития, ориентированного на рационализацию потоков инвестиционных ресурсов. В 2005 г. на долю привлеченных средств приходилось 52,3% от общего объема инвестиции в основной капитал, что соответствовало уровню в 2000 г., на который пришелся пик инвестиционного спроса за весь период восстановительного роста.

В отличие от 2004 г., в структуре инвестиционных ресурсов наблюдалось повышение доли бюджетных средств в финансировании инвестиционных расходов на 2,2 п.п., инициированное ростом инвестиций за счет средств федерального бюджета. Доля банков в кредитовании инвестиций в 2005 г. составила 6,5% и снизилась на 1,4 п.п. по сравнению с предшествующим годом. На фоне сдержанного поведения банковского сектора продолжала действовать тенденция к повышению участия страховых и инвестиционных компаний, промышленных и торговых предприятий, а также иностранного капитала в финансировании инвестиционной деятельности.

Среди факторов, позитивно влияющих на динамику кредитов и участия заемных средств других организаций, можно выделить дедолларизацию сбережений населения. Сокращение наличной иностранной валюты на руках у населения и конвертация ее в рубли сопровождалась увеличением объема депозитов и вкладов в банковских структурах. Низкая реальная стоимость кредитных ресурсов при сложившемся в экономике среднем уровне рентабельности обусловила расширение круга предприятий-заемщиков внутренне ориентированного сектора экономики.

Несмотря на замедление темпов экономического развития, не ослабевает интерес иностранных инвесторов к российскому рынку. Объем накопленного иностранного капитала к концу 2005 г. составил 111,8 млрд долл., а доля зарубежных инвестиций в общем объеме инвестиций в национальную экономику сохранилась примерно на среднем для 2003–2004 гг. уровне. Безусловно, недостаток доверия к российским институтам и охране прав собственности увеличивает для иностранных банков риски, связанные с предоставлением заемных средств. Однако стабильный рост доходов от экспорта нефти и газа и присвоение России инвестиционного рейтинга, сохранение высоких темпов инвестирования в Россию для международного банковского бизнеса является вполне оправданной с позиций географической диверсификации деятельности. Хотя динамика иностранных инвестиций в экономику России в 2005 г. примерно соответствовала предшествующему году, прямые иностранные инвестиции выросли на 38,8%, и их доля в общем объеме иностранных инвестиций повысилась с 23,3 до 24,4%. Тенденция роста прямых инвестиций отражает реакцию иностранных инвесторов на улучшение составляющих инвестиционного климата России и проводимые реформы. Все более привлекательной для иностранных инвесторов становится промыш-

ленность. Следующими по инвестиционной привлекательности объектами остаются торговля и общественное питание, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка.

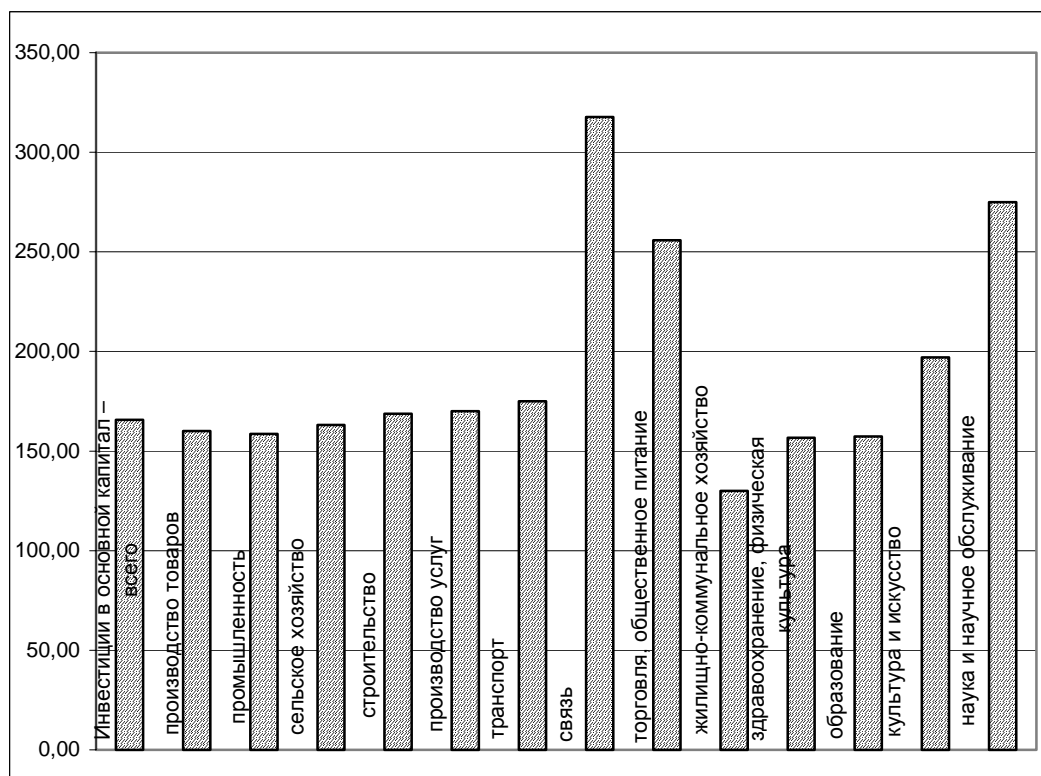
*Таблица 32*

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам  
финансирования, в % к итогу**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100
в том числе по источникам финансирования:						
<i>собственные средства</i>	47,7	49,4	48,0	46,2	46,8	47,7
из них:						
прибыль	23,4	24,0	20,5	17,2	18,3	22,4
<i>привлеченные средства</i>	52,5	50,6	52,0	53,8	52,6	52,3
из них:						
кредиты банков	2,9	4,4	4,8	5,2	7,3	6,5
в том числе иностранных банков	0,6	0,9	0,5	0,8	1,3	1,0
заемные средства других организаций	7,2	4,9	6,0	8,6	7,3	7,3
бюджетные средства:	22,0	20,4	19,6	18,8	17,4	20,1
федерального бюджета	6,0	5,8	6,0	6,5	5,1	6,7
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16,0	14,6	13,6	11,5	11,3	12,4
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	4,7	4,5	4,1	4,7	5,0	4,8

*Источник:* Росстат.

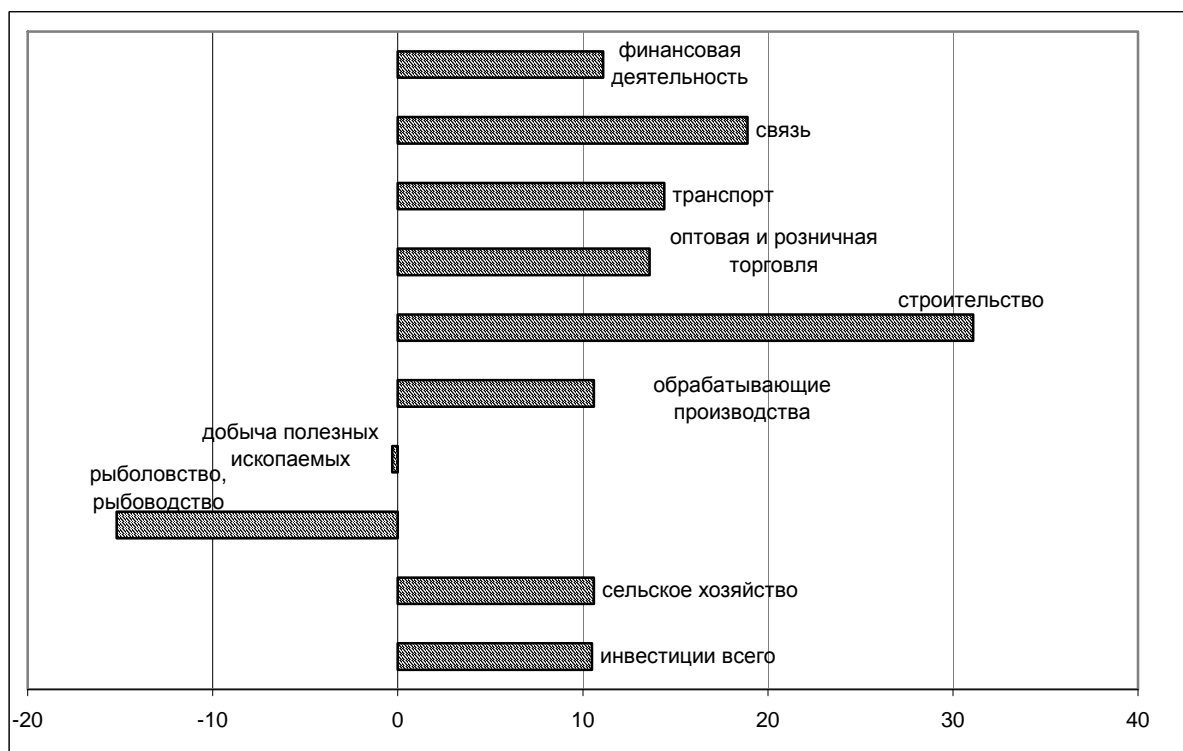
За период 2000–2005 гг. инвестиции в сектор услуг повысились с 54,7 до 56,8% от общего объема инвестиций в национальную экономику при снижении удельного веса сектора товаров с 45,3 до 43,2%. Перераспределение потоков инвестиций в сектор услуг сопровождалось повышением доли отраслей инфраструктуры. В период 1999–2005 гг. в среднем на долю транспорта, связи и торговли приходилась пятая часть общего объема инвестиций в основной капитал против 12% в период 1992–1996 гг. За годы реформ доля транспорта в структуре инвестиций в реальный сектор экономики увеличилась почти вдвое. В 2005 г. доля транспорта в инвестициях повысилась до 22,1% против 20,3% в 2004 г. Если в 1992 г. доля инвестиций в связь составляла менее 0,6% в общем объеме инвестиций в национальную экономику, то в 2000 г. она достигла 2,6%, в 2003 г. – 4,8% и в 2005 г. – 6,7%. Повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры и рост спроса на услуги этих отраслей являются индикаторами экономического потенциала роста, тем более что инвестиционная политика в этом секторе ориентируется, главным образом, на решение перспективных проблем.



Источник: Росстат.

**Рис. 36.** Динамика роста инвестиций в основной капитал по секторам и отраслям экономики за период 2000–2005 гг., в % к 1999 г.

Динамика инвестиционного спроса в 2005 г. определялась совокупным воздействием факторов изменения отраслевой, технологической и воспроизводственной структуры национальной экономики. Перераспределение потоков инвестиций сопровождалось повышением доли сектора услуг. Доля инвестиций в транспорт и связь в общем объеме инвестиций в основной капитал 2005 г. составила 28,8% и повысилась на 3,8 п.п. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Структура инвестиций в транспорт определялась опережающим ростом инвестиций в железнодорожный транспорт (119,8%) относительно транспортирования по трубопроводам (106,4%). Заметим, что на фоне устойчиво растущего спроса на услуги торговли в 2005 г. фиксировалось повышение инвестиционной активности в этом виде деятельности до 113,1% против 108,1% в 2004 г.



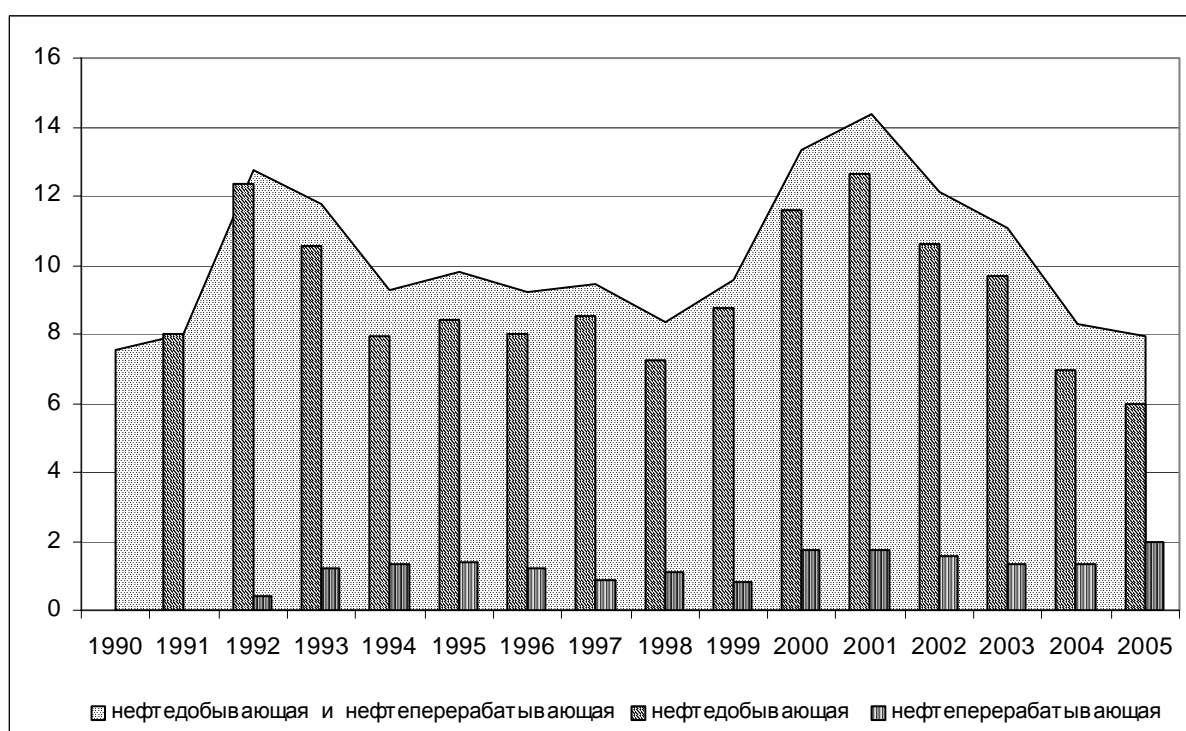
Источник: Росстат.

Рис. 37. Изменение темпов роста инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности 2005 г., в % к предыдущему году

Доля инвестиций в основной капитал в отрасли, производящие товары, в 2005 г. сохранилась примерно на уровне предшествующего года. Это было обусловлено достаточно сдержанным ростом инвестиций в промышленность. Заметим, что по сравнению с 2004 г. фиксировалось снижение темпов инвестиционной активности в экспортоориентированном добывающем секторе при повышении доли обрабатывающих производств, ориентированных на внутренний рынок. В 2005 г. доля обрабатывающих производств в структуре инвестиций в основной капитал в промышленность составила 43,3%, в добывающие производства – 37,4%, в производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 19,27%. Прирост инвестиции в обрабатывающие производства в 2005 г. составил 10,9%.

Анализ деловой активности в промышленности в период 2000–2005 гг. показывает, что наиболее существенное влияние на динамику и структуру инвестиций оказывали топливно-энергетические производства. Доля топливных отраслей в объеме инвестиций в основной капитал 2000–2005 гг. в среднем составляла 18,7%. В 2005 г. на долю добычи топливно-энергетических ископаемых приходилось 13,2% (в 2004 г. – 15,2%) от общего объема инвестиций и на производство топливных продуктов – 1,8%. Однако в абсолютном выражении инвестиции в добывающие производства снизились на 2,6% и составили 362,7 млрд руб.

В 1999–2001гг. благоприятная внешняя и внутренняя конъюнктура определила рост объемов инвестиций в нефтедобычу в 2,3 раза, в нефтепереработку и газовую промышленность в 2,1 раза при росте инвестиций в целом по промышленности в 1,58 раза и по экономике в 1,36 раза. Однако с изменением ситуации в период 2002–2005 гг. в нефтяном секторе фиксировалось среднегодовое снижение объемов инвестиций примерно на уровне 9,0%. В 2004 г. объем инвестиций в нефтедобычу снизился на 20,3%. Хотя в начале 2005 г. рост инвестиций в нефтедобычу увеличился почти на треть относительно I квартала 2004 г., это все же не позволило преодолеть негативных последствий низких темпов инвестиционной активности предыдущего года. Пропорции распределения инвестиций между добывающими и перерабатывающими отраслями нефтяного комплекса изменялись в сторону повышения доли нефтедобычи.



Источник: Росстат.

**Рис. 38.** Доля инвестиций в основной капитал в нефтедобычу и нефтепереработку в 1990–2005 гг., в % от общего объема инвестиций в экономику

На динамику добычи газа существенное влияние оказало абсолютное сокращение объемов инвестиций на 1,7% относительно января–августа 2004 г., по данным ОАО «Газпром». При этом более глубокое снижение доли вложений в добычу газа инициировалось смещением приоритетов инвестиционной деятельности в направлении развития сети трубопроводов. В ре-

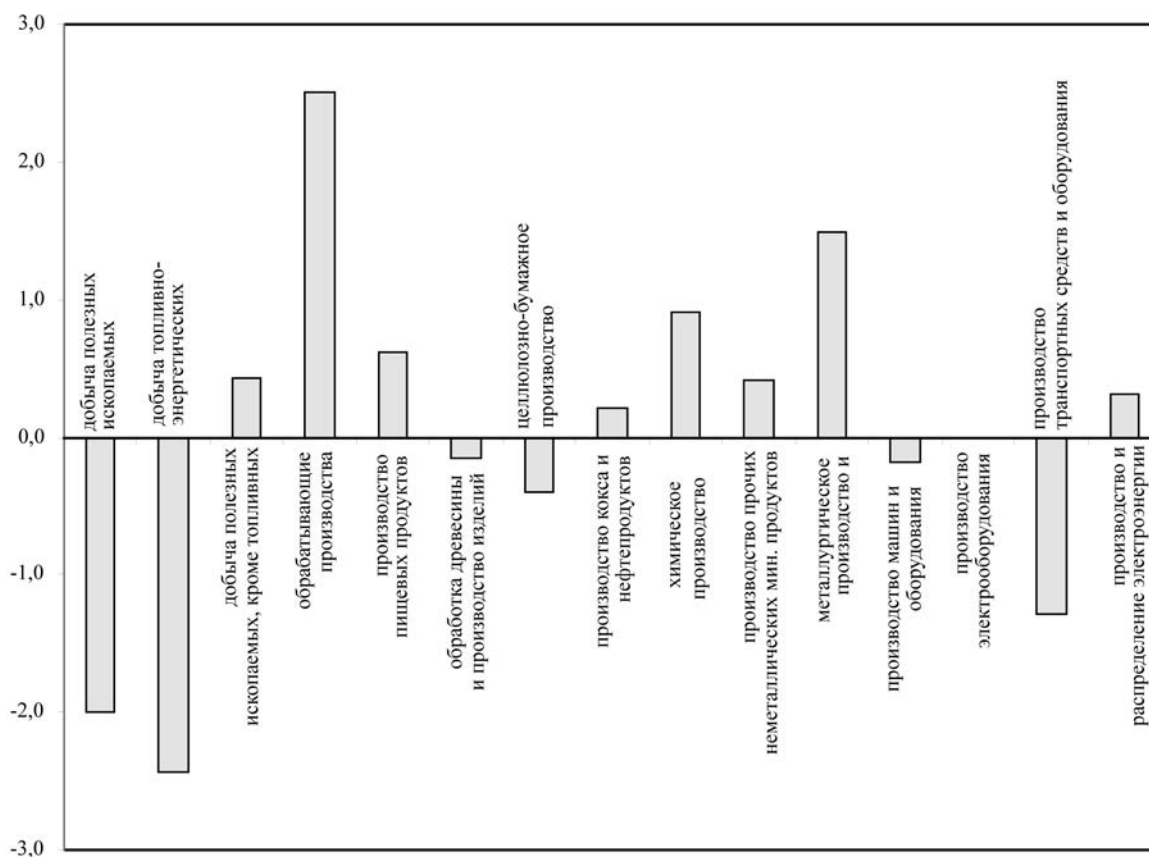


зультате по итогам 2005 г. прирост инвестиций в производство и распределение газообразного топлива составил 17,4%.

Повышение доли инвестиций в обрабатывающие производства в 2005 г. определялось ускорением темпов инвестиций в металлургическое производство и готовых изделий на 24,5% по сравнению с 2004 г., в производство кокса – на 94,8%, в химическое производство – на 37,5%, в целлюлозно-бумажное производство – на 13,5%, в производство пищевых продуктов – на 7,5%.

Если инвестиционная активность в производстве пищевых продуктов определялась повышением спроса внутреннего рынка, то в металлургии основным фактором оставался растущий спрос внешнего рынка на продукты металлургии и изделия из металла. Причем в металлургии наблюдался одновременный рост инвестиций в добывающие и обрабатывающие производства. 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 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.

На долю производств, выпускающих капитальные товары, в 2005 г. приходилось примерно 6,0% от общего объема инвестиций в промышленность. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования в эти производства явились фактором, тормозящим темпы экономического роста. Негативное влияние на характер экономического роста оказывало снижение объемов инвестиций в 2005 г. в производство транспортных средств, машин и оборудования. Отсутствие стратегии развития машиностроительных производств и точечная поддержка отдельных производств ведут к перекосам рынка инвестиционных товаров и к ослаблению конкурентоспособности. При сложившейся структуре отечественного производства инвестиционных товаров импорт остается одним из основных источников обновления основного капитала, реконструкции и модернизации производства.



Источник: Росстат.

*Рис. 39.* Изменение структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности промышленности в январе–сентябре 2005 г., в % к соответствующему периоду 2004 г.

Эффективный рост российской экономики в значительной степени зависит от интенсивности изменения структуры инвестиций в пользу отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Реализация такого направления предполагает координацию решений в области бюджетной, налоговой, тарифной, таможенной и денежно-кредитной политики. Процессы трансформации структуры экономики и повышения инвестиционной привлекательности обрабатывающих отраслей промышленности зависят в частности от выравнивания условий эффективности использования инвестиционных ресурсов за счет перераспределения фискальной нагрузки между сырьевым и несырьевым секторами экономики. При сохранении традиционно высокой концентрации доходов внутри экспортоориентированных отраслей нефтяного и сырьевого секторов и при отсутствии механизмов межотраслевого перелива капитала едва ли можно было рассчитывать на ускорение темпов инвестиций и кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала.

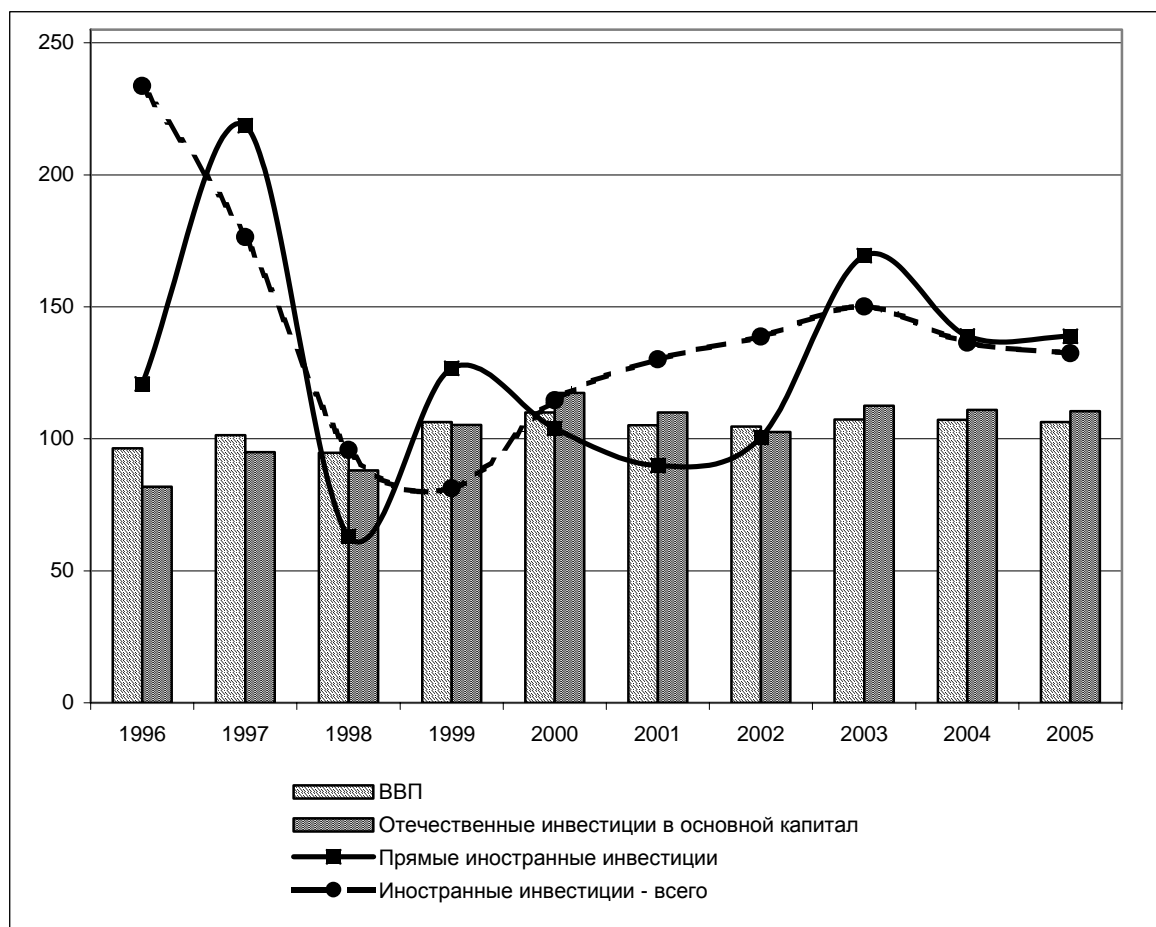
К факторам, способным оказать положительное влияние на инвестиционную активность в краткосрочной и среднесрочной перспективе, относятся: удешевление импортных машин и оборудования вследствие укрепления реального курса рубля; рост реальных располагаемых доходов населения; соответствующие изменения в законодательстве. 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.

### *3.3.2. 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 2003–2005 гг. тенденцией опережающего роста прямых иностранных инвестиций относительно темпов расширения масштабов внутреннего отечественного капитала и динамики ВВП. Доля иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций в основной капитал в российскую экономику повысилась с 4,7% в 2000г. до 5,9% в 2004 г. и по предварительной оценке до 5,3% в 2005 г. На инвестиционную привлекательность российской экономики, безусловно, позитивное влияние оказало повышение в 2003–2004 гг. международными рейтинговыми агентствами (Fitch, Standard & Poor's и Moody's) суверенного кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня. Однако в 2005 г. наблюдается снижение поступлений иностранных инвестиций в российскую экономику, несмотря на повышение инвестиционного рейтинга России со стороны трех ведущих рейтинговых агентств. В августе 2005 г. агентство Fitch, и в октябре агентство Moody's повысили рейтинг России на одну ступень выше минимального «инвестиционного» уровня. О росте доверия со стороны иностранных инвесторов, осуществляющих прямые вложения в российскую экономику, свидетельствует позиция России в рейтинге инвестиционной привлекательности (FDI Confidence Index), опубликованном в ноябре 2005 года консалтинговой компанией «Kearney»: в прошедшем году Россия впервые поднялась на 6 место (2004 г. – 11 позиция; 2003 г. – 8; 2002 г. – 17; 2001 г. – 32)<sup>5</sup>.

---

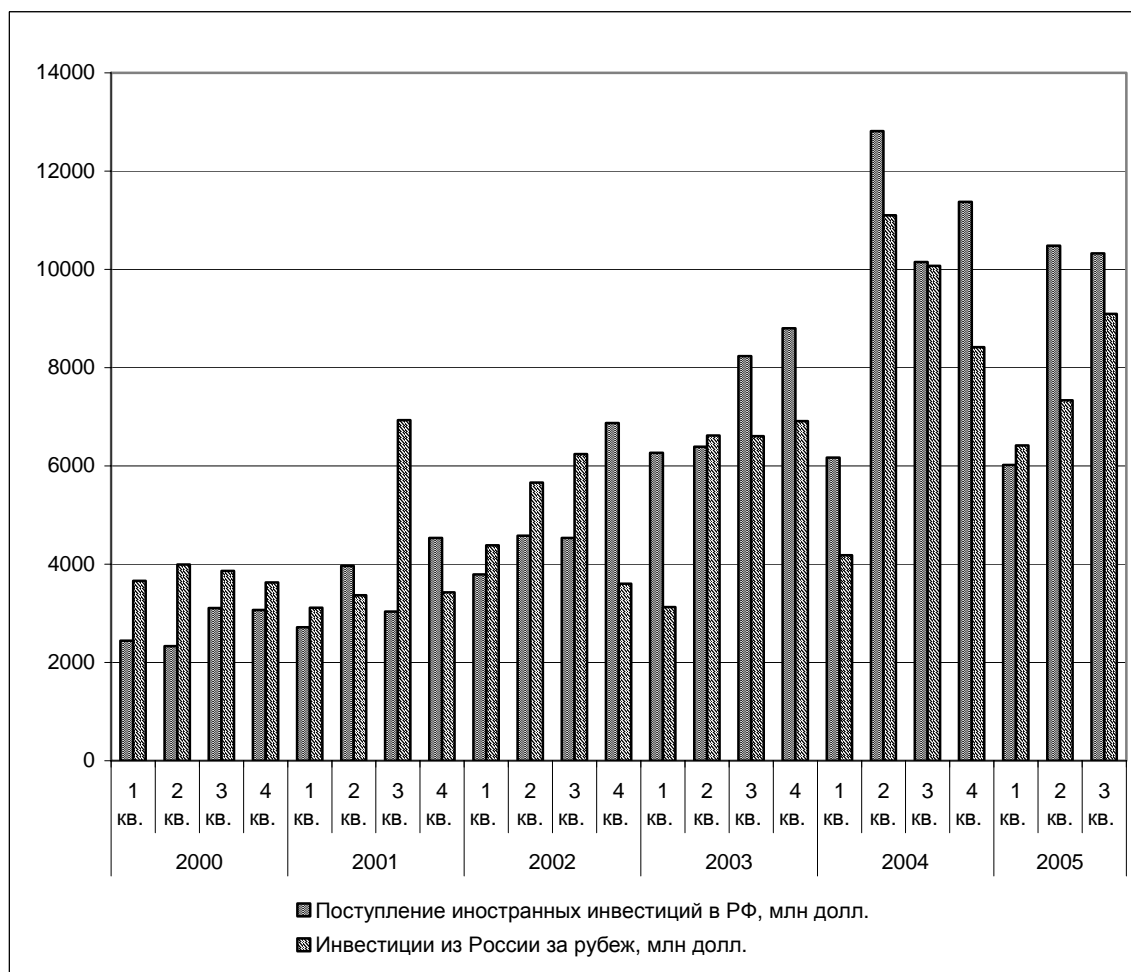
<sup>5</sup> Рейтинг характеризует инвестиционную привлекательность стран мира, отражая не текущий объем прямых инвестиций, а лишь настроения инвесторов и их намерения.



Источник: Росстат.

*Рис. 40.* Индексы физического объема ВВП, инвестиций в основной капитал и прямых иностранных инвестиций в 1996–2005 гг., в % к предшествующему году

На протяжении последних трех лет в России сохраняется тенденция превышения поступивших иностранных вложений в российскую экономику над инвестициями, вывезенными из России за рубеж. За январь–сентябрь 2005 г. поступление иностранных инвестиций в российскую экономику на 4 млрд долл. превысило вывоз, а в 2004 г. этот показатель составлял 6,74 млрд долл.



Источник: Росстат.

Рис.41. Поступление иностранных инвестиций в экономику России и инвестиции из России в 2000–2005 гг., в млн долл.

Отличительной особенностью изменений в структуре иностранных инвестиций явилось сохранение тенденции к повышению доли прямых инвестиций, сформировавшихся в 2003 г. В 2005 г. прирост прямых иностранных инвестиции составил 38,9% и их доля в иностранных инвестициях повысилась до 24,4% против 23,3% в предшествующем году. Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики России, составил 53,65 млрд долл. и увеличился на 32,4%. В отличие от предыдущего года восстановилась положительная динамика роста портфельных инвестиций при ослаблении темпов роста прочих инвестиций<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Прочие инвестиции включают все операции, которые не попадают под определение прямых и портфельных инвестиций. Прочие инвестиции классифицируются по виду финансового инструмента: ссуды и займы; торговые кредиты; кредиты полученные не от прямых инвесторов, частности от международных финансовых организаций: Мирового банка, Международного валютного фонда, Международного банка реконструкции и развития, Европейского банка ре-

Разнонаправленная динамика изменения прямых и прочих инвестиций в промышленность привела к изменению структуры иностранных вложений в российскую промышленность.

Таблица 33

**Объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики России**

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2001	14 258	3 980	451	9 827	130,1	89,9	71,5	153,9
2002	19 780	4 002	472	15 306	138,7	100,6	104,7	155,8
2003	29 699	6 781	401	22 517	150,1	169,4	85,0	147,1
2004	40 509	9 420	333	30 756	136,4	138,9	83,0	136,6
2005	53651	13072	453	40126	132,4	138,8	136,6	130,3

Источник: Росстат.

В 2005 г. сохранилась тенденция к концентрации иностранных инвестиций в двух сферах российской экономики: в промышленности (45,3% от общего объема иностранных инвестиций) и сфере торговли –38,1% (табл. 34). Вместе с тем следует обратить внимание, что динамика и изменение доли инвестиций в промышленность находится под усиливающимся влиянием повышения инвестиционной привлекательности новых сегментов рынка услуг. В частности, повысилась с 3,4% в 2004 г. до 6,1% в 2005 г. доля инвестиций в связь как один из наиболее динамично развивающихся видов деятельности.

Снижение доли инвестиций в промышленность в общем объеме поступивших иностранных инвестиций сопровождалось кардинальными трансформационными сдвигами между добывающими и обрабатывающими производствами. При снижении объема инвестиций в добычу топливно-энергетических ископаемых с 8766 млн долл. в 2004 г. до 5165 млн долл. в 2005 г., инвестиции в обрабатывающие производства увеличились в 1,76 раза и составили 17987 млн долл. В 2005 г. отмечено повышение активности иностранных инвесторов в производстве пищевых продуктов, химических товаров, транспортных средств и оборудования. На фоне стабилизации объемов прямых инвестиций в добывающих производствах наблюдалось почти трехкратное сокращение масштабов прочих инвестиций в эту сферу, что полностью объясняет изменение динамики инвестиций в добыче полезных ископаемых. В обрабатывающих производствах фиксировался одновременный рост и прямых (6028 млн долл. в 2005 г. против 2911 млн долл. в 2004 г.), и прочих инвестиции (11837 млн долл. против 7196 млн долл.). Наиболее высокая доля прочих инвестиций фиксируется в металлургическом, химическом

производствах и производстве транспортных средств, что, по всей видимости, связано с возросшими объемами связанных товарных кредитов.

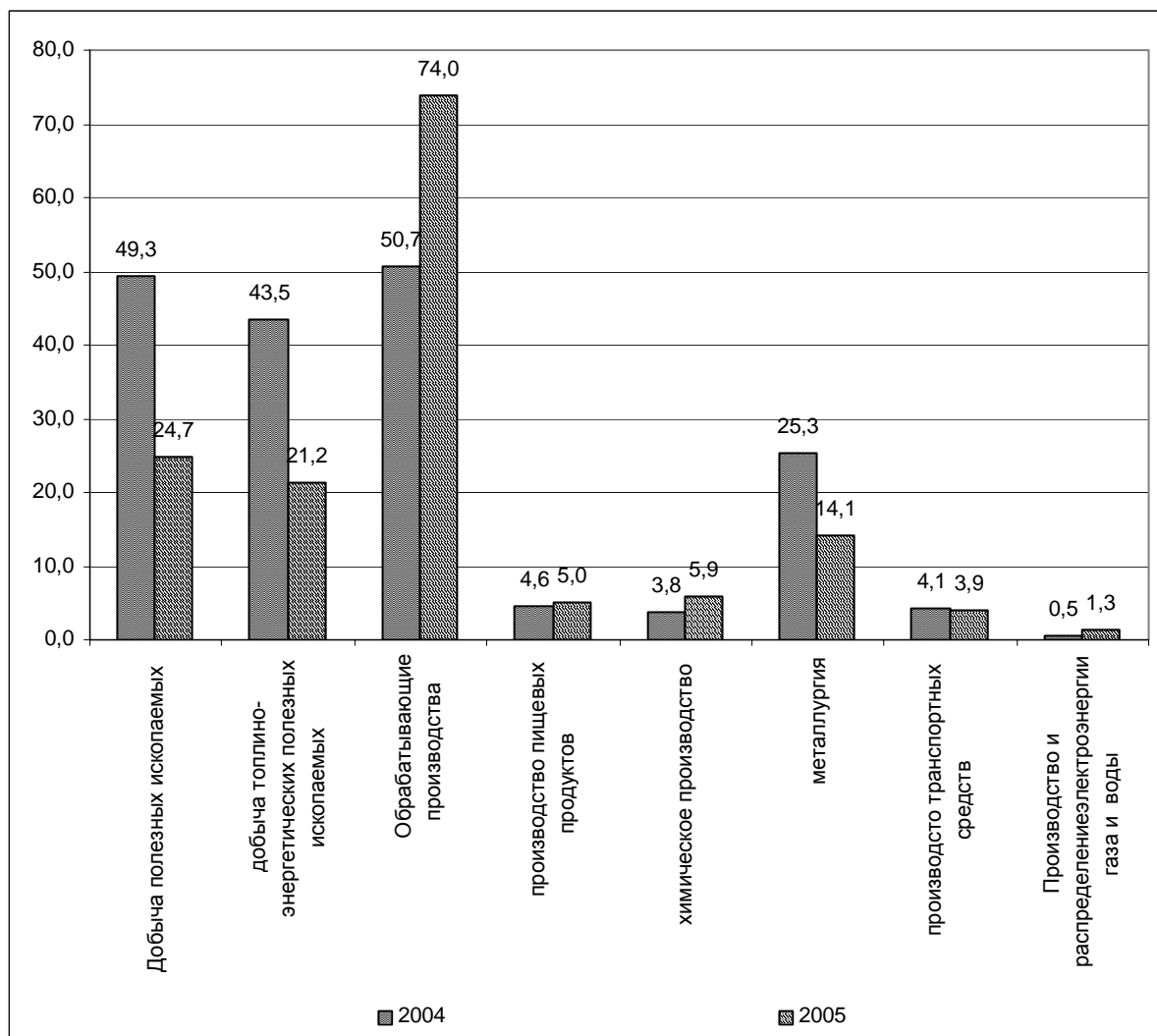
*Таблица 34*

**Отраслевая структура иностранных инвестиций в российскую экономику по видам деятельности в 2003–2005 гг. в %**

	В млн долл.			В % к итогу		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Промышленность	12 330	20 170	24 318	41,5	49,8	45,3
Транспорт и связь	1 083	2 033	3 840	3,6	5,0	7,2
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	10 516	13 037	20 461	35,4	32,2	37,2
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	3 403	2 572	2 602	11,5	6,3	3,4
Финансовая деятельность	640	1 001	1 823	2,2	2,5	4,8
Прочие отрасли	1 727	1 697	381	5,8	4,2	1,2

*Источник:* Росстат.

В динамике иностранных инвестиций по регионам России по-прежнему лидирующие позиции занимают крупные финансовые и промышленные центры. Следует отметить, что в 2005 г. фиксируется смещение инвестиций из периферийных регионов в центральные. Доминирующая часть иностранных инвестиций традиционно приходится на Москву и Московскую область. В 2005 г. объем поступивших инвестиций в Москву увеличился в 1,64 раза и превысил 25,2 млрд долл., в Московскую область, соответственно, в 1,5 раза и 2,7 млрд долл. В 2005 г. на долю Москвы приходилось 47,0% от объема поступивших иностранных инвестиций против 37,9% в 2004 г. и в Московскую область – 5,1% против 4,5%. Повысилась привлекательность Северо-Западного федерального округа. Приток инвестиций в г. Санкт-Петербург достиг 1,4 млрд долл. и увеличился в 1,44 раза, а в Ленинградскую область – 351,2 млн долл., что в 2,2 раза превысило уровень предыдущего года. Сохранили высокую инвестиционную привлекательность нефтегазоносные регионы: Сахалинская (4861,6 млн долл.), Тюменская (3433,3 млн долл.), Архангельская (642,3 млн долл.) области, а также территории с высокой концентрацией металлургических производств – Красноярский край (660,7 млн долл.), Вологодская (450,9 млн долл.). Увеличились масштабы инвестиций в традиционные центры машиностроения – Свердловская область (1093,8 млн долл.), Самарская область (922,6 млн долл.). Наиболее высокую динамику в текущем году иллюстрирует Омская область, объем инвестиций в которую по сравнению с 2004 г. вырос в 4,75 раза и достиг 5145,8 млн долл. или 9,6% от общего объема иностранных инвестиций (2004 г. – 2,7%).



Источник: Росстат.

**Рис. 42.** Отраслевая структура иностранных инвестиций в промышленность в 2004–2005 гг., в % к общему объему инвестиций в промышленность

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2005 г., лидирующие позиции занимают: Люксембург – 25,7%, Нидерланды – 16,6%, Великобритания – 16,0% от совокупного объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику. По состоянию на конец 2005 г. накопленный иностранный капитал достиг 111,8 млрд долл. и на 36,3% превысил соответствующий показатель на начало 2005 г. По объему накопленного капитала лидирующие позиции устойчиво сохраняет Люксембург, Кипр и Нидерланды, а по сумме накопленных прямых инвестиций лидерами остаются Кипр (28,0%) и Нидерланды (32,4%).



Таблица 35

**Структура и темпы роста иностранных инвестиций в российскую экономику по федеральным округам**

	Структура, в % к итогу		Темпы роста, 2005 г. к 2004 г.
	2004	2005	
<b>Российская Федерация</b>	100	100	132,4
Центральный федеральный округ	47,6	53,9	150,1
Северо-Западный федеральный округ	7,1	6,5	120,9
Южный федеральный округ	1,8	1,7	143,4
Приволжский федеральный округ	5,9	4,1	90,0
Уральский федеральный округ	17,4	10,0	76,3
Сибирский федеральный округ	7,8	12,6	215,3
Дальневосточный федеральный округ	12,5	11,1	117,0

Источник: Росстат.

Таблица 36

**Объем накопленных иностранных инвестиций в экономике России по основным странам-инвесторам в 2005 году, в млн долл.**

	Накоплено		В том числе			Поступило	
	всего	в % к итогу	прямые	портфельные	прочие	2004 г.	2005 г.
<b>Всего инвестиций</b>	<b>111835</b>	<b>100</b>	<b>49751</b>	<b>1903</b>	<b>60181</b>	<b>40509</b>	<b>53651</b>
из них по основным странам-инвесторам	99214	88,7	43492	1640	54082	35088	46389
в том числе:							
Люксембург	20984	18,8	451	1	20532	8431	13841
Кипр	19279	17,2	13915	883	4481	5473	5115
Нидерланды	18909	16,9	16125	31	2753	5107	8898
Великобритания	12752	11,4	2044	144	10564	6988	8588
Германия	9726	8,7	2714	29	6983	1733	3010
США	6844	6,1	4361	404	2079	1850	1554
Франция	3918	3,5	905	0,0	3013	2332	1428
Виргинские о-ва (Брит.)	2463	2,2	1200	61	1202	805	1211
Швейцария	2364	2,1	1128	85	1151	1558	2014
Багамские о-ва	1975	1,8	649	2	1324	н/д	730

Источник: Росстат.

Изменение динамики иностранных инвестиций в российскую экономику сопровождалось смещением отраслевых приоритетов. Увеличению инвестиций из Нидерландов в 1,74 раза по сравнению с 2004 г. протекало на фоне интенсивного роста инвестиций в обрабатывающие производства, а объем инвестиций в добычу полезных ископаемых вырос незначительно с 3296 млн долл. до 3799 млн долл. в 2004 г. Инвесторы из Великобритании увеличили присутствие в обрабатывающих производствах: объемы инвестиций вырос в 1,67 раза по сравнению с предшествующим годом.

Таблица 37

**Поступление иностранных инвестиций по отдельным странам – инвесторам по видам деятельности в 2004–2005 гг.**

1	Поступило, в млн долл		В % к итогу по виду деятельности	
	2	3	4	5
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Добыча полезных ископаемых</b>	9934	6003	100	100
в том числе:				
Нидерланды	3296	3799	33,2	63,3
Люксембург	3814	413	38,4	6,9
Кипр	1294		13,0	
<b>Обрабатывающие производства</b>	10236	17987	100	100
в том числе:				
Нидерланды	н/д	4179	н/д	23,2
Великобритания	1794	3175	17,6	17,7
Кипр	1690	1608	16,5	8,9
Германия	н/д	1528	н/д	8,5
<b>Химическое производство</b>	н/д	1440	100	100
в том числе:				
Швейцария	н/д	437	н/д	30,4
Великобритания	н/д	239	н/д	16,6
Германия	н/д	213	н/д	14,8
<b>Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий</b>	5102	3420	н/д	100
в том числе:				
Великобритания	1386	650	н/д	19,0
Нидерланды	н/д	450	н/д	13,2
Франция	н/д	399	н/д	11,7
Кипр	1175	348	н/д	10,2
<b>Оптовая и розничная торговля; ремонт авто транспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования</b>	13037	20461	100	100
в том числе:				
Люксембург	2988	12009	22,9	58,7
Великобритания	3729	3315	28,6	16,2
Кипр		1841		9,0
<b>Транспорт и связь</b>	2033	3840	100	100
в том числе:				
Люксембург	784	1215	38,6	31,6

1	2	3	4	5
Великобритания	481	1135	23,7	29,6
Нидерланды	н/д	492	н/д	12,8
Из них связь	н/д	3287	100	100
в том числе:				
Великобритания	419	1134	30,4	34,5
Люксембург	784	1123	56,9	34,2
Нидерланды	н/д	377	н/д	11,5

*Источник:* Росстат.

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.

Среди факторов позитивно влияющих на инвестиционную привлекательность российской экономики на первое место потенциальные инвесторы ставят значительный рынок сбыта, как потребительских, так и промышленных товаров, высокие темпы экономического роста и постепенное замедление инфляции. По оценкам инвесторов по таким показателям как рентабельность инвестиционных проектов и условия ведения бизнеса ситуация в России достаточно благоприятна. Формируется положительный имидж России в мировом сообществе. К числу основных конкурентных преимуществ России можно отнести следующие: квалифицированная рабочая сила, высокие темпы роста экономики, высокий научный потенциал, значительные запасы природных ресурсов. Для улучшения инвестиционного климата реализуются несколько структурных реформ. Особое внимание уделяется реформе системы государственного управления, направленной на сокращение избыточного вмешательства государства в экономику.

### **3.4. Основные тенденции в развитии агропродовольственного сектора**

#### *3.4.1. Динамика роста и ее факторы*

Существенного изменения в динамике агропродовольственного сектора в России в 2005 г. не произошло – средние темпы прироста продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности оставались довольно низкими (рис. 43 и 44). Сельское хозяйство и пищевая промышленность примерно на 74% восстановили объемы производства к дореформенному уровню. Средние показатели производства основных продуктов животноводства падают (рис. 45), в растениеводстве отмечается некоторый рост, но он кардинально не меняет ситуации (рис. 46). Экспортно-импортное сальдо по агропродовольственной группе товаров продолжает ухудшаться, прежде всего из-за роста объемов импорта.

Помимо сугубо отраслевых причин замедления темпов роста существенное влияние на динамику агропродовольственного сектора оказывали и макроэкономические тенденции: так, укрепление рубля снижало конкурентоспособность отечественной продукции на внутреннем рынке, а экспортной продукции – на мировом рынке. Рост стоимости горюче-смазочных материалов снижает рентабельность зернового производства и при прочих равных условиях мотивирует к снижению посевов основных видов культур российского сельского хозяйства. Увеличение дифференциации населения по уровню доходов означает относительное снижение темпов роста доходов низших квинтилей, а ведь именно рост доходов в этих группах населения определяет динамику спроса на продовольственные товары.

В то же время происходят структурные изменения, которые позволяют говорить о позитивном развитии сектора. Как уже отмечалось нами<sup>7</sup>, наблюдается процесс резкой дифференциации производителей: часть из них активно развивается, модернизирует производство, привлекает инвестиции, другая часть все более маргинализируется и банкротится. Эта часть агропродовольственного сектора приводит к снижению среднеотраслевых показателей эффективности и динамики.

Помимо дифференциации производителей происходит дальнейшее выделение регионов интенсивного сельскохозяйственного производства. Так, всего 7 регионов – Московская, Ленинградская, Новосибирская области, Краснодарский и Алтайский края, республики Татарстан и Башкортостан – дают сегодня треть всего молока страны. В 2005 г. молочное производство в этих регионах выросло в среднем на 100,6% при общем сокращении молочного производства на 3%. Так, по данным Росстата, одна пятая всего объема выработки цельномолочной продукции сосредоточена в трех регионах – в Москве, Санкт-Петербурге и Краснодарском крае. И это при том, что в советской экономике производство молока было рассредоточено по всей стране, а в последнее десятилетие советской власти особенно быстро нарастало мо-

---

<sup>7</sup> Российская экономика в 2003 г. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М., ИЭПП, 2004.

лочное поголовье в Магаданской и Мурманской областях, на Камчатке и Сахалине. Иными словами, формируются зоны интенсивного производства отдельных видов сельхозпродукции. В этих регионах лучше средние показатели производительности, рентабельности, возможно, у них не очень высокие темпы роста, но это вполне объяснимо при относительно высоких объемах производства.

Также кристаллизуется и отраслевая структура сектора: отдельные отрасли доказывают свои конкурентные преимущества на внешних и внутренних рынках, другие с той или иной скоростью сворачиваются. Так, продолжается рост производства подсолнечника, овощей и картофеля. Их производство превысило уровень советских лет. Производство зерна сдерживается в основном ограничениями спроса на внутреннем рынке и неясными перспективами на внешнем.

При довольно низких результатах в животноводстве отдельные сектора и здесь демонстрируют очень высокий рост. В частности, производство мяса птицы выросло на 17% в годовом исчислении. Растет интенсивное производство свинины.

Для пищевой промышленности характерна та же картина. По отдельным продуктам производство уже превысило предреформенный уровень, как, например, по растительному маслу и белому сахару. По ряду продуктов объемы почти восстановлены – по колбасным и макаронным изделиям, маргариновой продукции и некоторым другим. По мясной и молочной продукции производство сдерживается покупательной способностью населения, но все же также наблюдается рост (табл. 38).

Рост реальных доходов населения составил 108,8%. Рост же розничного продовольственного товарооборота – 111,8%. Рост розничного оборота, превосходящий рост реальных доходов, скорее всего связан с тем, что доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2005 г. сократилась до 21,9 млн. чел. против 24,9 млн. чел. в 2004 г. и 34,6 млн чел. в 2002 г., в которых эластичность спроса на продовольствие наибольшая. Этим же может отчасти объясняться и опережающий рост розничных цен на мясо как на один из самых эластичных по доходам продукт. Происходит оптимизация структуры мясного потребления. В России очень высокая доля потребления говядины в структуре общего мясного потребления. В 2005 г. продажи птицы росли быстрее, чем мяса в целом (110,3 против 105%). Однако на продукты, спрос на которые предъявляют высокодоходные группы населения, – сыры и фрукты – спрос рос более высокими темпами: на 110 и 111,4% соответственно.

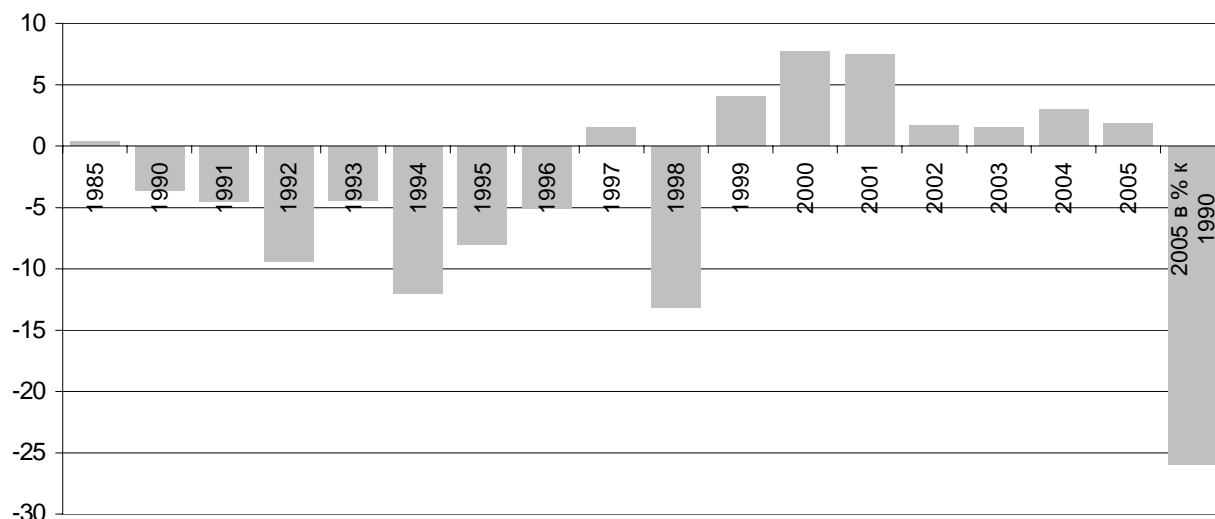
Положительным фактором развития стало определенное улучшение в социальной сфере села. Впервые заработная плата в сельском хозяйстве росла более высокими темпами, чем в добывающей и обрабатывающей промышленности (ноябрь к ноябрю). Заработная плата в аграрном производстве пока еще составляет основу материального благосостояния сельских жителей. На 1,6 процентных пункта выросла занятость в сельской местности по

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

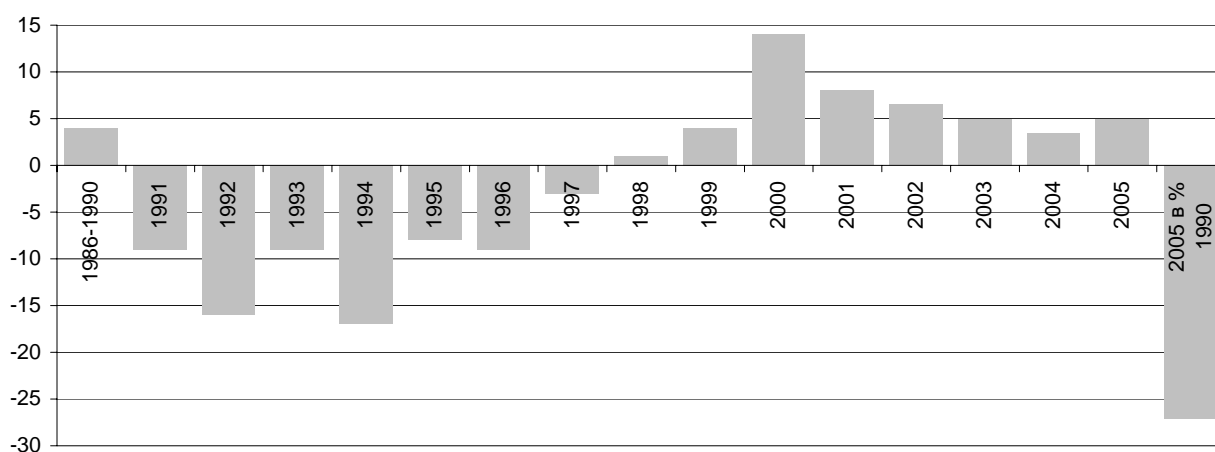
сравнению с 2004 г. Эти подвижки пока еще очень незначительны, но важна тенденция сама по себе.

Все эти позитивные процессы происходят при фактическом уходе федеральной власти из сферы регулирования агропродовольственного сектора. Бюджетная поддержка АПК фактически переориентирована на региональный уровень, а те меры, которые осуществляются на федеральном уровне, в большинстве своем неэффективны.



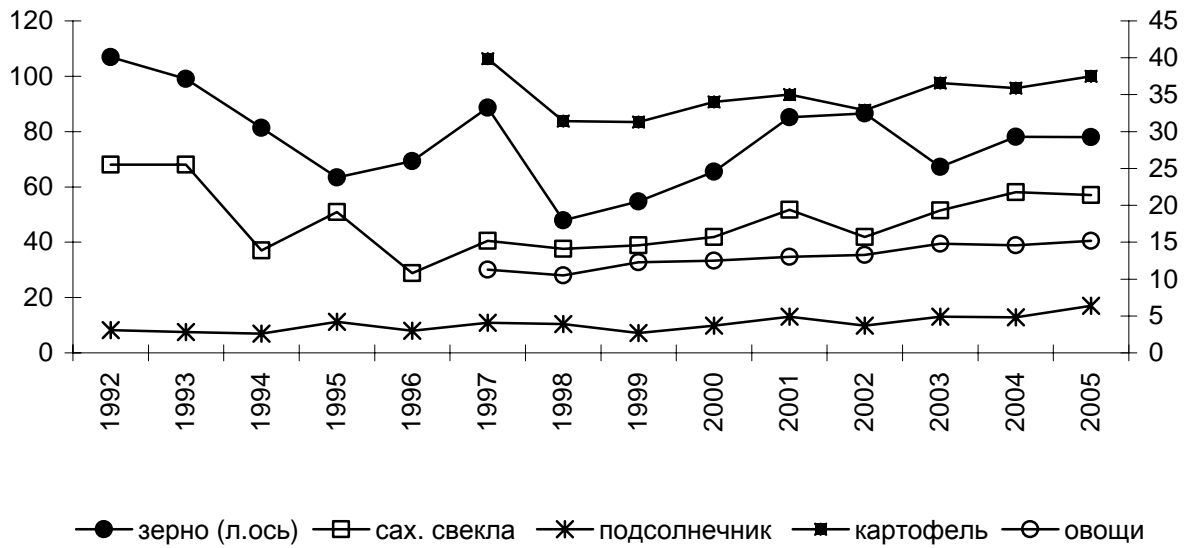
Источник: по данным Росстата.

Рис. 43. Темпы прироста продукции сельского хозяйства, %



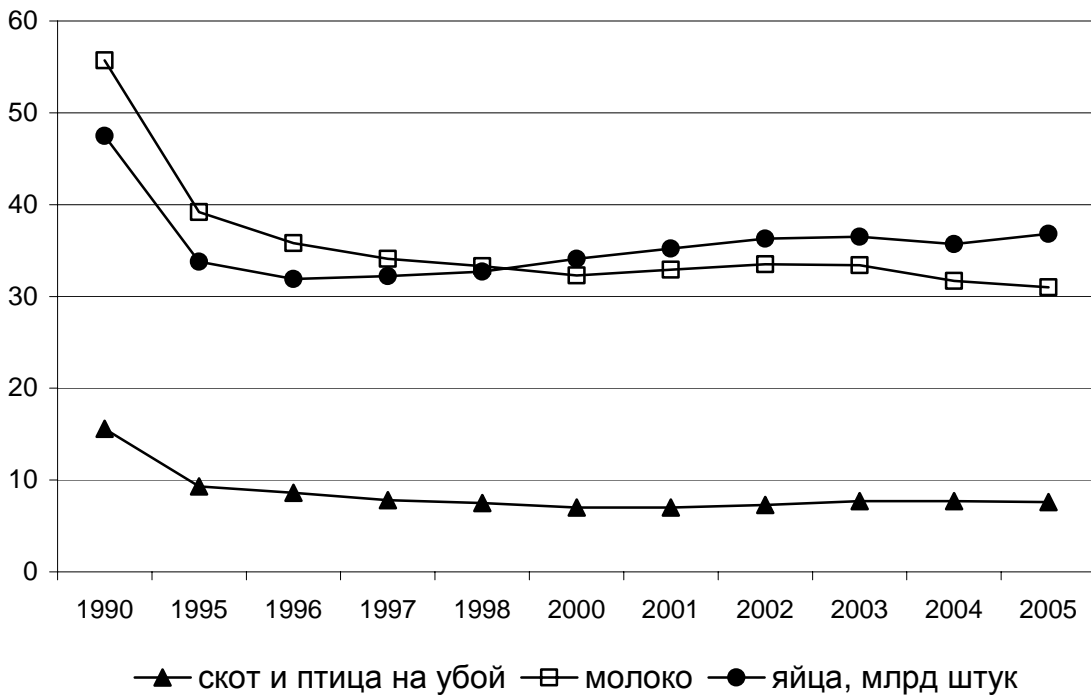
Источник: по данным Росстата.

Рис. 44. Темпы прироста пищевой промышленности, %



Источник: по данным Росстата.

Рис. 45. Валовые сборы продукции основных сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, млн т



Источник: по данным Росстата.

Рис. 46. Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий

Таблица 38

**Динамика производства основных продовольственных продуктов**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Мясо, тыс. т	6484	2370	1900	1510	1315	1113	1193	1284	1456	1677	1698	1827
Колбасные изделия, тыс. т	2283	1293	1296	1147	1087	948	1052	1224	1468	1700	1832	1957
Животное масло, тыс. т	833	421	323	292	276	262	267	271	279	285	271	277
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
Масла растительные, тыс. т	1159	802	879	687	782	881	1375	1281	1197	1598	1867	2206
Сахар-песок, тыс. т	3758	3155	3294	3778	4745	6808	6077	6590	6165	5841	4852	5588
Мука, млн т	20,7	14	11,8	12,2	12	12,7	12,1	12	10,9	11,2	10,8	10,2
Крупа, тыс. т	2854	1418	988	992	1085	899	932	994	951	890	893	926
Макаронные изделия, тыс. т	1038	603	444	453	554	707	704	764	821	874	950	982
Маргариновая продукция, тыс. т	808	198	200	222	239	379	462	515	536	542	561	630

Источник: Социально-экономическое положение России за соответствующие годы.

Таблица 39

**Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Тракторы, тыс. шт.	214	21,2	19,2	14,2	9,2	8,1	8,7	5,5
Плуги тракторные, тыс. шт.	85,7	4	2,8	3,1	2,3	1	1,2	1,8
Сеялки тракторные, тыс. шт.	51,1	1,6	5,2	6,4	5,3	4,2	5,7	6,5
Культиваторы тракторные, тыс. шт.	101	2	4,7	5,6	5,6	6,2	6,7	8,6
Зерноуборочные комбайны, тыс. шт.	65,7	6,2	5,2	9,1	7,5	5,4	7,9	7,5
Минеральные удобрения, млн т	16,0	9,6	12,2	13,0	13,6	14,1	15,7	16,6

Источник: Социально-экономическое положение России за соответствующие годы.

**3.4.2. Финансовое положение сельского хозяйства**

Начался постепенный процесс банкротства в аграрном секторе: если в 2004 г. было возбуждено 3455 дел о банкротстве сельскохозяйственных организаций, то на начало ноября 2005 г. в производстве находилось уже 6210 дел о банкротстве. Этот процесс нашел отражение в улучшении средних финансовых показателей отрасли (табл. 40). Увеличился удельный вес прибыльных предприятий, сократилась общая кредиторская задолженность. Просроченную кредиторскую задолженность к началу 2005 г. имели 77% хозяйств, а к



августу удельный вес организаций, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, снизился и составил 70,7%.

Принято считать, что важнейшим фактором улучшения финансовой ситуации является реализация программы реструктуризации долгов сельхозпредприятий, которая продолжалась и в 2005 г. На 1 октября, по данным Минсельхоза РФ, соглашения о реструктуризации задолженности подписали около 12 тыс. организаций (чуть менее половины их общего числа). Сумма реструктуризированной задолженности по организациям, подписавшим соглашения, составила 81,7 млрд руб. (в том числе пеней и штрафов 43,4 млрд руб., из которых списано 28,2 млрд руб.). При этом кредиторская задолженность предприятий сократилась только на 22 млрд руб. Это подтверждает неоднократно высказанный в наших обзорах тезис о том, что реструктуризация долгов одним маргинальным производителям приводит к почти пропорциональной маргинализации предмаргинальных производителей, не очень сильно влияя на средние показатели сектора.

По-видимому, рост финансовой состоятельности сектора в целом связан с ростом эффективности верхних групп производителей, их привлекательности для инвесторов. Так, в 2005 г. инвестиции в основной капитал выросли на 16,8% (9 месяцев 2005 г. по сравнению с тем же периодом 2004-го, *рис. 47*). С 2002 г. растут иностранные инвестиции не только в пищевую промышленность, но и непосредственно в сельское хозяйство (*рис. 48*). Хотя в 2005 г. иностранные инвестиции в сельское хозяйство незначительно выросли относительно уровня предыдущего года, тем не менее они по-прежнему составляют 0,3% всех иностранных инвестиций в российскую экономику.

*Таблица 40*

**Финансовые результаты хозяйственной деятельности  
сельхозпредприятий**

	2000	2001	2002	2003	2004	I–IX 2005
Рентабельность по всей деятельности (с учетом дотаций и компенсаций), %	6,7	9,2	0,2	3	6,4	Н.д.
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток), млрд руб.	16,1	25,6	–1	2,2	34,7	32,3
Удельный вес прибыльных предприятий в их общем числе, %	47	44	42	49	62,2	66,1
Число организаций, имеющих просроченную задолженность, тыс.	23,9	23,0	21,8	18,9	16,5	13,5
Просроченная кредиторская задолженность, млрд руб.	144,1	162,9	162,3	149,9	113,9	91,3

*Источник:* данные Росстата.

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы



Источник: данные Росстата.

Рис. 47. Инвестиции в основной капитал в агропродовольственном секторе, млрд руб. (в постоянных ценах 1995 г.)



Источник: данные Росстата.

Рис. 48. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство, млн долл.

### 3.4.3. Новое во внутренней агропродовольственной политике

#### Перемещение регулирования аграрного сектора на региональный уровень

В распределении бюджетных ассигнований на сельское хозяйство произошли кардинальные 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. Эти Законы разграничивают полно-

мочия по регулированию сельского хозяйства только на 2005 г., однако предложенный проект Закона о бюджете на 2006 г. также исходит из положений названных Законов. Предоставление регионам исключительных прав по регулированию сельского хозяйства будет иметь самые разрушительные последствия для сектора. Прежде всего, регионы-доноры, способные финансировать поддержку АПК, расположены преимущественно в зонах с наименее благоприятными для сельскохозяйственного производства природно-климатическими условиями. Перенос центра тяжести в бюджетной поддержке АПК с федерального на региональный уровень означает, прежде всего, активизацию аграрного производства именно в этих регионах, что означает стимулирование неэффективного использования общественных ресурсов.

Регионы, имеющие высокие бюджетные возможности по финансированию аграрного сектора, – это, в основном, регионы с низкой долей аграрного сектора в экономике. Это объективно обусловлено тем, что такие регионы расположены в зонах, наименее благоприятных для сельскохозяйственного производства. На *рис. 49* показано распределение регионов России по уровню бюджетных возможностей<sup>8</sup> и роли аграрного сектора в их экономике<sup>9</sup>. Из рисунка видно, что между указанными характеристиками региона существует четко выраженная отрицательная корреляция.

В соответствии с этими показателями регионы России можно разбить на 4 группы, при этом, поскольку облако регионов на *рис. 49* вытянуто из левого верхнего угла к правому нижнему, группа 1 и группа 3 будут более многочисленны, чем две оставшиеся.

В 2005 г., с передачей полномочий по поддержке сельского хозяйства, началось смещение производства продукции в пользу неаграрных регионов с высокими бюджетными возможностями (*табл. 41*). На географическом распределении производства зерна регионализация поддержки не сказалась, поскольку главным образом региональные субсидии направляются на продукцию животноводства. Роль высокодоходных неаграрных регионов в общероссийском производстве мяса существенно увеличилась – в 2005 г. доля этой группы в общероссийском производстве скота и птицы на убой увеличилась на 3,4% по сравнению со средней долей за 2002–2004 гг.

Полученные результаты пока показывают только основную тенденцию – существенного смещения производства за 1 год произойти не могло. Однако и такое смещение привело к определенным потерям эффективности сектора, и следует понимать, что с течением времени смещение, как и потери эффективности, будет усиливаться.

---

<sup>8</sup> Индекс уровня бюджетных возможностей:  $Find = EXPind + TRANSFind$ ;  $EXPind = EXP_{2002-2004} / N_{2002-2004}$ , где  $EXP_{2002-2004}$  – средние расходы регионального бюджета за 2002–2004 гг.,  $N_{2002-2004}$  – численность населения региона в 2002–2004 гг.;  $TRANSFind = TRANSF_{2002-2004} / EXP_{2002-2004}$ , где  $TRANSF_{2002-2004}$  – средние за 2002–2004 гг. трансферты в бюджет региона из федерального бюджета.

<sup>9</sup> Индекс роли аграрного сектора в экономике:  $AGRind = AGR_{2002-2003} / GDP_{2002-2003}$ , где  $AGR_{2002-2003}$  – средний объем производства продукции сельского хозяйства,  $GDP_{2002-2003}$  – средний валовой региональный продукт в 2002–2003 гг.

Во-вторых, поддержка агропродовольственного сектора на уровне регионов уже многие годы приводит к «торговым войнам» между регионами, выдвиганию соседей с общероссийского рынка путем прямого субсидирования собственных производителей, запретам на перемещение агропродовольственной продукции по территории страны и проч. И все это происходило при довольно высокой доле федерального финансирования сектора. Перенос финансирования АПК на региональный уровень приведет к усилению этой тенденции. Иными словами, данным решением Правительства РФ все негативные последствия протекционизма на мировых аграрных рынках, на элиминирование которых нацелено Соглашение по сельскому хозяйству ВТО, куда Россия намеревается вступить, переносятся на внутрироссийский рынок.

Необходимость сохранить за собой хотя бы часть функций по субсидированию сельского хозяйства, чтобы избежать перечисленных выше негативных последствий, заставила Министерство сельского хозяйства изменить систему субсидирования, переведя часть субсидий в межбюджетные трансферты АПК. Субсидирование племенного животноводства и элитного семеноводства, процентных ставок по кредитам, поддержка страхования и даже завоз семян в северные районы финансируются с 2006 г. только в форме межбюджетных трансфертов. Однако это делает аграрный бюджет непрозрачным – менее половины субсидий сельскому хозяйству финансируется по подразделу «Сельское хозяйство» функциональной классификации расходов, остальное отражается по разделу «Межбюджетные трансферты». Кроме того, такой тип субсидирования имеет сильные искажающие последствия для региональной аграрной политики. Поскольку федеральные трансферты предоставляются на условиях софинансирования, все регионы начинают применять на своей территории указанные программы, чтобы не лишиться федеральных трансфертов (т.е. в каждом регионе появится программа поддержки, например, льна и конопли), и выбрать как можно больше федеральных денег. Эффективность соответствующих федеральных программ, как и расходования региональных бюджетных средств на их софинансирование, будет крайне низкой. Кроме того, это лишит регионы средств на реализацию собственных программ, которые зачастую бывают эффективнее федеральных и более соответствуют приоритетам развития АПК региона.

Таким образом, основной проблемой аграрного бюджета являются положения Закона № 95-ФЗ. Если они не будут отменены, нормальная реализация агропродовольственной политики останется невозможной.

#### Неудачная попытка Минсельхоза перейти к бюджетированию по результатам

Министерством сельского хозяйства была разработана Стратегия развития АПК на 2006–2010 гг., согласованная с основными министерствами. Однако при составлении проекта бюджета-2006 эта стратегия отражения не получила. Как и в предыдущие годы, наблюдается отсутствие соответствия

между агропродовольственной политикой, заявленной Правительством, и расходами бюджета на ее реализацию.

Субсидирование сельского хозяйства согласно разработанной Стратегии осуществляется главным образом в соответствии с Федеральной целевой программой «Программа повышения эффективности и развития ресурсного потенциала сельского хозяйства», которая включает подпрограммы развития животноводства, стимулирования зернового экспорта, кадрового обеспечения, поддержки малого предпринимательства в АПК, информационного обеспечения и повышения плодородия почв. Однако ни одно из перечисленных направлений финансирования не включено в закон о бюджете в явном виде. Некоторые субсидии из этой программы отражены в бюджете, но в совершенно другой классификации и не полностью. Таким образом, принципы программно-целевого бюджетирования в АПК остаются лишь на бумаге. Никакого соответствия между программами Минсельхоза и реальными бюджетными расходами нет, а значит, и оценить эффективность исполнения отдельных программ и реализации стратегии в целом оказывается невозможным.

Кроме того, сама Стратегия является документом внутренне несогласованным, отсутствие комплексности подхода к регулированию сектора также не позволяет говорить о программно-целевом бюджетировании.

#### Новое в политике – Национальный проект «Развитие АПК»

Национальный проект «Развитие АПК» стал одним из 4 национальных приоритетных проектов на ближайшие 2 года, решение о которых принято в конце прошедшего года.

Национальный проект в сложившихся условиях – это попытка заложить долгосрочные основы развития экономики в период высоких доходов бюджета, заключающаяся в специальном государственном финансировании наиболее актуальных программ национальной экономики. Очевидно, что такие программы не могут быть простым дополнительным финансированием уже идущих программ, они должны решать некие проблемы, на которые ранее просто не хватало денег, но решение которых позволит обеспечить прорыв в том или ином направлении. Однако более подробное рассмотрение показывает, что все меры, которые предлагаются в рамках Национального проекта по АПК, в том или ином виде уже присутствовали в аграрной политике страны последних лет. Таким образом, принятие проекта в его нынешнем виде можно считать признанием текущей аграрной политики совершенно эффективной по дизайну, но недостаточно финансируемой. На наш взгляд, основной недостаток текущей аграрной политики – не отсутствие денег, а их неправильное использование, о чем неоднократно писалось в обзорах Института.

Проект состоит из трех основных элементов, каждый из которых предполагает определенный набор мер.

- Ускоренное развитие животноводства:
- Субсидирование 2/3 процентной ставки по кредитам до 8 лет (техническое перевооружение);

- Государственная поддержка лизинга скота; Отмена таможенных пошлин на технологическое оборудование. Стимулирование малых форм хозяйствования в АПК:
- Субсидирование процентной ставки по кредитам для личных подсобных хозяйств населения, фермеров и их кооперативов в размере 100% учетной ставки Центробанка; Концепция развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов для малых форм с этой целью обеспечение молодых специалистов жильем). Проект рассчитан на 2 года, и его финансирование за этот период должно составить более 30 млрд руб. (табл. 42). Это существенные средства: в 2006 г. финансирование Национального проекта составит 20% всех федеральных расходов на аграрный сектор.

Система субсидирования процентных ставок по кредитам сельскому хозяйству, реализуемая в России уже с 2000 г., зарекомендовала себя довольно позитивно. Несколько лет назад начали применять данную программу и по долгосрочным кредитам. Необходимость включения этой меры в Национальный проект в целом не вызывает сомнений. Однако на эти цели в Проекте предусматривается направить чуть более 3 млрд руб. в год (табл. 42) – при том, что на 2006 г. в бюджете запланировано около 13 млрд руб. на эти же цели. Иначе говоря, мера Национального проекта не сильно влияет на уровень государственной поддержки в этой сфере. Кроме того, в Проекте предполагается субсидировать таким образом крупные и долгосрочные (до 8 лет) проекты, хотя сам Проект запланирован 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 процентной ставки по кредитам за пределами срока проекта. Есть опасность, что в регионах будут использовать административный ресурс для принуждения крупных агробизнесовых компаний к участию в таких проектах, что сделает для аграрного бизнеса такой потенциальный риск вполне реальным.

Программа развития животноводства предполагает довольно существенные вложения средств в импорт племенного скота из-за рубежа. Планируется закупить 100 тыс. голов и передавать их в лизинг сельхозпроизводителям. (Отметим попутно, что это официальное признание полного провала отечественной селекционной науки.) Нужно хорошо понимать, что сам по себе завоз высокопродуктивных пород скота из-за рубежа не гарантирует высокой продуктивности в российских условиях, поскольку для этого требуются соблюдение определенных технологических условий, реконструкция помещений, квалифицированный менеджмент. Во многих российских регионах закупки племенного скота за рубежом уже неоднократно финансировались за счет региональных бюджетов и оказались неэффективными. Безусловно, есть частный бизнес, способный все это обеспечить, но предусматриваемая последовательность мер не оставляет надежд на эффективность использования средств Проекта в этой части. Действительно, сначала ОАО «Росагролизинг» передается на пополнение уставного капитала 8,0 млрд руб. Предполагается, что далее эта государственная корпорация закупит племенной скот, который

на льготных условиях будет распределять сельхозпроизводителям. Как показывает практика, иного способа распределения, как через выделенные так называемые лимиты (по регионам, по районам, по сельхозпроизводителям), наша аграрная бюрократическая система не знает. А это значит, что племенной скот попадет не к тем (ну или не всегда к тем), кто способен его эффективно использовать. Заинтересованности в эффективном использовании полученных средств у ОАО «Росагролизинг» нет: корпорация получает средства не на лизинговые операции как таковые, а на пополнение уставного капитала, за что обязуется провести лизинговые операции. При этом, конечно, объем этих операций в документах не фиксируется.

Заявлено о закупке 100 тыс. голов племенного скота. Это весьма существенный объем для мирового рынка племенного скота. По мнению экспертов рынка, 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 содействовать росту мировых цен. Иными словами, будет закупаться не самый качественный скот по завышенным ценам.

Кредитование мелких производителей предполагается осуществлять с субсидированием процентной ставки в размере 100% ставки рефинансирования ЦБ РФ (95% за счет федерального бюджета и 5% – за счет бюджетов субъектов РФ). Такая субсидия означает, по сути, отрицательный процент получения банковского кредита. Такие суперльготные условия кредитования сельхозпроизводители имели в 1992 г. (фермерам тогда кредит давался под 8% годовых при 120% средней банковской ставки). Это приводило к резкой криминализации сектора, к массовым нарушениям, распылению средств, а кончилось – банкротством Агропромбанка. Сторонники данной меры исходят из доброго намерения дать доступ к банковскому кредиту мелким производителям, но при этом не учитывается тот факт, что нет никаких ограничений для быстрого создания мелкого предприятия исключительно для получения такого льготного кредита. Чтобы зарегистрироваться как ЛПХ, достаточно купить дом в деревне и распахать 1 сотку земли под картофель.

В этой, второй, части Национального проекта тоже заложено противоречие, как и в первой. Предполагается поддержка создания кооперативов по сбыту молока населением. До сих пор власть считает, что через продажу молока от 1–2 коров сельское население сможет заработать себе на сносное существование. Но что же получается? С одной стороны, мы помогаем развиваться крупному производителю, закупая высокопродуктивный племенной скот для крупных товарных предприятий, облегчая им модернизацию ферм, а с другой – поддерживаем бабушек с их молочным производством. Но это же конкурирующие сектора. Поддерживая молочные кооперативы по сбору молока у населения, мы создаем конкурентов тем предприятиям, которые купят импортный высокопродуктивный молочный скот. Сельскому населению острейшим образом нужна помощь в создании дополнительных источников дохода (тем более, что если первая часть Проекта все-таки удастся, то занятость в сельской местности еще более упадет: для обслуживания

продуктивных коров на высокотехнологичных фермах нужно раза в 3–4 меньше людей, чем сегодня), но почему этими источниками признается только производство молока на своем подворье?

Каковы результаты, которых предполагается достичь в результате всех названных мероприятий? Декларируется создание дополнительно 130 тыс. ското-мест. Предположим, что половина этого количества будет в молочном скотоводстве и сектор выйдет на европейский уровень надоев в 8 тыс. л молока на корову в год. Даже при этих сверххороших 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 два 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 четверть средств Национального проекта, эффективность использования средств оказывается ниже 100%. Аналогичная ситуация и по мясу.

Есть еще одна проблема, которая может иметь долгосрочные негативные последствия. Основное мероприятие, направленное на развитие кооперативов в рамках Национального проекта, – увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» на 9,4 млрд руб. за 2 года. Для реализации таких мероприятий, как закупка племенного скота и обновление основных фондов в животноводстве, предусмотрено увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» на 8,0 млрд руб. Таким образом, реализация Национального проекта в основной своей части (56% запланированных расходов) – это передача бюджетных средств государственным корпорациям – монополистам. Искусственная монополизация рынков материально-технических и финансовых ресурсов для сельского хозяйства тормозит их нормальное развитие и негативно влияет на условия доступа сельхозпроизводителей к этим ресурсам.

Таким образом, в своем современном виде предложенный Национальный проект имеет очень низкую экономическую эффективность. Не говоря уже о том, что сама цель проекта слишком приземлена и не вырывается из системы тактических задач отрасли, чтобы считаться действительно национальным приоритетом начала XXI века.

### Субсидирование ГСМ

Жалобы сельхозпроизводителей на рост цен на горючее (*рис. 53*) не могли не найти отражения в аграрной политике 2005 г. Было принято решение начать с 2006 г. прямое субсидирование цен на горюче-смазочные материалы для сельхозпроизводителей. В бюджете на компенсацию части стоимости горюче-смазочных материалов выделено 5 млрд руб., что составляет около 10% федерального аграрного бюджета. Основная опасность данной меры заключается в том, что не предусмотрен механизм контроля за использованием субсидированного топлива с тем, чтобы оно не переместилось на



параллельные рынки. Аналогичная мера в странах Западной Европы сочетается либо с распределением субсидированного топлива в расчете на 1 га обрабатываемой площади, либо с его прокрашиванием. Кроме того, в Европе эта субсидия является, по сути, отменой для фермеров весьма высокого акциза на топливо (около 70%), что при контроле за его использованием только в сельском хозяйстве ведет к снижению стоимости этого ресурса. В наших условиях акциз на топливо не является существенным фактором роста цен. Так как цены на топливо для сельхозпроизводителей имеют тенденцию расти в периоды массовых сельскохозяйственных работ (на рис. 53 видно, что всплески цен на ГСМ происходили в апреле и октябре – в периоды массовых сельхозработ), то основная проблема заключается не в цене топлива как такового, а в пиковом спросе на него. Пиковый же спрос на ГСМ связан с единовременной продажей сельхозпроизводителями своей продукции, что приводит к сезонному падению цен на нее. Отсюда возникает ценовой диспаритет, от которого страдает сельское хозяйство. Поэтому решение проблемы – не в субсидировании ГСМ (это приведет только к перемещению субсидии в сторону ТЭК), а в создании для сельхозпроизводителей возможности растянуть реализацию своей продукции в течение всего сельскохозяйственного года, получать кредит под залог этой продукции и, соответственно, закупать необходимые ресурсы более равномерно в течение года.

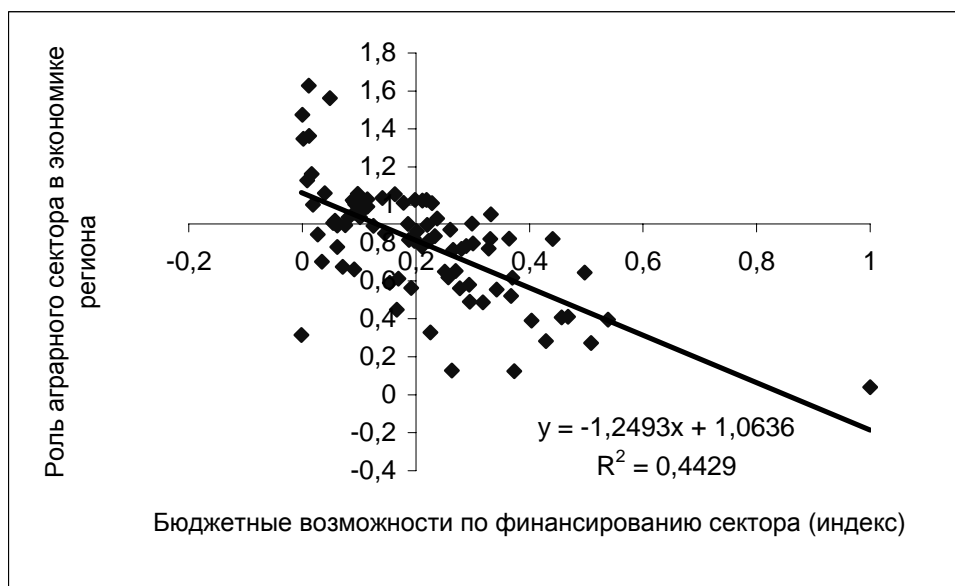
*Таблица 41*

**Изменение роли высокодоходных неаграрных регионов  
в общероссийском производстве<sup>10</sup>**

Группа 1. Высокие доходы ( $Find > 0,9$ ), низкая доля аграрного сектора ( $AGRind < 0,2$ ) <i>Зерно: -0,5%</i> <i>Мясо: +3,4%</i> <i>Молоко: 0%</i>	Группа 2. Высокие доходы ( $Find > 0,9$ ), высокая доля аграрного сектора ( $AGRind > 0,2$ )
Группа 4. Низкие доходы ( $Find < 0,9$ ), низкая доля аграрного сектора ( $AGRind < 0,2$ )	Группа 3. Низкие доходы ( $Find < 0,9$ ), высокая доля аграрного сектора ( $AGRind > 0,2$ ) <i>Зерно: -0,06%</i> <i>Мясо: -3,6%</i> <i>Молоко: 0%</i>

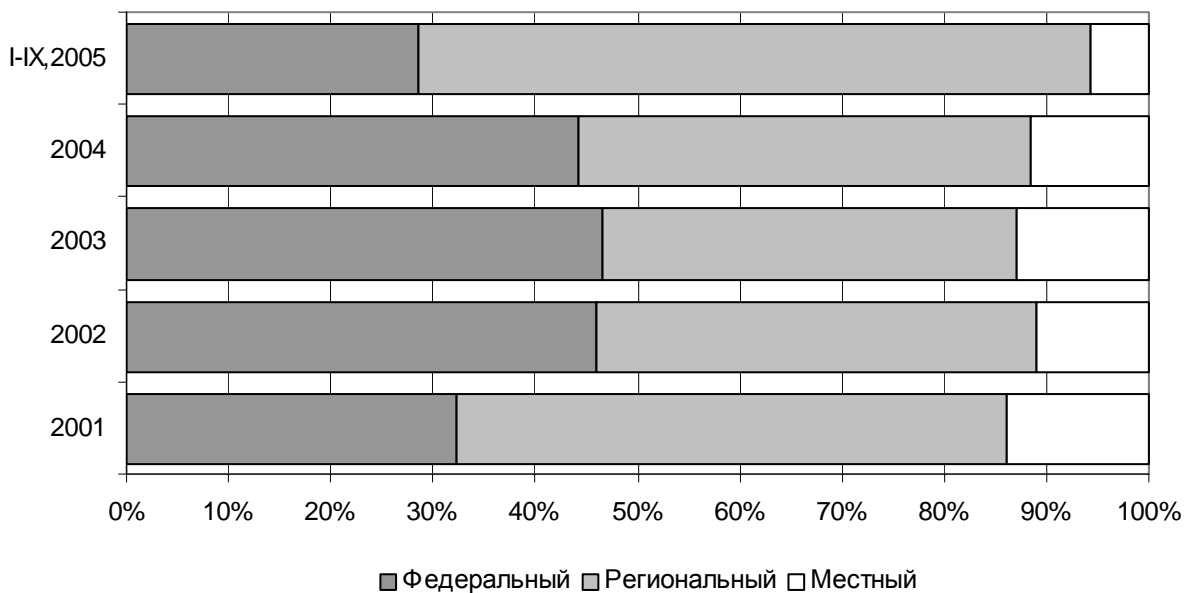
*Источник:* расчеты по данным Росстата.

<sup>10</sup> Роль группы N (N от 1 до 4) в производстве продукта (Share) рассчитывалась по формуле: Share равно сумме по группе N значений  $(Q_i/Q_{RF})$ , где  $Q_i$  – объем производства данного вида продукции в i-том регионе,  $Q_{RF}$  – объем производства данного вида продукции в России в целом.



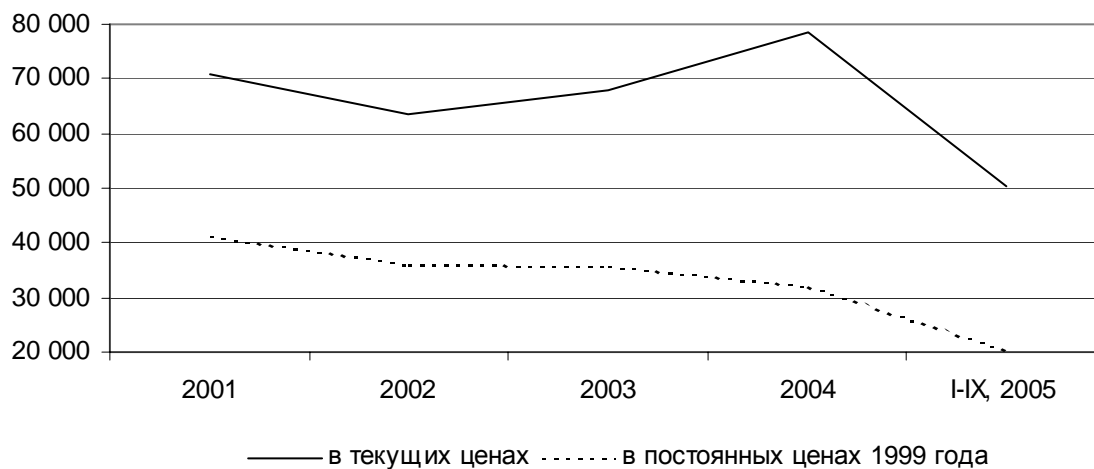
Источник: расчеты по данным Минфина РФ, Росстата.

**Рис. 49.** Распределение регионов по уровню бюджетных возможностей и роли аграрного сектора в экономике



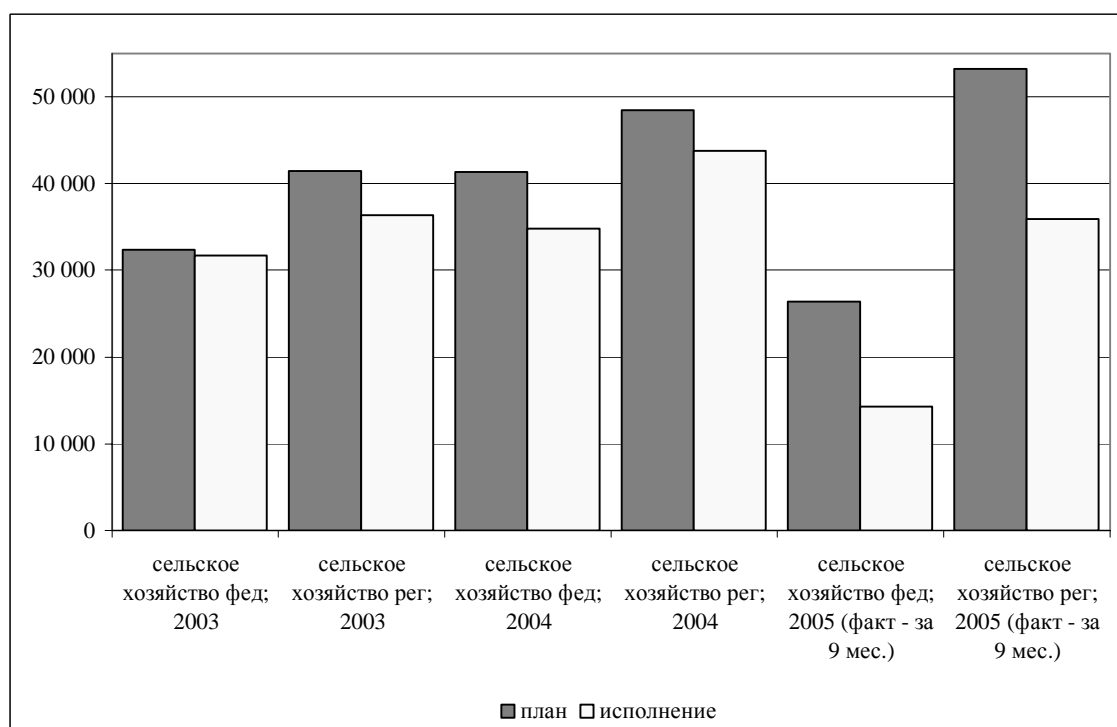
Источник: данные Минфина РФ.

**Рис. 50.** Структура консолидированных бюджетных расходов на сельское хозяйство



Источник: данные Минфина РФ.

Рис. 51. Консолидированные расходы бюджета на аграрный сектор, млн руб.



Источник: данные Минфина РФ.

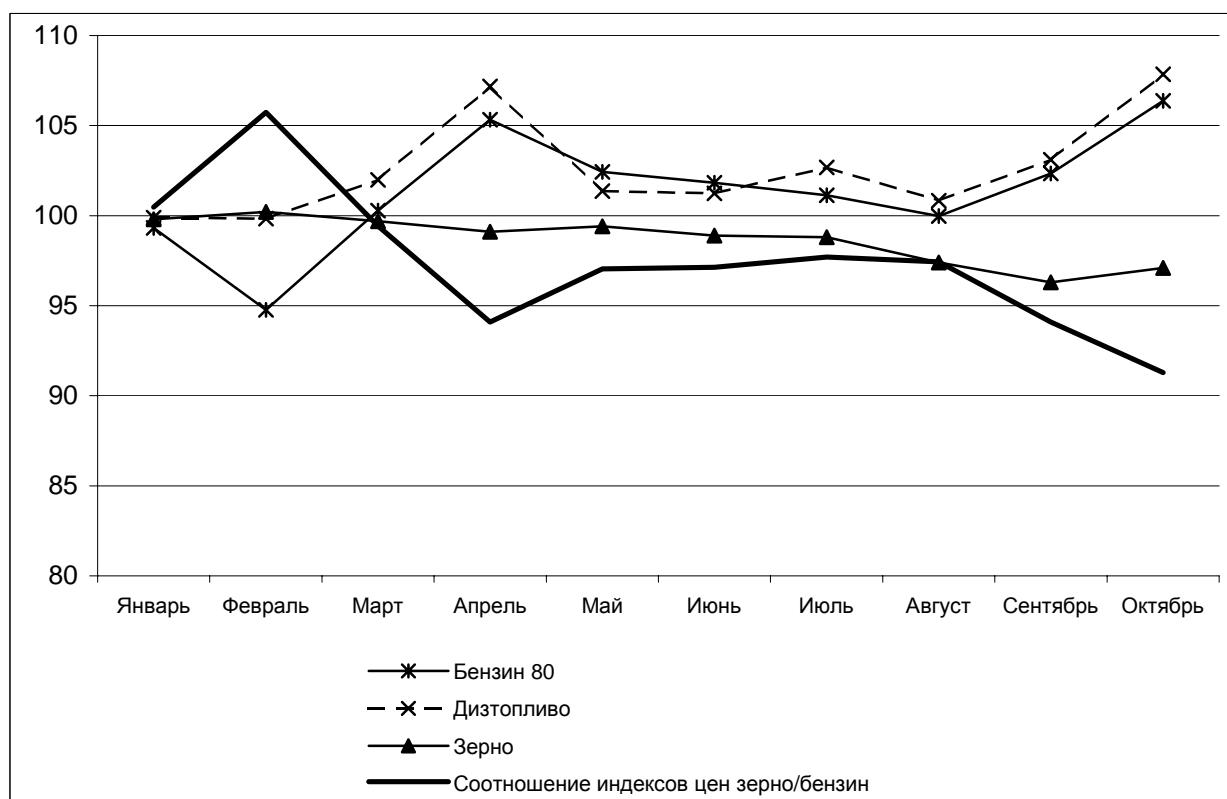
Рис. 52. Исполнение федерального и регионального аграрного бюджетов, 2003–2005 гг., млн руб.

Таблица 42

**Финансирование Национального проекта «Развитие АПК»,  
млрд руб.**

	2006	2007	Итого
<b>Ускоренное развитие животноводства</b>			
Субсидирование процентных ставок по кредитам	3,45	3,18	6,63
Увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг»	4,0	4,0	8,0
<b>Развитие малых форм хозяйствования</b>			
Субсидирование процентных ставок по кредитам	2,9	3,67	6,57
Увеличение уставного капитала ОАО «Россельхоз-банк»	3,7	5,7	9,4
Организационное, методическое, информационное обеспечение и мониторинг	0,15	0,15	0,3
<b>Итого</b>	<b>14,2</b>	<b>16,7</b>	<b>30,9</b>

Источник: Минсельхоз РФ.



Источник: данные Минсельхоза РФ, Росстата.

Рис. 53. Динамика цен на сельхозпродукцию, бензин и дизельное топливо в 2005 г., индекс цен к предыдущему месяцу

#### *3.4.4. Некоторые тенденции на агропродовольственных рынках: рынок мяса*

Цены на мясо в последние два года растут темпами, несколько превышающими как темп роста потребительских цен в целом, так и темпы роста цен на продовольственные товары (*табл. 43*). Так как весной 2002 г. были введены импортные квоты на мясо (тарифные квоты на говядину и свинину и объемные квоты на птицу), то сложилось впечатление, что рост связан с этой мерой регулирования мясного рынка страны.

Действительно, при введении ограничений на ввоз продукции при недостаточно высоких коэффициентах субституции внутреннего производства согласно теории должно, при прочих равных условиях, произойти повышение цен.

Внутреннее производство после введения квот имеет разную динамику. Производство птицы продолжает расти довольно высокими темпами – 15–20% в год. Однако этот рост начался еще до введения квот на ввоз птицы. Производство же мяса КРС и свинины сокращается. В целом мясное производство в сельском хозяйстве устойчиво падает последние три года.

На практике введение квот не ограничило ввоза мясной продукции в страну (*рис. 54*). Квоты были введены только по мясу из стран дальнего зарубежья. Они не распространяются на мясные продукты и мясо и мясопродукты из стран СНГ. В результате их введения мясной импорт несколько переместился в сторону ввоза из стран СНГ (*рис. 55*) и в сторону мясных продуктов (*рис. 56*).

Увеличение ввоза мяса и мясопродуктов из стран СНГ в определенной мере обусловило рост цен, так как средние контрактные цены мясного импорта из этих стран выше, чем из стран дальнего зарубежья (*рис. 57*). При этом цены на мясные продукты из стран дальнего зарубежья ниже в силу качественных различий.

Определенное влияние на цены оказало и то, что квоты обусловили резкие колебания импортных поставок мяса на внутренний рынок в течение года. В начале года происходит распределение квот и в силу неопределенности поставщики ограничивают ввоз (*рис. 54*). Такое сокращение поступлений на внутренний рынок может стимулировать рост цен, который затем влияет на формирование годового индекса цен.

Но самое главное влияние на рост внутренних мясных цен, безусловно, оказало резкое повышение цен на говядину на мировых рынках (в силу мировых эпидемий КРС и связанного с этим забоя скота, а также снижения уровня экспортных субсидий в ЕС) (*рис. 58*).

Таким образом, квоты не достигли своего основного назначения – защиты внутреннего производителя от импортной конкуренции. Они связаны с огромными затратами на их администрирование и в определенной мере стали причиной роста внутренних цен, породили неритмичность поставок. Кроме того, квоты являются коррупционно опасной схемой государственного регулирования. В этой связи их отмену можно только приветствовать.

В то же время нужно отметить, что прямого эффекта снижения мясных цен от отмены квот скорее всего не произойдет. Во-первых, динамика мировых цен ожидается по-прежнему растущей. В дополнение к росту цен на говядину ожидается рост цен и на птицу в связи с разрастающейся эпидемией птичьего гриппа. Во-вторых, либерализация рынков в ЕС и США, сокращение экспортных субсидий, уже оговоренное в Рамочном соглашении по сельскому хозяйству в Дохийском раунде ВТО, будут также содействовать росту мировых цен на мясо. В-третьих, фактором роста цен в результате введения квот, как было показано выше, стало перераспределение ввоза мяса из стран дальнего зарубежья в СНГ. Но, как это видно из *рис. 55*, с 2004 г. этот фактор уже не имеет решающего значения, и в случае отмены квот падения цен по этой причине ожидать не приходится.

Наконец, с 2002 г. по сентябрь 2005 г. реальные доходы населения в России выросли примерно на 140% (цены на мясо за тот же период – на 150%). Значение коэффициента Джини постепенно снижается. Мясо же в стране – очень эластичный по доходу товар. В этих условиях скорее всего в ближайшее время спрос на мясную продукцию будет расти, что не позволит внутренней цене, при прочих равных условиях, снизиться.

Важным фактором, влияющим на российский мясной сектор, может стать изменение во внешнеторговом регулировании рынка мяса на Украине. В 2005 г. Украина снизила импортные пошлины на мясо. На свежую, охлажденную, мороженую говядину, а также на многие виды свинины импортный тариф теперь составляет 10% от таможенной стоимости, но не менее 0,6 евро за кг. Для сравнения отметим, что в 2002 г. на свежую и охлажденную говядину тариф был 30% от стоимости, но не менее 0,5 евро за кг, на мороженую говядину – 30% от стоимости, но не менее 1 евро за кг, на свинину – 10% от стоимости, но не менее 1 евро за кг.

Украина является чистым экспортером говядины, телятины и свинины. Практически единственным внешним рынком сбыта для украинской говядины и свинины является Россия (*рис. 60 и 61*). Если в 1995 г. в Россию поставлялось около 80% продукции, то к 2004 г. эта цифра выросла до 99,9%. На экспорт поставляется свежая и охлажденная говядина, мороженая говядина, а также продукты из говядины. Из этой группы товаров больше всего вывозится мороженой говядины.

Мороженая говядина из Украины конкурентоспособна на российском рынке благодаря низким ценам и низким транспортным издержкам по доставке мяса в Европейскую часть России. Немаловажным фактором служит отсутствие квот на ввоз украинского мяса.

Вполне закономерно, что невысокие цены на украинскую говядину компенсируются ее низким качеством. Мясного скота в Украине очень мало, а в последние годы становится все меньше. По данным Минсельхоза США, в 2005 г. только 0,7% всего поголовья КРС было представлено мясными породами.

Что касается доли Украины на российском рынке импортируемой говядины, то в 2002–2003 гг. треть рынка принадлежала украинской мороженой говя-

дине. В 2004 г. эта доля снизилась до 16%, главным образом из-за снижения поставок мяса из Украины (общий объем российского импорта говядины не изменился). Доля украинской свинины на российском рынке не превышает 2%.

Снижение пошлин уже привело к увеличению импорта мяса в Украину. Это может серьезно повлиять на российский рынок, поскольку российские мясокомбинаты могут начать закупать мясо через Украину, что приведет к росту реимпорта мяса с Украины в Россию и снижению цен на внутреннем рынке РФ.

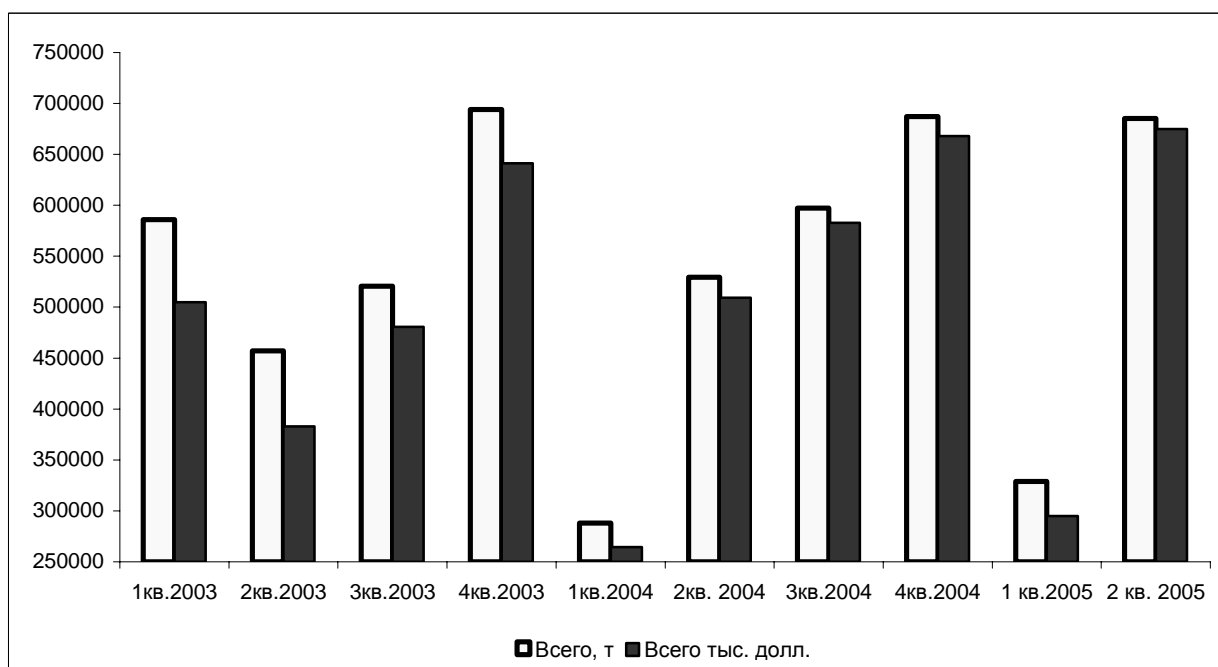
Несмотря на всю неэффективность, предполагается, что квотный механизм регулирования импорта мяса сохранится и в 2006 г., но с некоторыми изменениями. Объемная квота на ввоз мяса птицы будет заменена тарифной, а импортные пошлины на поставки свинины и говядины сверх установленного объема квоты снижены. Условия импорта мяса птицы были изменены в соответствии с соглашением между Россией и США в рамках переговорного процесса по присоединению России к ВТО.

Таблица 43

**Индексы цен, в % к декабрю предшествующего года**

	2002	2003	2004	2005	2005 к 2001
ИПЦ	115,1	112,0	111,7	110,9	159,7
Продовольственные товары	111,0	110,2	112,3	109,6	150,6
Мясо и птица	102,7	106,8	119,6	118,6	155,6

Источник: Данные Росстата.

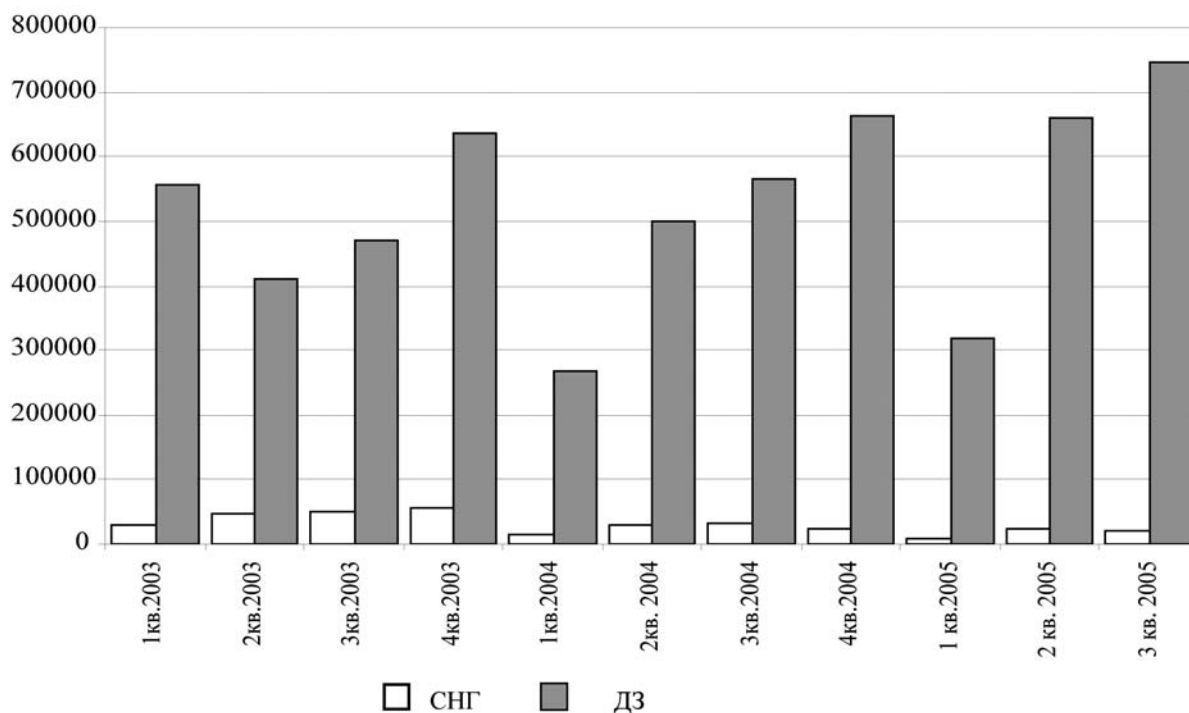


Источник: Данные ФТС.

Рис. 54. Импорт мяса КРС, свинины, птицы и мясных продуктов

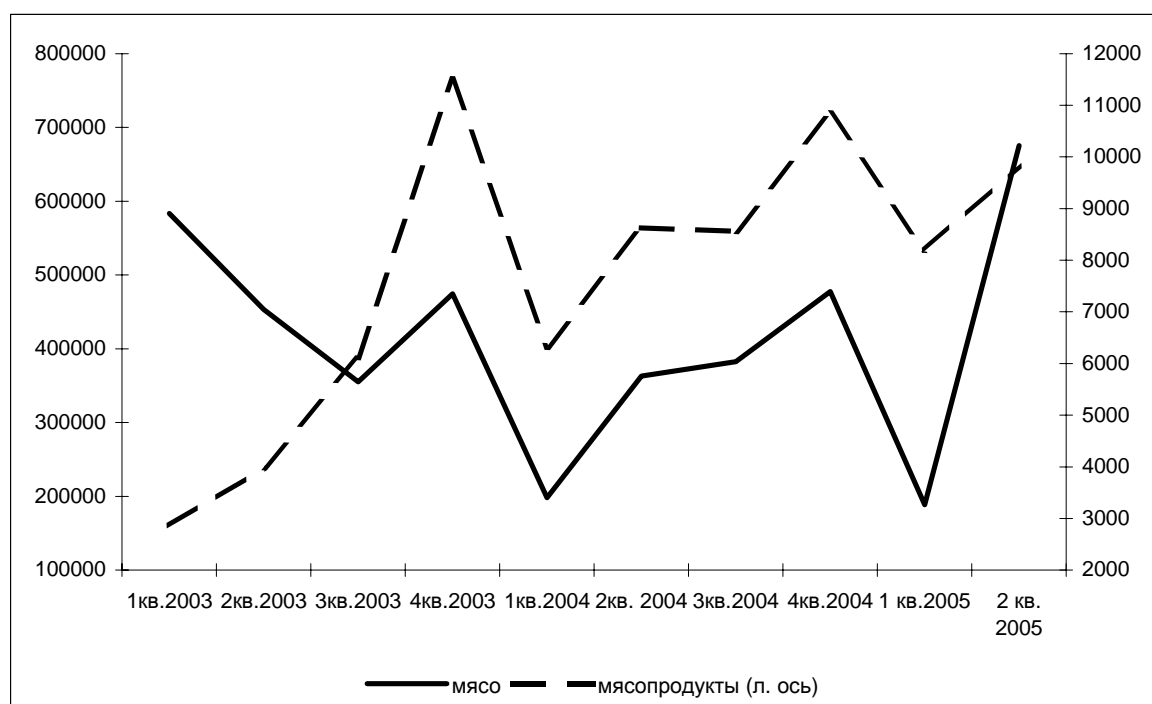
## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы



Источник: данные ФТС.

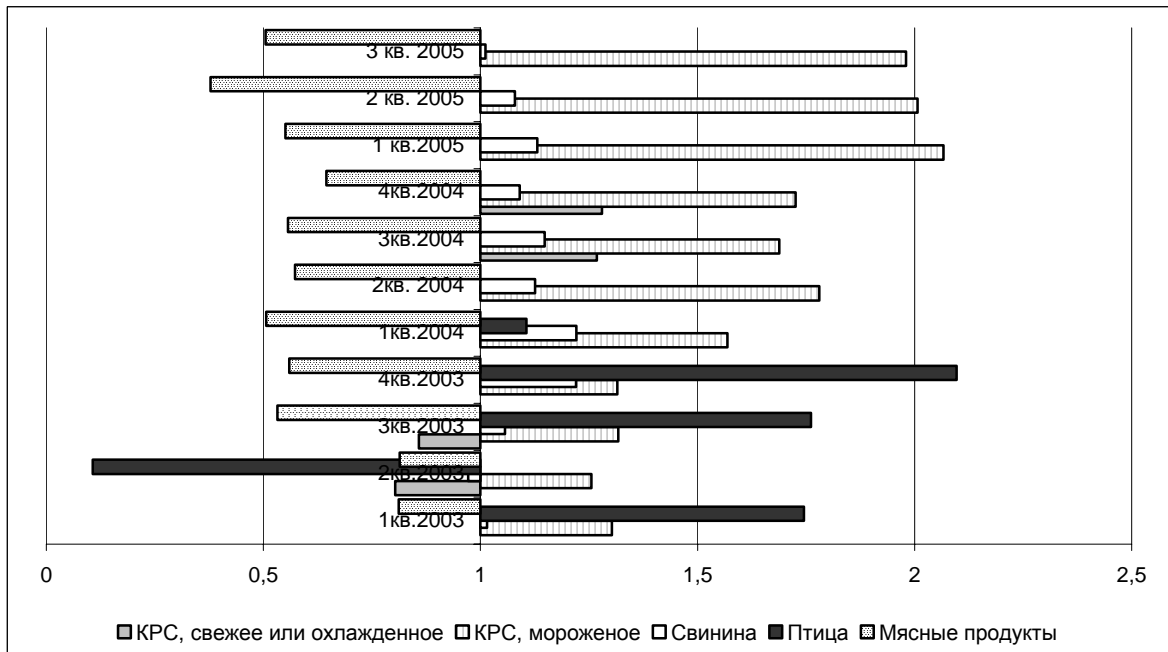
Рис. 55. Импорт мяса и мясopодуkтов из стран дальнего зарубежья и из СНГ, т



Источник: данные ФТС.

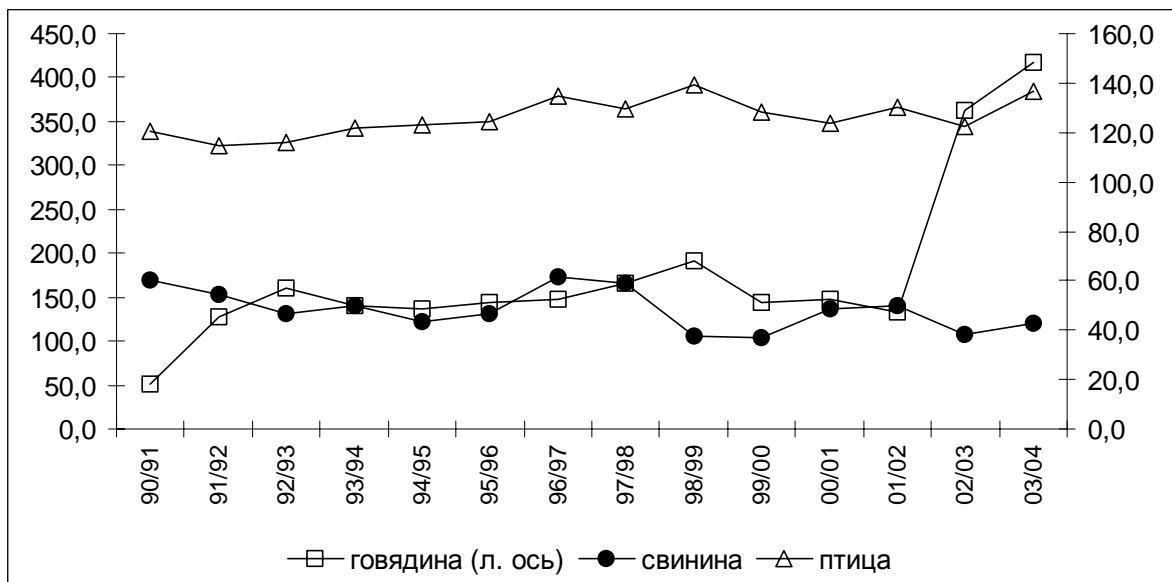
Рис. 56. Импорт мяса свежего, охлажденного и мороженого (красного и птицы) и мясopодуkтов, т





Источник: данные ФТС.

Рис. 57. Соотношение средних контрактных цен мяса, ввозимого из стран СНГ и дальнего зарубежья

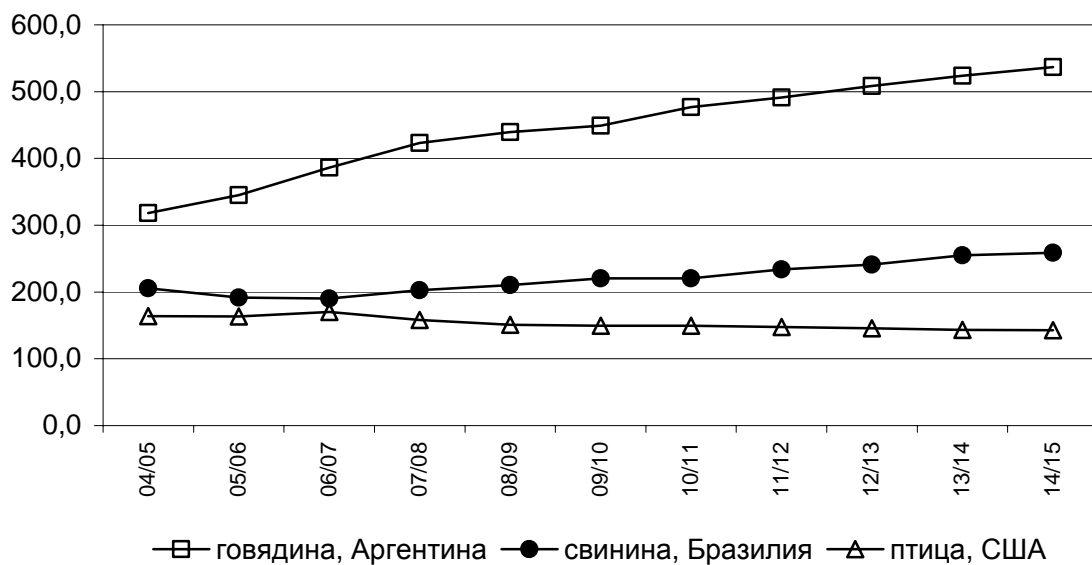


Источник: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/44/32980897.xls>

Рис. 58. Мировые цены на мясо, долл./ц

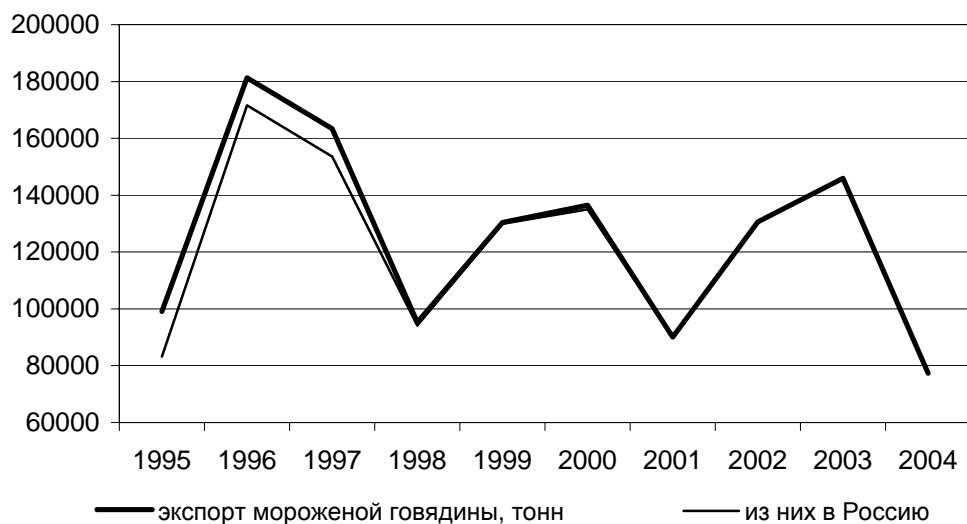
## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы



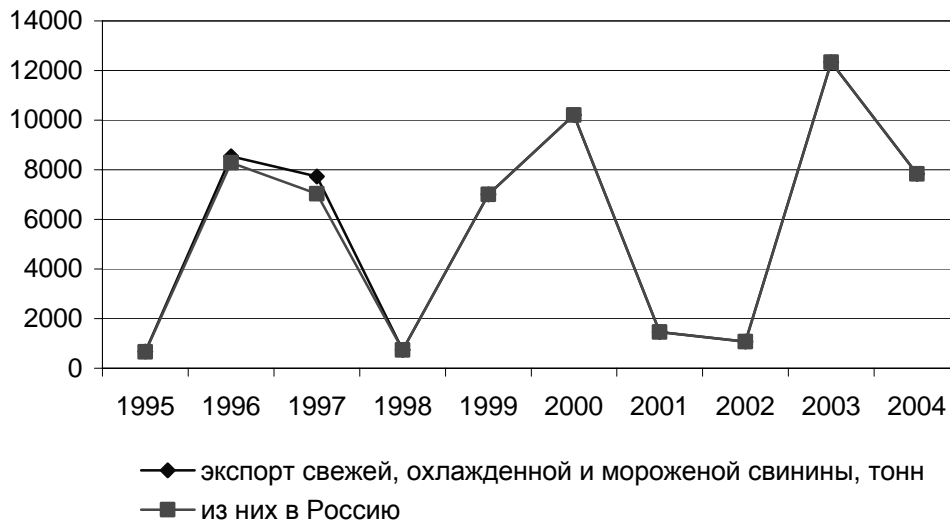
Источник: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/44/32980897.xls>

Рис. 59. Прогноз цен на отдельные виды мяса в странах – основных поставщиках на мировом рынке, в национальной валюте соответствующих стран за центнер



Источник: построено по данным Минсельхоза США ([www.usda.gov](http://www.usda.gov)).

Рис. 60. Динамика экспорта мороженой говядины из Украины в 1995–2004 гг., т



Источник: построено по данным Минсельхоза США [www.usda.gov](http://www.usda.gov)

Рис. 61. Динамика экспорта украинской свинины в 1995–2004 гг., т

### 3.4.5. Внешняя агропродовольственная торговля

Агропродовольственный экспорт растет быстрее, чем импорт

В прошедшем году рост продовольственного экспорта обгонял рост продовольственного импорта: уже в январе–ноябре экспорт превысил показатели предыдущего года на 40%, в то время как темпы роста импорта были существенно ниже – 13%. Тем не менее Россия по-прежнему сохраняет традиционное положение нетто-импортера продовольствия, а торговое сальдо по продовольственным товарам продолжает расти (по модулю)

Наращивание экспортных поставок наблюдалось практически по всем основным статьям российского экспорта по агропродовольственной группе товаров: рыбе, пшенице, муке и мучным изделиям, маслу подсолнечному, молочной продукции (табл. 44). В масложировом секторе растет вывоз продукции с добавленной стоимостью (растительного масла и майонеза) при сокращении вывоза сырья (подсолнечника).

Импорт продовольствия вырос в основном за счет увеличившегося ввоза мяса и сахара-сырца (табл. 45). Импортные поставки мяса превышают установленные объемы квот. Вероятно, это связано со снижением в середине 2005 г. таможенных тарифов на мясо. Поставки сахара-сырца в конце года еще больше возросли, так как с января 2006 г. импорт сырца облагается более высокой пошлиной (248,64 долл./т), чем в 2005 г. (январь–сентябрь – 164 долл./т, октябрь–декабрь – 140 долл./т). Согласно механизму регулирования импорта сахара-сырца, размер пошлины зависит от средней цены на Нью-Йоркской товарной бирже за последние 3 месяца. Рост котировок сахарных фьючерсов в Нью-Йорке начался еще в середине 2005 г., что и обу-

словило высокий размер пошлины на начало 2006 г. Поэтому до начала действия этой высокой пошлины трейдеры будут стремиться наращивать импорт сырца.

### Восстановление экспорта зерна

После резкого падения объемов российского зернового экспорта в 2003–2004 гг. вывоз зерна начал постепенно восстанавливаться (*рис. 63 и 64*). Падение экспортных поставок произошло на фоне невысокого урожая зерна в 2003 г. в совокупности с временными ограничениями на вывоз ржи, пшеницы и меслина в 2004 г. В 2005 г. был получен хотя и не рекордный, но достаточно высокий валовой сбор зерна (78 млн т). Растущее предложение на внутреннем рынке сформировало достаточно низкие цены внутреннего рынка. Тем не менее мировое производство зерна также растет, и цены на мировом рынке также снижаются, растет конкуренция, что усложняет российский зерновой экспорт. Проводимые зерновые интервенции призваны увеличить внутренние цены, но при этом компенсации экспортерам не предусматриваются. В 2006 г. будут повышены транспортные тарифы и тарифы на услуги портов. Это еще более ухудшит условия российского зернового экспорта. Иными словами, внутренняя политика по отношению к зерновому сектору не компенсирует ухудшение мировой конъюнктуры, но только добавляет проблем.

### Рост экспорта сельскохозяйственной техники

Россия все более втягивается в мировую торговлю сельхозтехникой. Только в январе–октябре 2005 г. Россия экспортировала сельхозтехники почти в 2 раза больше, чем за аналогичный период 2004 г. Основная доля российского экспорта приходится на Казахстан (50,9%), Украину (19,3%) и Узбекистан (10,6%). При этом на 65% вырос и импорт сельхозмашин. Первое место в структуре импорта сельхозтехники занимает Германия (24,4%), на втором месте техника из США (15,8%)<sup>11</sup>.

Тенденция расширения российского экспорта сельскохозяйственной техники наметилась еще с 2000 г. (*рис. 65 и 66*). После кризиса 1998 г. во всех странах СНГ начался рост в аграрном секторе, это привело к росту спроса на сельхозтехнику и, как следствие, – к росту российского экспорта в страны Содружества.

За последние годы Россия стала нетто-экспортером зерноуборочных комбайнов. В 2005 г. темпы роста российского экспорта этой техники стали рекордными. После кризиса 1998 г. начался рост в отечественном сельхозмашиностроении, который, однако, скоро был исчерпан. Поэтому нужно иметь в виду, что в определенной части растущий экспорт сельхозмашин может быть реэкспортом в страны СНГ, так как в России сосредоточены посреднические структуры по многим товарам, в том числе и по сельхозтехнике. Кроме того, может присутствовать и вывоз подержанной сельхозтехники в страны СНГ.

---

<sup>11</sup> По данным Союзаагротехники.

Специфическими причинами роста импорта сельскохозяйственной техники в Россию являются два фактора. Во-первых, многие региональные администрации в последние годы стали централизованно и за бюджетные средства закупать импортную технику, часто субсидированную или поддержанную, то есть поступающую на внутренний рынок по заведомо более низким ценам, и распределять ее между своими сельхозпроизводителям по еще более низкой цене. Во-вторых, в стране развивается обслуживание сельхозпроизводителей на условиях *customer farming*, когда специализированные фирмы, владеющие парком сельхозтехники, проводят для сельхозпроизводителей основные сельскохозяйственные работы. Частично такой сервис предоставляется иностранными компаниями, в первую очередь турецкими. Такие компании импортируют свою технику на таможенную территорию России на условиях временного ввоза и таким образом не платят соответствующих налогов.

Чтобы ограничить ввоз поддержанной импортной сельхозтехники по низким ценам, федеральные власти ввели специфический тариф (в виде «Х евро за куб. см объема двигателя или за кВт мощности двигателя») на импорт тракторов и комбайнов, бывших в употреблении. Для комбайнов это ограничение начало действовать с октября 2005 г. Ввоз поддержанных тракторов был ограничен еще в 2004 г, а в текущем году произошло повышение специфической пошлины. В следующем году для новых зерноуборочных и силосоуборочных комбайнов наряду с адвалорным тарифом также вводится ограничение в виде специфической пошлины. Это препятствует занижению импортерами декларируемой на границе стоимости ввозимого товара.

Параметры соглашения по сельскому хозяйству Дохийского раунда ВТО и их последствия для России (аспект доступа на рынок)

По заявлению главы департамента торговых переговоров Министерства экономического развития и торговли России Максима Медведкова, Россия может получить членство в ВТО в 2006 г. Одним из ключевых соглашений ВТО, к которому Россия должна будет присоединиться, является Соглашение по сельскому хозяйству, заключенное в ходе Уругвайского раунда ГАТТ в 1994 г. Однако в 2001 г. начался новый раунд многосторонних переговоров («раунд тысячелетия») по торговле сельскохозяйственными товарами. В декабре прошлого года прошла министерская конференция ВТО в Гонконге, на которой страны – члены ВТО определили параметры нового соглашения по сельскому хозяйству, диктующего правила дальнейшей либерализации агропродовольственной торговли в мире. Пока мы обговариваем с членами ВТО параметры нашего присоединения к старому соглашению, новое соглашение с более жесткими параметрами может вступить в силу. Нам необходимо понимать возможные параметры нового соглашения, чтобы в соответствии с этим скорректировать переговорную позицию. Особенно сильно это может сказаться на одной из трех частей Соглашения по сельскому хозяйству – по доступу на рынки, т.е. по защитным мерам от импорта.

В качестве основного принципа сокращения импортных тарифов в новом аграрном соглашении выбран так называемый поярусный подход, в котором предполагается, что более высокие тарифы подлежат сокращению в большей мере, чем тарифы более низкие. Данный подход призван преодолеть несправедливость Соглашения по сельскому хозяйству 1994 года, согласно которому страны – участники Соглашения должны были снизить уровень тарифной защиты на один уровень, а это значит, что разница в доступе на внутренние рынки стран-участниц сохранилась, хотя и на более низком уровне. Процентное снижение тарифов будет осуществляться по группам товаров. Всего выделяются 4 группы товаров в зависимости от уровня тарифа на импорт этих товаров. В рамках каждой группы устанавливается соответствующий процент снижения (табл. 47). Для развивающихся стран предполагаются более низкие обязательства по сокращению тарифов, чем для развитых стран. Максимально допустимые уровни тарифов, то есть тарифные пики, будут установлены в интервале 75–100% (150% для развивающихся стран).

Рамочное соглашение по сельскому хозяйству Дохийского раунда вводит понятие чувствительного товара, то есть товара, существенного для экономики страны и для которого разрешаются особые правила защиты. Список товаров, которые страна может отнести к чувствительным, должен быть согласован с другими членами ВТО. Чувствительные продукты не подлежат общей формуле снижения, по отношению к ним предусмотрены специальные меры. Однако особый режим для таких продуктов не освобождает страны от обязанности обеспечить расширение ввоза этих товаров по сравнению с ранее существовавшим импортом. Для такого расширения может применяться механизм преференционных тарифных квот. Лимит для чувствительных товаров определяется следующим образом: их число не должно превышать определенной доли в общем количестве тарифных линий (существующие предложения стран варьируют от 1% до 15%).

Развивающиеся страны получают привилегированные условия в отношении снижения своей тарифной поддержки – особый режим. Кроме того, что они получают более низкие обязательства по сокращению тарифов и расширению тарифных квот, а также более длительный имплементационный период, им предоставляется возможность определить круг товаров, относящихся к специальным продуктам, то есть имеющих особую важность с точки зрения продовольственной безопасности, сельской бедности и сельского развития. По крайней мере 20% всех тарифных линий по агропродовольственной группе товаров могут быть занесены развивающейся страной в разряд специфических товаров. Для развивающихся стран будут также доступны специальные механизмы защиты, правила применения которых еще обсуждаются в ВТО.

Каковы же возможные последствия дальнейшей либерализации аграрной торговли в мире для агропродовольственного сектора России? Россия вступает в ВТО со статусом развитой страны. Средневзвешенный импортный тариф по агропродовольственным продуктам составлял в 2004 г. около 16%.

Основной объем российского импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия (около 80%) облагается адвалорной пошлиной, не превышающей 20%. В России тарифные пики не превышают 100%. Такие тарифы были установлены на импорт мяса сверх квоты (60% – на свинину и 40% – на говядину), сахара (90% в адвалорном эквиваленте) и этилового спирта (100%). Таким образом, Россия имеет достаточно либеральный режим таможенно-тарифного регулирования по сравнению с другими странами. В ЕС средний уровень связанного тарифа составляет 20,5%, а в США – 11,9%. Однако при относительно низком среднем тарифе в этих странах очень высокая тарифная дисперсия (очень много высоких тарифов и много относительно низких тарифов). Например, максимальный тариф на импорт продовольственных товаров в США достигает 378,7%, а в ЕС – 218,5%<sup>12</sup>. Поэтому при присоединении к Соглашению по сельскому хозяйству Дохийского раунда Россия может попасть в более выгодные условия относительно других стран: имея более низкий уровень начального тарифа, она должна будет осуществить и более низкое процентное снижение этого тарифа. Однако в ВТО снижению подвергаются не действующие тарифы, а связанные, то есть максимально возможные в данной стране. Позиция России в ВТО – более высокие уровни связанных импортных тарифов по сравнению с действующими. Такая позиция может привести к тому, что в условиях нового аграрного соглашения в ВТО России придется произвести большее снижение тарифа, в результате чего связанный тариф после снижения может оказаться даже значительно ниже действующего тарифа<sup>13</sup>. Это необходимо учитывать при формировании российской стратегии на переговорах в ВТО.

Таблица 44

**Экспорт важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия  
в 2000–2005 гг., тыс. т\***

	2000	2001	2002	2003	2004	I–IX 2005	I–IX 2005/I–IX 2004, %
Рыба мороженая	290,6	324,1	292,8	255,0	142,5	158,6	121
Пшеница и меслин	419,0	1635,7	10259,3	7587,9	4671,3	6841,8	2,5 раза
Мука пшеничная	165,7	н.д.	122,8	288,6	134,3	135,6	154
Масло подсолнечное	194,8	115,3	74,2	84,1	145,1	187,8	174
Семена подсолнечника	1114,9	н.д.	86,8	292,1	124,4	59,3	48
Хлеб, мучные кондитерские изделия	34,3	36,9	38,6	52,6	64,4	53,4	117
Молоко и сливки сгущенные	73,7	45,6	35,0	11,3	35,4	29,1	116
Шоколадные изделия	25,7	35,1	35,1	42,2	54,2	45,6	137

\* Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: по данным ФТС.

<sup>12</sup> Данные ИРС.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: Экономико-политическая ситуация в России. Октябрь 2005 г. М., ИЭПП. Ноябрь 2005.

Таблица 45

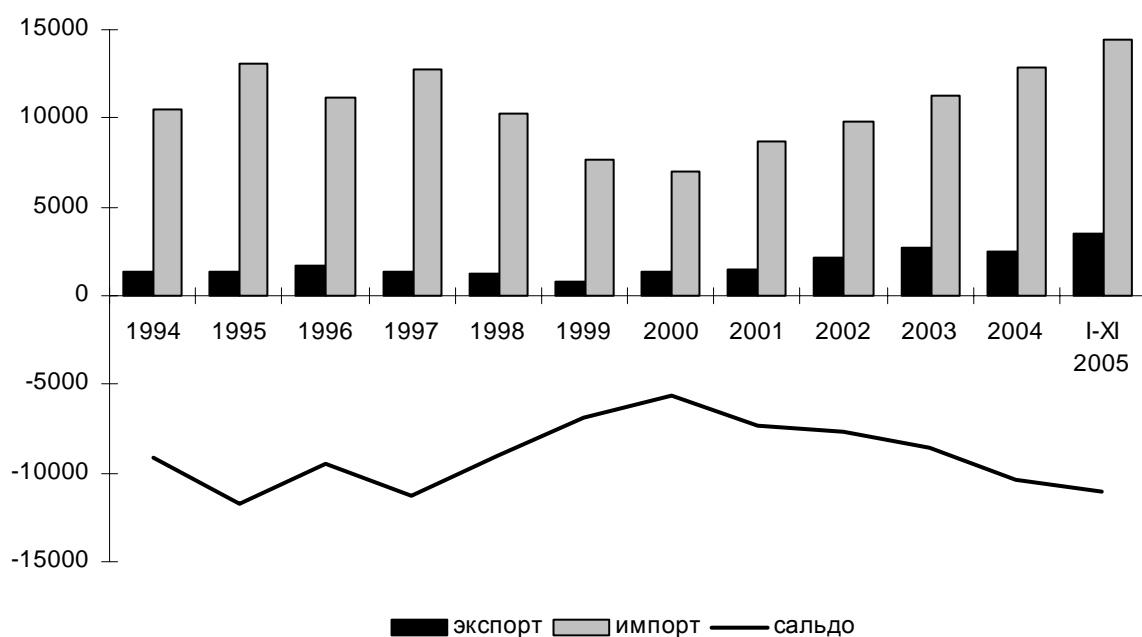
**Импорт важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия  
в 2000–2005 гг., тыс. т\***

	2000	2001	2002	2003	2004	9 мес. 2005/9 мес. 2004**
Говядина	282,3	459,2	504,6	507,8	510,9	133,3
Свинина	212,9	369,6	602,0	535,2	455,2	
Мясо птицы	687,2	1383,3	1375,2	1190,0	1101,3	123,0
Масло сливочное	45,4	81,4	94,1	114,0	70,3	88,2
Масло подсолнечное	149,5	182,8	175,7	200,8	160,4	80,9
Пшеница и меслин	2631,3	916,2	264,8	640,7	1364,1	41,1
Сахар-сырец	4546,6	5410,4	4441,0	4112,0	2582,9	130,7
Сахар белый	271,4	143,1	163,2	151,1	200,1	96,9
Цитрусовые	472,2	562,1	701,3	781,1	858,4	110,6
Кофе	20,3	21,6	25,7	32,0	29,4	135,5
Чай	158,3	154,4	165,3	168,9	172,1	105,1

\*Без учета торговли с Белоруссией.

\*\*С учетом торговли с Белоруссией.

Источник: По данным ФТС и Росстата.

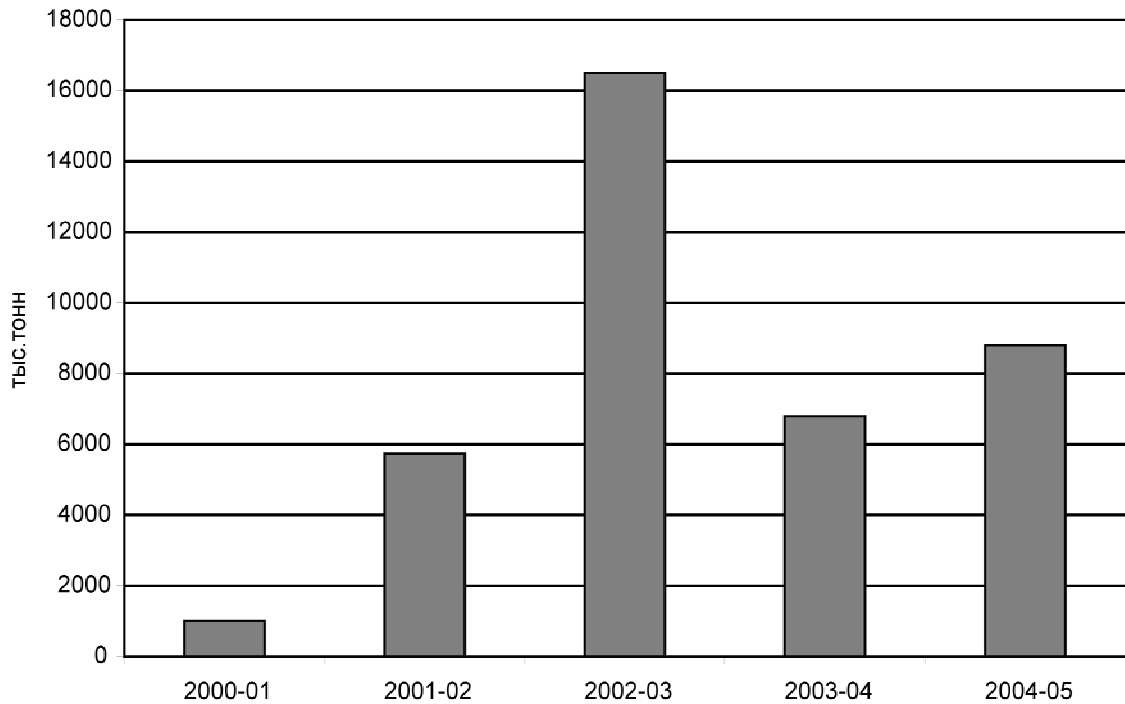


\* Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: по данным ФТС.

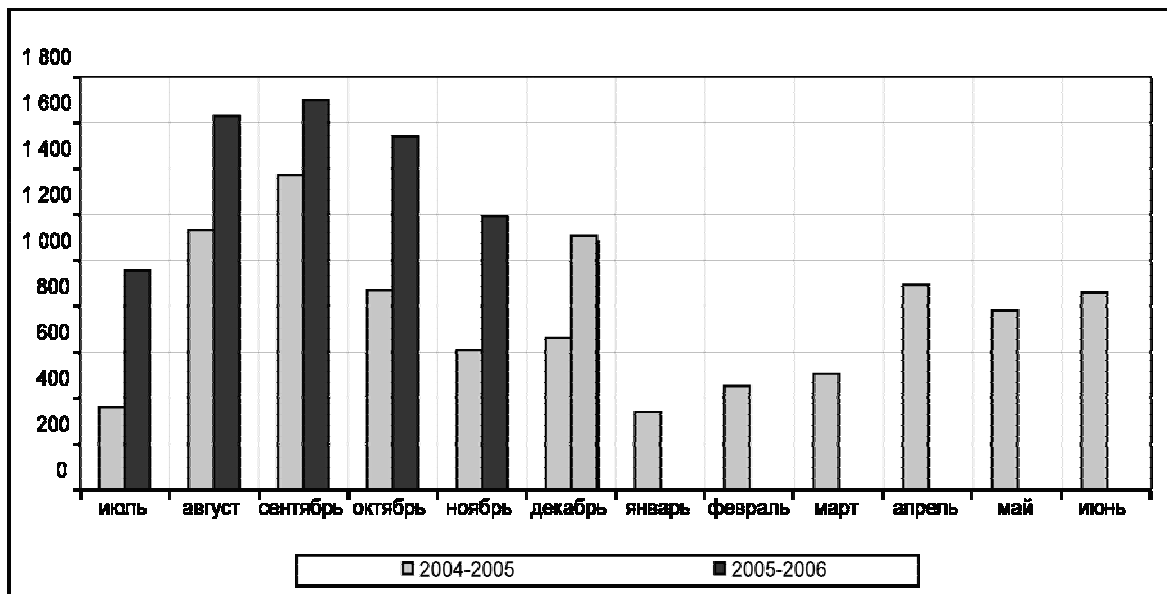
**Рис. 62. Динамика внешней торговли агропродовольственными товарами, млн долл.\***





Источник: WJ Inter Agro.

Рис. 63. Экспорт зерна Россией



декабрь – прогноз WJ Inter Agro.

Источник: WJ Inter Agro.

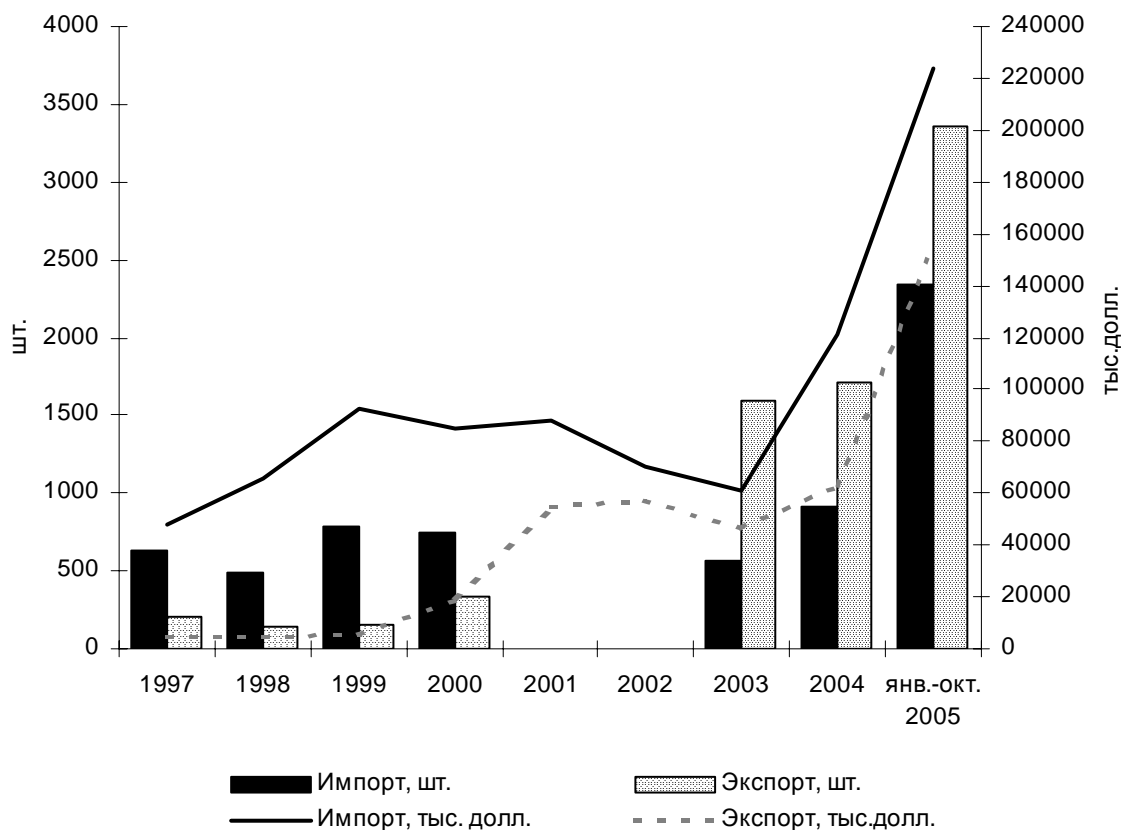
Рис. 64. Динамика экспорта зерна из России  
в 2004-05 и 2005-06 с/х годах, тыс. тонн

Таблица 46

**Мировой баланс ресурсов и использования  
пшеницы, млн т**

	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Производство	555	626	611
Потребление	589	609	620
Торговля	105	113	110
Конечные запасы	132	149	140

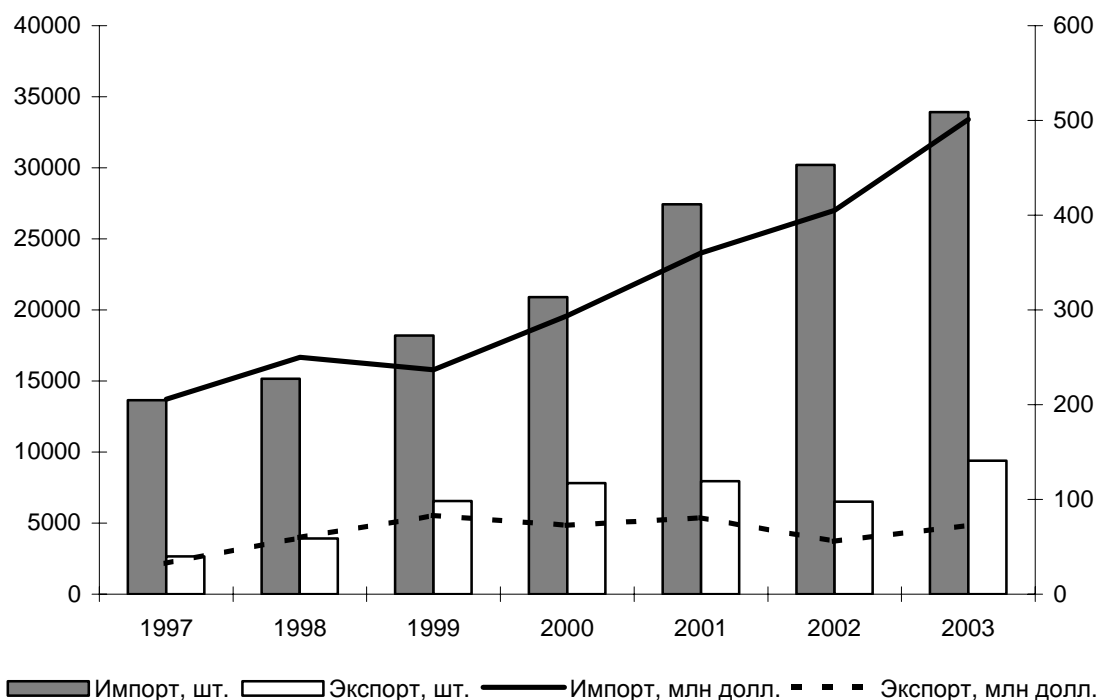
Источник: [http://www.fas.usda.gov/grain/highlights/2005/12-05/4Q\\_Wheat\\_ITR05.pdf](http://www.fas.usda.gov/grain/highlights/2005/12-05/4Q_Wheat_ITR05.pdf).



\* Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: ГТК РФ; ЦЭК при Правительстве РФ; Союзагромаш.

Рис. 65. Российский импорт и экспорт зерноуборочных комбайнов\*



Источник: по данным Госкомстата РФ.

Рис. 66. Российский импорт и экспорт тракторов

Таблица 47

**Предложения членов ВТО по снижению тарифов по группам товаров  
(для развитых стран)**

	Границы группы	Процентное снижение в рамках группы (%)
Группа 1	0% – 20/30%	20–65
Группа 2	20/30% – 40/60%	30–75
Группа 3	40/60% – 60/90%	35–85
Группа 4	> 60/90%	42–90

Источник: Doha Work Programme. Draft Ministerial Declaration. December 18, 2005. WT/MIN(05)/W/3/Rev.2. WTO

### **3.5. Состояние сферы исследований и разработок**

#### *3.5.1. Стратегические ориентиры для сферы науки и инноваций*

В прошедшем году правительство активно работало над концептуальными документами, определяющими развитие науки и инноваций в среднесрочной перспективе. Речь в первую очередь идет о постоянно совершенствуемой Министерством образования и науки Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. (далее – Стратегия), а также о докладе Министерства образования и науки «О повышении эффективности деятельности государственного сектора науки» и Программе модернизации структуры, функций и механизмов финансирования РАН и других академий. Проект Стратегии стал базовым документом при подготовке разделов по науке и инновациям Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

До конца года Стратегия так и не была принята, и срок ее доработки продлен до 1 марта 2006 г.<sup>14</sup> За прошедший год она перерабатывалась несколько раз, стала лучше структурированной, однако остались неизменными некоторые основополагающие моменты, согласиться с которыми трудно. Так, изначально не вполне корректно формулируется определение того, что представляет собой национальная инновационная система (НИС) и из каких компонентов она состоит. Понятия НИС и сферы науки, или, как ее называют в Стратегии, «сектора генерации знаний», искусственно разделены. Общепринятое, в том числе в странах ОЭСР, определение НИС включает в себя науку в качестве одного из ключевых компонентов. Однако Стратегия является в этом смысле самобытной. Между тем подход, при котором наука и НИС разделяются, выхолащивает суть концепции инновационной системы, а для стимулирования развития науки и инноваций применяются не согласованные между собой меры. Характерно, что в августе 2005 г. Председателем Правительства РФ были утверждены Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г. (от 5 августа 2005 г. № 2473п-П7), где за основу принято классическое понятие НИС. Однако это не повлекло за собой изменений в Стратегии.

Еще одна «методологическая» проблема – это отсутствие ясности, о каком секторе исследований и разработок идет речь в Стратегии. Иногда уточняется, что это государственный сектор, однако он определяется в терминах статистики науки. Государственный сектор должен быть ясно очерчен, причем по критериям, согласно которым определяется государственный сектор экономики. В этом случае к государственному сектору науки следует отнести государственные учреждения, государственные унитарные предприятия (ГУП), хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, хозяйственные об-

---

<sup>14</sup> Анализ первоначальной версии Стратегии см. в: Российская экономика в 2004 г. Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005, С.337–338.

щества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к госсектору. При таком определении госсектора науки его границы значительно расширяются. Госсектор науки охватывает более 80% общей численности кадров, 86% основных средств научных организаций, 83,5% общей стоимости земельных участков, свыше 98% общего объема финансирования науки за счет консолидированного бюджета. Это показывает уровень диспропорциональности развития отечественной НИС и свидетельствует о том, что предпринимательский сектор в стране практически невидим, а его прямая государственная поддержка, по сути, отсутствует. Для сравнения можно привести данные по индустриально развитым странам, где доля государства в финансировании НИОКР может достигать до 50% суммарного объема затрат на НИОКР из всех источников, а доля госсектора в выполнении НИОКР не превышает 20%.

Изменение подхода к определению госсектора науки может повлечь за собой смену приоритетов и самого состава первоочередных задач, которые должны быть объектом рассмотрения в Стратегии, равно как и набора основных инструментов государственной политики.

В Стратегии формулируется основная системная проблема и, соответственно, перечисляются задачи, необходимые для ее решения. Основной системной проблемой названо то, что «темпы развития и структура российского сектора исследований и разработок не отвечают потребностям системы обеспечения национальной безопасности и растущему спросу со стороны ряда сегментов предпринимательского сектора на передовые технологии». Такая постановка проблемы представляется узкой и не вполне корректной. В этом случае, во-первых, игнорируется роль фундаментальной науки и гуманитарных наук, которые и не должны целиком работать на рынок. В то же время в списке основных мероприятий названо обеспечение опережающего развития именно фундаментальной науки. Налицо определенное противоречие. Во-вторых, в такой постановке проблему можно легко сузить до необходимости наращивания оборонных НИОКР. При этом характерно, что в описании текущей ситуации, которое затем приводится в Стратегии, не дано ни одного доказательства того, что наука действительно не отвечает потребностям обеспечения национальной безопасности. Вместо этого лишь констатируются слабое ресурсное обеспечение науки и инновационная невосприимчивость экономики.

В целом остается неясным, что является главной целью Стратегии. Можно предположить, что это формирование в стране инновационной экономики через развитие национальной инновационной системы. Если это так, то необходимым и оправданным является участие разных ведомств в ее решении. Фактически именно в этом направлении и идет развитие: инновационная политика уже не является прерогативой Министерства образования и науки. Ее стали активно реализовывать МЭРТ, Мининформсвязи, Минпромэнерго.

Если принять во внимание, что национальная инновационная система включает в себя сектор исследований и разработок, то более адекватно было бы признать главной проблемой несбалансированность национальной инновационной системы, неразвитость или отсутствие в ней ряда важных компонентов, в том числе обеспечивающих восприимчивость российского бизнеса к инновациям.

В Стратегии заданы основные индикаторы, которые должны свидетельствовать о том, что сформулированные цели успешно достигаются. Из шести целевых индикаторов реализации Стратегии три вызывают сомнения. К сожалению, один и тот же набор индикаторов растиражирован и в остальных концептуальных документах, касающихся науки и инновационного развития. Основная проблема с индикаторами состоит в том, что используется сугубо статистический подход со всеми ограничениями, которые накладывает стандартная система сбора статистической информации по науке и инновациям, сложившаяся в нашей стране. Так, вводится целевой показатель роста числа малых предприятий в инновационной сфере до 30 тыс. к 2011 г. При этом за точку отсчета принимается, что сейчас таких предприятий около 22 тыс. Однако на самом деле это не так. Последняя цифра относится к отрасли статистического учета «Наука и научное обслуживание», но не к реальной ситуации в инновационной сфере. Между тем в настоящее время в стране уже действуют более 30 тыс. малых инновационных предприятий. Об этом свидетельствуют расчеты, сделанные в государственном Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, поддерживающем малое инновационное предпринимательство и потому аккумулирующем реальные данные о ситуации в сфере малого бизнеса.

Второй проблемный аспект с точки зрения используемых индикаторов – это ориентация на повышение патентной активности в стране. При действующей системе патентной защиты и практике коммерциализации результатов исследований и разработок нельзя ставить целью рост патентования. Большинство разработок реализуется в форме ноу-хау, а не патентов. Патентование в России служит в первую очередь для закрепления приоритета – по аналогии с публикацией в научном журнале. Дело в том, что российский патент не обеспечивает международной защиты, а информация о существенных параметрах изобретения становится доступной. Не случайно поэтому практически действующими являются, по данным Российского агентства по патентам и товарным знакам, только 35% общего числа патентов, а их поддержание в среднем прекращается через 4–5 лет.

В силу названных причин ориентация на прирост патентования создаст ситуацию, аналогичную той, которая была в советское время. Тогда наращивание числа авторских свидетельств было важным для победы в соцсоревновании и на этой основе – для получения дополнительных бюджетных средств. Если цель – развитие инновационной экономики, целесообразнее использовать показатели лицензирования или другие индикаторы *ИСПОЛЬЗОВАНИЯ* изобретений.

Наконец, важной проблемой является кадровый дисбаланс в российской науке, потеря преемственности, низкий интерес молодежи к научной карьере. В Стратегии улучшение кадровой ситуации и приток молодых кадров в науку планируется измерять на основе показателя удельного веса исследователей в возрасте до 39 лет. На самом деле этот показатель уже ежегодно растет, что, однако, не свидетельствует об улучшении кадровой ситуации в науке. Доля молодых ученых – в возрасте до 30 лет – увеличивается, а доля тех, кому 30–39, быстро сокращается, и таким образом проблема разрыва поколений усугубляется. Индикатором благополучия в науке станет рост доли среднего поколения – 30–39-летних ученых. Это будет означать, что молодые не только приходят в науку, но и остаются в ней.

Стратегия обсуждается более года, за это время в дополнение к Основам политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, утвержденным в 2002 г., были приняты Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г. Последний документ отчасти решает проблемы, сформулированные в Стратегии, и поэтому она опять должна дорабатываться – в догоняющем режиме. В этом контексте временной интервал Стратегии – также до 2010 г. – является неоправданно коротким. Более целесообразной была бы разработка стратегии инновационного развития экономики страны на 10–15 лет, включающей развитие науки и инновационной деятельности.

### *3.5.2. Реформа государственного сектора науки*

В течение года значительное внимание на государственном уровне уделялось дальнейшей проработке стратегических подходов к реформированию государственного сектора науки. Министерством образования и науки РФ был подготовлен подробный доклад на эту тему, названный «О повышении эффективности деятельности государственного сектора науки». Реформирование организационной структуры неизбежно затрагивает имущественные интересы, и поэтому у него больше противников, чем сторонников.

В докладе дан перечень основных проблем, существующих в госсекторе науки. Он не всегда подкреплен фактическими данными, а часто просто декларирован. Основной проблемой названа неэффективность государственного сектора науки. При этом оценка эффективности дается преимущественно на основании данных патентной статистики, тогда как неактивное патентование в государственных учреждениях науки не является свидетельством их плохой деятельности, особенно в условиях неопределенности прав на объекты интеллектуальной собственности, созданной за счет бюджетных средств. Неэффективность академического сектора науки доказывается путем сопоставления растущего бюджетного финансирования фундаментальных исследований с практически не меняющимся индексом цитирования. Это также не совсем верно, так как индекс цитирования характеризует прошлые результаты и не реагирует мгновенно на продолжающийся только в течение 2–3 лет

прирост бюджетных средств. Оценка результативности науки может быть проведена, в частности, экспертным путем, но на сегодняшний день такие данные не систематизированы. Так, например, по экспертным оценкам РФФИ, полноценной научной работой занимаются только 50–70% ученых, а остальные либо не стремятся к этому, либо неконкурентоспособны.

Из приводимых в докладе данных нельзя понять, насколько негосударственный сектор науки более эффективен, чем государственный, и, соответственно, в какой мере следует реформировать государственный сектор. Само понятие эффективности должно соотноситься с главными задачами, которые ставятся перед государственным сектором, а такого соотношения, как миссия – эффективность ее реализации, в докладе нет. Наиболее разработанный аспект доклада – это механизмы институциональных преобразований. Обобщая, суть предлагаемых изменений можно свести к следующему:

- институты, работающие по прикладной тематике, должны быть приватизированы, в том числе стать частью «внутрифирменной» науки; система ГНЦ должна быть существенно пересмотрена;
- академический сектор должен – через самореформирование – повысить эффективность работы;
- наука в вузах должна укрепляться, в том числе и через создание *национальных и инновационных университетов*, а также должны осуществляться все виды интеграции для развития более тесной связи между наукой и образованием.

В Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. приведены основные ориентиры трансформации организационно-правовой структуры государственного сектора науки (табл. 48).

Таблица 48

**Динамика организационно-правовой структуры  
государственного сектора науки**

<b>Удельный вес в общем числе организаций государственного сектора науки</b>	<b>2005 г.</b>	<b>2008 г.</b>	<b>2010 г.</b>
Государственные унитарные предприятия	48,0%	2,4%	1,3%
Государственные учреждения	50,0%	28,6%	25,0%
Государственные автономные учреждения	0%	11,9%	21,9%
Государственные автономные некоммерческие организации	0%	9,5%	15,6%
Акционерные общества, более 50% акций которых находится в федеральной собственности	2,0%	47,6%	36,3%
<b>Итого</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>Число организаций (справочно)</i>	<i>2600</i>	<i>2100</i>	<i>1600</i>

*Источник:* Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. Министерство образования и науки РФ. Декабрь 2005 г. С.130.

Из данных таблицы следует, что половина государственных учреждений и практически все государственные унитарные предприятия должны быть преобразованы к 2010 г. в иные организационно-правовые формы.



### Реформирование системы государственных научных центров

Статус государственных научных центров (ГНЦ) получали институты с уникальной и масштабной экспериментальной базой, которые вели работы по всему инновационному циклу, начиная от исследований и заканчивая опытным производством. Тематика их работ, по существу, охватывала весь спектр приоритетных направлений развития науки и техники (табл. 49). В настоящее время в стране действуют 58 государственных научных центров, в которых работают 80 тыс. человек.

*Таблица 49*

#### **Направления научной и научно-технической деятельности ГНЦ и их соответствие приоритетным направлениям НТП (гражданского назначения)**

Направление работы ГНЦ*	Название приоритетного направления НТП**	Число ГНЦ, работающих по данному приоритетному направлению
Машиностроение, автомобилестроение	Новые транспортные технологии	11
Судостроение, навигация и акустика	Технологии живых систем	10
Биотехнология, вирусология		
Медико-биологические проблемы	Новые материалы и химические технологии	8
Селекция растений		
Химия и новые материалы	Производственные технологии	8
Информатика и приборостроение, робототехника		
Металлургия		
Строительство	Экология и рациональное природопользование	5
Океанология, метеорология, водоснабжение и гидрогеология		
Опто- и фотоэлектроника	Информационно-телекоммуникационные технологии и электроника	4
Ядерная физика и атомная энергетика	Энергосберегающие технологии	3
Электротехника, энергетика		
Фундаментальные исследования межотраслевого характера	–	9
<b>Всего</b>		<b>58</b>

\* По классификации Ассоциации ГНЦ.

\*\* По перечню приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации, утвержденному Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 г., Пр-577.

Источник: Ассоциация государственных научных центров России.

Организации, получившие статус ГНЦ, развивались неодинаково, одни центры действительно стали лидерами в соответствующих отраслях, тогда как другие существовали только благодаря особой государственной поддержке. Анализ системы ГНЦ, проведенный по результатам ряда аттестаций, показал, что все ГНЦ можно разбить на два неравных кластера: наиболее ус-

пешно развивающиеся организации (около 30% всех ГНЦ) и остальные, показатели деятельности которых значительно ниже. Многие ГНЦ не имеют устойчивых связей с промышленностью и не вписались в отраслевую систему экономики. Например, потенциал четырех металлургических ГНЦ не востребован отраслью. Она на 95% приватизирована, и крупнейшие компании создали собственные научные подразделения.

В то же время государственная политика в отношении ГНЦ всегда была уравнивающей: государственное финансирование по программе поддержки ГНЦ распределялось между центрами в тех же пропорциях, что были приняты в период формирования системы ГНЦ, и перераспределения средств в пользу более эффективно работающих организаций не проводилось. Каких-либо ориентиров или параметров деятельности для ГНЦ не устанавливалось. В 2004 г. все центры в очередной раз получили на два года продление своего статуса, но в 2005 г. финансирование по программе поддержки ГНЦ было прекращено для всех ГНЦ без какой-либо их селекции. Ситуация сгладилась тем, что для руководителей многих ГНЦ важно наличие самого статуса, а не дополнительного бюджетного финансирования. Статус ГНЦ обеспечивает получение налоговых льгот (по налогам на имущество и на землю), которые имеют большее значение, чем дополнительное финансирование из бюджета. Так, в 2003 г. налоговые льготы позволили ГНЦ сохранить у себя около 3 млрд руб., тогда как по программе поддержки ГНЦ в том же году был выделен 1 млрд руб.<sup>15</sup> С 2006 г. ГНЦ теряют льготы по налогу на землю и поэтому положение становится критическим. Требуется либо корректировка условий поддержки центров, либо изменение организационно-правовых форм их функционирования (в настоящее время большинство ГНЦ имеют организационно-правовую форму ФГУПов).

Программа повышения эффективности государственного сектора науки как раз и предусматривает возможности изменения организационно-правовой формы ГНЦ. В условиях, когда новые организационно-правовые формы (автономные учреждения или государственные автономные некоммерческие организации) еще не утверждены, предлагается начать реформирование ГНЦ в рамках существующих организационно-правовых форм. Планируется сохранить лишь самые жизнеспособные ГНЦ в форме государственных учреждений, а остальных ждет акционирование. Однако если в соответствующих отраслях уже нет потребности в услугах ГНЦ, то акционирование приведет к их фактической ликвидации. То, что по действующему законодательству акционируемые организации в течение пяти лет не должны менять основной профиль своей деятельности, сделает их агонию еще более мучительной. Опыт приватизации прежних лет показал, что ее следствием стало чрезмерное сокращение числа конструкторских бюро и так называемой внутрифирменной науки – организаций, способных технологически проработать и продвинуть в производство продукцию тех фундаментальных и при-

---

<sup>15</sup> Мазуренко С. Знания у нас есть. Надо превратить их в деньги // Известия, 1 апреля 2005 г., С.16.

кладных НИИ, которые сегодня представлены центральным объектом реформы. Таким образом, новая волна приватизации может привести к дальнейшему ослаблению связей между наукой и бизнесом.

Представляется, что реформирование ГНЦ следует начинать после введения новых организационно-правовых форм. Данные преобразования могут стать для ГНЦ более привлекательными, если одновременно изменить принципы бюджетного финансирования. В частности, конкурсы на получение бюджетных средств для проведения прикладных исследований могут сопровождаться требованием паритетного финансирования из внебюджетных источников. В этом случае форма государственного учреждения, оставаясь надежной с точки зрения гарантированного сметного финансирования, оказывается тем не менее экономически невыгодной.

Список мер, обеспечивающих совершенствование деятельности ГНЦ, не включает одного важного компонента. Это – определение круга функций, которые должны выполнять те центры, которые сохраняют особый статус. Вместе с тем наряду с совершенствованием системы ГНЦ считается целесообразным сформировать «национальные лаборатории», ориентированные на развитие конкретных технологических направлений. К 2008 г. планируется создать минимум 5–7 национальных лабораторий. При этом непонятно, зачем один вид статуса менять на другой. Одно из объяснений может состоять в том, что число национальных лабораторий лимитировано возможностями бюджетного финансирования крупных прикладных институтов. Тогда было бы логичным, если бы какие-то из ныне успешно действующих ГНЦ были преобразованы в национальные лаборатории.

Специальный статус (ГНЦ либо национальных лабораторий) целесообразно вводить в том случае, если он присваивается институтам, которые государство наделяет специальными функциями – экспертными, прогностическими и т.п. В таком случае необходима соответствующая адресная государственная поддержка, осуществляемая либо через отдельную программу, либо путем финансирования в рамках федеральных целевых программ.

### Модернизация академического сектора науки

Модернизация академического сектора в 2005 г. осуществлялась силами Президиума РАН, однако планы реформирования разрабатывались совместно с Министерством образования и науки при лидирующей роли министерства. В частности, документ, озаглавленный «Программа модернизации структуры, функций и механизмов финансирования РАН и других академий»<sup>16</sup>, представляет собой результат компромисса между министерством и РАН.

В данном документе предложен комплекс мер по повышению эффективности академического сектора науки. В их число входят составление рейтинга академических научных организаций на основе набора количественных ин-

---

<sup>16</sup> Программа одобрена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол от 11 октября 2005 г. № 4/04.

дикаторов, поддержка лучших институтов за счет дополнительного бюджетного финансирования, создание системы управления не используемым в научной работе имуществом, а также дополнительного пенсионного обеспечения ученых. В Программе ясно прослеживается курс на концентрацию в РАН кадров, имущества и финансирования государственного сектора науки. Закрепляется ведущая роль РАН в проведении и координации фундаментальных исследований, выполняемых в государственном секторе. В частности, планируется включение в состав РАН ряда научных организаций отраслевых академий наук и других научных организаций, ведущих фундаментальные исследования. Констатируется необходимость увеличения бюджетных расходов на фундаментальные исследования в абсолютном и относительном выражении – так, чтобы к 2008 г. финансирование фундаментальных исследований в расходах федерального бюджета на гражданскую науку составило 58%<sup>17</sup>. Это – очень высокий показатель. Даже богатые страны тратят в относительном выражении меньше<sup>18</sup>. Дальнейшее наращивание таких расходов при неразвитости системы коммерциализации научных результатов не представляется эффективным решением. Задача должна состоять в оптимизации распределения бюджетных средств по всем стадиям инновационного цикла. В настоящее время в России сложилась диспропорциональная структура по видам работ, где недостаточно развиты прикладные исследования, конструкторско-технологические и дизайнерские работы, а также маркетинг, но не фундаментальные исследования.

Практическая реализация мероприятий Программы началась по двум направлениям – создание отраслевой системы оплаты труда в РАН и модернизация системы подведомственных научных учреждений. Накопленный опыт показывает, что самореформирование бывает, как правило, косметическим. Первые практические шаги подтверждают этот вывод: руководство РАН стало объединять некоторые подведомственные институты без их санации и сокращения «балласта». Одновременно началась работа по введению отраслевой системы оплаты труда. Она предусматривает проведение оценки институтов по ряду критериев, по итогам которой в течение трех лет будет сокращено 25% бюджетных ставок с одновременным созданием вместо них внебюджетных позиций. Общее сокращение численности занятых в академическом секторе не должно превысить 10%. Планируется, что ученые на бюджетных ставках будут заниматься фундаментальными исследованиями, а на внебюджетных – инновационно ориентированными работами. За счет таких изменений, а также запланированного до 2010 г. роста расходов на граждан-

---

<sup>17</sup> В Программе, по всей видимости, имеется в виду рост бюджетных ассигнований на выполнение фундаментальных исследований именно в РАН, поскольку уже по итогам 2005 г., согласно отчету Министерства образования и науки РФ, на поддержку фундаментальных исследований в стране было направлено около 67,5% общих расходов федерального бюджета на гражданскую науку.

<sup>18</sup> Например, в США доля бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования в общих федеральных расходах на науку составляет 37,2%. Источник: Science & Engineering Indicators – 2004. NSB: Washington, DC, 2004, vol.2, pp.A4-8, A4-12.

скую науку средняя заработная плата ученых академического сектора науки должна возрасти в среднем до 30 тыс. руб. в месяц. При этом 30 тыс. руб. – это некоторый усредненный показатель, который будет достигаться постепенно. Гарантированы будут только 50% от данной суммы, а остальное должно складываться из различного рода стимулирующих надбавок (за срочность выполнения работ, важность исследований, подготовку аспирантов, секретность и т.д.).

Нужно ли сокращать численность научных кадров в академических организациях и по каким критериям это следует делать? Ответ на первый вопрос – положительный, поскольку известно, что во многих институтах есть так называемый балласт, наличие которого вряд ли можно оправдать даже необходимостью иметь «среду», в которой успешно работают талантливые ученые. Более сложным является определение масштабов имеющегося балласта. Некоторые выборочные оценки свидетельствуют о том, что планируемые РАН масштабы сокращения числа бюджетных ставок являются весьма щадящими. Социологическое исследование состояния академического сектора науки, проведенное по заказу Центра стратегических разработок при Правительстве РФ в 2005 г., показало, что доля научных сотрудников, которые мотивированно и результативно работают в академических институтах, составляет 22–25%. Еще приблизительно 16–18% тяготеют к этой группе<sup>19</sup>. То есть активный потенциал академии – это около 40% численности ее научных сотрудников. Некоторую дополнительную информацию дают данные, собираемые по институтам Сибирского отделения РАН (СО РАН) о публикационной активности научных сотрудников. Они свидетельствуют о том, что число ученых, не опубликовавших в течение трех лет ни одной статьи, колеблется от 20 до 25% от общего числа научных сотрудников<sup>20</sup>. При этом в Сибирском отделении РАН научная работа ведется, по сравнительным оценкам, активнее, чем в среднем по РАН. Так, объем внебюджетных средств, привлеченных институтами СО РАН, составляет 50% общего объема финансирования отделения. Это выше, чем по другим отделениям РАН.

Что касается критериев для выявления жизнеспособных научных групп, то здесь также полезен опыт СО РАН. Там начиная с 1998 г. применяется система рейтингов для оценки результатов работы институтов. Рейтинги строятся на основе набора показателей, среди которых количество печатных работ с учетом импакт-фактора, индекс научного цитирования ученых, показатели патентования, объема привлеченных внебюджетных средств, финансирования по грантам, доля молодых научных сотрудников и аспирантов, показатели защиты диссертаций. При этом сопоставление показателей проводится с учетом специфики научных направлений, и лучшим институтам выделяются дополнительные средства из централизованного фонда.

---

<sup>19</sup> Белановский А. Оценка состояния Российской академии наук. Краткий отчет. <http://www.polit.ru/dossie/2005/12/15/ran.html>

<sup>20</sup> [http://www.scienceref.ru/client/news.aspx?ob\\_no=1378](http://www.scienceref.ru/client/news.aspx?ob_no=1378)

Построение рейтингов имеет и свои ограничения: они не создают стимулов к лучшей работе для «средних» по своему потенциалу ученых и научных групп. Представляется, что основой оценки должна оставаться научная экспертиза работы, а не построение рейтингов по формальным показателям. Рейтинги могут использоваться как разовая мера при проведении масштабной инвентаризации научных организаций. Но основным должен оставаться индивидуальный подход к научным лабораториям, поскольку только так можно сохранить в науке действительно лучших ученых.

В процессе разработки процедур сокращения кадров могут возникнуть проблемы нормативно-правового регулирования. Существующая законодательная база в отношении научных сотрудников не определяет показателей оценки результативности их труда, которые могли бы являться основанием для их увольнения. Аттестации проводятся достаточно формально – по характеристикам от заведующих лабораториями, на основе положений, утвержденных в 1985 г. Исправно приходящего на работу, но ничего не делающего научного сотрудника по существующему законодательству уволить практически нельзя.

В целом предлагаемый РАН проект перехода к отраслевой системе оплаты труда вызывает ряд вопросов и сомнений. Само разделение ученых на тех, кто ведет исключительно фундаментальные работы, и тех, кто занят во всех остальных разделах научной деятельности, является искусственным, жестким внешним вторжением в естественный ход научной деятельности. Возможное следствие – обострение социальной напряженности в научных коллективах и организациях, что не является стимулом к лучшей работе. Далее, повысит ли уровень проводимых фундаментальных исследований намеченное увеличение заработной платы без изменения других условий труда научных сотрудников?

Характерно, что повышение оплаты труда и укрупнение организаций проводятся вне связи с организационным реформированием РАН, начало которого запланировано только на II квартал 2007 г. Повышать зарплату предполагается за счет замораживания на три года объемов финансирования, выделяемых на обновление приборной базы<sup>21</sup>. Главный аргумент состоит в том, что если не повысить зарплату, то на новом оборудовании будет некому работать. Однако не менее весомым представляется и контраргумент, что в условиях устаревшего оборудования наука не может быть конкурентоспособной, сложно будет привлекать внебюджетные источники, публиковаться в ведущих научных журналах и т.п. По данным главного ученого секретаря Президиума РАН академика Валерия Костюка<sup>22</sup>, 57% приборов в институтах РАН уже имеют срок службы более десяти лет, новых приборов – всего 14%. Таким образом, подход «сначала повышение зарплаты, а потом покупка нового оборудования» может привести к дальнейшему ухудшению кадровой ситуации в науке.

---

<sup>21</sup> Интервью с академиком С. Алдошиным // Поиск, № 42, 21 октября 2005 г., С.5.

<sup>22</sup> Новые Известия, 23 мая 2005 г.

Проблема повышения заработной платы с одновременным разделением ученых на тех, кто работает на бюджетных и внебюджетных ставках, становится еще более сложной, если начать изучение всех деталей этого процесса. Например, в случае, если ученые получают средства по грантам государственных научных фондов, будут ли эти средства засчитываться как такое финансирование, которое требует перехода на внебюджетную ставку, или нет? Как должно рассматриваться бюджетное финансирование, полученное по конкурсам различных ведомств (например, Роснауки или МЭРТа)? Выполняемые по таким проектам работы вполне могут содержать компоненты фундаментальных исследований, поэтому отнесение их к «разрешенному» на бюджетной ставке дополнительному финансированию требует отдельного разбирательства в каждом конкретном случае. Пока ситуация не ясна. Например, одно из авторитетных мнений состоит в том, что гранты научных фондов теперь должны выполнять иную функцию – не дополнительной материальной поддержки ученых, а средства для обеспечения научного процесса (закупки оборудования, расходных материалов, оплаты экспедиций и командировок)<sup>23</sup>. При таком подходе проблема, как классифицировать этот вид дополнительного финансирования, будет снята. Однако возможен ли в настоящее время, пока зарплата повышается очень постепенно, полный отказ от материальной поддержки ученых по грантам?

Реформа государственного сектора науки тесно связана с имущественными вопросами. В частности, это касается регулирования прав и условий сдачи помещений в аренду. Государственные унитарные предприятия (в том числе ГНЦ) и РАН имеют право сдавать свои помещения в аренду, однако оценить эффективность использования имущества не представляется возможным, поскольку достоверных данных нет. В случае РАН даже данные о размерах ее имущественного комплекса являются закрытыми. Такая информационная непрозрачность возможна благодаря специальному статусу государственных академий, которые являются одновременно и государственными учреждениями, и самоуправляемыми организациями. Косвенно можно говорить о недостаточно эффективном использовании академического имущества, поскольку остается нерешенной проблема перераспределения свободных площадей между академическими институтами. Часть из них сдает свои помещения в аренду, тогда как другие институты вынуждены помещения арендовать.

В развитых странах хозяйственной деятельностью в государственных научных центрах занимаются управляющие компании, нередко частные, которые должны направлять вырученные от управления имуществом средства на поддержку основной деятельности. Такая организация управления активами является одним из распространенных видов государственно-частного партнерства. Управляющие компании заинтересованы в наиболее эффективной работе с имуществом центров, поскольку от этого зависит их доход. В от-

---

<sup>23</sup> Интервью с вице-президентом РАН академиком А. Некипеловым // Поиск, № 39, 30 сентября 2005 г., С.5.

ношении РАН также обсуждалась возможность создания централизованной управляющей компании, однако эта идея не встретила поддержки Президиума академии.

В целом на сегодняшний день академия сохранила все свои активы, и численность ее кадров также практически не изменилась. Это свидетельствует о том, что модернизация силами самой академии пока заключается в консервации существующего положения. Никаких серьезных внешних воздействий на академический сектор науки оказано не было – в частности, академические институты не были лишены базовой поддержки по аналогии с тем, как Министерство образования и науки поступило с ГНЦ.

### Интеграция науки и образования

Вузовская наука и ее специфика практически не рассматриваются при обсуждении проблем организационного реформирования. Стимулы к расширению своей научной деятельности вузы получают в рамках реформы системы образования. Вместе с тем в вузовской науке существуют значительные правовые проблемы, которые нельзя отнести исключительно к сфере образования.

Подходы к реформированию демонстрируют приоритет интеграции внутри самого вуза, а именно стимулирование вузов к расширению научной и инновационной деятельности. Именно такую внутривузовскую интеграцию предусматривают разрабатываемые концепции «*инновационного вуза*» и «*национального университета*».

Статус *инновационного* смогут получить только те вузы, которые, в частности, активно и эффективно ведут научную работу. В 2006 г. должны быть выбраны первые 10 вузов, в 2007 г. – еще 20. Каждый вуз, которому будет присвоен статус инновационного, получит государственный грант в размере 500 млн руб. Финансирование предназначено для развития новых образовательных программ, обновления материальной базы научно-образовательной деятельности, привлечения преподавателей высокого уровня и перспективной молодежи, а также студентов и преподавателей из-за рубежа. При этом объем собственных внебюджетных средств, инвестируемых в программу развития вуза, должен составить не менее половины размера бюджетных ассигнований. Первый конкурс будет проводиться среди наиболее ресурсоемких высших учебных заведений в области естественнонаучного и инженерно-технического образования, медицины и сельскохозяйственных наук. Разумно было бы выбирать университеты в каждой из выделенных групп, не смешивая их, поскольку научная работа и работа образовательная имеют свою специфику в зависимости от области деятельности.

Критерии отбора вузов должны отличаться от тех, которые используются Министерством образования и науки при построении рейтингов, поскольку, по мнению специалистов, действующие сегодня рейтинги не адекватны реальному качеству работы вузов. Кроме того, сам отбор вузов планируется



проводить комиссией, независимой от Министерства образования и науки, чтобы сделать экспертизу заявок как можно более объективной.

Из представленного на обсуждение перечня критериев следует, что инновационные университеты должны вести научную работу на высоком уровне, сочетая ее с современными образовательными технологиями. К сожалению, как и прежде, доминируют ресурсные показатели оценки (число элементов инфраструктуры, виды инфраструктуры, объем НИОКР в отношении к штатной численности и т.д.). Вместе с тем одна из принятых во всем мире оценок вузов – это показатели трудоустройства их выпускников. Российские вузы мониторинга своих выпускников не ведут, равно как и оценки того, насколько активно выпускники уезжают на работу за рубеж. Несмотря на активную работу по определению набора критериев, самого понятия «инновационный вуз» пока нет.

При реализации данной инициативы целесообразно было бы одновременно не забывать обо всех остальных вузах и дать им шанс в будущем тоже стать инновационными. Для этого выбор инновационных вузов не должен быть разовой акцией и конкурс такого рода следовало бы проводить на периодической основе.

Министерство образования и науки планирует также оказывать специальную поддержку «национальным университетам». Концепция национального университета за прошедший год претерпела значительные изменения. В конце 2004 г. под национальными университетами понимались ведущие вузы страны и, соответственно, планировалось, что около 100 университетов станут национальными и получат под этот статус бюджетное финансирование<sup>24</sup>. В 2005 г., после того как в масштабах страны был инициирован национальный проект в области развития образования, понятие национального университета подверглось радикальной трансформации.

Теперь национальный университет – это мегауниверситет, который образуется путем объединения нескольких вузов региона. В бюджете 2006 г. на создание национальных университетов выделяется 3 млрд руб. Планируется, что национальные университеты будут созданы в Красноярске и Ростове-на-Дону. Однако и другие вузы надеются в будущем получить поддержку, поэтому в ряде регионов начала разворачиваться объединительная деятельность (Архангельск, Екатеринбург). Новая концепция национальных университетов предусматривает, что они станут формой государственно-частного партнерства: частный бизнес будет софинансировать образовательную деятельность, участвовать в преподавании, разработке программ, а также в определении политики вуза через своих представителей в попечительском совете.

В Красноярске планируется объединить семь вузов, одновременно сократить численность студентов с 80 до 40 тыс.<sup>25</sup> Это может привести к негативным социальным последствиям, поскольку возникнет проблема получения

---

<sup>24</sup> Подробнее см.: Российская экономика в 2004 г. Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005, С.345.

<sup>25</sup> Поиск, № 48, 2 декабря 2005 г., С.4.

образования у значительного числа молодых людей региона, равно как и проблема трудоустройства преподавателей. Пока оценки последствий такого объединения, по всей видимости, не проводилось.

Помимо развития вузовской науки через систему инновационных и национальных университетов Стратегией Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. предусматривается стимулирование интеграции науки и образования через взаимодействие вузов с академическими и другими научными организациями страны. Интеграция науки и образования декларируется в качестве одной из двух ключевых задач в области развития науки и инноваций и в разработанной МЭРТом Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.). Однако развитие этого вида интеграции сдерживается из-за ряда нормативно-правовых проблем и отсутствия целевой и системной поддержки такой интеграции. В законодательстве отсутствуют определения как традиционно существовавших в России форм интеграции (базовая кафедра, проблемная лаборатория), так и прогрессивных форм (исследовательский университет). Глубокая интеграция на существующем правовом поле невозможна, и это резко увеличивает издержки трансфера знаний<sup>26</sup>. Действующая система оплаты также не способствует интеграции науки и образования. Научные работники имеют иной трудовой и профессионально-правовой статус, чем профессорско-преподавательский состав. При переаттестации преподавателей ведение ими научной работы отнюдь не входит в число основных критериев, а требования по проведению научной работы сильно занижены<sup>27</sup>. Далее, базовая оплата преподавателей в вузе в разы выше, чем у ученых в исследовательских подразделениях, а нормативы лекционной нагрузки значительно выше, чем у преподавателей за рубежом. Все это снижает стимулы к научной работе у преподавателей российских вузов.

Безусловно положительной на этом фоне является попытка реанимировать некогда успешную программу «Интеграция» через поддержку научно-образовательных центров (НОЦ). В прошедшем году Министерство образования и науки провело конкурс на создание 20 НОЦов, каждый из которых должен базироваться на кооперации как минимум двух организаций. Центры получают по 6 млн руб. на два года, что недостаточно для серьезного обновления приборной базы. Однако это, безусловно, лучше, чем те финансовые условия, которые были предусмотрены программой «Интеграция».

---

<sup>26</sup> Так, например, если строго следовать существующим нормам, то при обучении студентов вуза на базе лабораторий академических институтов (на базовых кафедрах) вуз должен платить арендную плату и налоги.

<sup>27</sup> Так, согласно новым критериям оценки деятельности профессорско-преподавательского состава вузов, установленным Министерством образования и науки, научные исследования должны проводиться в объеме 18 тыс. руб. на человека в год. Это – трехкратный рост в сравнении с прежним критерием, однако и новый минимальный лимит легко обеспечивается символическим участием в гранте или небольшой хозяйственной работе.

Академия наук пытается решать проблему интеграции и пополнения кадрового потенциала науки путем создания академических университетов. Эта тенденция, начатая в 2004 г., успешно развивается. В 2005 г. Академический физико-технологический университет в Санкт-Петербурге получил государственную лицензию на образовательную деятельность и может готовить специалистов в рамках магистерских и аспирантских программ. По аналогичным программам проводится подготовка и в другом академическом вузе – Пушкинском государственном университете. Численность обучающихся в академическом вузе не превышает 250 человек, и такие университеты фактически обслуживают потребности академического сектора науки. Их дальнейшее развитие обусловлено тем, будут ли они получать необходимое финансирование по линии Министерства образования и науки.

Обсуждая вопросы интеграции науки и образования, нельзя также игнорировать проблему состояния НИИ вузов. Нормативно-правовое обеспечение их деятельности так и не было четко определено, и пока те НИИ, которые не стали структурными подразделениями вузов, работают, по сути, вне правового поля. С 2006 г. к НИИ вузов предполагается применить тот же подход, какой был использован в прошедшем году по отношению к ГНЦ – лишить их целевого финансирования в рамках тематического плана. Тематический план является своего рода базовой поддержкой НИИ. Она особенно важна в начале года, когда портфель проектов на основе контрактов и хоздоговоров еще не сформирован. Тематический план до сих пор составлял 20–25% от реальной потребности вузов, однако даже такое финансирование позволяло поддерживать постоянный штат научных сотрудников. Простое решение о присоединении всех НИИ к вузам не обязательно будет способствовать росту научного потенциала последних, а может привести к общему ослаблению научной базы вузовского сектора. Дело в том, что в настоящее время для вузов экономически наиболее выгодным является оказание платных образовательных услуг, доходы от которых значительно выше, чем от научной работы. По данным Комитета по образованию и науке Государственной Думы РФ, в течение года все государственные вузы России заработали по научным контрактам и договорам около 3,5% от общей суммы доходов, полученных в результате платного обучения.

### *3.5.3. Изменение принципов государственного финансирования исследований и разработок*

В 2005 г. была введена новая бюджетная классификация. Ее структура несколько затрудняет анализ расходов на научные исследования гражданского назначения. Если ранее существовал самостоятельный раздел бюджета Об «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», который четко определял размеры финансирования фундаментальных и прикладных исследований гражданского назначения, то после перехода к новой бюджетной классификации расходы на науку оказались разделенными между девятью направлениями функциональной структуры расходов. При

этом расходы на фундаментальные исследования сосредоточены только в разделе «Общегосударственные вопросы», а расходы на прикладные исследования разбросаны по всем девяти статьям, и в некоторых подразделах их сложно отделить от расходов на оборонные исследования и разработки. В результате в бюджете в явном виде не содержится данных о размерах финансирования гражданских НИОКР и следует делать перерасчет на основе косвенных данных.

Структура финансирования науки в 2005 г. практически не изменилась: бюджетные средства по-прежнему составляли около 60% общих расходов на науку. Опережающими темпами росли бюджетные расходы на фундаментальные исследования, что соответствовало программным документам, декларирующим приоритет поддержки фундаментальной науки. При этом ведомственная структура расходов остается практически неизменной: около 40% бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования приходится на Российскую академию наук, 6% – на Российскую академию медицинских наук и 5,2% – на вузы. По предварительным оценкам, государственное финансирование вузовской науки в 2005 г. снизилось, составив 4,3% бюджетных расходов на науку против 6,1% в 2004 г. Таким образом, несмотря на объявленное увеличение финансирования фундаментальных исследований в вузах, необходимое, в частности, и для более эффективной интеграции науки и образования, его объем остается незначительным в сравнении с финансированием академического сектора.

В Пояснительной записке к бюджету 2006 г. уточняется, что из всех расходов на фундаментальные исследования только 14,6% средств будет распределяться на конкурсной основе. Вероятно, в эти 14,6% входит финансирование фундаментальных исследований через государственные научные фонды – РФФИ и РГНФ. В таком случае только 7,6% финансирования, направляемого на фундаментальные исследования в академических организациях и вузах, будет распределяться на конкурсной основе.

Бюджетные расходы на прикладные исследования с точки зрения распределения их по научно-технологическим приоритетам не поддаются оценке. Практически невозможно установить соответствие между 9 приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники, утвержденными Президентом РФ, и направлениями функциональной структуры расходов бюджета (общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность и т.д.). В то же время именно данные о финансировании научно-технологических приоритетов важны для оценки изменений в политике государства в области науки.

2005 год ознаменовал собой переход к широкому использованию конкурсных механизмов при финансировании проектов по линии агентств Министерства образования и науки. Если в 2004 г. на конкурсной основе распределялось 23% финансирования, то в 2005 г. – 73%. Прикладные исследования реализовывались преимущественно через механизм федеральных целевых программ. В области науки основной является Федеральная целевая научно-

техническая программа (ФЦНТП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 гг.». Она была значительно укрупнена путем объединения с рядом других программ (например, такими как «Интеграция науки и образования», программы поддержки ГНЦ, ведущих научных школ)<sup>28</sup>. В итоге бюджет ФЦНТП в 2005 г. составил 7,4 млрд руб. и стал крупнейшим (после Федеральной космической программы России) в части расходов на исследования и разработки. В рамках новой ФЦНТП были также укрупнены выставляемые на конкурс проекты – с точки зрения как объемов их финансирования, так и продолжительности. Если раньше средний размер финансирования проекта составлял 800–900 тыс. руб., то в 2005 г. на исследовательские проекты тратилось в среднем уже около 3 млн руб., на проекты в области опытно-конструкторских разработок – 10–20 млн руб.

Казалось бы, укрупнение проектов должно было иметь исключительно положительный эффект: ведь 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 первые практические результаты проведения тендеров свидетельствуют об ухудшении положения.

Появление ограниченного числа укрупненных проектов в условиях громоздкого государственного сектора науки, все организации которого рассчитывают на бюджетную поддержку, означает резкое сокращение числа государственных организаций, которые могут получить бюджетные средства. В условиях недостаточного финансирования из других источников это стимулирует развитие лоббирования<sup>29</sup> и приводит к монополизации бюджетного финансирования узкой группой организаций. В какой-то мере положение может усугубляться и процедурой отбора заявок. При выборе проектов для финансирования не учитываются такие показатели, как уровень публикаций, их цитируемость, количество и размеры прошлых грантов, наличие контрактов. Главным является содержание самой заявки и в какой-то мере – статусность руководителя и коллектива–заявителя. В ряде случаев исполнители проектов известны до начала проведения конкурса, а списки победителей конкурсов свидетельствуют о том, что существует устоявшийся круг организаций–исполнителей. По оценкам аудиторско-консалтинговой компании ФБК, проанализировавшей состав организаций – победителей тендеров на НИОКР в сфере экономики, 10,3% организаций получили 31,8% суммарного

---

<sup>28</sup> Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Федеральную целевую научно-техническую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 гг.» от 12 октября 2004 г. № 540.

<sup>29</sup> 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, 25 февраля 2005 г., С.4; Гельфанд М. Ремонтировать – не значит ломать // Поиск, № 12, 25 марта 2005 г., С.4; Моргунова Е. Вперед, к руинам? Государство хочет избавиться от отраслевой науки // Поиск, № 25, 24 июня 2005 г., С.4; Письменная Е. Откати, тогда покати // Newsweek, № 57, 25 июля–31 июля 2005 г., С.17–20.

объема финансирования<sup>30</sup>. При этом на организацию–лидера (ею является ГУ–Высшая школа экономики) пришлось 25% всех выделенных по тендерам бюджетных средств.

Есть и другая проблема. В настоящее время финансирование крупных прикладных проектов осуществляется без оценки перспективности темы, которая должна включать предварительные патентные и маркетинговые исследования, определение потенциальных рынков сбыта, контакты с компаниями – потребителями результатов НИОКР. Это увеличивает риск неэффективного расходования средств. При этом практически не бывает случаев, чтобы в ходе выполнения работы оценивались ее промежуточные результаты и, если они отрицательные, финансирование работы прекращалось бы. В настоящее время разработаны процедуры мониторинга реализации проектов, выполняемых в рамках ФЦНТП. В некоторой степени это может нивелировать имеющиеся на сегодняшний день недостатки квазиконкурсного финансирования. Целесообразным также представляется изменить принципы финансирования работ по тендерам. Например, на первом этапе выделять небольшое финансирование нескольким конкурирующим группам, а затем выбирать лучший проект для дальнейшей поддержки.

#### *3.5.4. Зарубежное финансирование российской науки*

В течение года в России появилось несколько новых отделений (представительств) зарубежных фондов, в частности Объединения им. Гельмгольца, а также объединенных институтов прикладных исследований в Германии и Европе Фраунгофер Гезельшафт (Fraunhofer Gesellschaft). Представительства открываются для налаживания более тесных контактов с российскими учеными и организациями с целью кооперации в области исследований и разработок. Россия является важным стратегическим партнером Европы и одновременно страной с сильными исследовательскими школами и потенциально емким рынком высокотехнологичных продуктов.

Кроме того, ряд зарубежных представительств расширил свои программы в России: Немецкое научно-исследовательское общество (DFG) объявило о совместном конкурсе с Российским гуманитарным научным фондом, Немецкая служба академических обменов (DAAD) в партнерстве с российскими ведомствами инициировала новую программу для аспирантов и молодых ученых в области гуманитарных и общественных наук. Эта программа финансируется российской стороной, поэтому DAAD рассматривает возможность реализации дополнительных проектов (в частности, в области медицины) за счет высвобожденных средств.

Опрос ИЭПП, проведенный в 2005 г. среди девятнадцати зарубежных организаций и фондов, финансирующих российскую науку<sup>31</sup>, показал, что боль-

---

<sup>30</sup> Исследование проводилось по открытым данным, публикуемым в газете «Конкурсные торги». Выборка охватывала 945 работ, выполненных 386 организациями. Из них 86,6% составили государственные организации. Источник: Экономические исследования и экономические реформы. Аналитический доклад. М.: ФБК, 2005 г.

шинство организаций, активно работающих с Россией, планируют продолжать свою деятельность. Только около 20% от общего числа фондов, включенных в исследование, собираются либо закончить свою работу в России к определенному сроку (в среднем – к 2007–2010 гг.), либо уже фактически прекратили реализацию проектов в сфере науки и технологий. Ограничение сроков работы в России объясняется, как правило, тем, что через несколько лет Россия станет равноправным партнером международных программ и поэтому необходимость в специальных инициативах в отношении российской науки отпадет.

В то же время фонды, собирающиеся продолжать работать в России, приводят ряд аргументов в пользу такого решения. Наиболее часто упоминаемая причина – это выгодность сотрудничества с российскими учеными и научными организациями, поскольку в России есть сильные научные коллективы. Кроме того, с экономической точки зрения такое сотрудничество достаточно выигрышно для зарубежных партнеров, так как уровень заработной платы научных работников в России ниже, чем в зарубежных странах. Финансируя проведение совместных работ, зарубежные партнеры тратят на соответствующие НИОКР меньше, чем если бы выполняли их собственными силами. Кроме того, существует заинтересованность в совместной разработке глобальных экономических, экологических, энергетических и других проблем.

Вторая причина – растущие коммерческие интересы западных партнеров, желание получить доступ к отдельным видам высоких технологий.

Третья причина – поощрение мобильности, предотвращение «утечки умов», участие в процессе реформ. Действительно, хотя ситуация в российской науке и улучшилась, она далека от стабильной и благоприятной.

Однако эта положительная тенденция расширения международного сотрудничества может прекратиться в результате изменения законодательства. В начале 2006 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ), который еще на стадии разработки был чрезвычайно негативно встречен представителями третьего сектора, а также вызвал широкий резонанс за рубежом.

Работа над поправками в действующее законодательство началась как отклик на заявление Президента страны о недопустимости финансирования политических партий и движений из-за рубежа через различные некоммерческие организации. Поэтому главная цель состояла в том, чтобы обезопасить политическую ситуацию в России от вмешательства извне. Действительно, «развитие демократии в России» сформулировано в качестве программной цели в целом ряде фондов, как российских, получающих зарубежную поддержку, так и зарубежных, имеющих свои представительства в России. Так, в бюджете Государственного департамента США на 2006 г. предусмотрено выделить 85 млн долл. на программы содействия демократии и экономическим

---

<sup>31</sup> Дежина И. Вклад международных организаций и фондов в реформирование науки в России. М.: ИЭПП, Научные труды № 91Р, 2005.

реформам в России. Большая часть этих средств распределяется через различные программы и фонды.

Ряд фондов, финансирующих науку и образование в России, одновременно провозглашает и поддержку демократических ценностей. Многие такие организации получают средства из правительственных источников. Поэтому даже сугубо научные и инновационные фонды неожиданно оказались под ударом.

Принятый Закон расширяет список причин, по которым некоммерческим организациям может быть отказано в регистрации, усиливает государственный контроль над финансово-хозяйственной деятельностью таких организаций. Иностранцы должны будут пройти перерегистрацию, причем в ней может быть отказано по таким причинам, как угроза в результате деятельности организации «национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации». Понятия самобытности и национальных интересов не уточняются, и при расширительной их трактовке отказать в регистрации можно практически любой организации. Теперь иностранные неправительственные организации должны также информировать регистрирующий орган о поступлении финансовых средств на территорию России, а физические лица – грантополучатели – сообщать в тот же орган о средствах, полученных ими от любых иностранных НКО. Вводимые меры могут существенно усложнить работу зарубежных фондов в России, так как создают условия для появления различного рода бюрократических барьеров. Это может заставить фонды сократить свою деятельность на территории России, перенести ее в страны с более благоприятными институциональными режимами экономики.

### *3.5.5. Решение кадровых проблем науки*

К кадровым проблемам российской науки относятся изменение демографической структуры (общее постарение кадров, постоянно сокращающаяся численность среднего поколения ученых), «протекание» молодежи через сферу науки, продолжающаяся «утечка умов», в основном молодых ученых, отсутствие «противотока» и небольшое число ученых, возвращающихся в Россию.

Ежегодно наиболее высокими темпами сокращается численность научных кадров в возрасте 30–49 лет, т. е. пропасть между молодыми, приходящими в науку специалистами и старшими поколениями растет. Это обостряет проблему преемственности в науке. Наиболее тяжелая ситуация – среди сотрудников высшей квалификации в академических научных организациях. Так, в Сибирском отделении РАН треть докторов наук – люди старше 65 лет. Что касается молодежи, то только 8% закончивших аспирантуру защищают диссертации (при среднем показателе по стране, равном 20%)<sup>32</sup>.

Стратификация научных кадров в 2005 г. усиливалась, и этому отчасти способствовала разворачивающаяся система квазиконкурсного бюджетного

---

<sup>32</sup> Поиск, № 7, 18 февраля 2005 г., С.3.



финансирования. Те институты, которые смогли сформировать каналы постоянного притока бюджетных средств благодаря конкурсам и тендерам различных ведомств, существенно упрочили свое материальное положение и даже начали постепенно отказываться от зарубежных контрактов, работа по которым напряженнее, а отчетность и ответственность за результат строже, чем по государственным программам. Положительным аспектом концентрации средств стала возможность покупки институтами нового оборудования, и ряд институтов с современными подходами к менеджменту смог существенно обновить материальную и приборную базу. Вместе с тем даже благополучные институты по-прежнему отмечают проблему оттока молодежи из науки. Это подтверждают результаты исследований, согласно которым высокая заработная плата еще не гарантирует решения кадровых проблем. В российских научных институтах продолжают действовать факторы, выталкивающие молодежь из науки. К ним относятся неэффективная организация исследований, неопределенные перспективы карьерного роста, непривлекательный образ российского ученого, жилищные проблемы. При этом растущий прием в аспирантуру не означает наличия потенциала для науки: по данным Министерства образования и науки РФ, на сегодняшний день не более 10% выпускников аспирантуры остаются в дальнейшем в науке.

Проблема «утечки умов» также сохраняется, продолжается отток научных кадров в те страны, где условия работы в науке и состояние экономики находятся в равновесии. Четче обозначилась тенденция эмиграции молодых из сильных, конкурентоспособных научных центров. В таких институтах молодые, как правило, работают в течение 5–6 лет, устанавливая связи, участвуют в международных конференциях, и затем 20–60% из них уезжают на работу за рубеж. Постепенно начали выкристаллизовываться направления исследований, наиболее востребованные на Западе. Это – микробиологические, медицинские исследования, компьютерные технологии, химия и физика. Молодые российские ученые, работающие в этих направлениях, все чаще стали устраиваться на работу в научные центры крупных компаний за рубежом.

Число государственных инициатив в сфере кадровой политики, в том числе оформленных соответствующими постановлениями, указами и иными нормативно-правовыми актами, превысило количество мероприятий, касающихся каких-либо еще аспектов функционирования научного комплекса страны. Однако в первую очередь предпринимаемые меры касаются установления надбавок, премий ученым и научным администраторам, поддержки ведущих научных школ, а также повышения стипендий, грантов и надбавок молодым ученым и аспирантам. В этом же русле кадровая политика продолжалась и в 2005 г. В течение года было выпущено два Указа Президента РФ<sup>33</sup>, касающихся увеличения числа грантов молодым кандидатам и докто-

---

<sup>33</sup> Указ Президента РФ от 3 февраля 2005 г. № 120 «О дополнительных мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук и их научных руководителей», Указ Президента РФ от 3 февраля 2005 г. № 121 «О внесении изменений в Указ

рам наук и объема финансирования выполняемых ими научных проектов. В их развитие было принято Постановление Правительства, определяющее порядок выделения грантов молодым ученым, а также ведущим научным школам<sup>34</sup>.

Как показывает опыт прошедших лет, сведение кадровой политики к вопросам повышения заработной платы, в том числе для молодых, не приводит к росту сбалансированности кадровой структуры науки. Кроме того, грантовая поддержка имеет свои ограничения: во-первых, она выделяется на короткое время (максимум 2 года) и потому ситуация для молодых остается нестабильной. Во-вторых, очень небольшое число молодых ученых может получить такие гранты. В настоящее время, принимая во внимание данные о численности научных кадров в возрасте до 35 лет, получается, что специальной государственной поддержкой охвачено не более 5% молодых ученых. По планам Министерства образования и науки к 2008 г. ожидается повышение базовой заработной платы молодых ученых, которая должна составить 15–20 тыс. руб. в месяц. С учетом постоянного роста цен это означает, что по уровню зарплаты наука будет по-прежнему неконкурентоспособна в сравнении с другими областями экономической деятельности. Таким образом, пока принимаемые меры не направлены на устранение глубинных причин, вызывающих кадровые проблемы в науке.

### *3.5.6. Частные компании в национальной инновационной системе*

Крупный бизнес во всех развитых странах является основным источником финансирования исследований и разработок; в исторической ретроспективе его роль возрастает. В России крупный бизнес также начинает активнее инвестировать в инновационную деятельность, однако достоверных данных о размерах финансирования НИОКР со стороны бизнес-сектора нет. За редким исключением компании не показывают расходы на НИОКР в своих ежегодных отчетах. Отчасти такое поведение было связано с тем, что Налоговый кодекс (часть II, ст. 262 и 270) не поощрял компании к вложениям в НИОКР и, более того, способствовал укрытию истинных расходов на НИОКР. Согласно п. 2 ст. 262 НК в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ, расходы налогоплательщика на НИОКР, осуществлявшиеся в целях создания новых или совершенствования применяемых технологий, создания новых видов сырья или материалов, которые не дали положительного результата, подлежали включению в состав прочих расходов равномерно в течение трех лет в размере, не превышающем 70% фактически осуществленных расходов. Вложения в НИОКР являются рискованными, и точно предсказать их результат не всегда возможно. Поэтому такая норма фактически означала потери для компании в случае осуществления ею инно-

---

Президента РФ от 27 марта 1996 г. № 424 «О некоторых мерах по усилению государственной поддержки науки и высших учебных заведений Российской Федерации».

<sup>34</sup> Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 260 «О мерах по государственной поддержке молодых российских ученых – кандидатов наук и их научных руководителей, молодых российских ученых – докторов наук и ведущих научных школ Российской Федерации».

вационной деятельности. В новой редакции НК такие расходы будут списываться в полном объеме, и, может быть, теперь данные о НИОКР в бизнес-секторе станут более открытыми.

Выборочные данные по некоторым компаниям позволяют сделать вывод, что финансирование науки со стороны бизнес-сектора в целом растет и что продолжается развитие внутрифирменной науки. Фактическое положение дел несколько лучше, чем о нем можно судить исходя из данных официальной статистики, собираемой Госкомстатом. Так, расходы на НИОКР четырех компаний («Газпром», АвтоВАЗ, «Северсталь» и ГК «Норильский никель») в 2004 г. составили более 4 млрд руб., что, для сравнения, превышает государственные ассигнования на поддержку вузовской науки, запланированные в бюджете 2006 г. Компания «Русский алюминий» потратила на НИОКР и обновление технологий за последние 4 года несколько миллиардов долларов; «Силовые машины» тратят на НИОКР около 30 млн долл. в год.

Вместе с тем российский бизнес очень неоднороден, и далеко не все компании могут финансировать НИОКР. Согласно данным исследований ЦЭМИ РАН, 20% отечественных предприятий находятся в тяжелом финансовом положении, 45% – в положении средней тяжести, 30% – в удовлетворительном и только 5% – в хорошем. При этом, по данным конъюнктурных опросов ИЭПП, большинство предприятий занимается инновационной деятельностью за счет собственных средств (71%) и кредитов банков (12%)<sup>35</sup>.

В компаниях, финансирующих научные исследования, затраты на внутрифирменные НИОКР превышают аутсорсинг (то есть заказы внешним организациям, включая государственные НИИ и вузы). Все большее число компаний создает собственные научные подразделения либо покупает бывшие отраслевые институты («Русский алюминий», «Силовые машины», «Норильский никель»)<sup>36</sup>. Однако аутсорсинг растет более высокими темпами, чем разворачиваются внутрифирменные исследования, хотя его доля в общих расходах на НИОКР частных фирм остается скромной.

В отношениях компаний со сторонними научными организациями есть ряд проблем. Во-первых, представители бизнеса и науки говорят на разных языках, и для их взаимодействия важно наличие института посредников (технологических брокеров, консалтинговых служб, центров трансфера технологий). В настоящее время таких посредников крайне недостаточно, а сами институты пока не умеют представлять свои проекты с наиболее выигрышной стороны. Во-вторых, в институтах с их устаревшей материальной базой чрезвычайно сложно переходить от разработки опытного образца к серийному производству. Наличие одного лишь опытного образца не всегда является для бизнеса убедительным доказательством того, что изобретение будет работать в промышленных масштабах. В-третьих, научным институтам, особен-

---

<sup>35</sup> Согласно данным Госкомстата, доля собственных средств предприятий в общих расходах на инновации составляет 88,3%. Источник: Инновации в цифрах: 2004. М.: ЦИСН, 2005, С.94.

<sup>36</sup> Имамутдинов И., Медовников Д. За бортом Ноева ковчега // Эксперт, № 1–2, 16 января 2006 г.

но государственным, привычнее работать по хозяйственным договорам на выполнение НИОКР, которые могут завершаться написанием научного отчета. Научных организаций, способных работать с бизнесом, не так много. В-четвертых, многие предприятия предпочитают использовать давно сложившиеся связи для заказа НИОКР, контактируя при этом не с институтами, а с отдельными командами или учеными. Такой избирательный аутсорсинг объясним, поскольку хорошо известно, что научные организации не являются однородными, и бизнесу выгоднее заключать контракт с группой эффективно работающих ученых, чем иметь дело с бюрократической структурой института в целом. Правда, в условиях имеющихся пробелов в области нормативно-правового регулирования прав на результаты научно-технической деятельности институты при таком аутсорсинге нередко теряют интеллектуальную собственность. Сами компании, в том числе крупные, по показателям патентной активности пока уступают ведущим российским университетам. Например, «ЛУКОЙЛ» со всеми своими дочерними компаниями имеет не более 300 патентов<sup>37</sup>.

В целом стимулом для компаний к вложениям в НИОКР является наличие конкуренции, поэтому наиболее активно финансируют НИОКР те компании, которые работают на международном рынке. Важным фактором является также действие антимонопольного законодательства, но в России оно пока слабое и не является препятствием для работы крупных компаний. Большое значение имеют и другие институциональные сигналы, которые поощряют инвестиции в НИОКР. К ним, например, относятся различные виды государственно-частных партнерств. Партнерства могут реализовываться через софинансирование НИОКР компании, которые она полностью или частично заказывает у сторонних научных организаций, либо путем финансирования НИОКР, выполняемых в НИИ по заказу промышленности. Степень участия государства в финансировании крупных совместных проектов зависит от того, какой вид работ поддерживается. При софинансировании фундаментальных исследований доля государства, по усредненным данным для зарубежных стран, составляет около 75%, при поддержке прикладных исследований – 50% и 25% – при софинансировании опытно-конструкторских разработок. В российских мегапроектах, которые на сегодняшний день позиционируются как практически единственный вид государственно-частного партнерства, проработки этого вопроса не было. Тематика мегапроектов свидетельствует о том, что они нацелены на решение частных технологических проблем, а не масштабных задач. Пока окончательные выводы о результатах реализации мегапроектов сделать сложно, поскольку первые из начатых мегапроектов завершаются только в 2006 г. Согласно оценкам специалистов, успешными будут около половины профинансированных проектов.

Таким образом, отмечая в целом положительную тенденцию роста участия предпринимательского сектора в поддержке науки, следует заметить, что расходы на НИОКР остаются достаточно скромными, особенно в науко-

---

<sup>37</sup> Поиск, № 18–19, 13 мая 2005 г. С.3.

емких отраслях. В России пока нет высокотехнологичных корпораций, способных к решению крупномасштабных технологических задач.

### *3.5.7. Проблема прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств*

Одна из проблем, препятствующих трансферу знаний из науки на рынок, состоит в неясности и противоречивости законодательства в области прав на интеллектуальную собственность. Это стимулирует организации к тому, чтобы коммерциализировать результаты исследований и разработок не через процедуры патентования и постановки интеллектуальной собственности на баланс, а путем использования различного рода «серых» схем, а также продажи ноу-хау. Так, из-за того что интеллектуальная собственность, включенная в хозяйственный оборот, в большей своей части не оформлена в патентном ведомстве, уровень ее капитализации в России за последние 13 лет составил, согласно данным Российского агентства по патентам и товарным знакам, не более 2%.

В конце минувшего года был сделан важный шаг в направлении совершенствования нормативно-правового регулирования интеллектуальной собственности, созданной за счет бюджетных средств. 17 ноября было принято Постановление Правительства РФ «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности» (№ 685). Этим Постановлением утверждено положение о закреплении и передаче хозяйствующим субъектам прав на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета; а также изменения, которые вносятся в Постановление Правительства РФ от 2 сентября 1999 г. № 982 «Об использовании результатов научно-технической деятельности».

Постановление № 685 намечает общие контуры возможного механизма распределения и закрепления прав. 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 (п. 3).

Постановление еще не дает непосредственным создателям изобретений права распоряжаться интеллектуальной собственностью в полном объеме и по своему усмотрению. Остается ряд моментов, требующих уточнения: это, во-первых, условия, на которых права будут закрепляться за исполнителем работ, во-вторых, критерии выделения круга тех работ, доведение результатов которых до промышленного применения берет на себя государство, в-третьих, порядок определения размера компенсационных платежей, целесообразность которых в принципе отнюдь не очевидна. Вместе с тем, безусловно, произошло продвижение в сторону адаптации либерального подхода. Принятие данного документа завершает двухлетний период неопределенности, в течение которого ведомства не могли согласовать общие принципы и подходы к распределению прав на интеллектуальную собственность.

### *3.5.8. Формирование новой инновационной инфраструктуры*

Среди инфраструктурных проектов в инновационной сфере в 2005 г. основное внимание было уделено созданию технико-внедренческих зон, являющихся одним из двух типов особых экономических зон (ОЭЗ)<sup>38</sup>, а также организации технопарков, в том числе специализированных в области информационно-коммуникационных технологий (ИТ-парков).

Несмотря на некоторую схожесть, ОЭЗ и технопарки представляют собой разные инструменты стимулирования инновационной деятельности. Во-первых, технопарки, в отличие от ОЭЗ, могут создаваться и без активного участия государства. Во-вторых, технопарки направлены в первую очередь на стимулирование малого и среднего инновационного бизнеса, тогда как для ОЭЗ эта задача никогда не является основной. В-третьих, различаются механизмы стимулирования взаимодействия науки и бизнеса: ОЭЗ всегда предполагает наличие льгот и преференций, технопарки – не обязательно. В случае регистрации технопарка на территории ОЭЗ в качестве резидента льготы получает технопарк, а не его арендаторы. Это не решает проблем коммерциализации результатов деятельности малого наукоемкого бизнеса.

Отбор первых ОЭЗ был завершён в декабре 2005 г. Согласно принятому Закону, участками, на которых создаются ОЭЗ, не должны владеть ни физические, ни юридические лица (за исключением объектов инфраструктуры). Такой подход стимулирует развитие территорий. В то же время, согласно перечню критериев отбора проектов создания ОЭЗ<sup>39</sup>, чем более развит регион и чем больше он готов вложить собственных средств в создание зоны, тем больше шансов у такого проекта получить желанный статус.

На конкурс по созданию технико-внедренческих зон поступило 28 заявок, были выбраны 4 проекта–победителя (табл. 50). Ими стали Зеленоград (микро- и наноэлектроника), Дубна (информационные и ядерно-физические

---

<sup>38</sup> Федеральный закон РФ от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>39</sup> Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 563 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по отбору заявок на создание особых экономических зон».

технологии), Санкт-Петербург (информационные технологии и аналитическое приборостроение) и Томск (биотехнологии и новые материалы). Все направления – актуальные, по ним есть сильные, конкурентоспособные наработки. Таким образом, выбор проектов свидетельствует о стремлении поддержать именно сильные территории и перспективные научно-технологические направления, обеспечив, соответственно, «истории успеха».

*Таблица 50*

### Характеристика технико-внедренческих зон

Регион	Область специализации	Площадь зоны, га	Общие затраты на создание инфраструктуры, млрд руб.	Доля бюджетных средств, %	Предполагаемые доходы бюджетов всех уровней от деятельности зоны в период 2006–2025 гг., млрд руб.
Зеленоград	Микро- и наноэлектроника	155	5,0	50	40
Дубна	Информационные и ядерно-физические технологии	187	2,5	70	42*
Томск	Биотехнологии и новые материалы	197	1,9	70	70–90
Санкт-Петербург	Информационные технологии и аналитическое приборостроение	200	1,5	51	25*

\* В период 2006–2018 гг.

*Источник:* Данные Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами.

Несмотря на то что для отбора проектов использовался обширный перечень критериев, еще за несколько месяцев до окончания приема заявок представители органов как исполнительной, так и законодательной власти не раз уверенно называли 4–5 победителей конкурса технико-внедренческих зон: Московская область, Санкт-Петербург и Томск всегда присутствовали в списке. Это обстоятельство свидетельствует о том, что уже было предварительное общее представление о том, какие территории являются перспективными для инвестиций. Таким образом, проходил в первую очередь конкурс команд, а не проектов.

Зоны должны заработать в 2007 г., а первые результаты можно будет оценивать еще через два–три года. В 2006 г. помимо средств федерального бюджета на строительство инфраструктуры зон каждая технико-внедренческая зона получит дополнительное бюджетное финансирование в размере 100 млн руб. из средств Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. В частности, средства Фонда будут потрачены на подготовку кадров для инновационного бизнеса. Такое сотрудничество представляется перспективным, поскольку может содействовать развитию малых инновационных предприятий в ОЭЗ.

Наиболее важной представляется отработка льготных налоговых режимов в зонах. Предполагается также отменить все местные налоги для резидентов зон. Практика прежних лет показывает, что почти всегда применение льгот приводило к уклонению от уплаты налогов. Поэтому апробация меха-

низма косвенного регулирования на отдельных территориях более разумна, чем единовременное его введение в масштабах страны.

Поскольку концепции зон и технопарков во многом похожи, Министерство экономического развития и торговли после выбора победителей конкурса по созданию технико-внедренческих зон предложило профинансировать пять технопарков из числа заявок, представленных субъектами РФ на конкурс по отбору особых экономических зон. Уже есть явные предпочтения: это Новосибирск (информационные и биотехнологии), Тюмень (поиск и добыча углеводородов), Казань (химия и нефтехимия), Саров (информационно-медицинские и экологические технологии) и Обнинск (ИТ и биотехнологии). Технопарки будут работать без налоговых и таможенных преференций, которые предусмотрены для ОЭЗ, но получают государственное финансирование на строительство инфраструктуры (подведение коммуникаций, строительство дорог, офисных помещений). Пока неясно, будут ли на территории этих технопарков вводиться специальные меры по поддержке инновационных компаний.

Помимо идеи формирования технопарков по схеме ОЭЗ в течение года Министерство информационных технологий и связи РФ активно разрабатывало государственную программу создания ИТ-парков. Общий объем финансирования программы до 2010 г. должен составить около 123 млрд руб. Из средств федерального бюджета на создание ИТ-парков будет выделено около 20 млрд руб. Также планируется привлекать средства региональных бюджетов и международных финансово-кредитных организаций. В частности, Правительством РФ уже принято решение о привлечении займа МБРР в размере 20 млн долл. Планируется построить не менее четырех ИТ-технопарков – в Московской области (Дубна), Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и Новосибирске. Действительно, названные регионы – это главные центры разработки программного обеспечения и других ИТ-продуктов. В Москве сосредоточено 32% всех компаний данного профиля, в Санкт-Петербурге – 19%, в Новосибирске – 8%, в Нижнем Новгороде – 4% и в Томске – 3%<sup>40</sup>. Планируется, что в каждом из новых технопарков должно быть не менее 10 тысяч рабочих мест.

И здесь возникает первая проблема. Дело в том, что пока неизвестны резервы, из которых будет набрано по 10 тыс. программистов для каждого из ИТ-парков. Новосибирск, где создается один из ИТ-парков, уже столкнулся с этой проблемой. Сегодня там работают 2 тыс. программистов, и приток дополнительных специалистов можно обеспечить только за счет увеличения количества специалистов, подготавливаемых в вузах. Однако этого нельзя достичь за короткое время.

Во всех софтверных компаниях, работающих на территории России, сегодня занято немногим более 40 тыс. программистов. К настоящему времени отечественные софтверные компании практически достигли предела притока

---

<sup>40</sup> Источник: CNews Analytics, Форт-Росс, 2004. [http://cnews.ru/.reviews/index.shtml?184141\\_short](http://cnews.ru/.reviews/index.shtml?184141_short)  
326



новых сотрудников: количество ежегодно выпускаемых специалистов остается неизменным, как и подходы к их подготовке. Это порождает как дефицит квалифицированных специалистов, так и кадров в этой сфере вообще (включая, например, растущую потребность в специалистах в области ИТ-менеджмента). Так, в 2004 г. на российском ИТ-рынке было зафиксировано 14 120 вакансий. По итогам 2005 г. этот показатель вырос почти на 55% и составил 21 850. Количество резюме за этот же период времени выросло с 9593 до 16 849<sup>41</sup>. Для сравнения: в Индии только в 13 технопарках к началу 2005 г. работали более 450 тыс. сотрудников<sup>42</sup>.

Вторая проблема заключается в том, что само ИТ-сообщество не считает идею создания ИТ-парков актуальной для развития этого вида бизнеса в стране. Согласно опросу директоров ИТ-компаний, к числу наиболее приоритетных мер государственной поддержки относятся снижение налогообложения за счет расширенного применения схем упрощенного налогообложения либо за счет введения вмененного налога на каждое рабочее место программиста, а также поддержка подготовки кадров. Важным является снятие барьеров при экспорте программного обеспечения. ИТ-парки как инструмент поддержки оказались в самом конце списка<sup>43</sup>. Оппоненты ИТ-парков утверждают, что они представляют собой инструмент поддержки избранных, причем по территориальному признаку, а не лучших. В российской экономике в условиях низкой мобильности кадров этот фактор только усиливается. При этом число фирм, попавших в технопарк, будет несравненно меньше, чем даже их число в регионе. Соответственно, такой инструмент, как парки или зоны, оправдан только в том случае, если целью является развитие отсталых территорий, куда надо привлечь трудоспособное население.

Третья проблема состоит в том, что проекты создания новых технопарков разрабатываются без серьезного изучения прошлого опыта успехов и ошибок. Вопрос об эффективности технопарков как элементов российской инновационной инфраструктуры является малоисследованным. Отсутствуют достоверные данные о том, сколько технопарков наладили успешную работу и каким образом они это сделали. До сих пор формирование сети технопарков в России происходило при отсутствии четко разработанных правил их организации и функционирования, что снижало отдачу от деятельности большинства российских технопарков по сравнению с потенциальными возможностями этой формы организации экономической деятельности. Немало ранее созданных технопарков уже прекратили свою инновационную деятельность, поскольку исчерпали первоначальное финансирование, которое было выделено либо из бюджетных источников, либо в качестве гранта от зарубежной организации. Российские технопарки с точки зрения занимаемой ими территории очень малы: площадь среднего технопарка за рубежом составляет около 10 га. С организационной точки зрения в большинстве случа-

---

<sup>41</sup> С.NEWS. 2005, № 9, С.52.

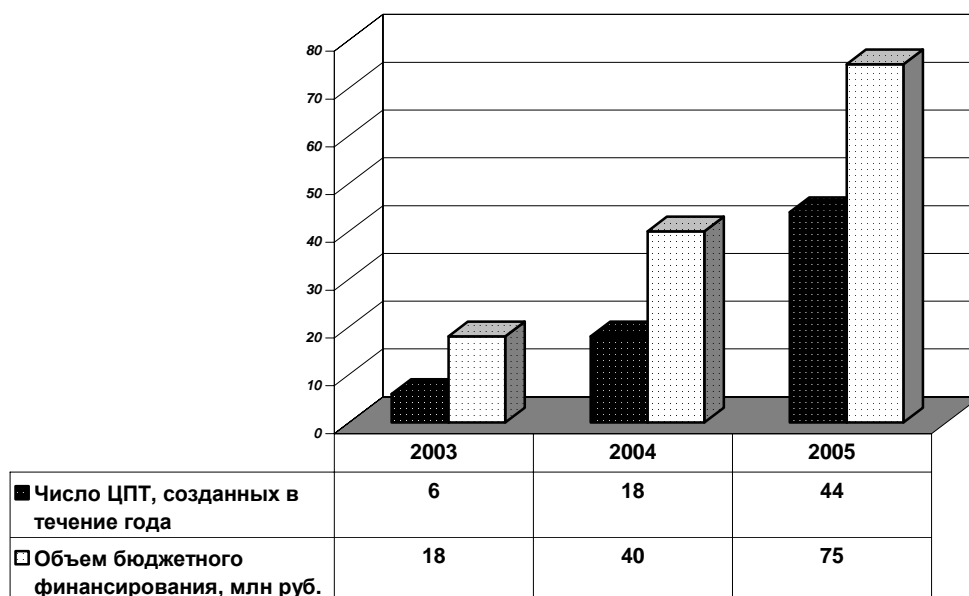
<sup>42</sup> Шалманов С. ИТ в России. Неурожай умов // С.NEWS. Июль 2005, С.26-30.

<sup>43</sup> www.allmedia.ru, 2 декабря 2005 г.

ев российский технопарк находится в полной зависимости от базового вуза или НИИ, являясь частью его организационной структуры. В результате у технопарков ограничены возможности привлечения частных инвестиций. Среднестатистическая картина выглядит не слишком оптимистично: в подавляющем большинстве случаев технопарки представляют собой проекты по эксплуатации недвижимости, поскольку основная их функция – оснащение помещений и затем сдача их в аренду. Поэтому важно определить, что принципиально нового вносит разрабатываемая в настоящее время модель ИТ-парков, как долго и на каких условиях будет осуществляться финансирование из государственных и региональных источников, что представляет собой оптимальная схема (или схемы) управления технопарком.

Проблема недоучета прошлого опыта наглядно просматривается и на примере формирования еще одного вида инфраструктуры – центров по продвижению технологий (ЦПТ).

Число ежегодно создаваемых ЦПТ растет, и одновременно сокращаются государственные расходы в расчете на один центр (рис. 62). Если в 2003 г. размер бюджетной поддержки создания одного ЦПТ составлял 3 млн руб., то в 2005 г. – 1,7 млн руб.



Источник: Данные Федерального агентства по науке и инновациям.

Рис. 62. Центры по продвижению технологий, создаваемые с государственным участием

Гарантированное финансирование из средств федерального бюджета ЦПТ получают только на один год, по статье «Финансирование НИОКР», что усложняет работу по формированию инфраструктуры. В последующие годы

поддержку получают далеко не все центры. Так, из первых шести ЦПТ, созданных в 2003 г., дальнейшее финансирование из бюджета в виде субвенций получил только один центр. Новая система бюджетирования, ориентированного на результаты, только способствует развитию этого подхода, поскольку Министерство образования и науки отчитывается по числу созданных, но не эффективно действующих объектов инфраструктуры. Вместе с тем для того, чтобы выжить и развиваться, таким структурам требуется более длительная государственная поддержка. Целесообразно также было бы финансировать ЦПТ на основе субвенций или в виде капиталовложений.

Действующая нормативно-правовая база также не стимулирует развитие ЦПТ. Так, бюджетные организации в соответствии с Федеральным законом «О Федеральном бюджете на 2005 г.» (от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ) не имеют права создавать малые предприятия даже за счет внебюджетных источников. Это делает реализацию данной формы коммерциализации НИОКР через механизм ЦПТ практически невозможной.

В 2005 г. ЦПТ стали также создаваться при поддержке РАН – в рамках совместного проекта с ТАСИС «Наука и коммерциализация технологий». В конце года на конкурсной основе были отобраны семь пилотных проектов по созданию центров коммерциализации результатов научных исследований и семь так называемых ассоциированных центров проекта. Последние получают ограниченную – в сравнении с пилотными центрами – финансовую поддержку на обучение персонала, информационную базу, обмен опытом с центрами коммерциализации, доступ к учебным и методическим материалам, развитие связей, в том числе с европейскими сетями трансфера технологий.

На сегодняшний день, согласно экспертным оценкам, динамично развиваются только около 10% созданных ЦПТ. Развертывание их деятельности сдерживается не только недостатком финансирования, но и в силу целого ряда других проблем, как со стороны науки и бизнеса, так и самих ЦПТ. В частности, далеко не все ЦПТ видят цель своей работы в том, чтобы сформировать приток внебюджетных средств в университет или научную организацию, при которой они созданы, а также содействовать созданию малых инновационных предприятий. Иногда идея ЦПТ воспринимается однобоко (как модифицированный патентный отдел, как структура по дополнительному образованию и т.п.). Кроме того, за редким исключением в вузах и НИИ нет адекватной системы менеджмента. В свою очередь, среди предпринимателей из бизнес-сектора пока остается непопулярной идея заказа НИОКР и поддержки малых предприятий путем размещения на них части заказов. В целом пока предложение разработок значительно превышает спрос на них. По данным Российской сети трансфера технологий, объединяющей около 30 центров коммерциализации, число запросов от компаний на технологии в 20–30 раз меньше, чем количество предлагаемых разработок. В аналогичных европейских сетях соотношение запросов и предложений составляет в среднем 1:4.

Таким образом, помимо изучения опыта прошлых ошибок важно оценить масштабы реально действующей инфраструктуры, в том числе развивающейся и без активной поддержки государства.

Еще одним видом инфраструктуры, активно поддержанным государством в 2005 г., были наукограды. В 2005 г. сразу трем территориальным образованиям был присвоен этот статус – Петергофу, Пущину и Бийску<sup>44</sup>. Наукоградам выделяется целевое бюджетное финансирование в форме субвенций, которые не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Размеры бюджетного финансирования наукоградов определяются исходя из численности населения города (потребителей бюджетных услуг). Поддержка наукоградов – это финансирование преимущественно социальной инфраструктуры вне связи с перспективными задачами развития наукоградов. В настоящее время механизм финансирования нейтрален по отношению к задаче инновационного развития наукоградов. Представляется, что поддержка наукоградов должна быть увязана с программами их инновационного развития, что в конечном счете будет способствовать повышению конкурентоспособности национальной экономики.

На конец 2005 г. статус наукограда имели уже 10 городов. Однако только что получившие его оказались в неравном положении с теми, кто был удостоен статуса наукограда в прежние годы: если до 2005 г. статус присваивался на 25 лет, то с 2005 г., согласно новому законодательству о наукоградах<sup>45</sup>, муниципальные образования могут получить этот статус только на срок, устанавливаемый Правительством РФ. Фактически все новые наукограды получили этот статус на 5 лет. Теперь наукограды в большей мере, чем ранее, привязаны к приоритетным направлениям развития науки и техники и могут быть лишены своего статуса, если их тематика исключается из числа государственных приоритетов. Поскольку пересмотр приоритетных направлений происходит с периодичностью примерно раз в пять лет, это объясняет новый срок, на который присваивается статус наукограда. Эти нововведения предопределяют нестабильное развитие наукоградов и не способствуют интеграции научно-технических программ наукоградов с их социально-экономическими программами развития. Не исключено, что дальнейшее развитие городов, фактически являющихся наукоградами, будет осуществляться в форме ОЭЗ.

Территории, развиваемые в качестве наукоградов, технико-внедренческих зон, а также технопарков, дублируются. Наиболее интересным представляется случай города Дубны, который имеет статус наукограда, тех-

---

<sup>44</sup> Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 449 (Петергоф), Постановление Правительства РФ от 27 октября 2005 г. № 642 (Пущино), Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2005 г. № 688 (Бийск).

<sup>45</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и пре-  
ращении такого статуса» от 25 ноября 2004 г. № 681.

нико-внедренческой зоны и в котором планируется создать ИТ-парк. Одновременное развитие нескольких типов инфраструктурных проектов – это, безусловно, фактор оптимизации формируемой национальной инновационной системы, однако как будут соотноситься цели развития каждого из видов инфраструктуры при их концентрации на одной территории? Не является ли размещение отдельных ИТ-парков в ОЭЗ созданием неравных условий для конкуренции?

### *3.5.9. Новые программы и венчурные фонды финансирования инноваций*

Практически единственным активно работающим государственным фондом, поддерживающим развитие инновационной деятельности, остается Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия). Фонд постоянно развивает новые перспективные инициативы, поддерживающие разные элементы инновационной системы (малый бизнес, начинающие компании (программа СТАРТ), связь малого и крупного бизнеса (программа ТЕМП), программы обучения инновационному менеджменту и др.). Однако в масштабах страны Фонд с бюджетом около 30 млн долл. в год не в состоянии изменить ситуацию кардинально. Он может только продемонстрировать успех тех или иных инструментов и подходов. К сожалению, опыт Фонда мало используется другими государственными ведомствами. Развиваются в основном совместные инициативы Фонда с другими организациями (в настоящее время – с РАН, ранее – с РФФИ).

Поддержка малого инновационного бизнеса важна для экономического развития страны и приносит высокую отдачу. Это показывает не только зарубежный, но и недавний российский опыт. Например, в Зеленограде, где малый бизнес поддерживается через разнообразные виды инфраструктуры, он обеспечивает 40% налоговых поступлений в местный бюджет<sup>46</sup>. Однако это – исключение, и в государственных масштабах малый бизнес пока остается вне специальной поддержки. Примечательно, что и в Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. малый бизнес как самостоятельный экономический агент не назван в числе ее бенефициаров. Общеэкономическая среда пока также недостаточно благоприятна для развития малого инновационного бизнеса. Так, 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, что бизнес доходный. В этих условиях продолжавшаяся в 2005 г. программа Фонда содействия СТАРТ<sup>47</sup> имеет большое значение.

Характерно, что наиболее активными участниками данной программы были сотрудники университетов – оттуда поступило 36% заявок на создание

---

<sup>46</sup> Поиск, № 49, 9 декабря 2005 г. С.4.

<sup>47</sup> Описание и анализ развития программы СТАРТ в предшествующие годы дано в: Российская экономика в 2003 г. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004, С.269–270; Российская экономика в 2004 г. Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005, С.367–368.

малых фирм, в то время как на долю академических ученых пришлось 13% всех заявок, ГНЦ – 1,4%, других организаций – 18%. Остальные 33% заявок были поданы работниками существующих малых предприятий. Обобщенные данные по программе за два года ее реализации представлены в табл. 51.

Таблица 51

**Показатели уровня конкурса и финансирования проектов по программе СТАРТ**

	2004	2005
Число заявок	2764	1674
Число заключенных контрактов	538	421
Уровень конкурса, заявок на проект	5	4
Общий объем финансирования, млн долл.	13,0	12,0
Объем финансирования на первом этапе, в расчете на проект, тыс. долл.	24,0	28,5

Источник: Данные Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Распределение заявок по областям деятельности показывает, что основной потенциал инновационного развития сосредоточен в области электроники, инструментов, химии и новых материалов, информационных технологий (рис. 63).



Источник: Данные Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Рис. 63. Распределение заявок по программе СТАРТ по областям деятельности малых фирм

В 2005 г. завершился первый этап реализации программы, и на второй этап, когда требуется найти внебюджетное финансирование для продолже-

ния работы малой фирмы, перешло более 10% старт-апов<sup>48</sup>. Этот показатель является вполне удовлетворительным, принимая во внимание все сложности поиска дополнительных источников финансирования для малых наукоемких фирм.

В 2005 г. Фонд содействия начал разработку новой программы, направленной на повышение квалификации кадров в области инновационной деятельности. Программа называется ПУСК (партнерство университетов с компаниями) и будет направлена на подготовку квалифицированных команд, способных коммерциализировать разработки. Предполагается, что университеты будут готовить кадры (экономистов, менеджеров, маркетологов и т.д.) для того, чтобы ликвидировать пробелы в образовании тех, кто включен в малое инновационное предпринимательство. Инициатива является весьма актуальной, однако Фонд должен будет решить ряд проблем: например, согласно своему Уставу, Фонд не может напрямую финансировать образовательную деятельность. Поэтому возможный вариант состоит в том, чтобы Министерство образования и науки подключилось к данной инициативе и финансировало оплату труда преподавателей, готовящих кадры для малого бизнеса.

2005 год был также отмечен активизацией государства по созданию венчурных фондов. С такими инициативами выступили МЭРТ, Мининформсвязи, а также региональные власти.

МЭРТ запустил программу по созданию 6–7 региональных государственно-частных фондов содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере объемом 10–50 млн долл. каждый. Предполагается, что 25% средств фонда будет поступать из федерального бюджета, 25% – из регионального бюджета и 50% – от частных инвесторов. Планируется, что это будут закрытые паевые фонды, а срок их окупаемости составит 5–7 лет. На сегодняшний день находятся в процессе создания четыре фонда – в Москве, Татарстане, Пермской и Томской областях. В Татарстане и Москве бюджеты создаваемых фондов составят 800 млн руб. каждый, из которых 200 млн руб. выделит регион, 200 млн руб. – российский бюджет, а 400 млн руб. – частные инвесторы, среди которых могут быть российские и иностранные компании.

При всей перспективности данной инициативы есть определенные проблемы, связанные с выбранной для фондов организационно-правовой формой деятельности. Фонды, зарегистрированные в виде закрытых паевых инвестиционных фондов, отличаются высокой степенью регламентации со стороны Федеральной службы по финансовым рынкам, на управляющую компанию налагаются очень высокие требования по собственному капиталу, а инвесторы практически не могут влиять на выбор управляющей компанией объектов вложений. Поэтому данная форма не подходит для инвестирования в небольшие рискованные компании высокотехнологического профиля. Во всем мире венчурные фонды регистрируются в виде партнерств, что обеспе-

---

<sup>48</sup> Данные Фонда содействия по состоянию на конец 2005 г.

чивает им необходимую свободу и гибкость. Гораздо лучшей формой в России, по мнению представителей бизнеса, являются простые товарищества, допускающие заключение договоров между инвесторами и менеджерами фонда на гибких условиях и свободные от излишней регламентации.

Министерство информационных технологий и связи инициировало создание Российского инвестиционного фонда технологий и инноваций. Планируется, что уставной капитал фонда составит около 100 млн долл., причем на начальном этапе доля государства будет значительной. По мере развития концепции данного фонда планируемая первоначальная доля государства значительно изменилась. Сначала речь шла о 51–75%, потом – о 75%, к декабрю 2005 г. доля государства возросла до 80% в первый год его работы с последующим постепенным снижением доли вплоть до полного выхода государства из фонда по завершении пятого года. Данный фонд будет сосредоточен на инвестировании в ИТ-проекты. По оценкам Мининформсвязи, объем инвестиций в российскую ИТ-отрасль не превышает 80 млн долл. в год при общей потребности в 450–600 млн долл. Поэтому новый венчурный фонд должен стать катализатором для вложений в ИТ-отрасль. Одновременно это – политический инструмент, показывающий приверженность государства развитию высокотехнологичных отраслей.

На региональном уровне следует отметить правительство Московской области, которое инициировало создание Фонда содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере. Правительство области перечисляет в данный Фонд 50 млн руб.

Анализ опыта зарубежных стран показывает, что стимулирование роста высокотехнологичных секторов достигается более успешно через участие в венчурных фондах, а не путем выделения прямых государственных инвестиций. Прямые инвестиции чаще распределяются по политическим мотивам, более подвержены лоббированию и потому недостаточно эффективны. Поэтому инициативы по созданию венчурных фондов являются позитивной тенденцией. Она важна еще и потому, что в России венчурный бизнес остается недостаточно активным: объем венчурных инвестиций в 2005 г. составил 62–65 млн долл., причем практически все сделки прошли с развитыми устойчивыми компаниями, выпускающими зарекомендовавшие себя на рынке продукты. Все компании специализируются в области информационно-коммуникационных технологий и электроники<sup>49</sup>. Главная причина низкой активности в области поддержки новых бизнесов состоит не в отсутствии интересных проектов, а в осторожности инвесторов, не уверенных в стабильности экономического положения. В такой ситуации участие государства – это гарантия неизменности правил работы венчурного фонда. В то же время доля государственного участия в венчурных фондах за рубежом не так значительна. Там венчурное инвестирование обеспечивается в первую очередь пенсионными фондами, банками и страховыми компаниями.

---

<sup>49</sup> Аммосов Ю. Игра на повышение // Эксперт, № 3, 23 января 2006 г.



Между тем немало компаний придерживается мнения, что государство не должно присутствовать в бизнесе в какой бы то ни было форме, а только обязано устанавливать прозрачные общеэкономические правила. Ряд компаний идет по пути создания внутренних экзитных венчурных фондов, которые финансируют небольшие фирмы, близкие по профилю к основной деятельности компании. Если коммерческая эффективность разработки становится очевидной, малые фирмы поглощаются корпорациями. Такую стратегию уже осуществляют компания «Аэрокосмическое оборудование» и АФК «Система». Следует отметить, что их венчурные фонды не зарегистрированы в качестве паевых фондов.

\*\*\*

В последнее время на правительственном уровне предпринимается попытка сформулировать цели и задачи развития науки и инноваций на среднесрочный период, найти инструменты, которые способствовали бы формированию устойчивых связей между участниками инновационной системы, обеспечивающими развитие науки и коммерческое приложение ее результатов. При этом активно изучается и адаптируется зарубежный опыт, что свидетельствует о растущей открытости инновационной системы страны.

Однако нередко результаты тех или иных реформаторских усилий оказываются менее значительными, чем ожидалось. Этому есть ряд причин:

1. Пока государственная политика находится на этапе выработки стратегий без соответствующей тактики. Намерения не всегда имеют под собой детально проработанный план действий. Более того, даже концептуальные подходы в ряде областей модифицируются слишком часто. Это относится в первую очередь к концепциям национального, инновационного и исследовательского университетов, реформе госсектора науки, а также к новым инициативам по одновременному формированию технопарков, зон, кластеров и наукоградов.

2. Некоторые практические инициативы фрагментарны, не учитывают более широкого экономического контекста и уже накопленного опыта. Иллюстрациями здесь могут быть подходы к решению кадровых проблем науки и интеграции науки и образования.

3. Проблема также заключается в неразвитости, неполноте законодательства, определяющего условия функционирования научно-технической сферы, в первую очередь касающегося вопросов интеллектуальной собственности, развития малого предпринимательства, венчурного бизнеса, интеграции науки и образования.

4. Важным пробелом является весьма небольшое разнообразие мер стимулирования инновационной деятельности в бизнес-секторе. Это приводит к тому, что спрос на инновации в экономике страны пока не очень высокий и отсутствуют налаженные связи между наукой, малым бизнесом и крупными предприятиями.

### **3.6. Отрасли социально-культурной сферы**

#### *3.6.1. Здравоохранение*

В 2005 г. в здравоохранении, по сути, впервые за прошедшие 10 лет институционального застоя была проведена реформа в общероссийском масштабе одной из его подсистем: лекарственного обеспечения целевых категорий населения, имеющих соответствующие льготы.

#### Новый механизм лекарственного обеспечения льготников

Согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122 с 1 января 2005 г. лица, имевшие различные социальные льготы, были разделены на федеральных и региональных льготников. К федеральным льготникам были отнесены инвалиды и участники войны, ветераны боевых действий, члены семей погибших (умерших) ветеранов войны, жители блокадного Ленинграда, лица, подвергшиеся воздействию радиации, дети-инвалиды и др. За ними закреплено право на получение государственной социальной помощи и осуществление ежемесячной денежной выплаты из федерального бюджета. Общая численность федеральных льготников, которым с 2005 г. должна выплачиваться ежемесячная денежная выплата, первоначально оценивалась равной 14,4 млн человек. В течение года число таких лиц выросло на 14% – до 16,4 млн человек.

Только число инвалидов в 2005 г. увеличилось на 700 тыс. человек. Рост числа лиц, признанных инвалидами, происходил с начала 90-х годов и продолжился в 2005 г., несмотря на проведенную с 1 января 2005 г. реорганизацию государственной системы медико-социальной экспертизы, организации которой принимают решение о присвоении инвалидности. Система стала полностью федеральной, было создано 88 федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы и 1677 филиалов-бюро медико-социальной экспертизы в городах и районах. Но эти преобразования не повлияли на содержание и результативность деятельности бюро, которые обычно «идут навстречу людям» и в массовом порядке удовлетворяют их просьбы о присвоении инвалидности.

К концу 2005 г. общее количество человек, имевших различные социальные льготы, превысило 51 млн. Из них 35 млн человек отнесены к региональным льготникам (15 млн ветеранов труда, 8 млн пенсионеров и 12 млн малоимущих семей с детьми), Финансовое обеспечение предоставляемых им льгот отнесено к компетенции бюджетов субъектов РФ.

Для федеральных льготников предусмотрена денежная компенсация ряда натуральных льгот (по бесплатному проезду на городском и пригородном транспорте, оплате жилищно-коммунальных услуг; абонентской плате за телефон, зубопротезированию и др.) и введен новый механизм предоставления лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения и проезда до места такого лечения. Указанные виды услуг составили так называемый на-

бор социальных услуг. Его расчетная стоимость была определена в размере 450 руб. в месяц, в том числе 350 руб. – стоимость лекарственного обеспечения. Число лиц, имеющих право на получение бесплатных лекарств, достигло к концу 2005 г. 14,7 млн человек.

Право на бесплатное санаторно-курортное лечение предоставлено части федеральных льготников. Первоначально их число оценивалось в размере 960 тыс., но фактически число удовлетворенных заявок на получение путевок достигло к концу года 1069 тыс. человек. Средняя стоимость 1 дня санаторно-курортного лечения почти для всех категорий, кроме инвалидов-спинальников, была установлена равной 575 руб.

Расходы федерального бюджета на ежемесячные денежные выплаты взамен отмененных льгот по проезду на транспорте и др. составили 116,3 млрд руб.; на финансирование лекарственного обеспечения льготников – 50,8 млрд руб.; на санаторно-курортное лечение и проезд к месту лечения и обратно – 12,1 млрд руб. Общие расходы федерального бюджета на исполнение Федерального закона № 122-ФЗ в части предоставления мер государственной социальной поддержки отдельным категориям граждан составили в 2005 г. 208,6 млрд руб. (в 2004-м расходы бюджета на социальную поддержку граждан составили 45,4 млрд руб.). Бюджеты субъектов на своих льготников выделили 92 млрд руб. (69 млрд руб. – в 2004 г.).

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%. В федеральном бюджете 2005 г. сумма расходов на оплату лекарственных средств льготникам была установлена в 6,4 раза больше.

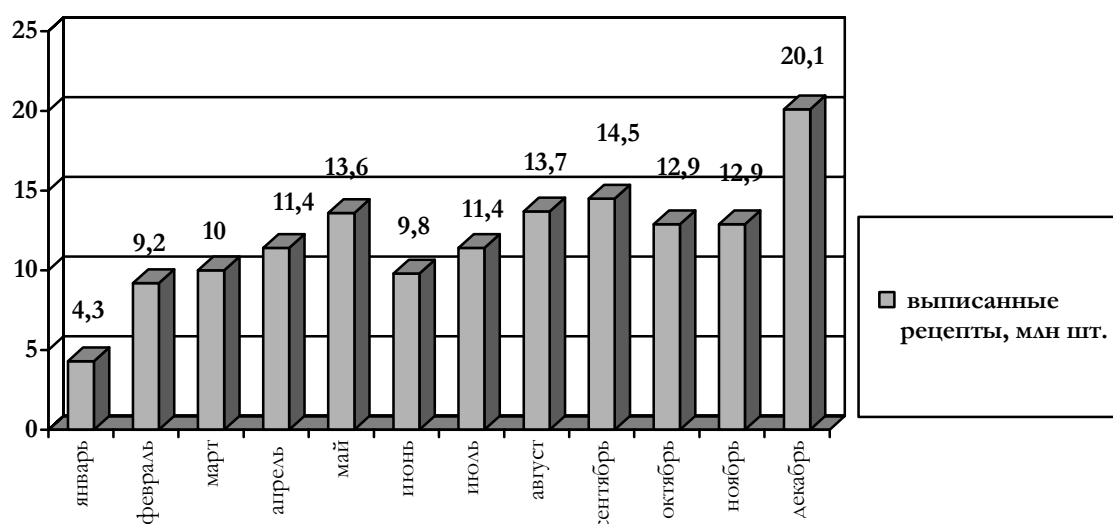
Ранее часть льготников получала лекарства бесплатно, а часть имела 50%-ную скидку на стоимость приобретаемых препаратов. С 2005 г. лекарства стали предоставляться всем указанным категориям федеральных льготников бесплатно. Перечень лекарственных средств, предоставляемых льготникам, был существенно расширен. К началу года в него были включены 362 международных непатентованных наименования лекарственных средств и 1986 торговых наименований, а к концу года их число достигло соответственно 500 и 2346.

Принципиальные изменения произошли в механизмах финансирования лекарственного обеспечения. Субъектам РФ было оставлено право определить сеть аптечных учреждений, через которые медикаменты предоставляются льготникам, формировать запрос на необходимые лекарственные препараты. Выписку рецептов осуществляли врачи государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений. Поставки же лекарственных средств в регионе производили дистрибьюторские компании,

отобранные Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор). Для каждого субъекта РФ была определена компания, осуществляющая лекарственное обеспечение льготников. Был определен также 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. Отобранные дистрибьюторские компании обязались поставлять без предоплаты лекарственные средства в регионы по их запросам. Оплата поставок производилась постфактум территориальными фондами ОМС за счет целевых средств, переданных им из Федерального фонда ОМС. Субъекты РФ были отстранены от выбора поставщиков и установления цен.

Внедряемая схема лекарственного обеспечения льготников сделала федеральные органы ответственными за оплату всего неконтролируемого ими объема выписываемых лекарственных средств. Очевидным риском внедрения данной схемы было возникновение необходимости дальнейшего увеличения расходов на эти цели из федерального бюджета либо социальных напряжений в связи с невозможностью предоставить назначенные лекарства в полном объеме.

Введение нового механизма сразу же вызвало резкий рост числа выписываемых рецептов, который достиг максимума в мае. Затем последовал сезонный спад, всплеск в августе-сентябре, стабилизация в октябре-ноябре. Наконец, в последний месяц года был зафиксирован рекордный объем выписки рецептов (рис. 64).



Источник: Минздравсоцразвития РФ.

**Рис. 64.** Динамика выписки рецептов по дополнительному лекарственному обеспечению отдельных категорий граждан

В начале года из-за недостаточной проработки деталей внедряемого механизма в ряде регионов возникло напряжение с поставками запрашиваемых лекарственных препаратов. Часть льготников временно оказалась без лекарств, которые они получали по старой схеме лекарственного обеспечения. К середине февраля льготникам было выписано 6,6 млн рецептов, из которых было обслужено 88%. Но реакция населения на эти проблемы была несопоставима с реакцией на другие составляющие реформы льгот, прежде всего на отмену бесплатного проезда в общественном транспорте. Методами административного регулирования со стороны Минздравсоцразвития и Росздравнадзора механизм льготного лекарственного обеспечения был постепенно отлажен.

К концу года общее количество выписанных льготных рецептов составило 145,2 млн, из них обслужено 138,1 млн, или 95%. По истечении года можно констатировать, что новая система лекарственного обеспечения льготных категорий населения вышла в режим относительно устойчивого функционирования. По крайней мере, задержки в предоставлении нужных препаратов и недовольство новой системой стали малозаметны.

Всего в регионы за 12 месяцев было поставлено лекарств на 44,8 млрд руб., отпущено – на 35,5 млрд руб. При этом по состоянию на конец ноября почти 40% объемов поставок лекарственных средств еще не было оплачено, т.е. было произведено в форме товарного кредита. Этот весьма высокий показатель свидетельствует о высокой заинтересованности участия поставщиков и дистрибьюторов в новой схеме и также о том, что цены, по которым осуществляются поставки, включают весьма значительную составляющую на возмещение издержек, связанных с предоставлением товарного кредита.

Следует констатировать, что достигнутые договоренности об уровне цен на поставляемые льготникам лекарственные средства в целом соблюдались. По 312 наименованиям размеры цен были даже снижены в течение года. Правда, регулирование со стороны Минздравсоцразвития касалось установления верхних пределов цен на лекарства, отпускаемые поставщиками и уполномоченными дистрибьюторами. Предельные размеры торговых наценок при этом, как и ранее, устанавливали сами субъекты РФ.

В октябре принято постановление Правительства РФ от 17 октября 2005 г. «О совершенствовании государственного регулирования цен на лекарственные средства». Было закреплено, что перечень лекарств, выдаваемых льготникам, утверждает Минздравсоцразвития. Цены на все медикаменты, входящие в перечень, регулируются с помощью государственной регистрации предельных отпускных цен как для российских, так и для иностранных производителей. Кроме того, предельные торговые надбавки к этим ценам будут теперь устанавливаться на федеральном уровне. Зарегистрированные предельные отпускные цены производителей войдут в государственный реестр, который будет вести Росздравнадзор.

Показатель общего роста цен на все лекарственные препараты, в том числе реализуемые в розничной торговле и закупаемые для льготников и ста-

ционеров, составил за год 15%. При этом рост розничных цен на лекарственные средства достиг 40%. Сравнение этих данных приводит к предположению, что поставщики и дистрибьюторы закладывают в розничные цены очень высокие оценки своих рисков, которые существенно снижаются при вхождении в новую систему.

Основными лежащими на поверхности проблемами внедрения нового механизма стали долгие очереди льготников за получением рецептов, увеличение нагрузки на врачей, львиную долю времени которых теперь занимает заполнение бланков льготных рецептов. Несмотря на значительное расширение списка предоставляемых лекарств, на местах возникают проблемы с недостаточностью их перечня для эффективного медикаментозного лечения отдельных категорий больных.

Главным скрытым пока изъяном внедренного механизма является отсутствие определенных в явном виде форм регулирования объемов потребления лекарственных средств. Ранее размеры выписки лекарственных средств предопределялись заранее объемами их закупок за счет выделенных целевых средств. Органы управления здравоохранением доводили до сведения каждого ЛПУ и соответственно до каждого участкового врача объемы препаратов различных наименований, которые те могли выписать своим больным в течение каждого месяца. В новом механизме врачи получили право самостоятельно определять объемы выписываемых препаратов. Лимиты сверху не устанавливаются. 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. В реальности, по-видимому, не менее значимыми были отсутствие необходимых знаний о таких методах, широко применяемых за рубежом, и недостаточность времени для их освоения и широкого внедрения.

Роль не прямых ограничений играли установленный лимит количества наименований лекарственных средств в одном рецепте, сравнительно большое время, требуемое для заполнения бланка рецепта, и пропускная способность врачей, выписывающих рецепты. В первый год внедрения новой системы запланированных в бюджете средств хватило для обеспечения предъявленного спроса льготников. Указанные косвенные ограничения, по всей видимости, сыграли свою роль. В пользу такого заключения говорят многочисленные длинные очереди в поликлиниках к врачам за получением льготных рецептов, долгое время ожидания, что, безусловно, оказывало ограничивающее воздействие на размеры спроса. Но такие способы ограничения спроса потенциально обладают невысокой результативностью и сопряжены с высокими социальными издержками для граждан. Продолжение политики отказа от планирования объемов выписки лекарственных средств сопряжено с серьезным риском роста разрыва между размерами предъявляемого спроса и его удовлетворения. Необходимость вводить меры регули-

рования объема и стоимости выписываемых препаратов возникнет с неизбежностью, но реакция на проблему по принципу тушения пожара, когда он возникнет, обречет на выбор привычных грубых методов ограничения объемов выписываемых лекарств вместо развития методов мягкого регулирования спроса и предложения.

Согласно Федеральному 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. Выбор нужно было осуществить до 1 октября 2005 г. Напомним, что в годовом исчислении стоимость лекарственного обеспечения в составе набора социальных услуг равняется 4200 руб. Фактическая стоимость отпущенных лекарственных средств на 1 человека в среднем составила 2968 руб. Так что для многих льготников выбор в пользу денег представлялся вполне оправданным. Число выбравших деньги оказалось чрезвычайно велико – 54%, в том числе среди инвалидов войны – 34%, ветеранов войны – 43%, ветеранов боевых действий – 87%, инвалидов – 30%, детей-инвалидов – 61%, лиц, подвергшихся воздействию радиации, – 45%. Отметим, что от получения лекарств отказалась значительная часть категорий лиц, которые объективно нуждаются в сравнительно большом по объему обеспечении лекарственными препаратами. То есть они либо слишком низко расценивают свои потребности в медикаментах и переоценивают возможности самостоятельно купить лекарства в розничной торговле, когда им это потребуется, либо слишком высоко оценивают затраты времени и сил на получение льготных рецептов. Такое поведение льготников свидетельствует о том, что внедренная схема их лекарственного обеспечения, будучи с управленческой точки зрения достаточно технологичной, привела к результату, весьма сомнительному с точки зрения его последствий для состояния здоровья целевых категорий граждан, для которых эта схема вводилась.

Реализованная схема выбора льготниками денег или лекарственного обеспечения в натуральном выражении и результаты такого выбора порождают также 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. Среди тех категорий льготников, которые получают дорогостоящие препараты (например, больные гемофилией, где курс лечения стоит около 10 тыс. долл.), желающих иметь деньги взамен бесплатных лекарств, естественно, не оказалось. В программе остались те, кто серьезно болен, и 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. Если в программе останется менее половины льготников с более высокими потребностями в лекарствах, то требуемые затраты на их обеспечение будут выше, чем стои-

мость пакета, умноженная на количество оставшихся в программе. Поэтому в течение года либо потребуются дополнительно финансировать расходы на лекарственное обеспечение оставшихся в системе, либо возникнет уже отмеченная выше необходимость введения ограничений на объемы выписки препаратов.

В середине года руководство Минздравсоцразвития выступило уже с новой идеей создания системы добровольного лекарственного страхования. Ее участникам обещались скидки в размере 50–70% при покупке лекарств при размере взноса 70 руб. в месяц. Это предложение вполне закономерно вызвало весьма прохладное отношение страховщиков, занимающихся добровольным медицинским страхованием и хорошо знакомых на практике с уже упомянутой проблемой неблагоприятного отбора – ухудшающегося по параметрам риска заболеваемости отбора желающих застраховаться по программам с низкими ставками страховых взносов и соответственно недостаточности формируемого страхового пула для оплаты страхового обеспечения застрахованных. Для того чтобы такие программы были жизнеспособны, необходимо либо использовать сложные и долго настраиваемые методы расчета страховых тарифов, стимулирования участия застрахованных с низкими рисками и т.п., либо превратить их в дополнительные программы обязательного страхования. В конце года об этом предложении упоминать перестали.

#### Новые приоритеты государственной политики

Осень 2005 г. была отмечена заметными событиями в политической жизни, в центре которых оказались вопросы, относящиеся к организации здравоохранения в целом. Затянувшаяся более чем на год пауза в проведении активных действий по решению накопившихся в этой сфере проблем закончилась. Напомним, что в Президентском послании от 26 мая 2004 г. были сформулированы вполне определенные задачи реформирования здравоохранения. Но их реализация правительством была отложена, а усилия были сконцентрированы на проведении кампании по монетизации льгот. Обсуждение концепции реформ и необходимых законопроектов было свернуто. Возникло впечатление, что федеральные органы власти, напуганные усилением социальной напряженности из-за ошибок в самой конструкции и методах реализации Федерального закона № 122 в части монетизации транспортных льгот, решили воздержаться от любых действий, связанных даже с минимальным риском негативной реакции со стороны населения или профессиональных групп.

Тем не менее острота проблем российского здравоохранения и необходимость действий по их, по крайней мере, ослаблению, очевидно, вполне ясно понимаются политическим руководством. Президент РФ на встрече с членами правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета, состоявшейся 5 сентября, провозгласил задачи выполнения 4 приоритетных национальных проектов: «Современное здравоохранение», «Развитие образования», «Доступное и комфортное



жилье», «Развитие сельского хозяйства». В этом перечне здравоохранению отдан наивысший приоритет.

Национальный проект в сфере здравоохранения, рассчитанный на 2005–2007 гг., 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.

В качестве приоритетов выделены развитие первичной медицинской помощи и обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью. В рамках первого направления предусматривается переход на новые формы оплаты труда врачей общей практики, участковых терапевтов и педиатров (рост ежемесячной оплаты труда в среднем на 10 тыс. руб.), медицинских сестер (рост оплаты труда в среднем на 5 тыс. руб.), на расширение подготовки таких врачей, оснащение муниципальных медицинских организаций диагностическим оборудованием, оснащение станций скорой медицинской помощи оборудованием связи, автомобилями, закупка вакцины против гепатита В, краснухи, полиомиелита, гриппа и иммунизация населения (37 млн человек ежегодно), профилактика и лечение инфицированных вирусом иммунодефицита и гепатита В и С, диспансеризация различных групп населения. В рамках второго направления предусматривается строительство 15 новых федеральных медицинских центров и увеличение объемов бесплатного оказания так называемой высокотехнологичной медицинской помощи федеральными медицинскими организациями с 60 тыс. пролеченных больных в 2004 г. до 250 тыс. в 2008 г.

Расходы на проект из федерального бюджета, Федерального фонда ОМС и Фонда социального страхования РФ запланированы в размере 88,4 млрд. руб. в 2006 г. и 120,5 млрд. в 2007 г. В расходах федерального бюджета в 2006 г. на четыре приоритетных национальных проекта выделено средств в размере 134,5 млрд руб., из них затраты на проект в сфере здравоохранения составят 47%.

Выбор в качестве приоритетов национального проекта в сфере здравоохранения первичной и высокоспециализированной медицинской помощи вполне оправдан. Первичное звено оказания медицинской помощи функционально играет центральную роль в противодействии системе здравоохранения неблагоприятным тенденциям в состоянии здоровья населения, распространения неинфекционных и инфекционных заболеваний, а также в обеспечении роста эффективности работы всей системы оказания медицинской помощи. Между тем уровень оплаты труда работников и материального оснащения первичного звена чрезвычайно низкий по сравнению с другими звеньями системы. Поэтому акцент на развитии первичной медицинской помощи правомерен.

Положение дел с доступностью высокотехнологичной медицинской помощи также чрезвычайно тяжелое. По имеющимся оценкам, объем такой помощи, предоставляемой за счет средств федерального бюджета, т.е. фор-

мально бесплатно для пациентов, составляет 10% реальной потребности. Увеличение этих объемов за 3 года более чем в 4 раза, безусловно, повысит реальную доступность такой помощи для пациентов.

Важно отметить, что до принятия данного проекта Минздравсоцразвития РФ при обсуждении необходимого увеличения расходов на здравоохранение акцентировало внимание прежде всего на предложении строительства новых федеральных медицинских центров, которые смогли бы привлечь в отрасль дополнительные доходы за счет предоставления конкурентоспособных на мировом рынке платных медицинских услуг и привлечения пациентов из-за рубежа. В принятом национальном проекте эта задача в явном виде не прозвучала, а приоритеты расставлены иначе, и это отражает, безусловно, позитивные сдвиги в политике, которую должно будет проводить министерство. Тем не менее на строительство 15 медицинских центров предполагается выделить 32 млрд руб.

В целом более 51% расходов по проекту (107 млрд руб.) будут так или иначе связаны с проведением централизованных закупок медикаментов, оборудования, услуг и работ. Высокие коррупционные риски осуществления таких расходов вполне очевидны.

Для обеспечения контроля за реализацией национальных проектов президент своим указом от 21 октября создал Совет по реализации приоритетных национальных проектов. В настоящее время сложно судить о том, в какой мере деятельность этого Совета поможет снизить указанные риски, но сам факт его создания свидетельствует о том, что высшее политическое руководство озабочено не только пропагандистским эффектом принятых решений, но и их реальной результативностью.

Национальный проект в первоначальном его замысле предусматривал, помимо увеличения финансирования здравоохранения, и ограниченные меры по повышению эффективности работы отрасли. Переход на новые формы оплаты труда врачей и медсестер первичного звена предполагалось осуществить не путем автоматического повышения их заработной платы, а путем внедрения системы материального стимулирования, увязывающей размеры оплаты с результатами их работы. Но все это осталось благими пожеланиями. Да и разработать в министерстве за короткий срок единую для всей страны с ее многообразием условий работы врачей первичного звена и состояния здоровья населения методику стимулирования врачей в зависимости от результатов их работы является трудно решаемой задачей. В итоге правительство приняло решение о том, что средства на повышение оплаты труда указанных категорий медицинских работников направляются в регионы в форме не межбюджетных трансфертов, а субвенций из Федерального фонда ОМС в территориальные фонды ОМС и затем выделяются учреждениям здравоохранения при условии заключения ими договоров с территориальным фондом ОМС о выполнении государственного задания по оказанию дополнительной медицинской помощи. Учреждения, в свою очередь, заключают соответствующие дополнительные соглашения к трудовым договорам с терапевтами,

участковыми врачами, врачами общей практики и работающими с ними медицинскими сестрами. В соглашения рекомендовано включить проведение диспансеризации, осуществление назначения и выписки лекарственных препаратов льготникам, проведение иммунизации прикрепленного населения и т.п. Таким образом, повышение заработной платы работников первичного звена увязывается с увеличением объемов выполняемой ими работы, но, вероятнее всего, определение этих объемов и контроль за их выполнением будут осуществляться формально.

Предусматривается изменение порядка финансирования федеральных медицинских организаций, оказывающих высокоспециализированную медицинскую помощь: переход от сметного финансирования содержания учреждений к их финансированию на основе государственных заданий. Это будет осуществляться с апреля 2006 г. Предполагается также разработать и внедрить систему листов ожидания пациентами возможности получения такой помощи, что повысит прозрачность и справедливость процедур направления больных из регионов в федеральные клиники для получения такой помощи.

К сожалению, это все институциональные нововведения, которые предусматривает проект. Между тем проблемы российского здравоохранения заключаются не только в недостатке ресурсов для повышения доступности и качества медицинской помощи. Ключевые его проблемы – это замещение государственного финансирования частным при формальном сохранении прежних гарантий, значительное неравенство в доступности медицинской помощи, низкая эффективность и отсутствие стимулов к ее росту. Решение этих проблем требует реформирования системы государственных гарантий оказания медицинской помощи, системы обязательного медицинского страхования, проведения реструктуризации системы медицинского обслуживания.

### Дискуссии вокруг реформ

Введение новой системы лекарственного обеспечения и принятый национальный проект не исчерпывают повестку необходимой реформы российского здравоохранения. Она была четко сформулирована в Президентском послании от 26 мая 2004 г.: детализация гарантий бесплатной помощи в виде стандартов медицинских услуг, реструктуризация сети бюджетных учреждений, включая изменение их статуса и переход от сметного принципа содержания медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи в соответствии с принципами обязательного страхования, создание стимулов для развития добровольного медицинского страхования. Для решения этих задач Минздравсоцразвития разработало проекты федеральных законов о государственных гарантиях медицинской помощи и об обязательном медицинском страховании и проект программы реструктуризации здравоохранения. Но они так и остались несогласованными с другими министерствами: с осени 2004 г. Минздравсоцразвития скон-

центрировалось на монетизации льгот и реформировании лекарственного обеспечения льготников.

Между тем обнародованные направления предполагаемой реформы здравоохранения вызвали жесткую критику со стороны части медицинского сообщества и средств массовой информации. Обсуждение реформы здравоохранения на заседании правительства было отложено до конца года. В Президентском послании от 24 апреля 2005 г. вновь была высказана 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.

11 октября в Пензе состоялось заседание президиума Государственного совета Российской Федерации, на котором обсуждались меры по повышению доступности и качества медицинской помощи. В подготовленном докладе рабочей группы Госсовета необходимость решения этих проблем была четко сформулирована, в частности, отмечена необходимость ускорения подготовки и рассмотрения Федеральных законов «О здравоохранении в Российской Федерации», «О государственных гарантиях медицинской помощи», «Об обязательном медицинском страховании», «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников», «Об автономных учреждениях». Президент в выступлении на этом заседании также предельно четко заявил, что время для отсрочек с принятием базовых законов в здравоохранении исчерпано полностью, правительство и Федеральное Собрание должны в кратчайший срок принять необходимые законы.

Наконец, 17 ноября на заседании правительства состоялось обсуждение концепции развития здравоохранения. Правительство одобрило основные направления развития здравоохранения на 2006–2010 гг., в числе которых названы:

- модернизация системы обязательного медицинского страхования;
- законодательное закрепление государственных гарантий оказания медицинской помощи населению;
- преобразование части медицинских учреждений в новые организационно-правовые формы (автономные учреждения);
- совершенствование системы оказания медицинской помощи;
- обеспечение доступа граждан к эффективным, безопасным и качественным лекарственным средствам, формирование комплексной программы лекарственного обеспечения отдельных, категорий граждан;
- улучшение состояния здоровья детей и женщин путем повышения доступности и качества медицинской помощи;
- привлечение дополнительных финансовых источников финансирования здравоохранения
- и др.

Впрочем, и президент, и правительство неоднократно заявляли о необходимости реформы в этой сфере, о принятии новых законов. Но реальных

изменений пока не происходит. Да и мало принять законы. Нужны систематические, последовательные, согласованные действия на всех уровнях власти и общества, направленные на преобразование системы здравоохранения. Маловероятно, что необходимые изменения начнутся в 2006 г.

Обсуждение концепции проведения реформ в здравоохранении интенсивно ведется в нашей стране вот уже девятый год – начиная с 1997 г., но единственным практическим изменением стало лишь введение новой системы лекарственного обеспечения льготников. Что же постоянно мешает реализации намерений, регулярно декларируемых в программных документах федеральных органов власти?

Прежде всего, необходимо констатировать, что в системе финансирования здравоохранения, как, впрочем, и других социальных отраслей (образования, ЖКХ), сформировались следующие институциональные ловушки:

- любой пересмотр существующих гарантий связан с высокими затратами бюджетных и политических ресурсов; монетизация льгот со всей очевидностью продемонстрировала, что без значительных затрат со стороны государства (плата за отмену прежних гарантий) изменить социальные гарантии невозможно;
- укоренившиеся неформальные практики получения и оплаты социальных услуг являются серьезным препятствием для разграничения ответственности государства и населения по обеспечению социальными услугами и повышения эффективности использования соответствующего государственного финансирования; эти практики эффективны для их субъектов: для тех, кто их предоставляет, и для многих из тех, кто их получает, ибо в случае легализации оплаты соответствующие услуги обошлись бы потребителям дороже; поэтому затраты, необходимые для ограничения этих практик, высоки;
- изменение сложившихся механизмов государственного финансирования требует больших затрат административных ресурсов, что также продемонстрировала кампания по монетизации льгот.

Итак, издержки проведения реформ в здравоохранении и других социальных отраслях очень высоки. И практически для всех субъектов внутри отрасли соотношение выгод и издержек при сохранении существующей ситуации лучше или, по крайней мере, не хуже, чем в случае ее изменения. Это является важнейшим фактором торможения реформ.

Препятствием служит и отсутствие в российском обществе достаточно широкого консенсуса в отношении целей и содержания необходимых преобразований. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что объектом ведущейся критики выступает не реальное, а мнимое содержание реформ (см. *табл. 52*). Это, по нашему мнению, отражает, во-первых, высокую степень недоверия к действиям государства, а, во-вторых, наличие глубокого конфликта в российском обществе – расхождения требований эффективности и справедливости, предъявляемых к реформам со стороны правительства, региональных властей, отраслевых сообществ, населения.

Таблица 52

**Реформы в здравоохранении: реальное и критикуемое содержание**

<b>Что предлагается:</b>	<b>Что критикуется:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Конкретизация государственных гарантий бесплатной медицинской помощи (стандарты)</li><li>• Реструктуризация сети</li><li>• Новые формы государственных организаций</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ликвидация бесплатной медицинской помощи</li><li>• Закрытие нужных людям учреждений</li><li>• Умысел приватизации</li></ul>

В декларируемых с 1997 г. направлениях необходимой реформы в здравоохранении приоритет постоянно отдавался требованиям эффективности. А в оценке этих намерений населением, отраслевыми сообществами, региональными бюрократиями – приоритет требованиям справедливости. В глазах населения прокламируемая реформа не восстанавливает справедливость в доступности бесплатных медицинских услуг, а реформаторы обходят молча-нием главные причины недостаточности средств для выполнения государст-венных гарантий: проведенные в 1990-е годы экономические реформы и кор-рупцию. Отраслевые сообщества считают, что реформа не решает вопроса несправедливо низкой оплаты их труда, и видят в реформе угрозу для сохра-нения неформальных практик получения справедливого вознаграждения за их труд. Региональные бюрократии не поддерживают реформу потому, что, с их точки зрения, эти реформы закрепляют несправедливое распределение денег и ответственности между регионами и центром. У каждого из перечис-ленных субъектов свои представления о справедливости, которые не совпа-дают и противоречат друг другу. Но важно, что эти представления расходятся с декларированными направлениями реформы, в которых приоритет отдает-ся требованиям эффективности функционирования отрасли и использования выделяемых здравоохранению государственных средств.

Следует также констатировать, что и в органах федеральной власти нет единой позиции по отношению к реформе здравоохранения. Ведомственные представления об эффективности расходятся. За последние 8 лет не удава-лось ни разу достичь стабильного консенсуса по содержанию предлагаемых преобразований в системе медицинского страхования между Минфином, Минэкономразвития, Минздравом и администрацией Президента.

Опыт проведенной монетизации льгот свидетельствует в пользу вывода о том, что пространство для возможного компромисса между этими много-векторными требованиями эффективности и справедливости слишком узко и его достижение чрезвычайно трудно. Это и является ключевым препятствием для реформирования здравоохранения.

Процессами, которые смогут содействовать консолидации интересов в отношении реформирования, будут продолжающийся рост неравенства в доступности медицинской помощи, выступающий фактором накопления про-тестного потенциала, и осознание неотвратимости национальной катастро-

фы без глубоких преобразований в системе охраны здоровья. Без ее качественного изменения не удастся переломить тенденции сокращения численности населения России.

### 3.6.2. Образование

Прошедший год отличался заметными активными действиями государства в области разработки и реализации как стратегических, так и текущих мероприятий в области поддержки и развития образовательной сферы.

Следует отметить, что в последние 2 года деятельность правительства по разработке стратегических документов в сфере образования, определяющих приоритеты и целевые установки государства в поддержке и управлении развитием образования как важнейшего ресурса формирования новой экономики, построенной на знаниях, заметно активизировалась. Так, в декабре 2004 г. Правительством РФ были одобрены *Приоритетные направления развития образования*. Они включают:

- развитие современной системы непрерывного профессионального образования (расширение дополнительной профессиональной подготовки, общественная аккредитация);
- повышение качества профессионального образования (категории вузов, уровня участия работодателей в изменении стандартов, реструктуризация начального и среднего профессионального образования);
- обеспечение инвестиционной привлекательности сферы образования (расширение организационно-правовых форм, общественные институты);
- повышение доступности качественного общего образования (предшкола, структура образовательных стандартов, ИУП в профильном обучении);
- переход на принципы подушевого финансирования и формирование эффективного рынка образовательных услуг.

Главным проектно-программным инструментом реализации основных направлений реформирования системы образования является Федеральная программа развития образования на 2006–2010 гг., вошедшая в перечень федеральных целевых программ, утвержденных правительством РФ 11 сентября 2005 г. Кроме того, для обеспечения реализации приведенных выше направлений был разработан, согласован и утвержден правительством комплекс мероприятий по развитию образовательной системы РФ на период до 2010 г. (Поручение Правительства РФ от 25 мая 2005 г. № АЖ-П44-2534).

Однако острота и нерешенность социально-экономических проблем, сложившихся в образовательной сфере, отсутствие ожидаемого эффекта от бюджетных средств, направляемых на реализацию предыдущих целевых программ, и необходимость достижения прорывных результатов по наиболее острым вопросам обусловили постановку на федеральном уровне идеи реализации одного из приоритетных национальных проектов в сфере образования, который, по мнению разработчиков, должен дать мощный импульс развитию всей системе российского образования.

Национальный проект в сфере образования

5 сентября 2005 г. президент России Владимир Путин выступил с инициативой реализации четырех национальных проектов, включая проект «Развитие образования». Как и другие национальные проекты, он рассчитан на 2 года (2006–2007 гг.). Проект направлен на государственную поддержку вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы, реализацию программы поддержки лучших учителей, информатизацию образования, поддержку талантливой молодежи, развитие системы профессиональной подготовки в армии, воспитание школьников и др. (табл. 53).

Таблица 53

**Компоненты приоритетного национального проекта  
«Развитие образования»**

№ п/п	Направление	Масштаб мероприятий (индикаторы)
1	Государственная поддержка вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы	30 вузов (около 2,5%) 6 тыс. школ (чуть менее 10%)
2	Ежегодные поощрения для лучших учителей страны	100 тыс. руб. для 10 тыс. лучших учителей страны
3	Поддержка активных пользователей информационных технологий обучения	20 тыс. школ (около 30%) и 100 вузов (менее 10%)
4	Создание новых университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, а также бизнес-школ для подготовки управленческих кадров	2 университета в ЮФО и СФО и 2 бизнес-школы в Московском регионе и г. Санкт-Петербурге
5	Поддержка талантливой молодежи	5000 грантов по 60 тыс. руб.
6	Развитие системы профессиональной подготовки в армии	Не менее 100 учебных центров образовательной и профессиональной подготовки
7	Поддержка учителей за классное руководство, в том числе учителей начальной школы	Дополнительное ежемесячное денежное вознаграждение 900 тыс. учителей

По *первому* направлению объем поддержки составит для общеобразовательной школы около 1 млн руб., а для вуза – от 500 млн до 1 млрд руб. Полученные средства могут использоваться на подготовку и привлечение кадров, обновление материально-технической базы, включая программное обеспечение, проведение ремонтных работ, разработку учебно-методических материалов. В качестве критериев отбора вузов предлагается использовать такие, как наличие стратегической программы, общественных органов управления (попечительских, наблюдательных советов), уровень внебюджетных ресурсов, качество подготовки специалистов по независимому рейтингу работодателей, переход на новые механизмы финансирования и новые организационно-правовые формы, участие в международных проектах.



По *второму* направлению на основе использования конкурсных процедур, разработанных с регионами, предусматриваются непосредственные ежегодные выплаты грантов для 10 тыс. лучших учителей в размере 100 тыс. руб.

По *третьему* направлению предусматриваются организация разработки федерального портала дистанционных программ обучения, поддержка активных пользователей информационных технологий через оснащение школ и вузов современным компьютерным оборудованием, обеспечение доступа к сети интернет 20 тыс. школ. Разработка интернет-портала, программ дистанционного обучения (100 программ) и закупка оборудования на общую сумму 0,2 млрд руб. обеспечат начало работы образовательного портала во 2-м полугодии 2007 г. Поддержка активных пользователей информационных технологий будет производиться по двум направлениям: на организацию компьютерных классов в 100 вузах и 2500 школах будет направлено 2,0 млрд руб., а на подключение к интернету 20 000 школ – 0,8 млрд руб.

По *четвертому* направлению на базе концентрации ресурсов действующих вузов и научных центров предстоит создать два новых национальных университета (численностью учащихся не менее 25–30 тыс. человек, из них 20% иностранных студентов) в Южном и Сибирском федеральных округах, а также открытие в Московской области и Санкт-Петербурге 2 бизнес-школ (до 1000 учащихся) с целью подготовки управленческих кадров для крупных инвестиционных проектов, развития предпринимательской активности и современных технологий управления. На все этапы работ по созданию новых вузов – от проектно-изыскательских работ до организации жилищной и социально-бытовой инфраструктуры для преподавателей и студентов на 2006–2008 гг. – предусмотрено выделить всего 9 млрд руб., в том числе для одного университета 3 млрд руб., для бизнес-школы – 1,5 млрд руб.

По *пятому* направлению для поддержки молодых изобретателей и ученых, талантливой и инициативной молодежи, имеющей выдающиеся достижения в учебе, предпринимательской и другой общественно значимой деятельности, будет выделено 5 тыс. индивидуальных грантов по 60 тыс. руб., предусматривается проведение конкурсов, летних выездных школ, выплата стипендий, грантов, разработка и ведение баз данных талантливой молодежи в возрасте от 12 до 20 лет. Также предусматривается организация общественного движения «Россия талантов».

По *шестому* направлению планируется для военнослужащих срочной службы создать условия для получения в специально создаваемых учебных центрах гражданских дипломов о начальном профессиональном образовании, а для контрактников (не менее 5000 человек) – условия для подготовки к поступлению в высшие учебные заведения. На создание одного учебного центра в армии предусматривается выделение около 5 млн руб. По мнению Минобрнауки РФ, данные мероприятия повысят привлекательность армейской службы, превратят армию в инструмент образовательной и профессио-

нальной подготовки, повысят доступность образования для отдельных слоев населения.

По *седьмому* направлению, учитывая особую важность воспитательной функции школы, предусматривается установить для 900 тыс. учителей, осуществляющих классное руководство, и учителей начальных классов ежемесячные дополнительные денежные вознаграждения.

Объем финансовых ресурсов, которые необходимо выделить в 2006 г. из средств федерального бюджета на реализацию национального проекта в сфере образования, составит 30,8 млрд руб.

По мнению разработчиков, системность изменений в сфере образования, порождаемых реализацией национального проекта, определяется предусмотренной им реализацией лучших образовательных практик, организацией площадок для стажировок, активным вовлечением в процедуры отбора организаций гражданского общества, потенциальных инициаторов изменений (не чиновников), усилением обратных связей в образовании через запуск систем анализа и мониторинга.

На первый взгляд национальный проект удачно дополняет упомянутые выше стратегические документы, поскольку предполагает не столько организационные преобразования, сколько прямой рост финансирования образования. Ведь основное препятствие для повышения качества последнего – низкая заработная плата педагогов, «благодаря» которой этот вид занятости явно непривлекателен для талантливой молодежи. Однако остается вопрос о сохранении предложенных дополнительных доплат учителям за временными рамками проекта, а также их учет при формировании новой системы оплаты труда в бюджетной сфере. Не ясно, станут ли эти меры элементами, органически встроенными в новую отраслевую систему оплаты труда бюджетников, при которой заработная плата учителя будет зависеть не от количества часов, проведенных в классе, а от качества его работы, в том числе и внеклассной, умения общаться с детьми.

Далее, выборочность поддержки и педагогов, и школ, и вузов вступает в явное противоречие с провозглашенной целью выравнивания *доступности* качественного образования. Если для педагогов конкурсность доплат – стимул к профессиональному росту, то для организаций образования одноразовость финансовой поддержки – фактор, закрепляющий их неравенство.

Непроработанность новой системы оплаты труда работников системы образования, которая бы способствовала повышению заинтересованности учителей, преподавателей в качественном труде, снижает ценность конкурсного поощрения лучших учителей. Такая система провоцирует коррупцию, а также резко лишает мотивации после получении премии. Вероятность второй награды низка, а регулярная зарплата не обеспечивает нормальный уровень жизни. Опросы учителей показывают, что регулярную прибавку (за выслугу лет и т.п.) они предпочитают большой, но разовой выплате.

Существуют риски, связанные с повышением статуса преподавателей, поскольку нехватка преподавателей различных специальностей не может

быть решена за такой период, как 3 года (даже в таких городах, как Москва). Нехватка преподавателей сопровождается зачастую их низким уровнем знаний, в том числе неумением работать с новыми носителями информации, такими, как интернет.

Из числа конкретных мероприятий проекта наибольшие сомнения вызывают два: 1) создание новых университетов и бизнес-школ (ведь квалифицированных кадров преподавателей в системе из-за проводимой ранее политики осталось немного) и 2) введение начального профессионального обучения в армии, особенно в связи с объявленным переходом в недалеком будущем на одногодичную обязательную военную службу («стандартное» начальное профессиональное образование, как известно, ведется минимум по трехлетним программам).

Следует отметить, что успех реализации задачи улучшения финансирования образования во многом будет определяться тем, насколько удастся привлечь к ее решению работодателей, представителей крупного и малого бизнеса. Новый президент Российского союза промышленников и предпринимателей А. Шохин в выступлении на расширенной коллегии Минобрнауки РФ заявил о том, что бизнес-сообщество готово активно включаться в процесс, однако для этого правительство должно создать привлекательные для бизнеса условия, например, в виде налоговых льгот. Иными словами, активное участие делового сообщества в реализации национального проекта и модернизации образования в целом будет существенным для образования лишь в том случае, если удастся перейти от спонсорства в образовании к партнерству с ним (например, в рамках введения новых организационно-правовых форм учебных заведений, предоставления банками образовательных кредитов по льготным ставкам при компенсации государством соответствующих льгот). Между тем эти вопросы остаются за рамками национального проекта.

Для контроля за осуществлением национальных проектов создано около 15 различных структур, задача которых – контроль финансовых потоков в рамках национальных проектов, и серьезным вопросом становится эффективность такого контроля, который бы не мешал работе над проектами. В декабре 2005 г. при министре образования и науки РФ создан Совет по образованию, призванный обеспечить координацию реформ в сфере образования и прежде всего национального проекта. Состав Совета формировался по территориальному принципу, в него вошли по одному управленцу от каждого федерального округа, а также главы ряда региональных органов управления образованием.

#### Изменения в системе оплаты труда работников системы общего образования

Министерство образования и науки РФ активно отстаивает идею перехода к отраслевой системе оплаты труда. Очевидно, что единая для всей страны система невозможна как по правовым, так и по практическим сообра-

жениям. Специалисты департамента экономики и финансов Минобрнауки России разработали общую концепцию, предоставив регионам право на формирование самостоятельных региональных отраслевых систем оплаты труда.

Концепция министерства дифференцирует оплату труда в зависимости от уровня образования, стажа и должности педагогов. Так, максимальный коэффициент (1,5) установлен для работников, имеющих высшее профессиональное образование, минимальный (1,0) – для имеющих среднее полное общее образование (техперсонал). В зависимости от этого фактора устанавливается и базовый размер ставки (оклада) – соответственно 3975 и 2650 руб. – как высшая и низшая планки. По министерской схеме учителя подразделяются на 5 групп с учетом стажа, для каждой из которых назначаются межстажевые коэффициенты в диапазоне от 1 до 1,2.

Самый высокий показатель установлен для молодых специалистов со стажем от 2 до 5 лет, на втором месте – педагоги, имеющие стаж от 5 до 10 лет (1,17), на третьем – педагоги со стажем от 10 до 15 лет (1,15), за ними следуют обладатели самого большого стажа (1,14), замыкает цепочку категория начинающих педагогов со стажем до 2 лет.

Позиция министерства состоит в том, что предпочтение отдается молодым учителям, а не людям пенсионного и предпенсионного возраста, хотя дифференциация в оплате в конечном итоге несущественна. Кроме того, необходимо учитывать и тот факт, что чем больше стаж учителя, тем, как правило, выше его квалификационная категория, и доплаты за нее компенсируют скромную величину межстажевых коэффициентов.

Не столь велика (20%) и дифференциация в оплате труда работников образования 1-й и 2-й групп в зависимости от должности. Так, к 1-й группе относятся учителя, мастера производственного обучения, логопеды, дефектологи, воспитатели. На ступеньку ниже находятся психологи, социальные педагоги, инструкторы по физической культуре, педагоги дополнительного образования. В соответствии с этой иерархией максимальную зарплату – 8780 руб. – получит представитель 1-й должностной группы со стажем от 15 лет и более, имеющий высшее образование, минимальную – 3445 руб. – представитель 2-й группы, имеющий среднее профессиональное образование и стаж до 2 лет.

При оплате труда руководителей образовательных учреждений принимаются во внимание численность учащихся, уровень технической оснащенности, наличие структурных подразделений и другие объемные показатели. С учетом этих факторов должностные оклады начальников, директоров колеблются в пределах от 7900 до 14 150 руб. Кроме того, экономисты департамента экономики и финансов Минобрнауки России предлагают систему повышающих коэффициентов – от 1,15 до 1,5 – для педагогических и руководящих работников в зависимости от типа образовательного учреждения. В этой иерархии приоритет отдан учителям русского языка, работающим в образовательных учреждениях с нерусским языком обучения, расположенных в сель-

ской местности и поселках городского типа. Особое место в министерской концепции отводится надтарифному фонду, который должен составлять не менее 40% общего фонда оплаты труда (в настоящее время этот показатель не превышает 20%).

Таким образом, если по ныне действующей ЕТС среднесхемная ставка заработной платы учителя составляет 2296,8 руб., руководителя образовательного учреждения – 2666,4 руб., то по отраслевой системе эти цифры должны составить соответственно 5860 и 10 730 руб., для чего потребуется дополнительно 172,6 млрд руб.

Примером региональной системы оплаты труда учителей может служить схема, уже используемая в Тюменской области. С 1 января 2005 г. учителей в Тюменской области разделили на 4 группы в зависимости от сложности преподаваемых предметов. В первую группу вошли учителя русского и иностранных языков, литературы, математики, 1-го класса начальной школы. Во второй – учителя истории, обществознания, географии, физики, химии, 2–4-х классов начальной школы. В третью группу – преподаватели права, экономики, технологии. В четвертую группу – учителя астрономии, физвоспитания, ИЗО, музыки, черчения, ОБЖ. В области установлена базовая зарплатная ставка. Ее получают учителя из четвертой группы. Для других – повышающий коэффициент: для третьей группы – 1,05, для второй – 1,1, для первой – 1,15. Оплата труда директоров школ определяется тоже с учетом сложности их работы. Например, чем больше учеников в школе, тем выше заработок директора. Кроме того, для работников образования действуют доплаты за государственные награды (включая почетные звания) СССР и Российской Федерации, за ученые степени (для кандидата наук – 3000 руб., для доктора – 3600 руб.). Установлены и повышающие коэффициенты за квалификационные категории, заведование кабинетом, классное руководство.

#### Итоги эксперимента по проведению ЕГЭ в 2005 г.

Эксперимент по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ) проходит в рамках реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. в соответствии с постановлениями Правительства РФ (от 16 февраля 2001 г. № 119 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена», от 5 апреля 2002 г. № 222 «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена», от 29 ноября 2003 г. № 725 «О продлении на 2004 год срока проведения эксперимента по введению единого государственного экзамена», от 2 марта 2005 г. № 108 «О проведении в 2005 г. единого государственного экзамена»).

Данные, характеризующие масштабы и объем эксперимента по использованию ЕГЭ в течение последних 5 лет, представлены в *табл. 54*.

Таблица 54

**Показатели эксперимента по проведению единого  
государственного экзамена**

Год	Количество						
	субъектов РФ – участников эксперимента	предметов, по которым проводится ЕГЭ	выпускников, сдававших ЕГЭ	чел./экз.	вузов и филиалов, участвующих в эксперименте	ссузов, участвующих в эксперименте	министерств и ведомств
2001	5	8	30 000	48 524	16	–	3
2002	16	9	298 921	435 146	123	79	10
2003	47	12	654 115	1 226 734	464	928	20
2004	64	13	820 338	1 746 447	946	1525	29
2005	78	13	853 495	1 893 544	1 543	1 765	15 <sup>50</sup>
2006 (план)	80	13	1 000 000	2 000 000	2 000	2 000	

В 2005 г. в ЕГЭ из 78 субъектов Российской Федерации впервые участвовали 14. Почти все «старые» регионы расширили свое участие в эксперименте: 32 региона (41%) проводили ЕГЭ практически по всем основным общеобразовательным предметам, 35 регионов (44,9%) – по 3–7 предметам и 11 регионов (14,1%) – по 1–2 предметам.

На этапе государственной (итоговой) аттестации ЕГЭ проводился по 12 общеобразовательным предметам: математика, физика, химия, биология, география, история России, обществознание, литература, русский, английский, немецкий и французский языки. На этапе вступительных испытаний в вузы/ссузы ЕГЭ проводился по 13 общеобразовательным предметам (добавился предмет информатика).

В 63 субъектах Российской Федерации в вузах/ссузах проводились вступительные испытания в форме и по материалам ЕГЭ на 100% направлений подготовки (специальностей), а в 14 регионах, впервые участвующих в эксперименте по введению ЕГЭ, вступительные испытания в форме ЕГЭ проводились на 50% направлений подготовки (специальностей).

В соответствии с установленными целями в ходе эксперимента в 2005 г. была организована работа по следующим направлениям:

- совершенствование нормативных правовых актов и инструктивных документов;
- продолжение апробации нескольких технологических моделей организации и проведения ЕГЭ: бланочная (основная) – в 69 субъектах Российской Федерации, автоматизированная информационная система «Экзамен» – в 9, компьютеризированная – в 5;

<sup>50</sup> С учетом уменьшения количества министерств и ведомств правительства РФ в ходе проводимой административной реформы.

- начало апробации технологии организации и проведения ЕГЭ в труднодоступных и отдаленных местностях Российской Федерации: районы Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Магаданской, Томской и Читинской областей, а также Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- разработка 465 оригинальных вариантов контрольных измерительных материалов по 13 общеобразовательным предметам;
- развитие информационной инфраструктуры из федеральных и 77 региональных центров обработки информации, в том числе вузам и ссузам предоставлена возможность проверять свидетельства о результатах ЕГЭ в Федеральной базе свидетельств;
- продолжение апробации автоматизированной системы информационного обеспечения единого конкурсного приема в вузы/ссузы;
- подготовка на федеральном и региональном уровнях специалистов, обеспечивающих проведение ЕГЭ (организаторы, операторы, системные администраторы, члены предметных комиссий и др.);
- расширение практики привлечения общественных наблюдателей по контролю за соблюдением установленного порядка проведения ЕГЭ;
- взаимодействие со 1543 вузами и 1765 ссузами по обеспечению их участия в эксперименте (по разработке правил приема, по организации приема и зачисления по результатам ЕГЭ, работе с федеральной базой свидетельств о результатах ЕГЭ, мониторинга обучения и др.).

В рамках организации ЕГЭ органами управления образованием субъектов Российской Федерации проведена большая работа с советами ректоров вузов и директоров ссузов, что значительно повысило участие профессиональных образовательных учреждений в эксперименте. В свою очередь, за счет увеличения количества вузов/ссузов выросла мотивация потенциальных абитуриентов проходить государственную (итоговую) аттестацию в форме и по материалам ЕГЭ. В результате этого и целенаправленной работы по повышению квалификации учителей произошло уменьшение неудовлетворительных отметок по всем предметам – в среднем с 12,6% в 2004 г. до 10,6% в настоящем году. Отличных отметок в среднем возросло с 12,4% в предыдущем году до 14,2% в 2005 г., что привело к увеличению среднего балла по каждому предмету в среднем на 1% по сравнению с 2004 г.

С учетом результатов ЕГЭ 2005 г. было зачислено около 505 тыс. абитуриентов в 1543 вуза и филиала, что в 2,2 раза больше, чем в предшествующем году. При этом в 697 вузах и филиалах, расположенных на территории 35 субъектов Российской Федерации, прием осуществлялся в основном по результатам ЕГЭ.

В целом в масштабах всей страны, по данным ВЦИОМа (на июнь 2005 г.), 40% опрошенных граждан к отмене вступительных испытаний в вузы/ссузы и поступлению в данные образовательные учреждения по результатам ЕГЭ относятся положительно, около 26% – отрицательно. При этом необходимо отметить, что целиком положительные и резко отрицательные оценки ЕГЭ со-

кратились, что свидетельствует об уменьшении поляризации мнений по поводу ЕГЭ.

В рамках мониторинга ЕГЭ в 45 регионах был проведен опрос руководящих работников сферы образования (814 человек) и методистов (696 человек). Результаты опроса показали, что по мере увеличения длительности участия в эксперименте растет доля руководящих работников образования, которые используют результаты ЕГЭ в управлении качеством образования и считают возможным использовать их при аттестации школ и педагогических кадров. Необходимо подчеркнуть, что «прямое» использование результатов ЕГЭ при аттестации общеобразовательных учреждений и учителей является некорректным и может привести к негативным последствиям.

Вместе с тем в ходе организации и проведения ЕГЭ в текущем году были выявлены следующие недостатки:

- в некоторых заданиях контрольных измерительных материалов (далее – КИМ) допущены ошибки и неточности; суммарное количество замечаний к КИМ, поступивших в Федеральный институт педагогических измерений Рособнадзора, составило 37, что в 2 раза меньше, чем в 2004 г.; из них 20 – не принято членами Федеральной предметной комиссии, 7 – не повлекли изменений в оценке выпускников, по 10 замечаниям (по математике, русскому языку и физике) была произведена корректировка итогового балла у 1,4% общего числа сдавших ЕГЭ по данным предметам. В настоящее время разрабатываются модели проведения экспертизы КИМ с привлечением региональных высококвалифицированных специалистов;
- установлены отдельные случаи умышленного нарушения процедуры проведения эксперимента участниками ЕГЭ (использование шпаргалок, мобильных телефонов);
- задержка выдачи свидетельств о результатах ЕГЭ на местах;
- в отдельных вузах/ссузах выявлено несоответствие правил приема нормативным правовым актам федерального уровня, в том числе:
  - необоснованное введение дополнительных вступительных испытаний для лиц, поступающих в вузы по результатам ЕГЭ;
  - не все вузы придерживаются в полном объеме установленного перечня общеобразовательных предметов при разработке правил приема на направления подготовки (специальности), прием на которые осуществляется по результатам ЕГЭ;
  - при подаче абитуриентами документов на участие в конкурсе некоторые приемные комиссии вузов требуют обязательного представления подлинников документов об образовании, а также о результатах сдачи ЕГЭ;
  - в качестве вступительных испытаний засчитываются результаты выпускных экзаменов подготовительных отделений (не финансируемых из средств федерального бюджета), вузовских олимпиад и вступительных испытаний, проведенных досрочно.

При обсуждении итогов эксперимента по введению ЕГЭ в 2005 г. многие регионы и советы ректоров ставят вопрос о необходимости организации и



проведения ЕГЭ в «одну волну». С одной стороны, это позволит сэкономить определенную часть финансовых и людских ресурсов; с другой – имеются группы абитуриентов, которые по объективным причинам не попадают на ЕГЭ в июне (демобилизованные срочной службы из рядов Вооруженных сил России, иностранные граждане, главным образом из стран СНГ, дети граждан Российской Федерации, проживающие за пределами страны, и др.). При принятии решения об организации и проведения ЕГЭ в «одну волну» указанные риски можно минимизировать за счет определенных организационно-технологических мероприятий (например, организации резервных дней в июле). Следует отметить, что доля выпускников прошлых лет, а также образовательных учреждений начального, среднего профессионального образования, принимающих участие в «школьной» волне, с каждым годом увеличивается. В 2006–2007 гг. целесообразно отработать нормативные правовые модели модернизации технологического обеспечения ЕГЭ в «одну волну», а с 2008 г. полностью осуществить переход на организацию и проведение ЕГЭ в «одну волну».

#### Передача учреждений среднего и начального профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации

В соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ предоставление среднего и начального профессионального образования с 1 января 2005 г. отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Всего такого вида образовательных учреждений в стране насчитывается 6439. В ведение субъектов РФ по итогам I квартала 2005 г. передано 2536 учреждений начального и среднего профессионального образования, в том числе 191 учреждение среднего профессионального образования. На федеральном уровне осталось 251 учреждение начального профессионального образования (НПО), 1011 учреждений среднего профессионального образования (СПО).

До настоящего времени учреждения системы начального и среднего профессионального образования, будучи по сути региональными, управлялись и содержались федеральным центром (через органы управления образованием субъектов РФ). Поэтому цель передачи – приближение образовательных учреждений, которые обеспечивают локальные потребности региональных рынков труда, к непосредственным потребителям – предприятиям, организациям, учреждениям.

Согласно замыслу, передача образовательных учреждений в ведение субъектов Российской Федерации должна привести к развитию региональных систем НПО и СПО и их оптимизации, предполагающей реструктуризацию, интеграцию образовательных учреждений, которая необходима в условиях надвигающейся тяжелой демографической ситуации, характеризующейся резким снижением количества выпускников 9-х и 11-х классов общеобразовательных школ. Кроме того, необходимо повысить

эффективность использования имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений начального и среднего профессионального образования.

В ведение субъектов Российской Федерации переданы финансирование (из федерального бюджета), здания и сооружения, находившиеся в государственной федеральной собственности. Одновременно в соответствии с распоряжением правительства РФ от 24 января 2004 г. № 64-р утвержден Перечень федеральных государственных учреждений образования, подлежащих передаче в 2005 г. в ведение Рособразования из ведения других федеральных органов исполнительной власти (531 учреждение СПО и 1 учреждение НПО).

Федеральные государственные учреждения образования, подведомственные отраслевым министерствам (ведомствам), в количестве 129, планируется также передать в ведение субъектов Российской Федерации. Общее количество передаваемых федеральными ведомствами учреждений НПО и СПО представлено в *табл. 55*.

*Таблица 55*

**Количество федеральных образовательных учреждений,  
передаваемых в собственность субъектов РФ**

<b>Министерство (ведомство)</b>	<b>Количество передаваемых образовательных учреждений</b>
Рособразование	2536 НПО и 191 СПО
Росэнерго	10 СПО
Росспорт	3 СПО
Россельхоз	57 СПО
Минздравсоцразвития России	2 СПО
Минэкономразвития России	8 СПО
Росстрой	23 СПО
МПР России	3 НПО
Всего	2833 образовательных учреждения, в том числе 2539 НПО и 294 СПО

*Источник:* Данные Министерства образования и науки РФ.

Следует отметить, что передача образовательных учреждений в ведение регионов осуществляется уже не первый год. По инициативе ряда субъектов Российской Федерации, с 1993 года началась передача в их ведение НПО, в 1997 г. 4 субъекта РФ – Санкт-Петербург, Нижегородская, Новгородская, Самарская области – по своей инициативе взяли на региональный баланс ПТУ. За прошедший период в этих регионах на треть обновился перечень специальностей, созданы советы по кадровой политике, значительно снизился процент безработных с начальным профессиональным образованием, директора ПТУ получили второе высшее образование в области социального менеджмента.

Наиболее эффективное, на наш взгляд, решение поставленных задач возможно путем разработки региональных программ обеспечения функционирования профессиональных училищ и лицеев, техникумов и колледжей. Та-

кие программы уже разработаны и эффективно реализуются в Самарской, Ярославской областях, г. Москве. В свою очередь, региональные программы должны дополняться и детализироваться программами развития конкретного образовательного учреждения.

Во многих регионах отмечаются положительные тенденции, связанные с функционированием образовательных учреждений, переданных в ведение регионов. Так, в Мурманской области объемы финансирования учреждений начального профессионального образования из средств областного бюджета увеличены на 27% по сравнению с финансированием из средств федерального бюджета. Заработная плата педагогическим работникам увеличена на 20%. С 1 апреля 2005 г. предполагается увеличение стипендии обучающимся на 100 руб. В Ярославской области финансирование профессиональных училищ и лицеев возросло на 25% по сравнению с финансированием из федерального бюджета. Обучающимся образовательных учреждений сохранена стипендия в размере 140 руб., сиротам предоставлен бесплатный проезд на транспорте, увеличены расходы на питание до 15 руб. в день на 1 учащегося (в среднем по России – 9 руб.). Во II квартале 2005 г. планируется повышение заработной платы педагогических работников на 20%.

В соответствии с распоряжением правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 1565-р органами управления образованием субъектов Российской Федерации совместно с территориальными органами Росимущества, региональными комитетами по управлению государственным имуществом и руководителями передаваемых образовательных учреждений завершается, а в ряде регионов уже завершена работа по оформлению безвозмездной передачи федерального имущества (включая земельные участки, находящиеся в постоянном бессрочном пользовании) в государственную собственность субъектов Российской Федерации и исключению его из реестра федерального имущества.

В то же время в некоторых регионах процессы приема образовательных учреждений в свое ведение и открытие финансирования были сопряжены с рядом определенных трудностей, связанных прежде всего с отсутствием необходимых ресурсов в региональных бюджетах.

В связи с принятием Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ значительно расширены права субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не только по определению уровня оплаты труда работников бюджетных учреждений, но и по установлению условий оплаты труда. Регионы и территории получили возможность самостоятельно выбирать системы оплаты труда в подведомственных им учреждениях и устанавливать порядок их применения.

В целом передача учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение региона позволяет обеспечить:

- развитие социального партнерства и установление тесных связей образовательных учреждений с работодателями в части определения объемов и структуры подготовки, а также подготовки, переподготовки и повышения

квалификации рабочих кадров из числа как молодежи, впервые получающей профессиональное образование, так и взрослого и незанятого населения;

- повышение качества обучения путем перехода образовательных учреждений от многопрофильной к монопрофильной подготовке по прямым договорам с предприятиями, а также оперативное управление образовательными учреждениями при сокращении сроков прохождения бюджетных средств;
- совершенствование нормативно-правового, а также методического сопровождения функционирования образовательных учреждений на региональном уровне.

### **3.7. Внешнеэкономическая деятельность**

#### *3.7.1. Внешнеторговый оборот*

Согласно прогнозам Всемирной торговой организации (ВТО)<sup>51</sup>, темпы роста объемов мировой торговли в 2005 г. значительно снизятся по сравнению с 2004 г. Замедление темпов торговли в 2005 г. составило почти 30%. Ожидается, что мировой экспорт товаров вырастет всего на 6,5%, в то время как в 2004 г. он вырос на рекордные 9%. В 2003 г. рост экспорта составил лишь 5%.

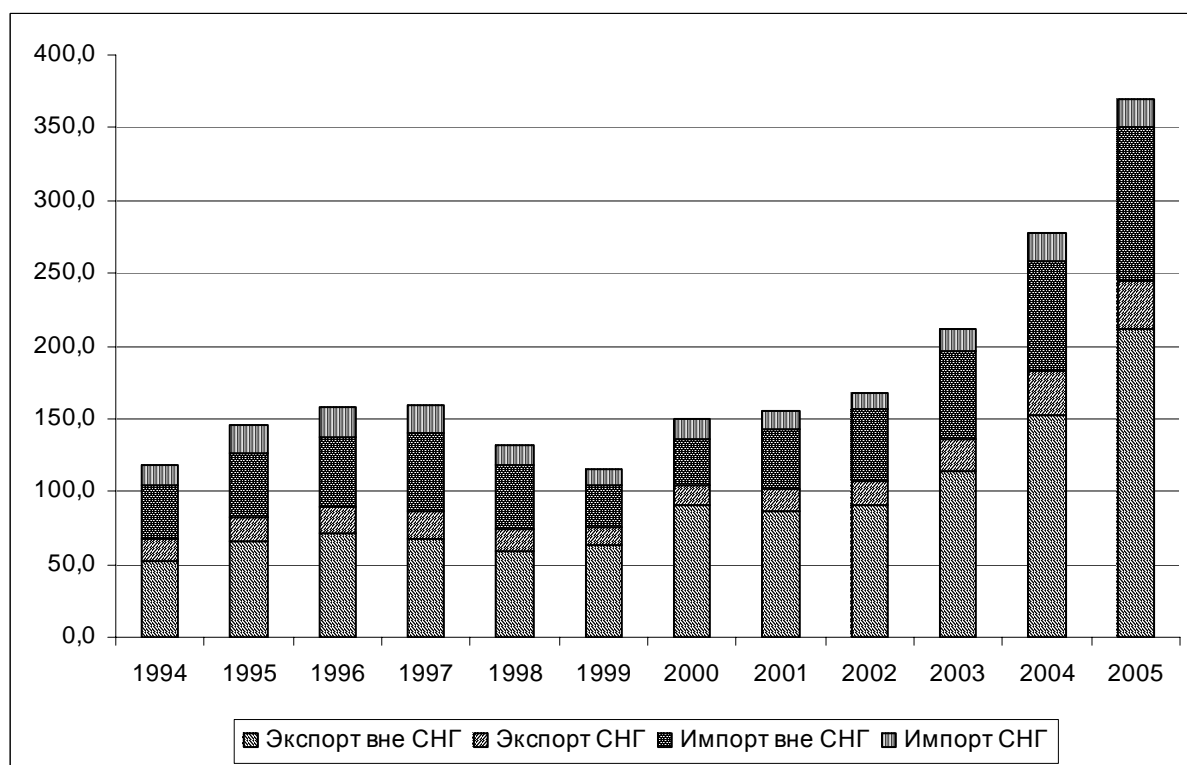
Хотя во II квартале 2005 г. наблюдался рост торговли в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития, первая половина года ознаменовалась снижением темпов роста объемов торговли – особенно заметно это сказалось на азиатском рынке и на объеме импорта США.

При этом реальные цены на нефть достигли самой большой величины за последние 20 лет, что негативно отразилось на потребительской и деловой активности в странах – потребителях нефти. Ожидается, что увеличение цен на энергоносители еще скажется на расходах потребителей и предпринимателей.

В то же время показатели, характеризующие российскую внешнюю торговлю, в 2005 г. уверенно росли и достигли рекордных за последние 15 лет значений. Российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, в 2005 г. составил 370,4 млрд долл., значительно превысив годовые показатели прошлых лет.

---

<sup>51</sup> <http://www.wto.org> WTO news, 27 October 2005.



Источник: Центральный Банк РФ.

Рис. 65. Российский внешнеторговый оборот (млрд долл.)

По сравнению с 2004 г. оборот российской внешней торговли увеличился на 33,2%. При этом более быстрыми темпами рос товарооборот со странами, не входящими в СНГ. В 2005 г. он достиг 314,98 млрд долл., что выше аналогичного показателя 2004 г. на 36,7%. Российский товарооборот со странами СНГ увеличился на 10,6% и составил 55,4 млрд долл.

Доходы от внешнеэкономической деятельности в 2005 г. составили, по предварительной информации, 7,8% ВВП, что превысило прошлогодний показатель на 2,5% ВВП. Наибольший вклад внес рост экспортных пошлин, в первую очередь на нефть. Главным значимым фактором, как уже было сказано выше, стал рост цен на энергоносители и, следовательно, увеличение базовых цен для исчисления пошлин. Другой причиной стал пересмотр с августа 2004 г. порядка определения экспортных пошлин на нефть. В частности, при рыночной цене в интервале от 20 до 25 долл. за баррель ставка пошлины была увеличена с 35% до 45% прироста расчетной цены над уровнем 20 долл., а при цене выше 25 долл. за баррель – с 40 до 65%.

В 2005 г. положительное внешнеторговое сальдо составило 120,2 млрд долл., что значительно выше, чем в 2004 г. (85,8 млрд долл.). Это обусловлено главным образом фактором ценовой конъюнктуры.

### *3.7.2. Конъюнктура мирового рынка*

Увеличение стоимостных объемов российской внешней торговли в 2005 г. обусловлено существенным ростом экспортных поставок за счет благоприятной конъюнктуры на мировом рынке, в основном на рынке энергоносителей, и заметным ростом импорта в связи с повышением внутреннего спроса.

В 2005 г. положение на мировых товарных рынках для российских экспортеров было значительно лучше, чем в 2004 г. По оценке Банка России, мировые цены с учетом структуры российского экспорта по совокупности товаров, включающей около 70% его стоимости, возросли на 34,9%. Средняя цена на нефть сорта «Юралс» в 2005 г. составила 50,4 долл. за баррель и была на 45,6% выше, чем в 2004 г. Цены на природный газ в Европе возросли на 48%, мазут подорожал на 52,3%, дизельное топливо – на 42,7%, бензин – на 26,3%. В среднем за указанный период энергоресурсы подорожали на 43,9%, неэнергетические товары – на 10%, в том числе черные металлы – на 14%, цветные металлы – на 10,6%.

Динамику цен на рынке цветных металлов обычно определяет соотношение производства и спроса со стороны промышленности. В 2005 г. основная причина взрывного роста цен предыдущих лет осталась в силе: Китай продолжал наращивать спрос на цветные металлы. Вместе с тем экономика развитых стран также увеличивала спрос на этом рынке. И даже разрушительные ураганы в США сказались положительно: предполагается, что на восстановление после разрушений будет потрачено большое количество металла.

В такой ситуации некоторые цветные металлы в 2005 г. продемонстрировали беспрецедентную динамику роста. Так, котировки меди за год выросли на 33%, цены достигли исторического максимума – 4600 долл. за тонну. Причем первая половина года прошла достаточно спокойно: предполагалось, что после скачка цен в начале лета, когда медь подорожала до 3700 долл./т, последует изменение тенденции в связи с увеличением производства меди.

Все лето запасы металла действительно росли. Однако с началом осени спрос на металл резко вырос. Вырос он за счет закупок Китая и из-за уже упомянутых ураганов. Тут обнаружилось, что меди не только производится недостаточно, но и запасы ее чрезвычайно малы. Например, на London Metal Exchange (LME), крупнейшей площадке по торговле медью, запасы составляли около 60 тыс. т – такое количество меди мировая промышленность потребляет менее чем за три дня. В результате цены на медь продолжили расти.

На рынке алюминия также наблюдался значительный рост. К концу 2005 г. цены поднялись до 2270 долл. за тонну алюминия, что на 20% выше уровня начала года. Запасы алюминия на LME довольно велики – 500 тыс. т, но за год они снизились на 180 тыс. т. На этом рынке основное внимание также было приковано к Китаю. В этой стране пытаются увеличить производство алюминия. Но в начале года это производство было убыточно, к тому же до-

рожало сырье – бокситы и глинозем, а из-за дефицита электроэнергии были закрыты десять небольших заводов.

На рынке никеля цены за год выросли на 6,8%. При этом в начале года цены росли, отражая увеличение спроса со стороны Китая. Однако оказалось, что на самом деле спрос не так высок, а цены завышены. Сказывается и факт строительства заводов по производству никеля в Канаде. Ожидается, что в ближайшие годы предложение никеля превысит спрос.

*Таблица 56*

### Среднегодовые мировые цены

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Нефть (Brent), долл./баррель	21,33	17,4	14,1	15,9	28,19	24,843	25,022	28,83	37,4	52,85
Натуральный газ, долл./1 млн БТЕ	-	1,9642	2,5469	2,1876	4,3442	3,9764	3,3857	5,461	5,993	8,870
Бензин, долл./галлон	0,71	0,615	0,511	0,529	0,887	0,7922	0,755	0,891	1,197	1,508
Медь, долл./т	2574,9	2369,7	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9	1785,6	2808,2	3605,7
Алюминий, долл./т	1590,2	1554,0	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7	1424,7	1693,2	1871,0
Никель, долл./т	8053,9	7312,4	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1	9580,8	13756,8	14692,3

*Источник:* рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Международной нефтяной биржи (Лондон).

### 3.7.3. Экспорт

Чрезвычайно благоприятная конъюнктура мирового рынка оказала позитивное влияние на развитие российского экспорта, который в 2005 г. значительно превысил все годовые значения прошлых лет. В 2005 г. стоимостной объем российского экспорта составил 245,3 млрд долл., что по сравнению с соответствующим периодом прошлого года выше на 33,9%. При этом рост происходил в основном за счет увеличения экспортных поставок в страны, не входящие в СНГ (увеличение на 38%). В страны СНГ было вывезено товаров на сумму 33,9 млрд долл., что превысило аналогичный показатель 2004 г. на 12,1%.

*Таблица 57*

### Динамика российского экспорта

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Экспорт, млрд долл.	89,7	86,9	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2	245,3
В том числе:										
Дальнее зарубежье	71,1	67,8	58,7	63,6	90,8	86,6	91,0	113,9	152,9	211,6
Темпы роста, % к предыдущему году										
Индекс физического объема	100,1	101,8	99,7	109,4	110,2	104,2	115,0	109,5	110,7	104,7
Индекс цен	108,6	98,1	84,2	92,1	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9

*Источник:* ЦБ РФ, МЭРТ.

При очень высоком индексе цен в 2005 г. отмечают значительно более сдержанные темпы роста экспорта в физическом выражении. Если в 2004 г. российский экспорт в физическом выражении вырос на 10,7%, то в 2005 г. –

всего на 4,7%. Это обусловлено прежде всего снижением физических объемов экспорта нефти.

Россия в 2005 г. экспортировала 233,1 млн т нефти, что на 2,7% меньше, чем в 2004 г. Между тем доходы от экспорта нефти за 2005 г. увеличились на 43,98% и составили 79,2 млрд долларов. В том числе в дальнее зарубежье экспортировано 214,4 млн т нефти на сумму 73,8 млрд долл., в страны СНГ – 18,7 млн т на сумму 5,4 млрд долл. Физический объем экспорта нефти сырой в страны дальнего зарубежья снизился на 1,4% по сравнению с 2004 г.

Однако по газу, нефтепродуктам, металлам в 2005 г. сохранилась позитивная тенденция в динамике физических объемов экспорта. Поставки природного газа по сравнению с предыдущим годом увеличились на 3,6%, нефтепродуктов – на 18,7%, в том числе бензина на 49,0%, дизельного топлива – на 12,9%, мазута – на 18,8%. Доходы России от экспорта газа в 2005 г. увеличились на 45,4% по сравнению с предыдущим годом – до 30,4 млрд долл. Доходы от экспорта нефтепродуктов из РФ увеличились в 1,8 раза по сравнению с 2004 г. – до 33,7 млрд долл.

Удельный вес топливно-энергетических товаров в 2005 г. составил 66,8% от всего объема экспорта в эти страны (в 2004 г. – 59,9%). Темп роста стоимостного объема этой группы составил 153,1%, что обусловлено высокими мировыми ценами на минеральное сырье и топливо (в первую очередь на нефть).

Металлы и изделия из них по-прежнему являются второй по значению товарной группой в российском экспорте. Доля данной товарной группы составила 14,5%, снизившись на 3,1 процентных пункта относительно 2004 г., а стоимостной объем экспорта увеличился на 13,2%.

Экспорт продукции цветной металлургии вырос на 20,2% по сравнению с 2004 г. – до 14,3 млрд долл. В том числе экспорт в страны дальнего зарубежья составил 13,6 млрд долл., что на 20,4% больше, чем в предыдущем году, в страны СНГ – 0,7 млрд долл. (рост на 16,7%). На поставки алюминия, меди и никеля пришлось 80% в общем объеме экспорта продукции цветной металлургии.

В 2005 г. по сравнению с 2004 г. экспортные поставки никеля из России выросли на 6%, алюминия и сплавов из него – на 9,6%, алюминиевых изделий – на 1,3%. Структура экспортных поставок продукции медной промышленности в 2005 г. изменилась в сторону увеличения экспорта готовых изделий из меди. Если экспорт рафинированной меди снизился на 8%, то экспорт изделий из нее, напротив, вырос на 4,7%.

Стоимостной объем экспорта продукции химической промышленности в 2005 г. вырос на 25,3%, древесины и целлюлозно-бумажных изделий – на 18,0%. Удельный вес этих групп в общем объеме экспорта в страны дальнего зарубежья незначительно снизился относительно 2004 г. и составил 5,5% и 3,4% соответственно. Физические объемы поставок калийных минеральных удобрений выросли на 15,9%, азотных минеральных удобрений – на 10,9%, аммиака – на 4,1%, каучука – на 3,6%, леса круглого – на 15,5%, пиломате-



риалов – на 14,8%, целлюлозы – на 5,1%, фанеры – на 3,7%, бумаги газетной – на 3,6%.

*Таблица 58*

**Стоимостные объемы российского экспорта нефти, нефтепродуктов и газа (млн долл.) и их доля в общем объеме российского экспорта (%)**

	Нефть		Нефтепродукты		Газ	
	млн долл.	%	млн долл.	%	млн долл.	%
1992	6662	12,4	2202	4,1	6389	11,9
1993	8061	13,5	3061	5,1	6964	11,7
1994	8948	13,3	3398	5,0	7939	11,8
1995	12297	15,2	4108	5,1	13381	16,5
1996	15578	17,6	7442	8,4	14683	16,6
1997	14346	16,2	7145	8,1	16420	18,6
1998	10254	13,7	4262	5,7	н/д	н/д
1999	14101	18,8	4713	6,3	н/д	н/д
2000	25284	24,5	10938	10,6	16644	16,1
2001	24576	24,6	9402	9,4	18303	18,3
2002	28950	27,1	11227	10,5	15897	14,9
2003	38816	29,1	14064	10,5	19981	15,0
2004	55024	30,3	18998	10,5	20918	11,5
2005	79216,4	34,5	33650	13,6	30424,2	12,9

*Источник:* данные Росстата, ФТС.

Наблюдавшееся в течение 2005 г. реальное укрепление рубля оказывало отрицательное воздействие на эффективность экспортных операций, прежде всего для обрабатывающей промышленности. Доля машин и оборудования в экспорте России в страны дальнего зарубежья в 2005 г. составила 3,6%, что ниже уровня данного показателя 2004 г. на 1,9 процентных пункта.

Объем экспортных поставок машин и оборудования из РФ в 2005 г. составил 12,35 млрд долл., что всего на 0,7% больше, чем в 2004 г. В том числе экспорт в страны дальнего зарубежья был на уровне 7,6 млрд долл., в страны СНГ – 4,75 млрд долл.

Объем экспорта оружия России в 2005 г. составил 6,126 млрд долл., это рекорд последних лет. 85% экспорта вооружения приходится на Рособоронэкспорт, остальные 15% обеспечивают предприятия «Сухой», РСК «МиГ» и «Салют». Основной акцент в работе стал делаться на техническое обслуживание российской техники за рубежом, создание сервисных и технических центров, совместных предприятий, которые будут заниматься этой проблемой.

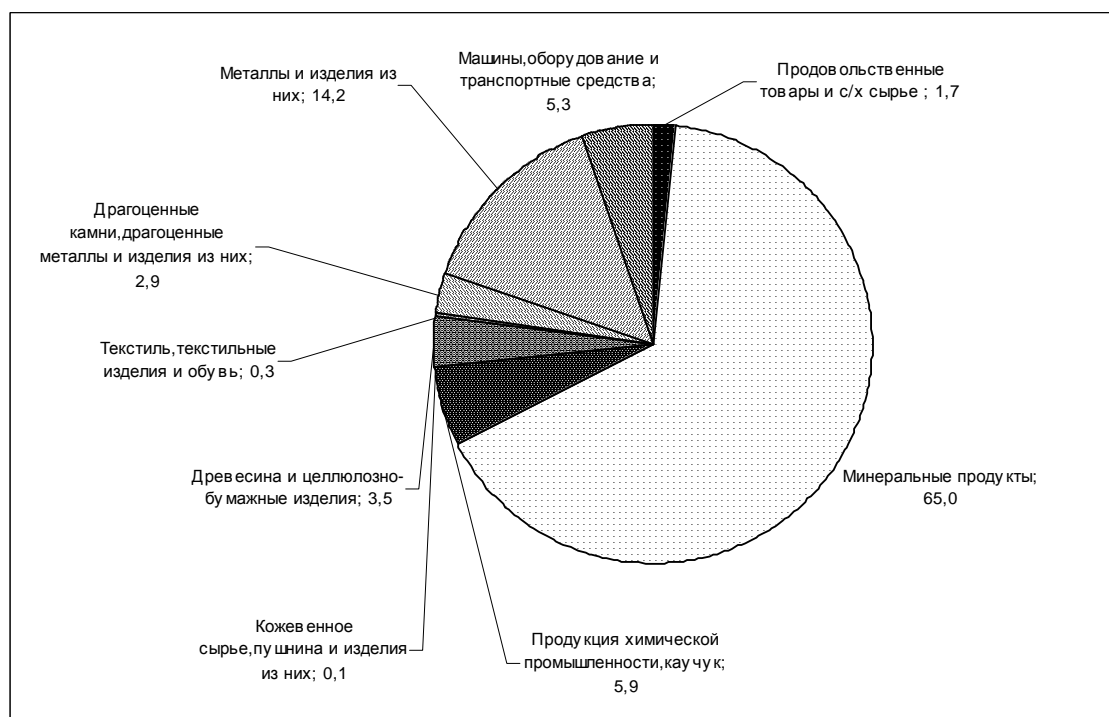
Рост экспорта российского оружия начался в 1998 г., и с тех пор объемы поставок увеличились более чем в 2 раза. Причем это происходило на фоне спада мирового рынка: по данным исследовательской службы конгресса США, общий объем заключенных контрактов в области торговли оружием упал с 42,1 млрд долл. в 2000 г. до 37 млрд долл. в 2004 г.

В товарной структуре экспорта в страны СНГ в 2005 г. доля продукции топливно-энергетического комплекса составила 40,5% от всего объема экс-

порта в эти страны (в 2004 г. – 45,1%), машин и оборудования – 21,1% (21,0%), металлов и изделий из них – 11,9% (9,8%).

По сравнению с 2004 г. стоимостной объем экспорта топливно-энергетических товаров вырос на 10,7%, машиностроительной продукции – на 23,9%, продукции химической промышленности – на 20,9%, металлов и изделий из них – на 49,8%.

Таким образом, в 2005 г. не удалось улучшить товарную структуру российского экспорта, изменить его сырьевую направленность.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 66. Товарная структура российского экспорта (%)

Высокие цены мирового рынка способствовали дальнейшему росту контрактных цен практически на всю основную номенклатуру товаров российского экспорта. В течение года средневзвешенные контрактные цены на нефть повысились на 47,9% относительно 2004 г. При этом контрактная цена на нефть при экспорте в страны дальнего зарубежья возросла на 48,5% и составила 344,3 долл./т (47,3 долл./баррель). Самый высокий уровень контрактных цен на нефть в 2005 г. наблюдался в сентябре, самый низкий – в январе.

Повысились контрактные цены по основному ассортименту черных и цветных металлов. Экспортные цены на алюминий необработанный выросли в 2005 году по сравнению с 2004 г. на 12,5%, на медь – на 31%, на никель – на 11,8%, на алюминиевые изделия – на 15,2%, на медные изделия – на 78,5%.

Таблица 59

**Средние контрактные цены на основные российские экспортные товары (поставки в дальнее зарубежье, долл./т)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Нефть сырая	133,5	118,5	74,4	110,9	179,9	156,4	162,4	181,2	231,9	344,3
Нефтепродукты	129,9	115,7	75,7	94,5	171,9	145,2	147,9	180,2	230,3	340,6
Газ природный, тыс.куб.м	84,2	88,6	72,2	55,31	85,91	105,21	91,4	112,3	113,6	154,7
Аммиак	125,6	113,0	83,1	53,0	97,5	81,7	72,4	118,5	158,3	176,2
Удобрения азотные	128,0	90,3	58,3	36,8	57,9	61,8	60,6	76,0	103,1	139,1
Удобрения калийные	7,2	79,7	87,4	86,4	86,6	76,8	74,9	77,8	94,3	133,9
Круглый лес, куб. м	59,4	57,5	46,9	43,5	43,4	45,6	44,8	47,8	56,2	59,6
Целлюлоза	407,3	373,5	342,9	274,0	352,2	293,4	300,0	321,7	371,9	386,1
Бумага газетная	473,7	383,4	394,0	349,5	386,6	421,7	332,2	338,3	387,9	455,3
Чугун	136,8	124,2	104,3	66,8	80,7	86,2	91,1	126,8	242,7	274,4
Ферросплавы	1114	819,2	740,8	548,2	625,6	601,7	625,7	634,6	1097,8	1582,5
Медь	2143	2099	1655	1495	1675	1465,3	1371,4	1564,9	2587,6	3389,8
Никель	7272	6733	5140	5761	8629	5730,9	6143,9	8584,0	12660,0	14242,5
Алюминий	1500	1401	1352	1157	1296	1176,3	1036,9	1050,0	1162,1	1299,2

Источник: данные ФТС.

Экспортная квота (доля экспорта в производстве) в 2005 г. увеличилась по нефтепродуктам, природному газу, каменному углю, необработанным лесоматериалам, прокату плоскому, целлюлозе, легковым и грузовым автомобилям; снизилась по нефти, минеральным удобрениям, фанере, газетной бумаге.

Таблица 60

**Доля экспорта в производстве важнейших товаров (%)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Нефть сырая	41,5	41,7	41,6	45,2	44,2	44,8	46,5	49,7	53,1	56,1	54,0
Нефтепродукты	25,8	32,4	34,7	32,9	33,6	36,3	35,5	40,8	40,9	42,1	46,7
Газ природный	32,2	33,1	35,2	34,5	34,6	33,2	31,2	31,2	32,7	33,9	34,2
Уголь каменный	17,1	15,8	14,5	15,7	16,7	25,7	22,2	23,8	29,3	35,1	35,3
Минеральные удобрения	83,9	85,9	80,6	86,5	83,2	82,9	81,8	78,1	76,1	78,5	74,5
Лесоматериалы необработанные	22,3	23,2	29,3	34,1	40,1	42,4	53,4	51,0	46,1	49,6	60,1
Целлюлоза древесная	74,8	85,7	82,8	77,6	79,1	82,4	83,7	85,1	82,9	77,5	79,7
Бумага газетная	71,1	72,2	70,1	74,6	70,6	69,0	67,4	68,6	66,0	65,6	61,2
Прокат плоский из железа и стали	53,1	59,7	58,6	63,5	60,6	55,3	43,0	50,5	47,1	46,1	48,4
Автомобили легковые	16,7	10,4	4,9	8,3	7,3	12,2	10,1	12,3	11,7	11,8	12,5
Автомобили грузовые	25,4	17,4	10,7	9,6	8,3	7,0	12,3	20,8	19,3	23,0	22,8

Источник: Росстат, ФТС.

### 3.7.4. Импорт

Российский импорт в 2005 г. достиг максимального за последние 15 лет уровня, значительно превысив годовые показатели прежних лет. В 2005 г. было импортировано товаров на сумму 125,1 млрд долл., что превышает аналогичный показатель 2004 г. на 28,5%. В общем объеме импорта доля стран, не входящих в СНГ, составила в 2005 г. 82,6% (в 2004 г. – 79,6%).

Таблица 61

#### Импорт России (млрд долл.)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Импорт, всего	68,1	72,0	58,0	39,5	44,9	53,8	60,5	76,1	97,4	125,1
В том числе:										
дальнее зарубежье	47,3	53,4	43,7	29,2	31,4	40,3	48,2	60,1	76,4	103,3
Темпы роста, % к предыдущему году										
Индекс физического объема										
объема	98,1	121,1	89,0	84,4	129,2	129,1	117,6	119,2	124,2	122,4
Индекс цен	100,2	94,8	92,3	82,1	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5

Источник: Банк РФ, МЭРТ.

Высокие темпы роста российского импорта поддерживаются дальнейшим расширением внутреннего спроса при реальном эффективном укреплении рубля. По расчетам Минэкономразвития, укрепление курса рубля к доллару за 2005 г. в реальном выражении составило 3,9%, к евро – 18,7%, реального эффективного курса – 10,6%. При этом реальный эффективный курс рубля повысился во 2-м полугодии лишь на 1,75%. Его основное укрепление пришлось на 1-е полугодие (8,7%). По состоянию на конец 2005 г. курс доллара в реальном выражении составил 97,9% от предкризисного уровня (июля 1998 г.), реального эффективного курса – 93,1%.

Расширению внутреннего спроса способствуют динамично растущие реальные располагаемые денежные доходы населения. Начиная с сентября 2005 г., темпы роста реальных располагаемых денежных доходов населения опережают показатели 2004 г. В целом за 2005 г. их рост составил 108,8%, а за 2004 г. – 109,9%.

Наращивание физических объемов импорта товаров происходило за счет роста поставок из стран дальнего зарубежья при снижении физических объемов импорта из стран СНГ. Так, индекс физического объема импортных поставок из стран дальнего зарубежья в 2005 году составил 131,2%, а из стран СНГ – 93,8%. В то же время ценовая составляющая определяла рост импорта из стран СНГ. Индекс цен на продукцию, ввозимую из стран СНГ, составил 113,9%, в то время как на продукцию, ввозимую из стран дальнего зарубежья – всего 104,8%.

Расширение импорта отмечалось по большинству позиций товарной номенклатуры. Наиболее динамично развивался импорт продукции машиностроения. Удельный вес этой продукции в структуре российского импорта в 2005 г. достиг 44,4%, что превысило уровень 2004 г. на 2,8 процентных пункта. Увеличению общих объемов импорта машин и оборудования способство-

вала сохраняющаяся тенденция роста зарегистрированного импорта электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники, которая в наибольшей степени усилилась с сентября 2005 г. Если в январе–августе 2005 г. по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. импорт электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники в стоимостном выражении вырос на 25,3%, то в сентябре–декабре 2005 г. – в 3,2 раза. В итоге в целом в 2005 г. в Россию было импортировано электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники на 4,2 млрд долл. Это в 1,2 раза превышает объем импорта по этим товарным группам за 2004 г.

*Таблица 62*

**Темпы прироста средневзвешенных контрактных импортных цен**

Наименование товара	Темп прироста (%)
Свежее и мороженое мясо	4,9
Мясо птицы	6,7
Свежая и мороженая рыба	24,8
Сливочное масло	12,0
Подсолнечное масло	11,0
Сахар-сырец	23,0
Сахар белый	12,5
Трубы	34,7
Грузовые автомобили	15,5
Каменный уголь	30,8
Нефтепродукты	11,7
Синтетический и натуральный каучук	18,5

*Источник:* данные ФТС.

При этом официально зарегистрированный ввоз мобильных телефонов, по данным таможенной статистики, по стоимости вырос в 20 раз. Удельный вес мобильных телефонов в общем стоимостном объеме ввоза электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники составил 36,4%, тогда как в 2004 г. этот показатель был равен всего лишь 3,9%. В 2005 г. в Россию было официально завезено 15,5 млн штук мобильных телефонов. Это в 6 раз больше, чем в 2004 г. Импорт цветных телевизоров в стоимостном выражении вырос в 2,1 раза (с жидкокристаллическим и плазменным экраном – в 2,6 раза), видеозаписывающей аппаратуры, бытовых холодильников, морозильников – в 1,7 раза.

В течение 2005 г. наблюдался рост контрактных цен на многие импортные товары.

В целом в товарной структуре импорта из стран дальнего зарубежья доля машин и оборудования составила 48,2% (в 2004 г. – 45,6%), продукции химической промышленности – 17,9% (17,7%), продовольственных товаров и сырья для их производства – 17,0% (17,9%).

В 2005 г. по сравнению с 2004 г. увеличились закупки в странах дальнего зарубежья (физические объемы) мяса свежего и мороженого на 36,9%, мяса птицы – на 19,7%, свежемороженой рыбы – на 16,3%, цитрусовых – на 6,8%, кофе – на 35,4%, сахара-сырца – на 12,1%, медикаментов – на 17,7%, инсек-

тицидов и гербицидов – на 14,5%, каучука натурального и синтетического – на 17,0%, автомобилей легковых – на 46,9%.

В 2005 г. в Россию было ввезено алкогольных и безалкогольных напитков на 1,507 млрд долл., что на 33% больше, чем годом ранее. Рост импорта алкогольной продукции произошел благодаря увеличению поставок украинской водки, которые за год увеличились в 2 раза. Однако в этом году ситуация на рынке алкогольной продукции должна измениться. В 2006 г. был отменен режим региональных акцизных складов, поэтому у украинских производителей больше не будет преимуществ перед российскими и доля импорта крепких спиртных напитков будет сокращаться.

В импорте из стран СНГ выросли закупки (физические объемы) чая – на 35,7%, цитрусовых – в 3,0 раза, труб – на 7,3%, автомобилей легковых – на 53,4%. Импорт черных металлов увеличился на 27,7% (по стоимости).



Источник: ФТС РФ.

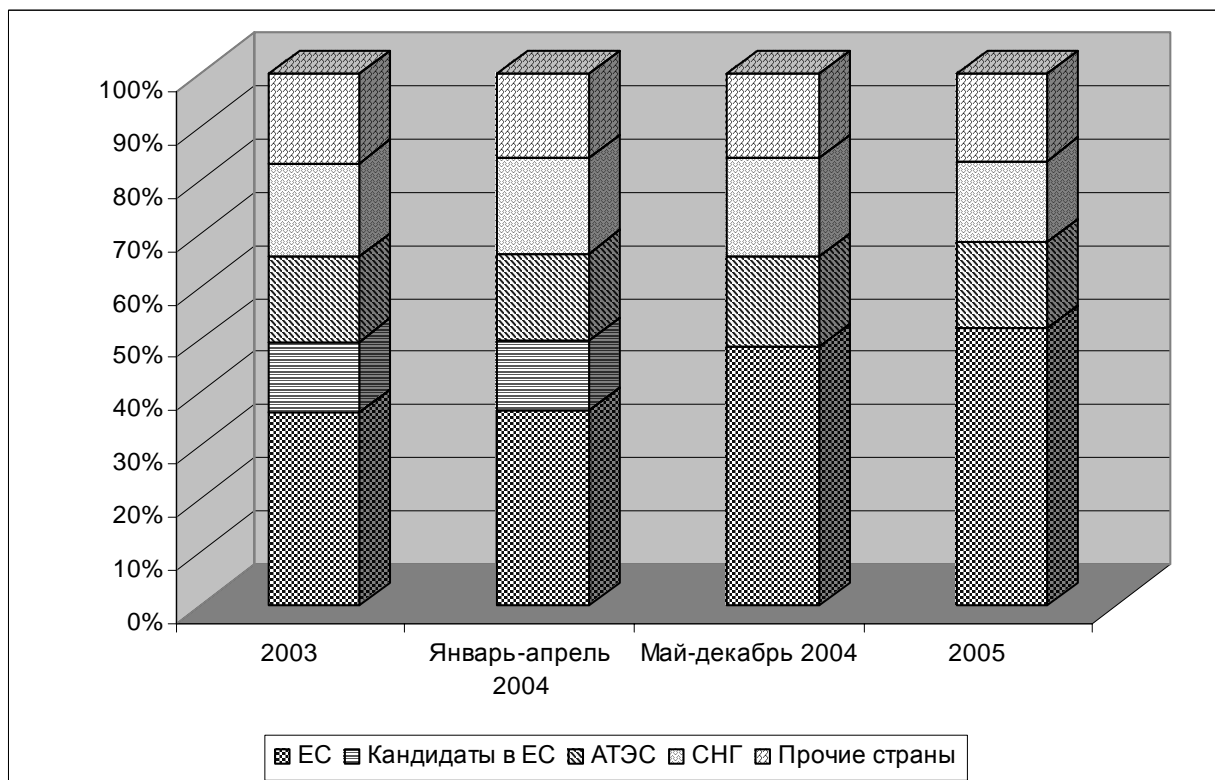
Рис. 67. Товарная структура российского импорта (%)

### 3.7.5. Географическая структура внешней торговли

В географической структуре внешней торговли России крупнейшим экономическим партнером остается Европейский Союз. На его долю в 2005 г. приходилось 52,1% российского товарооборота. На страны СНГ в 2005 г. приходилось 15,2% российского товарооборота (в 2004 г. – 18,3%), на страны ЕврАзЭС – 7,8% (10,3%), на страны АТЭС – 16,2% (16,8%).

Основными торговыми партнерами России в 2005 г. среди стран дальнего зарубежья были Германия, товарооборот с которой составил 33,0 млрд долл. (138,2% к 2004 г.), Нидерланды – 26,5 млрд долл. (159,4%), Италия –

23,5 млрд долл. (153,5%), Китай – 20,3 млрд долл. (136,7%), Турция – 12,6 млрд долл. (145,2%), Польша – 11,4 млрд долл. (141,9%), Швейцария – 11,3 млрд долл. (135,9%), Соединенное Королевство – 11,0 млрд долл. (143,3%), США – 10,9 млрд долл. (110,8%), Финляндия – 10,7 млрд долл. (131,4%).



Источник: ФТС РФ.

Рис. 68. Географическая структура российской внешней торговли

Снижение доли взаимной торговли России со странами СНГ, в т.ч. с государствами – участниками ЕврАзЭС, продолжалось за счет временного падения объемов взаимной торговли России и Белоруссии, в основе которого лежит переход с 1 января 2005 г. на взимание НДС по принципу «страны назначения». Так, по сравнению с 2004 г., в 2005 г. товарооборот России с Белоруссией снизился на 10,7%. При этом более существенное снижение произошло в импорте России из Белоруссии (11,9%), экспорт России в Белоруссию снизился на 10%.

Кроме того, на 6,4% снизились объемы российского импорта из Казахстана, что стало результатом падения физических объемов ввоза нефти под воздействием технических сложностей перехода на принцип «страны назначения». Также наблюдалось снижение импорта из Киргизии на 3%, обусловленное как политическими событиями в этой стране в 2005 г., так и задерж-

кой начала поставок в Россию киргизской электроэнергии на 2 месяца по сравнению с прошлым годом.

### 3.7.6. Регулирование внешней торговли

В области тарифного регулирования в течение 2005 г. рассматривались вопросы корректировки вывозных и ввозных таможенных пошлин на ряд товаров.

В связи с изменением мировых цен на нефть неоднократно пересматривались ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты.

Таблица 63

### Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2004–2005 гг. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
2004 г.			
Январь	31,2		28,1
С 1 февраля	33,9		30,5
С 1 апреля	35,2		31,7
С 1 июня	41,6		37,5
С 1 августа	69,9		45,4
С 1 октября	87,9		
С 20 ноября			57,0
С 1 декабря	101,0		
2005 г.		светлые	темные
С 1 февраля	83,0		
С 16 марта		68,2	36,7
С 1 апреля	102,6		
С 24 апреля		81,4	43,8
С 1 июня	136,2		
С 27 июня		104,1	56,0
С 1 августа	140		
С 23 августа		106,6	57,4
С 1 октября	179,9		
С 29 октября		133,5	71,9
С 1 декабря	179,6		

Источник: постановления Правительства РФ.

Было принято около 40 постановлений правительства о корректировке ставок ввозных таможенных пошлин, в основном в сторону сокращения.

Несмотря на значительный рост ввоза в Россию машин и оборудования, правительство и в дальнейшем намерено стимулировать расширение импортных поставок этой группы товаров: в ближайшее время предполагается отменить все ввозные пошлины на промышленное оборудование, которое не производится в России. Это позволит провести технологическое перевооружение отечественных предприятий, главной проблемой которых является значительный износ основных фондов и недостаточная эффективность производственных мощностей. На сегодняшний день российское машинострое-



ние 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%. В течение последних двух лет российское правительство постепенно снижало пошлины. 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 от 7 апреля 2005 г. № 196).

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 от 7 апреля 2005 г. № 202).

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 10000 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 от 11 апреля 2005 г. № 203).

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 от 11 апреля 2005 г. № 208).

С 1 июля 2005 г. снижены с 10 до 5% таможенной стоимости ставки ввозных таможенных пошлин на некоторые виды оборудования для заполнения и закупорки бутылок, банок, других емкостей, упаковочного оборудования, самоходных подъемных машин на колесном ходу, станков с числовым программным управлением (Постановление Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 330).

С 21 августа 2005 г. сроком на 9 месяцев вводится беспошлинный режим ввоза некоторых видов технологического оборудования для легкой и текстильной промышленности. В перечень включены следующие позиции: роли-

ковые 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 основовязальные и автоматические швейные машины промышленного назначения (Постановление Правительства РФ от 16 июня 2005 г. № 380).

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 от 19 августа 2005 г. № 527).

В ноябре 2005 г. Межведомственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле рекомендовала правительству отменить импортные пошлины по 630 позициям технологического оборудования, аналоги которого не производятся в России. В список попало оборудование для нефтепереработки и сельского хозяйства, а также для машиностроения, автомобильной и легкой промышленности. Эта мера будет действовать 9 месяцев, в течение которых российским компаниям предложено технически перевооружиться. Выпадающие при этом доходы бюджета предполагается восполнить за счет улучшения таможенного администрирования. Соответствующее постановление правительства вступит в силу с 1 февраля 2006 г.

В декабре 2005 г. на заседании Межведомственной комиссии по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике было принято решение отменить импортные пошлины еще на 175 наименований технологического оборудования, аналоги которого не производятся в России. До 1 марта 2006 г. Министерство экономического развития намерено внести в правительство проект постановления об отмене импортных пошлин еще на 700 позиций технологического оборудования.

Средствами таможенно-тарифного регулирования во многом удалось повысить степень тарифной защиты ряда важнейших подотраслей сельского хозяйства и пищевой промышленности.

С 10 апреля 2005 г. сроком на 9 месяцев введена ставка ввозной таможенной пошлины на рис и мукомольно-крупяную продукцию из него в размере 0,07 евро за 1 кг. Ранее пошлина составляла 10% таможенной стоимости, но не менее 0,03 евро за 1 кг (Постановление Правительства РФ от 3 марта 2005 г. № 115).

С 15 июля 2005 г. повышены с 5 до 10% ставки ввозных таможенных пошлин на сушеные финики, ананасы и манго. На жиры и масла животные, а также на жиры и масла растительные в первичных упаковках нетто-массой не более 1 кг адвалорные ставки пошлины в размере 15% преобразованы в комбинированные ставки на уровне 15%, но не менее 0,12 евро за 1 кг. Одновременно с 15 до 10% снижены ставки пошлин на консервированные (с добавлением сахара) ананасы, тропические плоды и их смеси (Постановление Правительства РФ от 29 июня 2005 г. № 403).

С 3 июля 2005 г. сроком на 9 месяцев повышены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов нативных и модифицированных крахмалов до уровня 20%, но не менее 0,06 евро за 1 кг. Ранее на данные товары ставки пошлины составляли 10% (для позиций группы 1108 ТН ВЭД) или 5% (для позиций группы 3505 ТН ВЭД) (Постановление Правительства РФ от 31 мая 2005 г. № 344).

В 2005 г. были осуществлены важные шаги по повышению инвестиционной привлекательности российского автомобилестроения.

С 15 апреля 2005 г. на большинство видов автомобильных компонентов (шасси, части кузова, двигатели, амортизаторы, глушители), ввозимых для промышленной сборки моторных транспортных средств товарных позиций 8701–8705 ТН ВЭД, ставки пошлин сроком на 9 месяцев снижаются с уровня 5–20% до 0–5%. Ставка пошлины в размере 5% предусмотрена для двух позиций – электрические аккумуляторы и автомобильные сиденья, в размере 3% – для автомобильных стекол и зеркал, замков, крепежной арматуры и фурнитуры, стартеров и стартер-генераторов, комплектов проводов для свечей зажигания, автомобильных спидометров. Другие автомобильные компоненты должны ввозиться беспошлинно (Постановление Правительства РФ от 29 марта 2005 г. № 166).

В соответствии с поручением Правительства РФ Минэкономразвития, Минпромэнерго и Минфин разработали документ, определяющий понятие «промышленная сборка» и порядок его применения при ввозе автомобильных компонентов. Под промышленной сборкой моторных транспортных средств понимается система серийного производства на основе технологических процессов, обеспечивающая проектные производственные мощности предприятия не менее 25 тыс. ед. в год при двухсменном режиме работы, включая сварку, окраску и сборку кузова, монтаж оборудования салона, монтаж силового агрегата, рулевого механизма, передней и задней подвески, монтаж электрооборудования, элементов подвески, обязательное проведение контрольных испытаний готовых моторных транспортных средств. Ввоз на территорию РФ автокомпонентов, классифицируемых кодами ТН ВЭД России «для промышленной сборки» моторных транспортных средств, осуществляется на основе соглашения, заключаемого между Министерством экономи-

ческого развития и торговли РФ и российским юридическим лицом, в котором указываются перечень, количество и стоимость автокомпонентов на условиях «склад продавца», а также план-график выхода на проектную мощность (приказ Минэкономразвития РФ № 73, Минпромэнерго РФ № 81, Минфина РФ № 58н от 15 апреля 2005 г.).

Ставки таможенных пошлин в отношении автокомпонентов, ввозимых для промышленной сборки, утвержденные Постановлением Правительства РФ №166 сроком на 9 месяцев, с 15 января 2006 г. действуют на постоянной основе (Постановление Правительства РФ от 13 декабря 2005 г. № 757).

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, применяется 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 от 24 мая 2005 г. № 324, письмо ФТС РФ от 29 июля 2005 г. № 06-48/26013).

С 14 августа 2005 г. Правительство РФ установило сроком на 4 месяца предварительную компенсационную пошлину на прутки для армирования железобетонных конструкций, страной происхождения которых является Украина, в размере 21% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 11 августа 2005 г. № 504).

С 16 октября сроком на 3 года вводится 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 от 10 сентября 2005 г. № 558).

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.

В отношении российских товаров по состоянию на 1 октября 2005 г. действует 105 запретительных мер (на 1 января 2005 г. – 128 мер), в том числе 49 антидемпинговых пошлин, 4 защитные пошлины, 11 квотных ограничений, 4 ограничения по ценам, 10 мер административного характера, 1 ограничение по номенклатуре, 1 запрет на импорт, 1 дополнительный налог, 2 тарифные квоты, 9 технических барьеров, 1 фитосанитарная мера, 1 акциз, а также 10 мер, нарушающих нормальные условия конкуренции, и 1 налоговое регулирование внешней торговли. Также проводится 7 антидемпинговых и 5 специальных защитных расследований.

По состоянию на 1 октября 2005 г. 20 стран, а также ЕС применяют защитные меры в отношении российских товаров, оценочный ущерб от которых составляет порядка 2 млрд долл. (в 2004 г. эта цифра составляла около 2,5 млрд долл.).

### *3.7.7. Переговоры по присоединению России к ВТО*

С 13 по 18 декабря 2005 г. в Гонконге проходила Шестая министерская конференция ВТО, на которой обсуждались меры по дальнейшей либерализации мировой торговли в рамках так называемого Дохийского раунда, начатого в Катаре в 2001 г.

Первоначально планировалось, что Дохийский раунд будет в целом завершен именно в Гонконге, но в середине этого года стало понятно, что позиции развитых и развивающихся стран слишком расходятся для того, чтобы

прийти к общему мнению к концу года. Главным камнем преткновения стал вопрос субсидий, которые развитые страны выделяют своим сельхозпроизводителям. По мнению представителей многих развивающихся стран, это делает их сельскохозяйственную продукцию неконкурентоспособной на мировых и местных рынках.

Результатом Шестой министерской конференции стала декларация, предусматривающая отмену сельскохозяйственных субсидий к концу 2013 г. Выбор 2013 г. в качестве даты отмены сельскохозяйственных субсидий свидетельствует о победе делегации Европейского Союза, которая смогла отстаивать свою позицию. Представители ЕС неоднократно заявляли, что не готовы к радикальным реформам своего сельского хозяйства до 2013 г. Большинство других стран настаивало на отмене практики сельскохозяйственных субсидий в ЕС к 2010 г.

Среди других важных положений итоговой декларации отмена всех экспортных субсидий производителям хлопка в 2006 г. и обеспечение беспешлиного ввоза для 97% товаров из наименее развитых стран.

В то же время декларация не предлагает никаких конкретных способов решения двух других ключевых вопросов повестки Дохийского раунда: снижения тарифов на промышленную продукцию и либерализации сферы услуг. Согласно тексту итоговой декларации, странам ВТО необходимо успеть согласовать оставшиеся вопросы до 30 апреля 2006 г.

До начала Шестой министерской конференции Россия завершила переговоры о присоединении к ВТО с 51 из 58 стран – членов этой организации. На конференции были подписаны протоколы о завершении переговоров с Филиппинами, Никарагуа и Парагваем, а также предварительный протокол с Канадой, которая была очень сложным партнером по переговорам.

На проходившем в январе 2006 г. Всемирном экономическом форуме в швейцарском Давосе Россия подписала соглашение о присоединении к ВТО с Бразилией и Швейцарией.

Таким образом, для окончательного решения вопроса о присоединении России к ВТО, по заявлению Правительства РФ, осталось договориться с 3 странами: США, Колумбией и Австралией. Причем с Австралией соглашения должны быть подписаны в ближайшее время, поскольку осталось согласовать только технические вопросы.

Главной нерешенной проблемой на переговорах с Колумбией остается вопрос о размере пошлин на сахар. Российская сторона направила Колумбии пакет предложений по решению этого вопроса. В течение двух-трех недель соглашение должно быть достигнуто.

Однако переговоры с самым сложным партнером России – США – пока не принесли успеха. Остались 4 основные нерешенные проблемы: вопросы охраны интеллектуальной собственности, уровень пошлин на самолеты, ве-

теринарные и фитосанитарные нормы и – самый болезненный вопрос – доступ на рынок финансовых услуг.

Защита интеллектуальной собственности является одним из наиболее чувствительных моментов в переговорах с США. Американские производители аудио- и видеопродукции заявляют, что несут миллиардные убытки из-за засилья на российском рынке пиратских дисков и кассет. В прошлом году они даже добивались исключения РФ из Генеральной системы преференций, в рамках которой российская продукция беспроцентно ввозится в США. Между тем за последние полтора года в России произошли качественные сдвиги в этой сфере. Правоохранительные органы активизировали мероприятия по установлению и закрытию предприятий, производящих пиратскую аудио- и видеопродукцию на оптических дисках. Только за 10 месяцев 2005 г. органами внутренних дел возбуждено 3860 уголовных дел, в том числе по ст. 146 УК РФ (нарушение авторских и смежных прав) 2227 дел, из них 2122 дела – в крупном и особо крупном размере. В то же время американская сторона настаивает на изменении судебной практики в отношении нарушителей авторских прав. Им не нравится то, что большинству осужденных выносится условное, а не реальное наказание.

Очевидно, что решение проблемы охраны прав интеллектуальной собственности отвечает прежде всего национальным интересам России, поскольку наносит ущерб как экономическому потенциалу, так и репутации нашей страны на международной арене. Поэтому вне зависимости от присоединения к ВТО будет продолжено совершенствование законодательной базы, укрепление взаимодействия министерств и ведомств с обществами правообладателей и международными организациями, а также формирование через средства массовой информации общественного мнения в отношении контрафактной продукции.

Другим спорным вопросом, который осложняет двухсторонние переговоры России и США, является настойчивость американской стороны в вопросе об отмене импортных пошлин на авиатехнику из США. В настоящее время 60% закупок российских авиаперевозчиков составляют иностранные самолеты, в первую очередь компании «Боинг». При этом уплачивается пошлина в размере 20% от их таможенной стоимости, что не является барьером для доступа на наш рынок импортной авиатехники. Между тем Россия допускает возможность снижения пошлин на ввозимые самолеты после переходного периода при присоединении к ВТО, но не полный отказ от них. К тому же это требование относится к так называемой категории «ВТО-плюс», то есть к дополнительным требованиям, ужесточающим стандартные условия присоединения. Российская сторона неоднократно заявляла, что не намерена при присоединении к торговой организации брать на себя дополнительные обязательства, выходящие за рамки стандартных условий.

Сложно решить вопрос и об открытии в РФ филиалов иностранных банков и страховых компаний. В настоящий момент Россия ограничивает долю иностранцев в капитале банков, при продаже крупных пакетов необходимо получить одобрение ЦБ РФ. Кроме того, по законодательству иностранные кредитные организации не могут открывать на территории РФ филиалы, а обязаны создавать дочерние банки, которые полностью подчиняются российским законам.

После завершения двусторонних встреч России придется провести еще ряд многосторонних переговоров о присоединении к ВТО.

Обязательства, принимаемые российской стороной при подписании указанных протоколов, сформированы на базе утвержденных Правительством директив в отношении проведения переговоров по доступу иностранных товаров на российский рынок, предусматривающих сохранение уровня тарифной защиты российского рынка на момент присоединения к ВТО на уровне действующего. Для ряда товаров, относящихся к разряду «чувствительных к импорту» (сельхозпродукция, автомобильная и авиационная техника), предусмотрены возможность повышенного уровня защиты по сравнению с действующим, а также использование механизма тарифного квотирования. Сохранена также возможность использования комбинированных ставок таможенных пошлин, противодействующих занижению таможенной стоимости при таможенном оформлении внешнеторговых поставок.

В целях адаптации отечественных производителей к расширенному доступу иностранных товаров на российский рынок предусмотрен переходный период, варьирующийся в зависимости от степени чувствительности данного сектора производства к импорту.

В 2005 г. были подготовлены и проведены 4 заседания Рабочей группы по присоединению России к ВТО, на которых продолжалась работа над третьей редакцией итогового доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО. Практически завершена работа по адаптации нормативной правовой базы России к требованиям ВТО, продолжается экспертиза ведомственных актов и регионального законодательства на предмет их соответствия требованиям ВТО.



### 3.8. Военная экономика и военная безопасность России

#### 3.8.1. Военная политика и военно-экономическая деятельность в 2005 г.

Завершившийся 2005 г. продолжил новый специфический период в развитии военной организации России, который был назван Президентом РФ еще в 2003 г. модернизацией.

При этом с самого начала года стало ясно, что борьба за и против фактической модернизации, как и годом ранее, продолжится<sup>52</sup>. Центральный аппарат силовых ведомств, видоизмененный и сокращенный в рамках административной реформы 2004 г., стал действовать в соответствии с замыслом модернизации и формально включился в бюджетную реформу, но структура управленческих органов не была четко определена, и она опять стала расширяться и разветвляться, а военные расходы – расти, но не в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат. Сроки разработки документов, соответствующих этим принципам, срывались, а полнота представления не соответствовала требованию прозрачности военной экономики, которое является необходимым условием проведения реформы.

Исполнение бюджета 2005 г. и разработка раздела военных расходов в проекте бюджета на 2006 г. в значительной мере не соответствовали классификации военных расходов, стандартизированной ООН. Степень засекреченности военных расходов еще более возросла. Перечень засекреченных статей и видов расходов стал гораздо шире норм, установленных Законом «О государственной тайне». Так, скрывалась даже стоимость продовольственного пайка, чтобы избежать связанного с ней повышения выплат денежного довольствия военнослужащим и пенсий военным пенсионерам. Не были выполнены обещания об индексации окладов военнослужащим в 2004 г. – она перенесена на 2006 г. и составит 15%, в то время как инфляция за 2004–2005 гг. превысила 20%. И хотя в целом рост денежного довольствия военнослужащих, проходящих службу по контракту, все же произошел, хотя сократилась очередь бесквартирных и выделены ассигнования на накопительно-ипотечную систему, а также на другие, традиционные формы обеспечения жильем военнослужащих, социально-экономические проблемы военной организации РФ решаются медленно.

Это сказывается и на правопорядке в военной организации РФ. Официально это засвидетельствовали в своих докладах Комиссар Совета Европы по правам человека, Уполномоченный по правам человека в РФ, а также Главный военный прокурор и руководители Счетной палаты. В частности, судя по этим материалам, в 2005 г. «участились случаи освобождения от призыва за взятки, что ведет как к ухудшению морального климата в обществе в целом, так и к комплектованию армии в основном молодыми людьми из наименее обеспеченных семей. Следствие этого – постоянно понижающийся культурный и образовательный уровень призывников, зачастую не позволяющий им эффек-

<sup>52</sup> См. обзор «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы». М. ИЭПП. 2005.

тивно овладеть сложными военными специальностями». Это касается также неуставных отношений, принуждения к труду, не связанному с военной службой, в результате чего «военная служба превращается в рассадник насилия, жестокости и правового нигилизма». По словам генерального прокурора РФ<sup>53</sup>, подводящего итоги года, «за посягательства на вооружение, технику, имущество и бюджетные средства в прошлом году осуждено более тысячи военнослужащих».

Рассмотрим более детально промежуточные результаты этапа модернизации армии по трем основным блокам.

*Первый блок проблем – переход на добровольный принцип комплектования военной организации государства.*

В 2005 г. подтвердилось, что федеральная целевая программа (ФЦП) перехода на добровольный принцип комплектования, принятая Правительством РФ в 2003 г., хотя и является шагом вперед, но охватывает только ряд воинских частей постоянной готовности ВС Минобороны, Внутренних войск МВД и Пограничных войск ФСБ. Никаких планов по набору «контрактников»-сержантов в ФЦП нет.

И в целом переход на добровольный принцип комплектования реализуется в разных ведомствах по-разному. Так, ФСБ в 2005 г. полностью отказалась от призыва и переходит к комплектованию своей Погранслужбы исключительно по контракту, МВД собиралось укомплектовать исключительно по контракту 46-ю отдельную бригаду, дислоцирующуюся в Чечне, к концу 2005 г. (в августе доля укомплектованности «контрактниками» составила 80%)<sup>54</sup>. Однако полный перевод Внутренних войск на контракт, о котором было заявлено в Послании Президента в 2003 г., уже отвергается. Более всего противятся переводу всех регулярных войск на контракт (даже в отдаленной перспективе) Министерство обороны и ответственное за этот участок работы Главное организационно-мобилизационное управление Генштаба.

И все-таки огромное достижение – появление в РФ не только воинских частей, но и соединений, укомплектованных полностью и исключительно на добровольной основе по контракту.

Что же касается трудностей, возникающих в ходе реализации ФЦП, и названных министром обороны<sup>55</sup>, а именно:

- достижение и поддержание укомплектованности из-за «низкой привлекательности военной службы по контракту»;
- необходимость корректировки расходов на выполнение самой ФЦП («в 2005 г. было предусмотрено выделение 16 млрд 671,7 млн руб. при определенных в паспорте ФЦП с учетом инфляции 19 млрд 913,1 млн руб.»; в 2006 г. – «22 млрд 306,9 млн руб. при необходимых 23 млрд 153,8 млн руб.»),

<sup>53</sup> Устинов В. Закон – фундамент государства // Российская газета. 2006. 6 февраля (№ 23).

<sup>54</sup> Черкасов В., Козаченко А. 46-я: пять лет в Чечне // Красная звезда. 2005. 26 октября (№ 198).

<sup>55</sup> Красная звезда. 2005. 11 ноября (№ 208).

они были легко прогнозируемы. Именно об этом говорилось на заседании Правительства РФ перед утверждением ФЦП. Но предупреждения были проигнорированы.

В частности, при обосновании ФЦП Институтом экономики переходного периода на основе опросов, выполненных ВЦИОМ, были выработаны рекомендации по системе стимулов, которые могут сделать службу привлекательной. В их числе – превышение денежного довольствия (ДД) даже рядового «контрактника» над средней зарплатой по стране на 10–20%, а кроме того, существенные надбавки за участие в боевых действиях. Однако Министерство обороны отдало приоритет надбавкам за службу другим военнослужащим – в органах центрального управления.

И поскольку до сих пор ДД «контрактника» не превышает среднюю зарплату по стране нигде, кроме Чечни, вместо ожидавшегося интенсивного притока «контрактников» наблюдается отток ранее набранных, в основном из частей, не попавших в перечень постоянной готовности. Но даже в Чечне стимулы к службе ущемляются. Судя по публикациям<sup>56</sup>, из 42-й дивизии в 2005 г. уволилось более 1,3 тыс. «контрактников», еще свыше 400 не вернулись из отпуска. Как выяснилось, во время службы они не получали положенных видов довольствия. Да и в «элитной» 76-й дивизии не все благополучно, о чем свидетельствовал начальник штаба этой дивизии<sup>57</sup>. Нормы довольствия таковы, что зачастую «контрактники» вынуждены покупать себе некоторые предметы одежды и экипировки, а для действий зимой даже лыжи. Плохо обстоит дело и с обеспечением «контрактников» жильем. В этих условиях не удивляют и такие данные по этой дивизии: 58% имеют неполное среднее или среднее общее образование; более 90% являются выходцами из рабочих, крестьян, а также служащих, не относящихся к интеллигенции.

Корректировка ФЦП и индексация расходов были предусмотрены при ее утверждении. Однако министерство обороны не сделало этого при формировании бюджета, а выделенные ему дополнительные средства направило на другие нужды.

Еще хуже ситуация с предстоящим сокращением продолжительности службы по призыву. Вместо 6-месячной службы, достаточной для обучения основам военно-учетной специальности и подготовки к службе по контракту, в постановлении Правительства, как и в послании Президента РФ, указан срок «до 1 года», трактуемый как 12 месяцев. Это не может устроить тех, кто, например, не прошел по конкурсу в вуз, а затем был призван в армию. Фактически он получит высшее образование на 2 года позже сверстников. Нет ясности с реализацией обещания, согласно которому «первые полгода призывники будут осваивать военные специальности в учебных подразделениях». Количество учебных воинских частей и мест в них недостаточно для обучения всех, кого призывают. Значит, молодежь направят в учебные подразделения

---

<sup>56</sup> Военно-промышленный курьер. 2005. 20–26 июля (№ 26).

<sup>57</sup> Удманцев В. Контрактная дивизия уже существует, а критериев оценки труда военных профессионалов все еще нет // Военно-промышленный курьер. 2005. 17–23 августа (№ 30).

при других воинских частях, где их ждет встреча с «дедами». Да и те военнослужащие, которые пройдут через учебные воинские части, во втором полугодии своей службы окажутся, конечно же, не в частях постоянной готовности, а в каких-то воинских частях, почему-то названных устаревшим термином «линейные». Воинских частей с таким названием в РФ официально вообще нет. В настоящее время «категории содержания» соединений и воинских частей в ВС РФ такие: постоянной готовности, сокращенного состава (типа «А» и «Б»), кадрированные и вновь формируемые.

Видимо из-за такой неясности Минобороны не представило в срок (IV квартал 2003 г.) законопроект об изменении порядка призыва на сокращенный срок и самого назначения такой службы. Вместо этого общество будоражится законопроектами о ликвидации военных кафедр, об отмене отсрочек и т.п. Кроме того, сохраняется «питательная среда» для деятельности структур, паразитирующих на противоправном предоставлении отсрочек и освобождений от военной службы. «Доходы» от такого «бизнеса» по последним оценкам политолога Г. Сатарова в этом году превысили 350 млн долл. США. Вот почему скрытое лоббирование сопротивления реформе со стороны этих структур в настоящее время является, пожалуй, главным фактором, тормозящим переход наших ВС к службе по контракту.

Задержка с переходом чревата крайне негативными последствиями, особенно при учете грядущего демографического обвала. После 2007 г. количество юношей, ежегодно вступающих в 18-летний возраст, снизится вдвое. В этих условиях окажется, что предусмотренный в ФЦП темп роста количества «контрактников», а также сокращение срока службы по призыву не совместимы со стремлением Минобороны и других «силовиков» сохранить нынешнюю численность вооруженных сил неизменной. Призывать придется либо практически всех, либо не всех, но на длительный, а не на сокращенный срок! Что же касается обсуждаемого призыва выпускников вузов, то он экономически нецелесообразен. Напомним, что в царской армии лица с высшим образованием служили только полгода.

Грядущие процессы опасны с военной точки зрения. Одновременно они ведут к негативному воздействию призыва на экономику и к социальному взрыву.

Разумный выход состоит, прежде всего, в ускорении перехода, завершении его в регулярных войсках до 2008 г. Однако руководство Министерства обороны отказывается от этого, ссылаясь на нехватку средств. Специалистами ИЭПП были выполнены расчеты по оценке необходимых средств для форсирования перехода: они составляют единицы процентов от общих военных расходов РФ. Только в прошлом году дополнительно к бюджету Министерство обороны получило в несколько раз больше средств, чем потребовалось бы для ускорения перехода на контрактную систему комплектования. На 2006 г. прибавка к бюджету гораздо больше, чем потребовалось бы для ускорения перехода на новый способ комплектования. Но средства направляются на

иные цели, либо, судя по материалам Главной военной прокуратуры и Счетной палаты, огромные суммы просто разворовываются.

Есть еще одно обстоятельство, которое Минобороны отказывается признать: по показателю боеспособности количество военнослужащих в группировке, составленной из «контрактников», эквивалентно в полтора раза большему количеству военнослужащих, проходящих службу по призыву 2 года, как сейчас. Это означает, что нынешняя численность военной организации может быть сокращена почти в 1,5 раза без какого-либо ущерба для обороноспособности страны. Причем численность не только солдат, матросов, сержантов и старшин, но и, главное, более дорогостоящего офицерского состава. А это сулит не дополнительные расходы, а экономию средств, либо их более рациональную трату на повышение ДД, обеспечение жильем и оснащение меньшего количества военнослужащих более эффективным оружием.

*Вопросы оснащённости современным оружием ВС России – второй блок проблем модернизации.*

В решении проблем второго блока в 2005 г. можно отметить несомненные успехи. Это и обновление состава стратегических ракетных комплексов РФ («Тополь-М») – основы ядерных сил сдерживания, и оснащение новейшего подводного ракетного крейсера комплексом «Булава» с унифицированной баллистической ракетой, что сулит на будущее экономический эффект от унификации. Это также создание высокоточной крылатой ракеты в обычном (неядерном) боевом оснащении, что позволит перейти от разговоров о неядерных силах сдерживания к развертыванию таких сил, в частности, для сдерживания. Наконец, исключительно важно появление на оснащении (пока только специальных сил) нелетального оружия, столь необходимого для проведения силовых операций в местах, где много гражданского населения.

Однако в истекшем году были выявлены и недостатки при применении вооружения и военной техники, обусловленные как сугубо техническими причинами, так и человеческим фактором – плохой боевой выучкой личного состава вследствие недофинансирования боевой подготовки.

Для решения названной проблемы в РФ был предпринят ряд шагов. Создана Федеральная служба по оборонному заказу, сформирована система «единого заказчика» в Минобороны; начала функционировать Комиссия Правительства РФ по военно-промышленным вопросам (ВПК); продолжается реструктуризация оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Однако при этом ОПК все больше «отгораживается» от остальных предприятий РФ, а входящие в него предприятия, укрупняясь, превращаются в группу монополистов, что идет, видимо, от бытующего до сих пор мнения, что именно отечественный ОПК является локомотивом прогресса, что вложения средств именно в него спасут экономику России. Но, если и раньше этот тезис был не точен<sup>58</sup>, то теперь он все больше теряет свою бесспорность, особенно если речь идет о бесконтрольных (со стороны общества) вложениях.

---

<sup>58</sup> Шлыков В. Черный хлеб военного бизнеса // Отечественные записки. 2003. № 2 (11). С.459–472.

Слабо учитывается, к сожалению, известный положительный опыт. В частности, можно сослаться на Управление перспективных исследовательских проектов (DARPA) в США, которое руководит проведением исследований и разработок, главным образом, в интересах национальной обороны, не забывая в то же время о коммерческом использовании научно-технических достижений. В отечественной истории аналогичные, а зачастую и более широкие, чем DARPA, функции выполнял научно-технический комитет Военно-промышленной Комиссии (ВПК) при Совете министров СССР. Усилиями таких координирующих органов, как DARPA и ВПК, обеспечивалось целенаправленное проведение исследований двойного (гражданского и военного) назначения и, главное, внедрение научно-технических достижений в различных секторах экономики для достижения различных целей.

К сожалению, функция координации исследований и разработок, ведущихся на критически важных направлениях научно-технического прогресса, пока не возложена ни на одно из ведомств. В результате мы имеем обособленную от гражданского общества военную организацию России, под сенью которой, но не в подчинении, содержатся так называемый ОПК и разрозненные инновационные фирмы. Расходы государства на научно-технический прогресс (весьма умеренные) распыляются, отдача крайне низка. По оценке итогов 2005 г. Генеральным прокурором РФ<sup>59</sup>, создание двух новых управленческих структур, возглавляемых заместителями министра обороны, пока что не дало положительных эффектов: «Единый орган заказов вооружения длительное время бездействовал. Свыше миллиарда рублей на ремонт, закупку и создание новых образцов вооружения остались неосвоенными». Не все ясно и с теми деньгами, которые израсходованы. Вторая структура – Центр заказов и поставок «вообще начал свою деятельность с грубых нарушений».

Минобороны должно заниматься проблемами унификации вооружения и военной техники с продукцией народно-хозяйственного назначения, поскольку само Минобороны РФ сейчас не может сделать заказ крупносерийным, экономически выгодным.

Другой важнейший аспект – право на интеллектуальную собственность. Пока не будут узаконены права на нее авторов (исследователей и разработчиков) совместно с заказчиком, рассчитывать на приток инноваций не приходится. Об этом говорится давно<sup>60</sup>, но, к сожалению, надлежащее решение проблемы так и не состоялось.

Не менее важна инновационная политика государства. Поскольку практически все инновации имеют двойное назначение, то появляется возможность межотраслевой унификации, а значит увеличение производства и снижение себестоимости продукции от эффекта масштаба. Напомним, что удвоение объема выпуска современных изделий машиностроительного про-

---

<sup>59</sup> Устинов В. Закон – фундамент государства // Российская газета. 2006. 6 февраля (№ 23).

<sup>60</sup> Рубанов В. О проблемах эффективного использования интеллектуального потенциала ОПК // Актуальные проблемы реформирования оборонно-промышленного комплекса России (Материалы круглого стола в ИМЭПИ РАН 5–6 июня 2001 г.). М.: Эпикон, 2002. С. 130–139.

филия обычно снижает их себестоимость на 15–20%. Это значит, что при разумной инновационной политике возможно повышение уровня военной безопасности страны без отвлечения на это дополнительных средств. Полезной для военной организации России станет такая военно-техническая политика, при которой инновации двойного назначения естественно будут включены в планы военного строительства.

Таким образом, ни государственную программу вооружения, ни гособоронзаказ нельзя утверждать, если их проекты не будут подкреплены не только традиционными военно-техническими, но и унификационными обоснованиями рационального гражданского применения технологий и основных составных частей образцов вооружения и военной техники.

*Третий блок проблем модернизации армии – бюджетная реформа и подконтрольность деятельности силовых ведомств гражданскому обществу.*

В начале 1992 г., придя к выводу о невозможности обеспечить военную безопасность страны в рамках Объединенных Вооруженных Сил СНГ, военно-политическое руководство нового российского государства решило приступить к созданию собственной, новой военной организации и новой системы управления военным строительством на основе передового международного опыта и отечественных традиций. В частности, предполагалось<sup>61</sup> (по опыту США и некоторых других государств):

- 1) в основу новой системы управления положить принципы программно-целевого планирования, в том числе известные за рубежом и у нас как «планирование, программирование и разработка бюджета» (ППРБ);
- 2) главным инструментом управления считать военный бюджет;
- 3) классификацию военных расходов подчинить стандарту ООН о международной отчетности, но с более подробной детализацией расходов для внутригосударственных целей и с обязательным обоснованием бюджета.

В то же время на базе Центрального финансового управления (ЦФУ) Минобороны СССР было создано Главное управление военного бюджета и финансирования (ГУВБиФ). Министерству обороны, а в нем этому управлению, поручалось к концу 1992 г. разработать законопроект о военном бюджете. Одновременно с бюджетом должны были утверждаться структура и численность Вооруженных Сил.

Однако планирование расходов Минобороны и многочисленных иных ведомств, имеющих в своем ведении войска, пошло в 1990-е годы по традиционному пути. Фактически в России, экономика которой трансформировалась в рыночную, в военной экономике 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».

Кроме того, в Минобороны России, как и раньше в СССР, считалось и считается, вопреки закону «О государственной тайне», что большая часть во-

<sup>61</sup> Заявление Президиума Верховного Совета РФ «О приоритетах военной политики РФ» от 1.04.1992 г.

енных расходов должна быть засекреченной, поскольку в них «отражаются» программы и планы, являющиеся государственной тайной, скрытой от большинства граждан.

И только после 1999 г. ситуация с обеспечением военной безопасности РФ стала улучшаться.

Появившиеся в 2005 г. серьезные надежды на успехи долгосрочного военного строительства позволяют снова вернуться к оптимизации управления им. И это будет, естественно, не только возвратом к замыслам 1992 г., хотя многие ключевые параметры как бы повторяются: общая численность военнослужащих – менее 1 млн чел.; комплектование регулярных войск – только добровольное по контракту; приоритет в повышении боеспособности – на полноценной боевой подготовке и оснащении военнослужащих оружием и техникой XXI в.

Заметная новизна наблюдалась в общих подходах и методологии. Дело в том, что за последние годы система ППРБ получила дальнейшее развитие в двух направлениях: во-первых, она охватила также и стадию контроля, причем не столько за исполнением бюджета, сколько за достижением стратегических целей; во-вторых, потребовалась, естественно, более строгая и точная формализация системы стратегических целей, тактических задач, которые должны быть решены для достижения целей, и ясных (измеряемых, вычисляемых) показателей, свидетельствующих о степени достижения целей.

Разработаны международные стандарты, касающиеся финансовой классификации. В этих условиях сочли возможным принять за основу функциональной бюджетной классификации РФ международный стандарт Классификации функций органов государственного управления (КФОГУ), составленный Организацией экономического сотрудничества и развития и принятый ООН в 2000 г. в качестве элемента Системы национальных счетов ООН 1993 г. Кроме того, использование КФОГУ было поддержано также и Международным валютным фондом, включившим его в свое «Руководство по статистике государственных финансов».

Но при этом не было учтено, что для военных расходов давно принят и действует другой международный стандарт. Поэтому при исполнении постановления Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249, принявшего концепцию реформирования бюджетного процесса в РФ, в которой «предусматривается приближение бюджетной классификации РФ к требованиям международных стандартов», необходимо руководствоваться всеми стандартами. Применительно к военным расходам под этим следует понимать стандартизованную форму ООН, введенную Генеральной Ассамблеей еще 12.12.1980 г. (резолюция ООН № 35/142 В). В результате подобной непроработанности засекреченность военных расходов стала несуразной, общественный контроль за расходованием средств – неосуществимым.



### *3.8.2. Военные расходы федерального бюджета в 2005 г.*

В связи с переходом на новую бюджетную классификацию в федеральном бюджете на 2005 г. произошла формальная консолидация военных расходов РФ в разделе «Национальная оборона», включившем в себя расходы на выполнение программ международного военно-технического сотрудничества и мобилизационную подготовку экономики. Дополнительно в этом разделе выделены два новых подраздела: «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» и «Другие вопросы в области национальной обороны», а в подраздел «Вооруженные силы Российской Федерации» включены расходы железнодорожных войск и управления специального строительства, вернувшихся в подчинение Минобороны.

Однако вследствие выборочного принятия одних рекомендаций КФОГУ и отклонения других, касающихся, например, расходов на гражданскую оборону, часть военных расходов по-прежнему осуществляется через раздел «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Кроме того, в 2005 г. часть расходов силовых ведомств оказалась распределена по разделам «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации» и «Здравоохранение и спорт», из-за чего расходы по этим разделам стали частично закрытыми. Поэтому при сопоставлении военных и связанных с ними расходов федерального бюджета 2005 г. с расходами предыдущих лет эти изменения в бюджетной классификации следует особо учитывать.

В феврале 2005 г. в федеральный бюджет по разделу «Национальная оборона» были внесены первые поправки – были введены надбавки к денежному довольствию военнослужащих. Это, а также рост цен на топливо привело к двум – в июне и октябре – его корректировкам, в результате которых расходы по разделу «Национальная оборона» возросли в итоге на 8,9% при общем росте расходов бюджета на 16,1%. При этом 52,5% этого прироста пришлось на увеличение денежного довольствия военнослужащих (прирост по этой статье составил 22,4%), а 18,6% – на оплату горюче-смазочных материалов (прирост 25%).

В итоге в 2005 г. в целом по разделу «Национальная оборона» (табл. 64) было выделено 578,4 млрд руб. (2,75% ВВП или 16,3% расходов федерального бюджета). Несмотря на то, что прирост по сравнению с 2004 г. по разделу в целом достиг 17,5%, основной по объему подраздел «Вооруженные силы РФ» этого раздела сократился на 7,2%, что следует считать результатом в основном произошедшего изменения бюджетной классификации, приведшего к перераспределению части расходов на другие подразделы. Так, анализ распределения ассигнований из федерального бюджета по видам расходов функциональной классификации показал, что в разделах «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации» и «Здравоохранение и спорт» к военным и связанным с ними расходам относится не менее 52,5 млрд руб. (0,25% ВВП или 1,5% расходов федерального бюджета). На долю Минобороны среди них, по данным Комитета Государственной Думы по обороне, приходится не менее 37,6 млрд руб. (0,18% ВВП или 1,1% расходов федерального бюджета).

Для сравнения укажем, что на расходы по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» было выделено 455,3 млрд руб. (2,17% ВВП или 12,9% расходов федерального бюджета), при этом общий прирост расходов по этому разделу в реальном выражении составил 21,9% относительно предшествующего года. Так как примерно 2/3 расходов этого раздела не относятся к категории военных, то основная часть указанного прироста пришлось, очевидно, на судебную систему, а финансирование внутренних войск и органов пограничной службы в реальном выражении выросло незначительно (табл. 65). Весьма значительно – на 22,5% – увеличилось финансирование по статье «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона», при этом его военная составляющая – расходы на войска гражданской обороны – уменьшилась на 16%, очевидно, вследствие в том числе уже отмеченного переноса части расходов в другие разделы федерального бюджета. Динамика расходов на оборону и безопасность по соответствующим разделам федеральных бюджетов в текущих и в ценах 1999 г. показана на рис. 69.

Таблица 64

**Прямые военные расходы федерального бюджета по разделу «Национальная оборона»**

№ пп	Наименование раздела и подразделов	2005, млн руб. / то же в ценах 2004 г.	Изменение в 2005 г. по сравнению с 2004 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2004 г., п.п.	
				в федеральном бюджете 2005 г.	к ВВП
<b>1</b>	<b>Национальная оборона</b>	<b><u>578 351</u></b>	<b><u>90 396</u></b>	<b><u>16,34</u></b>	<b><u>2,65</u></b>
		<b><u>517 772</u></b>	<b><u>17,46</u></b>	<b><u>0,90</u></b>	<b><u>0,10</u></b>
1.1	Вооруженные Силы Российской Федерации	<u>420 813</u>	<u>-27 064</u>	<u>11,89</u>	<u>2,00</u>
		376 735	-7,18	-2,70	-0,50
1.2	Мобилизационная и вневойсковая подготовка	<u>3 665</u>	<u>-1 415</u>	<u>0,10</u>	<u>0,02</u>
		3 281	-43,15	-0,07	-0,01
1.3	Мобилизационная подготовка экономики	<u>3 500</u>	<u>2 033</u>	<u>0,10</u>	<u>0,02</u>
		3 133	64,89	0,06	0,01
1.4	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	<u>60</u>	<u>-157</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>
		54	-293,06	-0,01	-
1.5	Ядерно-оружейный комплекс	<u>8 693</u>	<u>-10 544</u>	<u>0,25</u>	<u>0,04</u>
		7 783	-135,48	-0,42	-0,07
1.6	Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	<u>6 231</u>	<u>-4 973</u>	<u>0,17</u>	<u>0,03</u>
		5 475	-90,84	-0,20	-0,04
1.7	Прикладные научные исследования в области национальной обороны	<u>89 402</u>	-	<u>2,53</u>	<u>0,43</u>
		80 038	-	-	-
1.8	Другие вопросы в области национальной обороны	<u>46 103</u>	-	<u>1,30</u>	<u>0,22</u>
		41 474	-	-	-

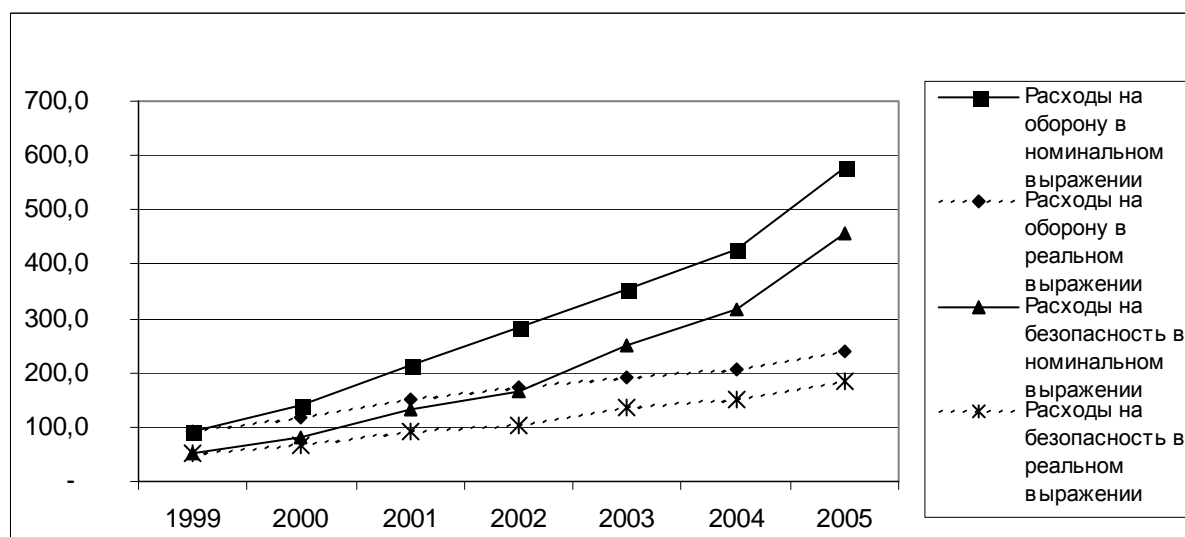
Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального закона № 141-ФЗ от 4.11.2005 г.

Таблица 65

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам  
федерального бюджета**

№ пп	Наименование разделов и подразделов	2005, млн руб. / то же в ценах 2004 г.	Изменение в 2005 г. по сравнению с 2004 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2004 г., п.п.	
				в федеральном бюджете 2005 г.	к ВВП
<b>2</b>	<b>Расходы на военную организацию в разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»</b>				
2.1	Внутренние войска	26 960	789	0,76	0,13
		24 136	3,27	-0,08	-0,02
2.2	Органы безопасности	67 557	6 910	1,91	0,32
		60 481	11,42	-0,03	-0,01
2.3	Органы пограничной службы	36 047	1 000	1,02	0,17
		32 271	3,10	-0,11	-0,02
2.4	Обеспечение личного состава, боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск гражданской обороны МЧС	6 439	-932	0,18	0,03
		5 764	-16,17	-0,06	-0,01

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального закона № 141-ФЗ от 4.11.2005 г.



Источник: Расчеты ИЭПП.

Рис. 69. Динамика ассигнований на оборону и безопасность, млрд руб.

Анализ косвенных военных расходов федерального бюджета, связанных с прошлой военной деятельностью (табл. 66), показал, что в 2005 г. в Минобороны произошло снижение на 2,4% пенсионных расходов в сопоставимых ценах, а расходы на решение жилищных проблем уходящих на пенсию военнослужащих возросли почти в 1,5 раза.

Таблица 66

**Косвенные военные расходы, связанные с прошлой  
военной деятельностью**

№ пп	Наименование разделов и под- разделов	2005, млн руб. / то же в ценах 2004 г.	Изменение в 2005 г. по сравнению с 2004 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / ее изменение по сравнению с 2004 г., п.п.	
				в федеральном бюджете 2005 г.	к ВВП
3.1	Пенсионное обеспечение военно- служащих Минобороны	<u>72 687</u> 65 074	<u>-1 532</u> -2,35	<u>2,05</u> -0,35	<u>0,35</u> -0,07
3.2	Подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004– 2010 гг.	<u>14 045</u> 12 574	<u>5 370</u> 42,71	<u>0,40</u> 0,14	<u>0,07</u> 0,02

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального закона № 141-ФЗ от 4.11.2005 г.

На первый взгляд военные расходы (табл. 67) в абсолютном и относительном выражении возросли незначительно, в особенности, если сравнивать их с расходами на безопасность и правоохранительную деятельность, где произошел гораздо больший рост. Однако тут следует напомнить о неполной сопоставимости структур федеральных бюджетов 2004 и 2005 гг. и о «скрытых» при новой бюджетной классификации расходах военной организации, достигающих, как указано выше, 0,25% ВВП или 1,5% расходов федерального бюджета.

Таблица 67

**Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов**

№ пп	Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов, % / ее изменение по сравнению с 2004 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2005 г.	к ВВП
1	Общие прямые военные расходы	715 354	<u>20,21</u> 0,62	<u>3,41</u> 0,04
2	Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	802 086	<u>22,66</u> 0,27	<u>3,82</u> -0,02
3	Общие расходы на национальную оборону, безопасность и правоохранительную деятельность	1 033 661	<u>29,20</u> 2,26	<u>4,92</u> 0,30
4	Сумма прямых и косвенных федеральных расходов, связанных с текущей и прошлой военной и правоохранительной деятельностью и обеспечением национальной безопасности	1 171 283	<u>33,09</u> 1,69	<u>5,58</u> 0,19

Источник: Расчеты ИЭПП.

К сожалению, в расходах федерального бюджета в 2005 г. сохранялась традиционно чрезмерная засекреченность. Так, в разделе «Национальная оборона» были закрыты 41% расходов, а в расходах министерства обороны – 33%. В целом 11,3% расходов федерального бюджета оказались закрытыми (в 2004 г. – 9,7%). При этом, начиная с 2005 г., общая прозрачность федерального бюджета серьезно снизилась за счет отмеченного выше «размазывания» части расходов силовых ведомств по разделам, напрямую не связанным с обороной и безопасностью.

Никаких оснований для этого не было и тем более не было оснований для засекречивания подобных расходов, что подтверждается практикой ежегодного представления правительством весьма подробных данных о военных расходах в ООН и Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Например, 25 мая 2005 г. в ООН были переданы данные, представленные в табл. 66, в форме документа о стандартизированной международной отчетности о военных расходах (столбцы оригинала – «Стратегические силы» (1) и «Военная помощь» с (9) по (11) – были не заполнены, и поэтому здесь пропущены). Содержание документа соответствует первоначальному варианту федерального бюджета, принятому в декабре 2004 г. и действовавшему до июня 2005 г. (без учета упомянутых 37,6 млрд руб. расходов Минобороны, проведенным по «мирным» разделам). Из него видно, что действительно секретными являются данные о расходах на ракеты и ядерное оружие, а так же, как ни странно, о расходах на содержание военнослужащих срочной службы Минобороны, соответствующие расходы во Внутренних войсках МВД, у пограничников и в войсках гражданской обороны показаны.

Таблица 68

**Военные расходы Российской Федерации  
в 2005 г., млн руб.**

Статьи расходов	Категории сил									
	Сухопутные войска	Военно-Морской Флот	Военно-воздушные Силы	Другие боевые силы	Центральные структуры тылового обеспечения и управления		Военизированные силы	Нераспределенные ассигнования	Общие военные расходы	Гражданская оборона
					Обеспечение	Управления				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>1. Оперативные расходы</b>	<b>119 986</b>	<b>32 370</b>	<b>25 879</b>	<b>35 658</b>	<b>53 545</b>	<b>7 267</b>	<b>32 080</b>	<b>76 447</b>	<b>383 232</b>	<b>3 814</b>
1.1. Личный состав	73 404	23 413	19 627	25 489	–	6 239	16 653	66 552	231 377	1 759
1.1.1. Призывники	–	–	–	–	–	–	314	–	314	12
1.1.2. Другой военный персонал, включая резервистов	42 553	13 640	14 127	20 278	–	4 45	15 451	66 552	177 066	1 468
1.1.3. Гражданский персонал	30 851	9 773	5 500	5 211	–	1 774	888	–	53 997	279
1.2. Эксплуатация и техническое обслуживание	46 582	8 957	6 252	10 169	53 545	1 028	15 427	9 895	151 855	2 055

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

### тенденции и перспективы

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.2.1. Материальные средства для текущего использования	33 251	7 391	5 051	7 699	29 467	694	6 328	–	89 881	687	
1.2.2. Техническое обслуживание и ремонт	5 005	814	807	1 454	397	66	2 759	9 895	21 197	693	
1.2.3. Приобретенные услуги	7 071	699	353	626	23 681	236	5 804	–	3 8 470	447	
1.2.4. Аренда	–	–	–	–	–	–	35	–	35	–	
1.2.5. Прочее	1 255	53	41	390		32	501		2 272	228	
<b>2. Закупки и строительство</b>	<b>51 431</b>	<b>27 098</b>	<b>23 307</b>	<b>40 962</b>	<b>1 901</b>	<b>2 011</b>	<b>9 426</b>	<b>1 005</b>	<b>157 141</b>	<b>1249</b>	
<i>2.1. Закупки</i>	<i>39 112</i>	<i>23 412</i>	<i>19 556</i>	<i>92 997</i>	<i>1 469</i>	<i>356</i>	<i>5 027</i>	<i>–</i>	<i>121 929</i>	<i>977</i>	
2.1.1. Авиасредства и двигатели	–	904	11 225	–	–	–	725	–	12 854	822	
2.1.2. Ракеты, включая обычные боеголовки	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
2.1.3. Ядерные боеголовки и бомбы	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
2.1.4. Корабли и катера	–	12 360	–	–	–	–	1 314	–	13 674	–	
2.1.5. Бронированные машины	3 824	–	–	–	–	–	220	–	4 044	–	
2.1.6. Артиллерия	1 748	99	–	–	–	–	3	–	1 850	–	
2.1.7. Другие боевые средства и вооружения СВ	13 795	6 401	4 682	16 424	960	250	712	–	43 424	–	
2.1.8. Боеприпасы	3 838	480	408	–	–	–	63	–	4 789	3	
2.1.9. Электронная техника и средства связи	4 066	2 289	3 054	14 579	75	106	1 074	–	25 243	46	
2.1.10. Небронированные машины	4 907	91	–	85	–	–	763	–	5 846	–	
2.1.11. Прочее	6 934	788	187	1 709	434	–	151	–	10 203	107	
<i>2.2. Строительство</i>	<i>12319</i>	<i>3 686</i>	<i>3 751</i>	<i>7 965</i>	<i>432</i>	<i>1 655</i>	<i>4 399</i>	<i>1 005</i>	<i>35 212</i>	<i>272</i>	
2.2.1. Авиабазы, аэродромы	–	1	525	6	–	–	–	–	532	–	
2.2.2. Ракетные позиции	–	–	–	1 885	–	–	–	–	1 885	–	
2.2.3. Морские базы и сооружения	–	797	–	–	–	–	–	–	797	–	
2.2.4. Электронные комплексы и т.д.	–	–	8	70	–	–	–	–	78	–	
2.2.5. Помещения для личного состава	2 670	1 420	2 036	2 410	87	230	2 609	367	11 829	90	
2.2.6. Медицинские учреждения	287	232	71	329	276	11	261	–	1 467	–	
2.2.7. Учебная база	117	184	83	56	–	47	–	–	487	–	
2.2.8. Склады, хранилища и т.д.	353	160	41	131	50	10	–	–	745	5	
2.2.9. Управленческие и административные объекты	53	373	420	477	5	711	4	–	2 043	13	
2.2.10. Фортификационные сооружения	–	–	10	–	–	–	–	–	10	–	
2.2.11. Укрытия	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
2.2.12. Земля	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
2.2.13. Прочее	8 839	509	567	2 601	14	646	1 525	638	15 339	163	
<b>3. Исследования и разработки</b>	<b>2 906</b>	<b>14 142</b>	<b>6 300</b>	<b>11 876</b>	<b>4 418</b>	<b>9 657</b>	<b>114</b>	<b>–</b>	<b>49 413</b>	<b>19</b>	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3.1. <i>Фундаментальные и прикладные исследования</i>	2 712	13 840	6 085	8 961	3 707	8 786	–	–	44 091	19
3.2. <i>Разработки, испытания и оценка</i>	194	302	215	2 915	711	571	114	–	5 322	–
<b>4. Итого (1+2+3)</b>	<b>174 323</b>	<b>73 610</b>	<b>55 486</b>	<b>88 496</b>	<b>59 864</b>	<b>18 935</b>	<b>41 621</b>	<b>77 452</b>	<b>589 787</b>	<b>5 082</b>

*Источник:* Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов: Доклад Генерального секретаря / ООН. № А/60/ 159. 25 июля 2005 г. С.133–134.

Данные об исполнении военных и связанных с ними расходов по отчетам Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета представлены в *табл. 69* и на *рис. 70*. Как видно, и в 2005 г. наблюдались характерный январский провал и всплеск расходов в декабре, притом что бюджет профицитный, принят заблаговременно и исполняется через казначейство.

*Таблица 69*

**Исполнение военных и связанных с ними расходов  
в федеральном бюджете по месяцам, млрд руб.**

№ п/п	Наименование расходов	Предусмотрено ФБ-2005 ФБ-2005 с изм.		Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (перерасход)
		3	4													
1.	<b>Национальная оборона</b>	531,1578,3	18,6	45,0	53,5	47,5	44,4	35,5	51,1	41,7	35,2	37,5	49,4	121,6	(2,8)	
1.1	Вооруженные Силы РФ	388,0	420,8	15,2	36,1	32,7	36,1	35,5	26,9	40,9	31,8	27,9	27,0	39,1	76,9	(5,5)
1.2	Мобилизационная и вневоинсковая подготовка	1,9	3,7	0*	≈0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	1,7	0,5
1.3	Мобилизационная подготовка экономики	3,5	3,5	0*	0,05	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	1,0	0,01
1.4	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	0,061	0,06	≈0	0,01	0,01	0,01	≈0	≈0	≈0	≈0	≈0	≈0	0*	≈0	0,03
1.5	Ядерно-оружейный комплекс	8,7	8,7	1,7	1,6	0,1	1,0	0,4	0,3	0,8	0,9	0,02	0,8	0,8	0,1	–

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

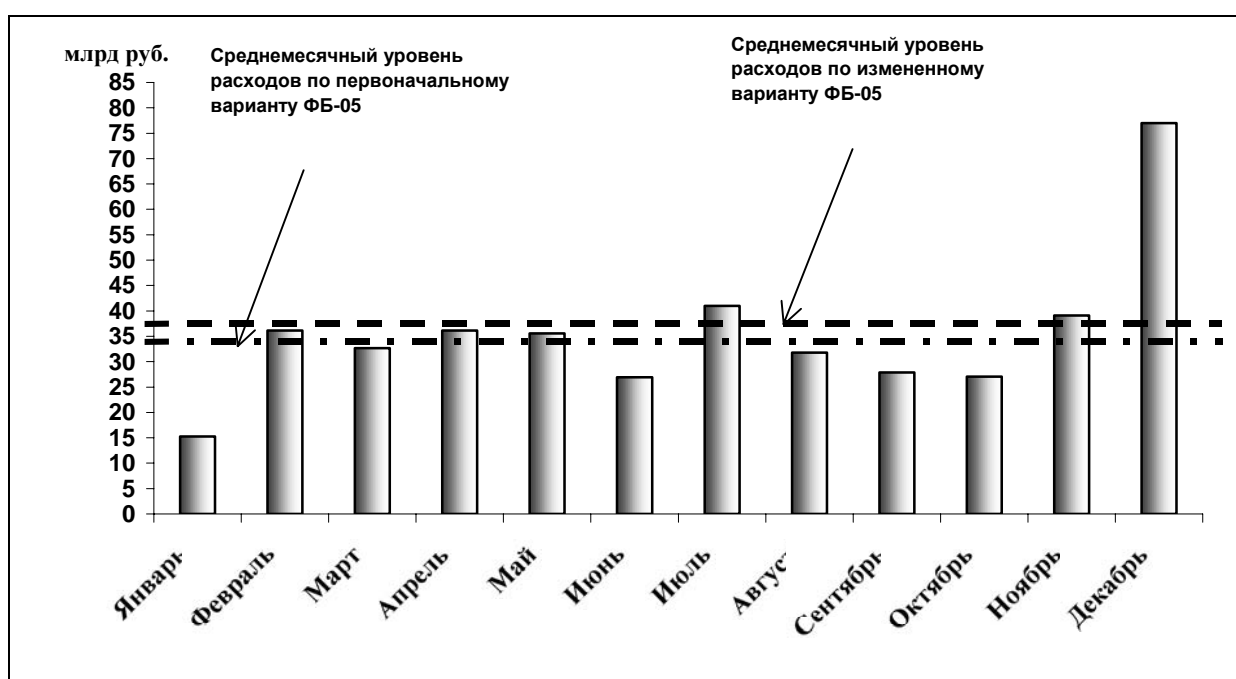
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.6 Реализация международных обязательств в сфере военнотехнического сотрудничества			6,2	6,1	0,8	–	0,5	0,8	0,04	0,09	0,9	0,05	0,02	0,9	0,06	0,6	1,3
1.7 Прикладные научные исследования в области национальной обороны			79,2	89,4	0,2	5,4	10,6	7,4	4,5	5,2	4,5	4,5	4,3	4,8	4,8	32,9	0,2
1.8 Другие вопросы в области национальной обороны			43,5	46,1	0,7	1,8	9,5	1,8	3,6	2,6	3,5	3,9	2,5	3,6	3,7	8,3	0,7
<b>2. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность</b>			<b>398,9455,3</b>	<b>19,8</b>	<b>28,1</b>	<b>33,2</b>	<b>36,9</b>	<b>30,9</b>	<b>34,6</b>	<b>37,1</b>	<b>34,6</b>	<b>38,5</b>	<b>36,7</b>	<b>45,2</b>	<b>74,7</b>	<b>5,2</b>	
2.1 Внутренние войска			23,9	26,9	0,8	1,6	1,9	2,2	2,1	2,5	2,0	2,4	2,2	2,2	2,9	4,3	(0,03)
2.2 Органы безопасности			62,3	67,6	3,3	4,3	4,1	6,2	4,6	4,5	5,8	5,2	5,6	5,5	5,8	11,0	1,6
2.3 Органы пограничной службы			31,7	36,0	1,4	1,8	2,6	2,8	2,9	2,9	3,1	3,1	2,7	2,9	3,7	5,9	0,1
2.4 Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона			22,1	23,1	0,9	1,5	1,4	2,6	1,6	1,4	3,4	0,9	1,9	2,4	1,9	3,1	0,1
2.5 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности			2,7	2,8	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,01



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
2.6	Другие во- просы в об- ласти нацио- нальной безопасности и правоохра- нительной деятельности	19,1	21,9	0,2	0,5	1,3	1,2	0,9	1,2	1,6	2,1	1,4	1,9	2,4	6,9	0,2

\*В отчете Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета показана отрицательная сумма.

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.



Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.

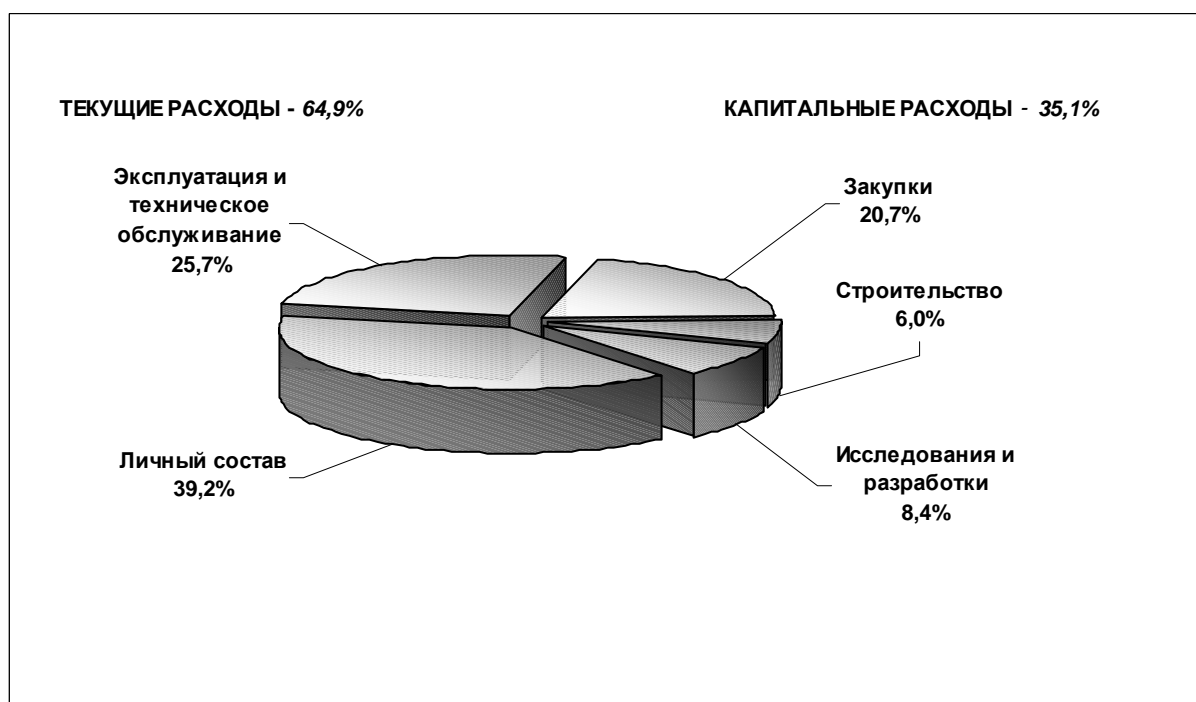
Рис. 70. Исполнение расходов на строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации в 2005 г.

В 2005 г. приоритет, судя по высказываниям военного руководства, был отдан реализации государственной программы вооружений, при этом планировалось разработать около 300 новых и модернизированных образцов. Было публично заявлено о том, что руководство сделало выбор в пользу техники, увеличив ассигнования на программу вооружений, вместо увеличения, в частности, компенсации за продовольственный паек<sup>62</sup> и индексации денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала.

Намеченное повышение доли расходов на оснащение до 40% (по представленным в ООН данным – 35%, см. рис. 71) в 2005 г. расценивается как ус-

<sup>62</sup> Военно-промышленный курьер. 2005. № 4.

пех и свидетельство качества функционирования Вооруженных сил. Более того, ставится цель к 2011 г. достичь уровня 50%, а в более далекой перспективе – к 2016 г. – даже 70%. Все это мотивируется необходимостью приближения к «общемировой практике», исходя из рекомендаций Совета Безопасности РФ 2000 г. То, что это в корне неверно, показывает анализ современной структуры военных расходов ряда стран Запада (рис. 72). Современный мировой максимум среди стран, предоставляющих данные о своих военных расходах в ООН, – достижение доли капитальных расходов в 45% в таких странах, как Швеция и Швейцария, обеспечивается тем, что их удельные оборонные расходы не превосходят 1,8 и 1,1% ВВП, соответственно.

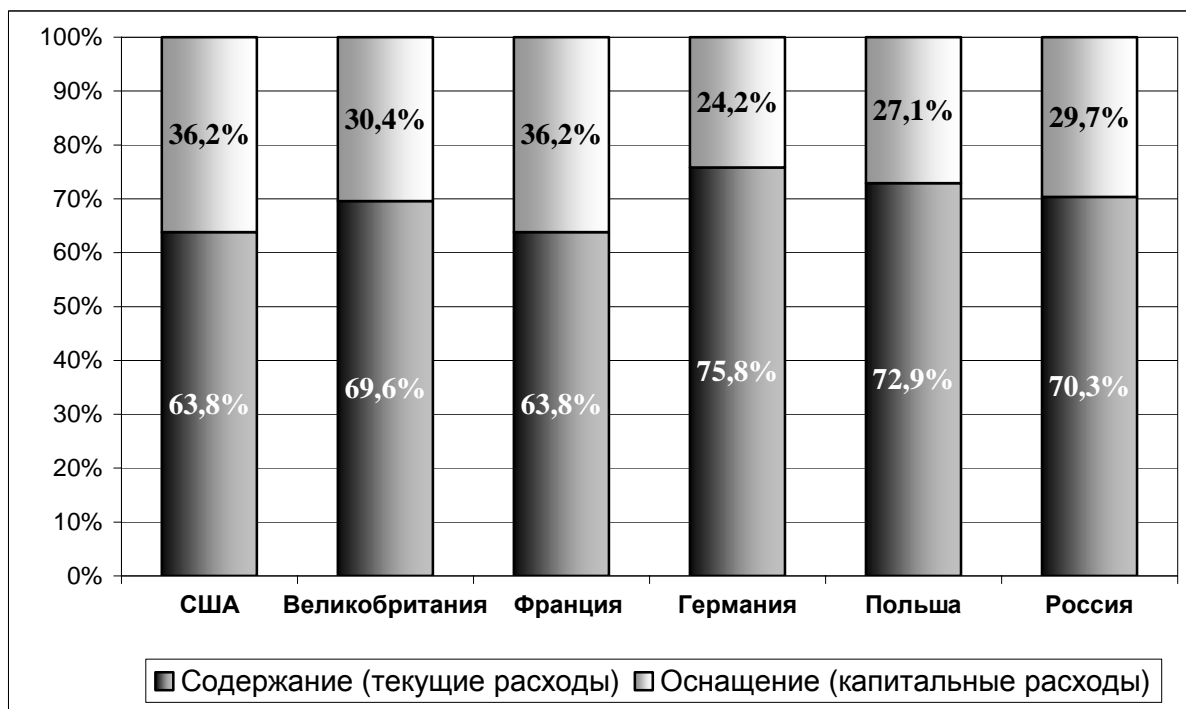


Источник: Расчеты ИЭПП по данным ООН.

Рис. 71. Структура военных расходов России в 2005 г.

Если судить по реально достигнутому уровню финансирования военных расходов, когда в течение ряда лет боевая подготовка финансируется лишь на 1/4 от необходимого, стоимость денежной компенсации за продовольственный паек удерживается на уровне 1/3 его реальной цены, а обмундированием военнослужащие, проходящие службу по призыву, обеспечиваются лишь на 1/2, то в настоящее время для России предельная численность Вооруженных сил составляет 500–600 тыс. военнослужащих, т.е. около 50% от существующей. Очевидно, что при такой численности появится более реальная возможность не только выполнять программу вооружения военного ведомства, но и одновременно, или даже в первую очередь, обеспечить достойный уровень жизни военнослужащих и гражданского персонала, привлекательность военной службы и престиж Вооруженных сил. При этом

из-за отсутствия топлива не будет страдать боевая учеба, и появится реальный шанс добиться достаточной боеспособности Вооруженных сил.



Источник: Расчеты ИЭПП по данным «Объективной информации по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов». ООН, 2004–2005 гг.

Рис. 72. Структура расходов на содержание и оснащение вооруженных сил ряда стран в 2004 г.

Безусловно, необходимое качественное улучшение бюджетирования оборонных расходов будет достигнуто в результате проводимой административной реформы и перехода к бюджетированию, ориентированному на результат. Однако целесообразно обратить внимание и на отсутствие в настоящее время практики публичного обсуждения бюджетной заявки министерства обороны и последующего подкрепления ее авторитетом высшего лица в государстве (так, например, 300 образцов вооружений – это много или мало? Ответа для налогоплательщиков нет).

### 3.8.3. Актуальные проблемы военной экономики России в современный период

Изложенные выше результаты анализа достижений в области модернизации армии и военной экономики позволяют сформулировать некоторые выводы, выявить тенденции развития.

Во-первых, модернизация военной организации государства наталкивается, как и в прошлые годы, на скрытое противодействие ряда должностных лиц либо тормозится вследствие их низкой исполнительности и компетен-

ции. Возможно, сказывается также и противодействие, оказываемое криминальными структурами по отношению ко всем тем преобразованиям, которые могут ущемить их «бизнес», основанный на недостатках в системе комплектования военной организации РФ, а также в финансово-экономическом обеспечении проблем безопасности страны и модернизации армии. Существующая система управления модернизацией со стороны государства пока еще малоэффективна.

Предпринятая попытка решить проблему, повысив ранг министра обороны до уровня заместителя Председателя Правительства РФ, в какой-то мере, возможно, усилит координацию экономической деятельности «силовых» ведомств. Однако за этим назначением «гражданского» министра обороны никак не просматривается усиление гражданского и общественного контроля над военной организацией государства.

*Во-вторых*, несмотря на явные достижения (создание ряда воинских частей и соединений, укомплектованных исключительно по контракту; постепенный отказ от привлечения военнослужащих, проходящих службу по призыву, к выполнению боевых задач на Северном Кавказе), в целом проблема перехода к современной системе комплектования решается плохо. Переход на контракт осуществляется замедленно и даже сопровождается оттоком «контрактников», заключивших контракты ранее.

Последствия с промедлением в переводе регулярных войск на контракт и подготовке к сокращенной военной службе могут быть крайне негативными, как для обороноспособности страны, так и для общества, что чревато даже социальным взрывом после 2008 г., когда начнется резкое сокращение численности юношей призывного возраста.

Переход на контракт необходимо активизировать. Срок службы сделать равным 6 месяцам, ее назначением – только подготовку военнообученного «людского ресурса». Обязательно следует изыскать возможности совмещения военной подготовки с учебой в вузе. Возможно, рациональное решение проблемы связано с усилением роли РОСТО (ДОСААФ).

*В-третьих*, оснащение военной организации РФ новейшим вооружением и военной техникой затруднено из-за низкой серийности заказов и искусственного отделения завесой секретности военных знаний, технологий, изделий от их возможного использования в гражданских целях.

Выход из этой ситуации состоит в обязательном сопряжении Государственной программы вооружения и других программ, разрабатываемых в рамках военного строительства, с программами инновационного развития гражданской экономики.

В отношениях с бизнесом по этой проблеме целесообразно внедрить положительный опыт успешных зарубежных институтов типа DARPA.

*В-четвертых*, модернизация системы бюджетного планирования в «силовых» ведомствах должна происходить на основе международных стандартов, обязательно включая в их число стандарт ООН о классификации военных расходов.

Не менее важно пересмотреть систему стратегических целей Правительства РФ по блоку «Национальная безопасность», связав это с уточнением бюджетной классификации. Обязательным следует считать также участие представителей гражданского общества в формулировке стратегических целей и, соответственно, структуры расходов на их достижение.

## **Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы**

### **4.1. Противоречивый институциональный фон**

2005 г. продемонстрировал несколько позитивных тенденций, которые в явной форме или – в иных случаях – пока весьма формально позволяют говорить о наметившихся благоприятных сдвигах в российской экономике. 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 IPO, некоторое оживление (после фактического моратория 2003–2004 гг.) в сфере новаций корпоративного управления на уровне компаний, развитие процесса легализации капитала, снижение активности на рынке «нецивилизованных» враждебных поглощений, положительное (впервые с 1994 г.) сальдо счета капитала и некоторые другие.

Для каких-то из перечисленных явлений в последние годы действительно сложились объективные экономические предпосылки, в отношении прочих сказались те или иные конъюнктурные, политические, правовые и психологические факторы. Так, неудержимый рост российского фондового рынка на фоне замедления темпов роста экономики, огосударствления и усиления ее сырьевой ориентации заставляет задуматься о рисках «мыльного пузыря». По имеющимся оценкам, влияние на рост российского фондового рынка фактора ликвидности и конъюнктуры глобальных финансовых рынков в настоящее время является существенно более значимым по сравнению с внутренней макроэкономической обстановкой, что сказывается также на объективных возможностях регулирования национального рынка (см. раздел 4.6).

Положительное сальдо счета капитала было обусловлено в 2005 г. значительными заимствованиями государственных компаний, которые использовались для оплаты поглощаемых частных активов, однако с учетом уже накопленных обязательств дальнейший значимый их рост вряд ли возможен, поэтому уже в 2006 г. наиболее вероятным итогом явится чистый отток по счету капитала. Возобновление инициатив частного сектора в сфере корпоративного управления (см. раздел 4.5) 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.

В 2004–2005 гг. в России было зафиксировано не менее 65 только публичных корпоративных конфликтов на сумму (если оценивать по вовлеченным активам) свыше 4 млрд долл. Тем не менее для 2005 г. стало характерно снижение числа сделок, относимых к категории враждебных поглощений. Динамика официальных обращений по поводу корпоративных конфликтов, напри-

мер, в правительство Москвы (иные данные обычно недоступны) такова: 2002 г. – 460 случаев, 2003 г. – 151, 2004 г. – 177, 2005 г. – 97. Это связано не только с ужесточением административного контроля со стороны государства и региональных властей, которые, особенно в «дорогих» регионах, под лозунгом борьбы с враждебными поглощениями лишь выстраивают дополнительные барьеры для входа в региональный имущественный комплекс. По имеющимся оценкам, в 2004–2005 гг. политическое согласование процесса приобретения тех или иных значимых активов становится необходимым условием для успешного завершения таких сделок (см. раздел 4.7).

Вместе с тем на законодательном уровне регулирование всего комплекса вопросов, связанных с враждебными поглощениями, находится в начальной стадии. Весьма показательны в этом смысле те новации, которые готовились в 2005 г. Подготовленные Минэкономразвития РФ масштабные изменения в корпоративное законодательство – Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. – обсуждались в правительстве в феврале 2006 г. Однако многие весьма радикальные и полезные новации (введение понятия «корпоративные споры», их полная подведомственность арбитражным судам, групповые иски в интересах акционеров, затруднение признания недействительности эмиссии ценных бумаг и др.) могут так и остаться благими намерениями.

Единственным заметным решением, принятым в конце 2005 г., причем вне рамок реализации Концепции, стали поправки в Федеральный закон «Об акционерных обществах», направленные против корпоративного шантажа миноритариев и дающие безусловное право мажоритарному акционеру – собственнику 95% и более акций выкупить остальное. Процедура вытеснения миноритариев при достижении определенного порога контроля принята в законодательстве о компаниях многих стран, а в условиях России ее роль может состоять также в том, чтобы обеспечить благоприятные правовые возможности для трансформации многих псевдооткрытых АО в закрытые. Тем не менее в условиях растущей активности государства на рынке корпоративных поглощений данная новация может быть полезна и для 100%-ной консолидации акционерного капитала существующих и будущих государственных компаний, тогда как широкий спектр предусмотренных в Концепции мер, призванных защитить права собственности и интересы всех сторон, будет только ограничивать возможности дальнейшей экспансии. В этом смысле реализация новаций Концепции является определенным индикатором того, насколько именно государство сегодня заинтересовано в отсутствии четких правил игры в сфере имущественных отношений.

Несмотря на формальный прогресс в сфере приватизации в 2003–2005 гг. (по количеству выставляемых на продажу пакетов акций и решений о преобразовании унитарных предприятий), ситуация близка к кризисной. Не менее 50% сделок ежегодно откладывается в силу отсутствия спроса, а качество управления государственным имуществом мало отличается от уровня 90-х годов. По всей видимости, ситуация в данной сфере прямо связана с модификацией взглядов на роль государственного сектора в

модификацией взглядов на роль государственного сектора в экономике России (см. разделы 4.2 и 4.3).

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

С другой стороны, набирающая обороты имущественная экспансия государства – будь то общеэкономическая стратегия, тривиальный передел собственности в пользу окол властных кланов или сопротивление заинтересованных министерств – объективно выводит 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»<sup>1</sup>. Сложность положения Минэкономразвития РФ как ведомства, ответственного с 2004 г. за приватизационную программу, очевидна. Однако ситуация еще более противоречива: избавление от непродаемых «неликвидов» остается тем не менее важнейшей задачей, но вместе с тем на фоне имеющейся сырьевой конъюнктуры и соответствующих бюджетных доходов не менее сложно найти аргументы в пользу продажи новых высоко рентабельных активов. Это тем более проблематично в связи с отсутствием внятных представлений о направлениях расходования аккумулируемых доходов федерального бюджета.

Начавшиеся процессы легализации капитала обусловлены не только адаптацией крупного бизнеса к ситуации «после “ЮКОСа”», но и более прикладными мотивами. С одной стороны, в 2005 г. 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

---

<sup>1</sup> Слияния и поглощения. 2005. № 11. С. 8; Коммерсантъ. 2005. 5 августа.



средств, достигается и легализация остающихся под контролем (в собственности) долей в соответствующих компаниях.

Для конца 90-х – начала 2000-х годов была характерна ситуация, когда в стране сформировалось относительно развитое хозяйственное законодательство, а наиболее критичной сферой являлось состояние правоприменения (инфорсмент). В середине 2000-х годов, по всей видимости, акценты сменились: хотя болезни российской системы правоприменения сохраняют свою остроту<sup>2</sup>, 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 первого десятилетия 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 свое первоначальное развитие уже начиная с 2000 г. На наш взгляд, 2005 г. стал переломным – в настоящее время необходимо говорить *не просто о расширении прямого государственного присутствия в экономике, но об устойчивой тенденции к доминированию государства в ряде ведущих отраслей российской экономики*. Возможные последствия имущественной экспансии

---

<sup>2</sup> Типичные оценки состояния судебной системы в основном варьируют в диапазоне от «неэффективная и коррумпируемая» до «рынок судебных услуг» и «катастрофическое состояние». Об этом говорят и высшие чиновники различных ветвей российской власти. В частности, о системной коррупции говорил председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин (2004 г.), о катастрофической и угрожающей ситуации в судебной системе – представитель президента РФ в Южном округе Д. Козак (2005 г.), ранее курировавший судебную реформу.

государства и государственных (прогосударственных) компаний могут быть весьма негативными как для крупных частных компаний (групп), так и для экономики в целом.

#### **4.2. Политика в сфере имущественных отношений**

**Ограничения и динамика.** Принципиальной вехой в данной сфере является 1999 г. – именно тогда началась реализация, с некоторыми последующими модификациями подходов, принятой Постановлением Правительства в 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации. Следующая Концепция была одобрена на заседании Правительства РФ 6 февраля 2003 г., однако в течение 2003–2005 гг. она так и не получила статуса официального документа – в отличие от Концепции 1999 г.<sup>3</sup> В 2005 г. Минэкономразвития РФ в докладе Правительству РФ зафиксировало необходимость разработки «новой модели управления сохраняемой государственной собственностью, основанной на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства и обеспечения эффективности использования имущества при оптимальном уровне государственных расходов на управление»<sup>4</sup>.

Вместе с тем проблемы, связанные с приватизацией и управлением федеральным имуществом, приобрели к настоящему времени хронический характер. Для всего периода 1999–2005 гг. были характерны следующие основные ограничения:

- спрос на подавляющее большинство приватизируемых объектов (в первую очередь на миноритарные пакеты акций) остается крайне низким, прежде всего в силу уже достигнутого уровня концентрации акционерной собственности (корпоративного контроля) и высоких затрат на приобретение остатков, причем «переходящие» из года в год остатки непроданных объектов лишь возрастают<sup>5</sup>;
- высокая вероятность постоянной корректировки списков пакетов акций и унитарных предприятий в силу объективных и субъективных факторов;
- организационные возможности органов управления по быстрому реформированию государственного сектора находятся в серьезном противоречии с количественным ограничением – его масштабом;

<sup>3</sup> Подробно см.: Радыгин А., Мальгинов Г. Приватизация и управление федеральным имуществом // Российская экономика в 2003 г. Тенденции и перспективы. М., ИЭПП, 2004. С. 327–339.

<sup>4</sup> Здесь и далее используются данные доклада «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью». Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. М., 2005; Отчет о приватизации федерального имущества в 2005 г. М., ФАУФИ, 2006.

<sup>5</sup> Размер 62% запланированных к приватизации в 2005 г. пакетов акций был менее «блокирующего», из них 48% составляли пакеты акций размером менее 5% от уставного капитала. В значительной части АО контрольный пакет акций уже находился в собственности одного или группы аффилированных лиц.

- отсутствие четких (как концептуальных, так и оформленных нормативно) представлений о «новой модели управления сохраняемой государственной собственностью»;
- спрос на новые механизмы реализации малопривлекательных миноритарных пакетов (публичное предложение, продажа без объявления цены, определение стартовой цены по номиналу продаваемых акций и др.) пока не стал значимым;
- сопротивление отраслевых министерств, прежде всего в отношении реформирования ГУПов (по финансовым и административным мотивам);
- резкое сокращение числа унитарных предприятий всех уровней с перспективой их преобразования в открытые акционерные общества (ОАО) заметно усиливает нагрузку на органы государственного управления, которые отнюдь не эффективны в качестве государственных представителей и в настоящее время;
- создание на базе имущества унитарных предприятий заметного сектора казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления, предполагает и увеличение финансовых рисков государства в связи с субсидиарной ответственностью по обязательствам этих предприятий;
- непрозрачность и слабость непредвзятого контроля со стороны государства за реализацией предприватизационных процедур в отношении унитарных предприятий приводит к тому, что во многих случаях на стадию продажи выходит «юридическая оболочка», не располагающая активами (или же применяется процедура банкротства как средство спонтанной приватизации);
- сохраняет свою актуальность проблема оформления полноценных прав собственности предприятий на земельные участки (завышаемая стоимость выкупа и аренды, методы кадастровой оценки и определения рыночной цены, административные барьеры, рестриктивная региональная политика и др.);
- общие и весьма непростые проблемы качественного нормативно-правового обеспечения, включая разграничение собственности между РФ, субъектами федерации и муниципалитетами;
- мероприятия административной реформы 2004 г.<sup>6</sup> обусловили необходимость относительно длительного адаптационного периода в процессе реорганизации и после нее, что привело к тому, что деятельность государства в сфере управления собственным имуществом носила в 2004–2005 гг. в большой степени инерционный и спонтанный характер;
- усложнение структуры администрирования в данной сфере обострило проблемы координации и ведомственные конфликты (создание ФАУФИ и его подчинение Минэкономразвития РФ с наделением последнего нормотворческими функциями в сфере приватизации при сохранении РФФИ, хотя у последнего остались лишь функции продавца).

<sup>6</sup> Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314.

В отношении ФГУПов существует также ряд проблем, носящих более ярко выраженный прикладной характер и препятствующих ускорению реформирования сектора (данные для 2005 г.):

- отрицательное значение балансовой стоимости подлежащих приватизации активов предприятия, что не позволяет ни преобразовать предприятие в АО, ни приватизировать посредством продажи на торгах имущественного комплекса, так как значение нормативной цены оказывается отрицательным при расчете;
- кризисное финансово-экономическое состояние предприятий, включенных в программу приватизации (765 ФГУПов имели убытки или не имели чистой прибыли по итогам 2004 г.);
- хозяйственная деятельность не осуществляется (74 ФГУПа);
- неисполнение руководителем предприятия установленных требований по подготовке к приватизации (информация, сроки и др.);
- отсутствие правоустанавливающих документов и документов технического учета на объекты федерального имущества, в том числе земельные участки (все ФГУПы);
- судебные разбирательства по вопросам принадлежности имущества;
- отсутствие у предприятий денежных средств, необходимых для оформления правоустанавливающих документов и документов технической инвентаризации (200 ФГУПов);
- осуществление процедуры банкротства (146 ФГУПов);
- не завершена реорганизация предприятия путем присоединения дочерних унитарных предприятий к создавшим их предприятиям или предприятие находится в стадии ликвидации (соответственно 15 и 68 ФГУПов).

Необходимо отметить, что еще в первом трехлетнем Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества до 2006 г. (утверждены распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1165-р) предусматривался следующий алгоритм действий: 2003 г. – приватизация принадлежащих государству пакетов акций размером до 2% уставного капитала; 2004 г. – выход государства из всех акционерных обществ, где доля государства менее 25%; 2005 г. – выход государства из всех акционерных обществ, где доля государства составляет от 25 до 50%; 2006 г. – прекращение участия государства в компаниях, в которых государство владеет более чем 50% акций и которые не относятся к числу стратегических; 2008 г. – завершение приватизации федерального имущества, которое не используется для выполнения государственных функций РФ. По данному сценарию к концу 2008 г. в собственности государства должно остаться не более 2000 ФГУПов и 500 различных пакетов акций.

Определенная корректировка была внесена уже в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2005 г. и на период до

2007 г.<sup>7</sup>: продление перспективы приватизации федерального имущества на 2007 г.; завершение приватизации находящихся в федеральной собственности пакетов акций ОАО, составляющих менее 25% уставного капитала, в 2005 г.; изменение структуры приватизируемого федерального имущества в отраслевом разрезе; введение понятия «перспективный финансовый план» в планирование приватизации федерального имущества.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг., утвержденные распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. № 1306-р, еще более осторожны по количественным индикаторам. Согласно данному документу, основными задачами государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2006–2008 гг. являются приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении государственных функций (полномочий) Российской Федерации; обеспечение поэтапного сокращения числа федеральных государственных унитарных предприятий; повышение темпов приватизации федерального имущества; формирование доходов федерального бюджета. В 2006 г. должны быть предложены к приватизации пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих АО, за исключением пакетов акций АО, включенных в перечень стратегических или участвующих в формировании интегрированных структур (в рамках реализации ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 гг.)»), а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в 2006 г. и на период до 2008 г. в соответствии с перспективным финансовым планом.

Тем не менее нереальность поставленных сроков остается очевидной даже с учетом корректировки, и практика 2004–2005 гг. стала лишь дополнительным подтверждением этому (табл. 1). Количественные параметры приватизации для 2006 г. стали более взвешенными, однако, как и в предыдущие годы, весьма вероятны малообоснованные (экономически и организационно) сугубо административные поправки в сторону увеличения.

Одной из характерных тенденций 2004–2005 гг. стало усиление внимания к ликвидации института ФГУПов, обусловленное как внешними факторами (критика Минэкономразвития и ФАУФИ, неудачи при продаже остаточных пакетов акций), так и экономико-финансовой несостоятельностью сектора (что наглядно демонстрирует сопоставление различных видов доходов от использования федерального имущества). Тем не менее из намеченных к преобразованию в 2005 г. 1245 ФГУПов в первом полугодии 2005 г. только 22 ФГУПа прошли процедуру преобразования в АО и были фактически готовы к приватизации. По итогам года те или иные решения были приняты по 40% ФГУПов (741 предприятие, в том числе 39 – продажа на торгах как имуществ-

<sup>7</sup> Проект для 2005–2007 гг. рассматривался на заседании Правительства РФ 29 июля 2004 г., Прогнозный план на 2005 г. утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 августа 2004 г. № 1124-р.

венного комплекса, 702 – корпоратизация); соответственно, подавляющее большинство этих предприятий приступит к фактическим преобразованиям в лучшем случае в 2006 г.

Несмотря на очевидное несоответствие текущей практики реформирования сектора заявленным ориентирам (как минимум – сохранение лишь около 1000 ФГУПов, как максимум – ликвидация этой формы к 2008 г.) постепенная ликвидация данной организационно-правовой формы является, бесспорно, позитивным решением. Это признается и Росимуществом: «Практика показывает, что сохранение предприятий в форме ФГУПов лишь консервирует и усугубляет имеющиеся у них проблемы». За время существования «крайне неэффективной формы государственного предприятия» «на праве хозяйственного ведения» многие ФГУПы фактически утратили не только возможность выполнения государственных функций, но и свой имущественный и интеллектуальный потенциал»<sup>8</sup>.

Акцент на преобразовании сектора ФГУПов непосредственно повлиял на итоги приватизации. Особенностью 2005 г. стало *отсутствие каких-либо крупных приватизационных сделок*. Безусловно, для этого существовал целый комплекс причин объективного и субъективного характера: помимо переориентации ведомственных усилий на сектор ФГУПов – общая благоприятная ситуация с бюджетными доходами, заложенная в действующий закон о приватизации возможность гибкого подхода к реализации сделок в зависимости от конъюнктуры, наличие конкурирующих (как ведомственных, так и частных) интересов по ряду наиболее интересных объектов и др.

Таблица 1

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

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Общее число ФГУПов **	13 786	11 200	9394	9846	9275	8820	8293	-
Приватизировано ФГУПов за год:								
– прогноз	-	-	-	1652	970	1374	1245	885
– факт***	-	2	5	102	571	517	741	-
Акционерные общества, пакеты акций которых находятся в собственности РФ**	3611	3524	4407	4 222	4 035	3905	3524	-

<sup>8</sup> Официальное заявление (пресс-релиз) Росимущества по итогам приватизации и управления федеральным имуществом в 2005 г., 23 января 2006 г.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
В том числе по доле в уставном капита- ле:									
– 100 %		382	61	90	99	124	273	413	-
– 50–100 %		470	506	646	589	552	499	474	-
– 25–50 %		1601	1211	1401	1 382	1308	1183	1093	-
– менее 25 %		863	1746	2270	2 152	2051	1950	1544	-
– «золотая акция»		580	-	750	958	640	284	259	-
Продано федераль- ных пакетов акций за год:									
– прогноз									
– факт***		-	-	-	1126	1965	1702	566	383
		-	87	125	112	630	565		-

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

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

\*\*\* Фактические данные о ежегодной приватизации пакетов акций и ФГУПов не поддаются корректной интерпретации по целому ряду причин: 1) отсутствует регулярная информация Росимущества РФ и РФФИ; 2) как правило, состоявшимися в разные годы являются от 10 до 50% сделок, а непроданные пакеты «переходят» на следующий год; 3) имеют место «встречный» процесс корпоратизации ФГУПов и иные способы роста числа пакетов в собственности государства; 4) происходят процессы реорганизации в электроэнергетике и связи, внесение имущественных комплексов ряда ФГУПов в качестве вкладов в уставные капиталы государственных холдингов, формирование интегрированных структур в ВПК, железнодорожной отрасли и др. В отношении ФГУПов данные о приватизации весьма условны, т.к. официальные данные о приватизации включают число ФГУПов, по которым принято лишь *первичное решение* или прошедших лишь стадию преобразования в АО. При этом само число ФГУПов может увеличиваться (выделение, создание и др.). В январе 2005 г. Минэкономразвития предложило дополнительно включить в план приватизации на 2005 г. 42 ФГУПа и 63 ОАО, в марте 2005 г. – 547 ФГУПов и 947 ОАО.

Источник: данные Минэкономразвития РФ, ФАУФИ.

Первоначально в список крупнейших объектов, запланированных к приватизации в 2005 г., входили ФГУП «Росспиртпром» и продажа его акций (200 предприятий, 80% российского рынка), «Домодедовские авиалинии» (25% акций), Новороссийский и Туапсинский морские грузовые порты (порядка 20% акций), «Росгосстрах» (25% плюс 1 акция) и др. Тем не менее для 2005 г. можно указать следующие крупнейшие сделки: по акциям ОАО «Полиэф» (100% акций – 3,38 млрд руб.), ОАО «Галоген» (50,8% – 830 млн руб.), ОАО «Морской порт Санкт-Петербург» (20% – 0,8 млрд руб.), ОАО «Слава» (37,6% – 657 млн руб.).

В 2005 г. была продолжена практика продажи принадлежащих РФ акций единым лотом с акциями, находящимися в собственности субъектов федера-

ции. В качестве примера можно указать консолидированную продажу пакета акций ОАО «Морской порт Санкт-Петербург», находившегося в федеральной собственности. Имевшийся пакет акций ОАО не позволял Российской Федерации не только принимать какие-либо управленческие решения в отношении указанного общества, но и блокировать решения, принятые иными акционерами. Продажа федерального пакета акций ОАО «Морской порт Санкт-Петербург» осуществлялась совместно с акциями, находящимися в собственности Санкт-Петербурга. На аукцион выставлялся совокупный пакет акций в размере 48,79% от уставного капитала указанного общества.

Продажа пакета акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест» предполагалась все последние годы, поэтому включение этого объекта в список для приватизации 2005 г. отнюдь не означало принятия окончательных решений. Во-первых, дальнейшая приватизация прямо связана с завершением процессов реорганизации в холдинге, тарифной реформой, решением проблем социальной нагрузки региональных компаний и обеспечением связью силовых ведомств (свыше 600 тыс. номеров при наличии значительной задолженности перед холдингом – около 600 млн руб. на 1 июля 2005 г.). Во-вторых, с учетом роста привлекательности телекоммуникационных акций срочная продажа ценных бумаг холдинга вообще имеет мало смысла. Тем не менее есть и встречная тенденция. По оценке Минэкономразвития РФ, хотя холдинг владеет контрольными и блокирующими пакетами акций региональных операторов проводной связи, оперативность управления ими утрачена. В-третьих, серьезной проработки требует конкретный вариант продажи.

Как известно, еще в 1995 г. государство предполагало выставить на коммерческий конкурс с инвестиционными условиями 49% акций холдинга. В 1997 г. 25% плюс одну акцию купила оффшорная компания Mustcom Limited (1,87 млрд долл., интересы Дж. Сороса), которая уже в мае 2005 г. была приобретена компаниями, представляющими интересы Л. Блаватника. В 2001–2003 гг. стандартно предполагались к приватизации 25% за минусом 2 акций. В 2004 г. среди прочих обсуждался вариант продажи на аукционе пакетов акций региональных компаний холдинга (по крайней мере 4 межрегиональные дочерние компании были включены в список 2004 г.). В 2004 г. ФАУФИ рассматривало 3 основных варианта продажи: 25, 50 или 75% минус 1 акция. Тем не менее одновременная продажа пакетов акций дочерних компаний (со всеми вытекающими последствиями по аналогии с «двойной» приватизацией нефтяной отрасли 1990-х годов) не исключается. Условия продажи холдинга будут зависеть также от количества претендентов, их взаимоотношений с властью и остроты конкуренции между ними (к концу 2005 г. это АФК «Система», «Телекоминвест» и «Альфа-групп», компании Л. Блаватника).

С точки зрения Минэкономразвития РФ, наиболее рациональным вариантом является одномоментная приватизация всего госпакета (75% минус 1 акция), этот вариант и обсуждался в 2005 г. одновременно с подготовкой проекта указа президента РФ об исключении холдинга из перечня стратегических объектов. Одновременно в течение 2005 г. продолжалось согласо-



ние условий продажи с силовыми ведомствами. В октябре 2005 г. в проект указа были внесены принципиальные поправки Государственно-правового управления президента, предусматривающие необходимость законодательного оформления гарантий для силовых ведомств до включения холдинга в программу приватизации. Это означает, что приватизация холдинга скорее всего не состоится и в 2006 г. Глава холдинга В. Яшин в конце 2005 г. заявил о возможности продажи государственного пакета либо до 1 июля 2006 г., либо уже после президентских выборов 2008 г.

В целом же история приватизации (и планов приватизации) холдинга «Связьинвест» заслуживает отдельного исследования, так как в ней ярко проявились практически все специфические черты российской приватизации постмассового периода: «олигархическая война» 1997 г., непрозрачность продажи первого пакета, активное задействование административного ресурса как в 1997, так и в 2005 г., риски «двойной» приватизации (холдинга и дочерних структур) по аналогии с нефтяной отраслью 1990-х годов, комплекс социальных и региональных проблем, ограничения стратегического характера (национальная безопасность) и заинтересованность силовых ведомств, проблемы реорганизации и оптимизации корпоративной структуры, скрытая борьба властных и финансовых группировок 2000-х годов и целый ряд других.

**Доходы бюджета.** Позитивные тенденции 2001–2004 гг., связанные с увеличением доли доходов от использования государственной собственности (т.е. возобновляемых доходов), сохраняли свое значение и в 2005 г. (табл. 2).

Ожидаемый доход федерального бюджета от приватизации в 2005 г. должен был составить не менее 42,7 млрд руб. (с учетом ряда пакетов крупных предприятий, осенью 2005 г. внесенных в список стратегических предприятий). Фактически – если исключить средства, поступившие от сделки 2004 г. с акциями Магнитогорского металлургического комбината, – доход от приватизации в 2005 г. составил сумму порядка 13 млрд руб.

Таблица 2

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

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 прогноз
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>1. Не- возобновляемые источники, всего</b>	<b>8 547,4</b>	<b>31 367,1</b>	<b>10 110,6</b>	<b>14 700,7</b>	<b>95 237,3</b>	<b>65 777</b>	<b>34 882</b>	<b>31 600</b>
1.1. Приватизация (количество пред- приятий)	8 547,4	31 367,1 (320)	9 990,6 (170)	12 703,8	90 660**	61 856,8	29 079,2 **	31 000
1.2. Реализация имущества ФГУ- Пов и военного имущества	-	-	-	-	585	662,7	522	600
1.3. Продажа зем- ли и нематери- альных активов	-	-	120,0	1 996,9	3 992,3	3 257,5	5 280,8	Н.д.

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>2. Возобновляемые источники, всего</b>	<b>8 720,5</b>	<b>18 790,1</b>	<b>29 122,6</b>	<b>36 762,2</b>	<b>41 143,2</b>	<b>53 710,3</b>	<b>54 404</b>	<b>53 052</b>	
2.1. Дивиденды (количество предприятий)	848,1 (600)	3 675,1 (1050)	6 478,0 (782)	10 402,3 (747)	12 395,2	17 222,0 (319)	18 610	20 500	
2.2. Аренда имущества	2 191,4	3 427,2	4 896,1	7 657,9	9 573,9	11 928,8	14 170	16 700	
2.3. Аренда земли	-	-	3 917,0	4 400,0	197,3***	901,7	1 748	2 000	
2.4. Часть прибыли ФГУПов (количество предприятий)	-	-	209,6 (131)	914,2 (809)	2 387,6	2 538,1	2 386	2 500	
2.4. ГСП «Вьетсовпетро»	5 675,0	11 687,3	13 621,9	13 388,8	16 200	17 199,5	17 490	11 352	
<b>Всего</b>	<b>17 261,9</b>	<b>50 157,2</b>	<b>39 233,2</b>	<b>51 462,9</b>	<b>136 380,8</b>	<b>119 487,2</b>	<b>89 286</b>	<b>84 652</b>	

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

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

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

Источники: Минэкономразвития РФ, Росимущество (ФАУФИ), ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 г.», расчеты авторов.

Более того, начиная с 2003 г. наблюдается устойчивая тенденция к абсолютному падению собственно приватизационных доходов: в 2004 г. к 2003 г. – на 1/3, в 2005 г. к 2004 г. – почти в 2 раза. В целом за 2003–2005 гг. в абсолютном выражении ежегодный приватизационный доход сократился почти в 3 раза. Для 2006 г. предусмотрен ориентир в 31 млрд руб. (т.е. немногим ниже факта 2005 г.), однако его выполнение возможно только за счет реализации 1–2 крупных приватизационных проектов («Связьинвест», «Аэрофлот», «Роснефть» или др., что пока сомнительно). В прогнозный план на 2006 г. летом 2005 г. были включены несколько значительных активов (34% акций КамАЗа, 100% – «СГ-Транс», 86% – корпорации «Ильюшин», 70% – ВВЦ, 100% – Российского банка развития (РБР) и некоторые другие), однако уже в начале 2006 г. планы в отношении пакета акций КамАЗа изменились (на него претендует ФГУП «Рособоронэкспорт»), продажа акций «СГ-Транс» требует отдельного согласования в правительстве, появление в приватизационном списке акций корпорации «Ильюшин» скорее всего не приведет к фактической приватизации этого актива, пакеты ВВЦ и РБР были исключены из списка еще в августе 2005 г.

Возобновляемые источники доходов федерального бюджета, связанные с управлением имуществом, обретают после 2000 г. явную тенденцию к доминированию. По данным ФАУФИ, совокупные поступления в федеральный бюджет от приватизации и использования государственного имущества за 2005 г. составили, по предварительным оценкам, 97 млрд руб. Поступления

от использования федерального имущества составили свыше половины совокупного дохода – 53 млрд руб., в том числе 14,2 млрд руб. – от аренды федерального имущества, 16,6 млрд руб. – за счет дивидендов по акциям в федеральной собственности, 17,5 млрд руб. – от доли РФ в СП «Вьетсовпетро», 1,75 млрд руб. – в виде арендной платы за землю, 2,4 млрд руб. – в виде перечисления части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, 522 млн руб. – от реализации имущества государственных унитарных предприятий (учреждений) и военного имущества. За период 2000–2005 гг. *ежегодный доход от возобновляемых источников вырос в 3 раза*. Тем не менее для 2006 г. (федеральный бюджет) заложена сумма, практически идентичная фактическим поступлениям 2005 г.

С одной стороны, снижение этой группы доходов в среднесрочной перспективе необходимо рассматривать как объективный процесс, обусловленный заявленными государством планами выхода из большинства АО и ликвидации сектора ФГУПов. Вместе с тем реальные сроки значительного сокращения смешанного сектора, безусловно, выходят за среднесрочный горизонт (т.е. 2006–2008 гг.), поэтому сохранение уровня 2005 г. по доходам от возобновляемых источников уже для 2006 г. можно расценивать и как фактическое признание кризиса управления в смешанном секторе.

Следует заметить при этом, что основные возобновляемые источники не только не теряют своего значения и в 2006 г., но, напротив, могут обеспечить, с учетом мировой конъюнктуры цен на продукцию добывающих отраслей, значимый прирост бюджетного дохода (при прочих равных условиях – например, если исключить «особую» роль тех же «Газпрома» и «Роснефти» для российской власти и т.п.).

Так, например, дивиденды на государственные пакеты акций рассматриваются Правительством как важнейший возобновляемый источник доходов бюджета. Динамика последних лет свидетельствует о заметном росте соответствующих платежей, которые с 2000 г. занимают 1-е место среди возобновляемых источников (табл. 2). Как показывают данные 2004–2005 гг., примерно 75% дивидендных платежей в федеральный бюджет приходится на 5 компаний – «Газпром» (примерно 50% всех поступлений по данной статье), «Транснефть», Внешторгбанк, «Роснефть», «ЛУКОЙЛ» (до продажи последнего пакета в 2004 г.). Доля 15 крупнейших плательщиков составляет около 84% общей суммы дивидендных поступлений. Как и в предыдущие годы, ОАО «Газпром» остается крупнейшим плательщиком дивидендов по государственным пакетам акций. 28 октября 2005 г. компания перечислила в федеральное казначейство 10 млрд 37 млн 600 тыс. руб. по итогам 2004 г., что составило 60,6% всех дивидендных поступлений в федеральный бюджет.

Приватизации большинства указанных предприятий и банков, равно как и значительной группы предприятий стратегического списка, в ближайшее время не предполагается, напротив, 2004–2005 гг. наглядно свидетельствуют об усилении имущественной экспансии государственных структур (см. раздел 4.3) и, соответственно, о расширении дивидендной базы.

В этой связи стоит также отметить, что при данной концентрации дивидендных платежей массовая работа с предприятиями, заявленная как один из элементов управленческого подхода 2000-х годов, теряет свою актуальность. С одной стороны, число таких предприятий объективно сокращается (табл. 1), уменьшившись в 3 раза за 2000–2004 гг. С другой стороны, если компания в состоянии платить дивиденды, доход от продажи ее пакета, находящегося в собственности государства, скорее всего перевесит возможные дивидендные поступления, при этом снимается вопрос и о разноплановых издержках администрирования касательно дивидендных выплат.

**Необходимые меры.** Как показывает весь опыт после 2000 г., среднесрочной стратегической задачей государства в рассматриваемой сфере должно стать окончательное урегулирование трех вопросов, которые ставились последние 10 лет, но так и не получили внятного разрешения:

- формирование предельно четкого перечня стратегических объектов (предприятий, долей), которые долгосрочно остаются в собственности государства по *обоснованным, прозрачным и закрепленным законодательно* качественным критериям обеспечения национальной безопасности и государственных нужд и которыми государство в состоянии эффективно управлять с количественной точки зрения;
- разработка и нормативно-правовое оформление прозрачной модели управления в отношении указанных стратегических объектов (при этом весь массив собственности, временно остающейся у государства в разных режимах контроля, для данной модели в расчет не принимается);
- оптимизация существующих методов приватизации и ускоренная «разгрузка» государства от неликвидных активов без учета «бюджетных заданий» извлечения невозобновляемых доходов.

Имеющиеся предложения и новации со стороны государства<sup>9</sup> вполне оправданы, если абстрагироваться от проблем, связанных с общим институциональным фоном возможных преобразований (коррупция, частные интересы, рентоориентированное поведение, расширение госсектора и т.п.):

- упрощение порядка приватизации части ГУПов и МУПов посредством отказа от обязательной корпоратизации (продажа без преобразования – как имущественного комплекса в расчете на одного покупателя);
- модернизация приватизационной инфраструктуры и системы продаж в целом;
- упрощение продажи единичных акций АО (с учетом того факта, что затраты на оценку и организацию торгов могут превышать доход от продажи);
- введение конкурентных схем выбора продавцов (отказ от монополизма РФФИ, основанного на статусе специализированного государственного учреждения);

<sup>9</sup> О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью. Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. М., 2005.

- отказ в процедуре приватизации от института нормативной цены (нижнего порога возможного значения начальной цены федерального имущества, которая устанавливается ФАУФИ);
- упрощение создания ОАО при приватизации (возможность отказа от выпуска и регистрации проспекта ценных бумаг при приватизации, создание временного – до продажи – совета директоров из представителей государства);
- снятие ряда ограничений на приватизацию стратегических предприятий и пересмотр иных законодательных ограничений на приватизацию;
- наделение ФАУФИ правами по контролю за сделками и правом увольнения менеджмента соответствующих предприятий и др.

Можно, на наш взгляд, рассматривать и более радикальные новации, например уменьшение уставных капиталов в размере государственной доли в тех АО, где в течение нескольких попыток не удается реализовать государственный пакет, а управление им не имеет финансовой, управленческой или стратегической перспективы. Этот шаг потребует серьезного законодательного обеспечения. Позитивным стимулом для потенциальных покупателей может стать, к примеру, консолидация остаточных государственных и муниципальных, государственных и частных пакетов для единовременной продажи.

Весьма противоречивой новацией 2005 г. стала идея о *публичной продаже даже акций* некоторых крупных компаний<sup>10</sup>. В сентябре 2005 г. было объявлено о планах размещения (IPO) на Лондонской фондовой бирже по крайней мере 3 принадлежащих государству пакетов – «Роснефти» (не более 49% с учетом того, что 10–12% могут быть использованы для покрытия части 22-миллиардного долга, еще 7–8% – для обмена с миноритариями дочерних компаний при переходе на единую акцию), КамАЗа (34,01%) и ОАО «Дальневосточное морское пароходство» (19,8%).

Применительно к внутреннему рынку некоторая практика уже существует. Анализ продажи преимущественно неконтрольных пакетов акций посредством публичного предложения (данные 2004 г.) показал, что 47% выставленных пакетов (из 525 объявленных) не нашли покупателей. При этом 62% из общего числа проданных данным способом пакетов были реализованы по минимально возможной при данном способе цене – цене отсечения, составляющей половину начальной цены несостоявшегося аукциона. Количество объектов, проданных по максимально возможной цене – цене предложения, равной начальной цене несостоявшегося аукциона, составило 17%. Указанный метод приватизации относится (в терминологии Минэкономразвития и ФАУФИ) к «вторичным» (по отношению к аукционам и спецаукционам) методам, предназначенным для реализации низколиквидных активов за счет снижения цены в процессе продажи. Заложено здесь и внутреннее противоречие, связанное с тем, что публичное предложение, как правило, используется для наиболее ликвидных активов.

<sup>10</sup> См.: Государство выводит активы в Лондон // Коммерсантъ, 14 сентября 2005 г.

Что касается размещения за рубежом, то к настоящему времени данный способ приватизации применялся только один раз: размещение 5,9% акций «ЛУКОЙЛа» в декабре 2002 г. Указанная сделка признана весьма успешной, хотя деньги за проданный 4 декабря 2002 г. пакет «ЛУКОЙЛа» поступили от ООО «Компания проектной приватизации» в бюджет лишь 8 мая 2003 г., а конкретный получатель дохода от их использования в этот период (т.е. десятков миллионов долларов) остается неизвестным. Более широкое применение данного метода имеет не только ощутимые преимущества, но и явные ограничения.

С одной стороны, по имеющимся оценкам, при благоприятной конъюнктуре размещение за рубежом неконтрольного пакета может увеличить доход государства на 20–50% (рыночная цена плюс премия 5–10%), тогда как внутренняя продажа через аукцион может быть осуществлена с дисконтом 20–40% в зависимости от величины пакета и самой компании. После этого продажа уже контрольного пакета может быть осуществлена на основе действительно рыночной оценки, полученной в процессе IPO. С другой стороны, возможности такого размещения ограничены целым рядом разноплановых факторов:

- затратность процедуры размещения (издержки получения листинга в размере 1–2 млн долл., комиссии банков-андеррайтеров – 2–5% от суммы размещения, одобрение акционеров компании);
- необходимость обеспечения значительно более высокого уровня прозрачности соответствующих компаний (тогда как ни «Роснефть», ни КамАЗ не относятся пока к компаниям, обладающим репутацией транспарентных);
- законодательные ограничения: если по закону о приватизации 1997 г. пакет акций мог быть передан только 100-процентно государственной компании – инициатору размещения (случай «ЛУКОЙЛа»), то с принятием закона о приватизации 2001 г. такая передача возможно только компании, входящей в перечень стратегических ОАО, что требует целого ряда бюрократических и корпоративных процедур;
- отсутствие практики приватизационных продаж с использованием также предусмотренного приватизационным законодательством инструментария – депозитарных расписок (ADR или GDR);
- колебания рыночной конъюнктуры, которые могут повлиять на цену размещения и заметно отдалить срок последнего;
- наличие имущественных интересов внутри РФ, препятствующих осуществлению этих сделок.

К началу февраля 2006 г. именно некоторые из указанных выше ограничений стали определяющими. Размещение акций «Роснефти», первоначально запланированное на конец 2006 г., по всей видимости, откладывается на неясный срок по причинам (по крайней мере, формальным) срыва переговоров с инвестиционными банками – организаторами размещения. В октябре 2005 г. вместо размещения на Лондонской фондовой бирже ОАО «КамАЗ» и 3 его

дочерних общества распоряжением Правительства РФ были включены в перечень стратегических предприятий, а по данным на февраль 2006 г. 34,01% акций КамАЗа могут быть переданы ФГУПу «Рособоронэкспорт», которое направило соответствующий запрос в ФАУФИ. В отношении ОАО «Дальневосточное морское пароходство» пока не принято даже принципиальных решений о возможных схемах и сроках IPO.

В ноябре 2005 г. идея IPO для некоторых крупных государственных компаний и банков (называются, в частности, «Роснефть», «Связьинвест», Внешторгбанк) была выдвинута в рамках антиинфляционного пакета мер Центрального банка РФ, Минэкономразвития и Министерства финансов. В настоящее время осуществление IPO в процессе приватизации государственных пакетов акций по законодательству РФ возможно только на зарубежных биржах, поэтому для организации размещений на российских торговых площадках необходимо предварительно вносить поправки в закон о приватизации. Выход государственных компаний на финансовый рынок с целью проведения IPO может быть облегчен посредством снятия запрета на снижение государственной доли в уставном капитале в процессе эмиссии (тем не менее каждое такое решение, по всей видимости, может быть только «штучным» и должно пройти весьма сложную процедуру согласований). Промежуточным решением может стать также находящееся пока на уровне деклараций предложение Минэкономразвития осуществлять приватизацию части акций той же «Роснефти» путем продажи их населению через розничную сеть Сбербанка РФ.

Хотя четких представлений о принципах организации таких продаж юридическим и физическим лицам на российских биржах пока нет, позитивный эффект (прежде всего для повышения ликвидности российского фондового рынка) потенциально может быть весьма ощутимым.

Не менее важным вопросом является возможность *выкупа земельных участков*, на которых расположены приватизированные предприятия. Отчуждение таких земельных участков осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ, которые определили заявительный характер процедуры приватизации земельных участков.

Как известно, принятые в земельном законодательстве (Земельный кодекс 2001 г.) нормы предусматривали отмену бессрочного бесплатного пользования землей под приватизированными предприятиями с 1 января 2004 г. Несостоятельность такой архаичной конструкции, как «бессрочное пользование», очевидна. С одной стороны, землю нельзя изъять у предприятия, с другой – отсутствует возможность ее продать. Государство могло в этой ситуации рассчитывать на относительно небольшой доход в виде налога на земельные участки. С точки зрения рыночного оборота фактически имела место ситуация неполноценного объекта недвижимости, где земля представляла собой «омертвленный» компонент.

Проблема состоит в том, что в существующем виде оба варианта (выкуп и аренда) оказались весьма обременительными для предпринимателей. Уже летом 2003 г. Минэкономразвития выступило с требованием отсрочки на несколько лет, в течение которых предприниматели смогут выбрать адекватную форму землепользования – выкуп или аренду. Следует учесть и тот факт, что процесс разграничения государственной собственности на землю отнюдь не завершен. В декабре 2003 г. президент РФ подписал закон (поправки к Закону «О введении в действие Земельного кодекса РФ»), продлевающий срок обязательного переоформления права пользования земельными участками под приватизированными предприятиями в право собственности или аренды с 1 января 2004 г. до 1 января 2006 г. Что касается методики оплаты участков, в 2004–2005 гг. продолжалось лишь рассмотрение соответствующих проектов.

В 2005 г. в Росимущество и его территориальные управления поступило 4,5 тыс. заявок на приватизацию земельных участков, было принято 2,8 тыс. решений о приватизации земельных участков, заключены договоры купли-продажи 2,2 тыс. земельных участков общей площадью 7,6 тыс. га. Плановое задание по доходам от приватизации земельных участков на 2005 г. составляло 6 млрд руб., фактические доходы федерального бюджета от приватизации земельных участков составили 5,2 млрд руб., превысив показатели 2004 г. на 62%. Вместе с тем этот процесс сдерживается целым рядом факторов:

- отсутствие государственного кадастрового учета выкупаемых земельных участков. Проведение землеустроительных работ и постановка земельных участков на государственный кадастровый учет занимают длительное время и требуют значительных финансовых затрат, зачастую сопоставимых с затратами на выкуп участка;
- отсутствие оформленных в соответствии с действующим законодательством прав на объекты недвижимого имущества;
- блокирование процесса приватизации региональными и местными органами власти;
- законодательство содержит ряд необоснованных ограничений на приватизацию земельных участков;
- сложившаяся неопределенность по вопросу выкупной цены земельных участков.

Тем не менее определенные позитивные сдвиги произошли в 2005 г. 24 марта 2005 г. пленум Высшего арбитражного суда РФ принял постановление «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», которым ограничиваются возможности органов власти разного уровня (прежде всего речь идет о Москве) блокировать льготную продажу земельных участков под приватизированными объектами. В мае 2005 г. президент РФ подписал ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона “О приватизации государственного и муниципального имущества”», который снимает существенное противоречие между Земельным кодексом РФ и За-



коном «О приватизации государственного и муниципального имущества». Согласно принятым изменениям запрет на участие в приватизации АО, доля государства или муниципального образования в уставном капитале которых превышает 25%, не распространяется на собственников объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на относящихся к государственной и муниципальной собственности земельных участках, при приобретении ими у государства или муниципального образования указанных земельных участков. Иными словами, значительное число АО с долей государства более 25% также получает возможность выкупа или аренды земельного участка, что ранее было невозможно. С учетом масштаба проблемы в самом конце 2005 г. вновь был сдвинут срок переоформления прав на землю: Федеральным законом «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”» от 27 декабря 2005 г. № 192-ФЗ срок продлен до 1 января 2008 г.

#### **4.3. Государственный сектор: масштабы, новации регулирования, факторы динамики**

##### *4.3.1. Масштабы сектора, его составные части и основные характеристики*

Общая количественная характеристика государственного сектора с 2003 г. содержится в годовых Прогнозных планах приватизации федерального имущества, которые утверждаются Постановлениями Правительства РФ. В этих документах представлены данные о численности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале. Рассмотрим количественную динамику субъектов указанных организационно-правовых форм по каждому из субсекторов госсектора за последние годы более подробно.

##### Федеральные государственные унитарные предприятия

Ниже в *табл. 3* представлена динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2003–2005 гг.

Как следует из *табл. 3*, общая численность ФГУПов за 2 года (между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2005 г.) сократилась на 1567 ед., или почти на 16%<sup>11</sup>. При этом за период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г. сокращение количества унитарных предприятий по абсолютной величине (929 ед.) почти в полтора раза превысило аналогичный показатель за период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2003 г. (638 ед.).

<sup>11</sup> Здесь и далее анализируется динамика субъектов той или иной организационно-правовой формы исходя из их численности на определенную дату, а не их оборот (т. е. количество созданных и ликвидированных за период предприятий).

Таблица 3

**Динамика и отраслевая структура федеральных государственных  
унитарных предприятий в 2003–2005 гг.**

Отрасль	на 1 июня 2003 г.		на 1 июня 2004 г.		на 1 июня 2005 г.		% к 1 июня 2003 г.
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	
Непроизводственная сфера	4357	44,2	4069	44,1	3617	43,6	83,0
Промышленность	2224	22,6	2064	22,4	1870	22,55	84,1
В том числе:							
машиностроение	908	9,2	827	8,95	734	8,85	80,8
легкая промышленность	193	2,0	193	2,1	194	2,3	100,5
промышленность строительных мате- риалов	81	0,8	80	0,9	68	0,8	84,0
пищевая промышлен- ность	60	0,6	61	0,65	55	0,7	91,7
металлургия	49	0,5	37	0,4	34	0,4	69,4
химическая промыш- ленность	46	0,5	43	0,5	39	0,5	84,8
прочие отрасли	887	9,0	823	8,9	746	9,0	84,1
Сельское хозяйство	1329	13,5	1237	13,4	1111	13,4	83,6
Строительство	1035	10,5	978	10,6	903	10,9	87,2
Транспорт и связь	851	8,6	809	8,8	725	8,75	85,2
Лесное хозяйство	64	0,6	65	0,7	67	0,8	104,7
Всего	9860	100,0	9222	100,0	8293	100,0	84,1

*Источники:* Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.; расчеты автора.

В отраслевой структуре унитарных предприятий федеральной собственности за анализируемый период больших изменений не произошло, различия измерялись десятыми долями процента. 43–44% всех ФГУПов относятся к непроизводственной сфере, понимаемой как совокупность всех отраслей экономики помимо промышленности, сельского и лесного хозяйства, строительства, транспорта и связи, около 22,5% – к промышленности, 13,5% – к сельскому хозяйству, 10–11% – к строительству, менее 9% – к транспорту и связи. Среди промышленных ФГУПов наибольшим удельным весом выделялись предприятия машиностроения (около 9%) и легкой промышленности (более 2%).

Самые крупные (по абсолютной величине) сокращения количества унитарных предприятий за период между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2005 г. имели

место в блоке отраслей непроеизводственной сферы (740 ед.), сельском хозяйстве (218 ед.) и машиностроении (174 ед.). Если оценивать количество унитарных предприятий на 1 июня 2005 г. в процентах от их численности на 1 июня 2003 г., то можно констатировать, что наибольшие сокращения имели место в металлургии (более чем на 30%) и машиностроении (более чем на 19%). В легкой промышленности и лесном хозяйстве количество ФГУПов не только не сократилось, но даже и несколько увеличилось.

*Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности*

Количественная динамика и отраслевая структура хозяйствующих структур данной организационно-правовой формы в 2003–2005 гг. представлена ниже (табл. 4).

Таблица 4

**Динамика и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право «золотая акция» в 2003–2005 гг.**

Отрасль	на 1 июня 2003 г.		на 1 июня 2004 г.		на 1 июня 2005 г.		% к 1 июня 2003 г.
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	
Непроизводственная сфера	1918	45,6	1781	45,6	685	18,1	35,7
Промышленность	1350	32,1	1253	32,1	2078	54,9	153,9
В том числе:							
машиностроение	225	5,4	209	5,4	187	4,95	83,1
пищевая промышленность	43	1,0	40	1,0	54	1,4	125,6
металлургия	34	0,8	32	0,8	28	0,75	82,4
промышленность строительных материалов	21	0,5	20	0,5	19	0,5	90,5
химическая промышленность	19	0,4	18	0,5	46	1,2	242,1
легкая промышленность	16	0,4	15	0,4	9	0,2	56,3
прочие отрасли	992	23,6	919	23,5	1735	45,9	174,9
Строительство	492	11,7	457	11,7	287	7,6	58,3
Транспорт и связь	383	9,1	356	9,1	459	12,1	119,8
Сельское хозяйство	46	1,1	43	1,1	229	6,1	497,8
Лесное хозяйство	16	0,4	15	0,4	45	1,2	281,3
Всего	4205	100,0	3905	100,0	3783	100,0	90,0

*Источники:* Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.; расчеты автора.

Как следует из табл. 4, количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, за период между 1 июня 2003 г. и

1 июня 2005 г. сократилось на 10%. При этом за период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г. сокращение количества указанных АО по абсолютной величине (122 ед.) было почти в 2,5 раза меньше аналогичного показателя за период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2003 г. (300 ед.).

В отличие от сектора унитарных предприятий заметные изменения произошли в отраслевой структуре АО с долей государства в капитале, причем в основном – в период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г., тогда как отраслевая структура на 1 июня 2004 г. практически не отличалась от имевшей место на 1 июня 2003 г.

Наиболее важным сдвигом в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, стало возрастание удельного веса предприятий промышленности (с 32% на 1 июня 2004 г. до 55% на 1 июня 2005 г.), транспорта и связи (с 9% до 12%), сельского (с 1% до 6%) и лесного (с 0,4% до 1,2%) хозяйства. При этом сократилась доля АО, относящихся к блоку отраслей непроемкой сферы (с 45,6% на 1 июня 2004 г. до 18% на 1 июня 2005 г.) и строительства (с 11,7% до 7,6%).

Необходимо подчеркнуть, что повышение удельного веса промышленных АО с долей государства в капитале произошло в основном за счет специально выделенной группы «прочих отраслей» индустрии, которые не относятся к указанным в таблице (металлургия, машиностроение, химическая, легкая, пищевая отрасли, промышленность строительных материалов). Именно эта группа демонстрирует рекордное увеличение своего вклада и по относительным (с 23,5% до почти 46%), и по абсолютным (на 816 ед.) показателям. По другим отраслям абсолютное количество АО с долей государства в капитале выросло значительно меньше: в сельском хозяйстве – на 186 ед., на транспорте и в связи – на 103 ед., в лесном хозяйстве – на 30 ед., в химии – на 28 ед., в пищевой промышленности – на 14 ед., хотя по темпам роста количества ФГУПов на 1 июня 2005 г. относительно 1 июня 2003 г. сельское и лесное хозяйство, химическая промышленность опережали группу прочих отраслей промышленности.

Попутно отметим, что наибольшее абсолютное сокращение АО, акции которых находятся в федеральной собственности, за период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г. имело место по блоку отраслей непроемкой сферы (на 1096 ед.) и строительству (на 170 ед.).

Можно предположить, что причинами указанных изменений в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, были, с одной стороны, реализация приватизационных процедур (продажа принадлежавших государству пакетов акций и акционирование унитарных предприятий), а с другой стороны – изменение классификации АО по отраслям и соответствующее их перераспределение между отраслями.

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

Таблица 5

**Динамика акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, в 1999–2005 гг. (включая использование специального права «золотая акция»)**

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

\* В тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ, в капитале которых участвует РФ; 3316 ед. – расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины.

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

\*\*\* Акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях.

\*\*\*\* ОАО, не считая акций 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании распоряжения Правительства РФ «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» от 2 апреля 2002 г. № 454-р 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.

Для справки: в материалах к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью», подготовленных Минэкономразвития РФ, указано, что 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 «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» от 2 апреля 2002 г. № 454-р, в то же время в другом источнике (Назаров В.) говорится о том, что в реестре федеральной собственности учтены 3930 акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности или в отношении которых используется специальное право «золотая акция» на участие в их управлении (562 АО).

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

*Источники:* данные ведомственного сайта [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru); Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 13–14; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 155. М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004, С. 47; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) // Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4–5; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 г.; Назаров В. Л. Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. 2005. № 1. С. 3; 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 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.; расчеты автора.

Как следует из *табл. 5*, в динамике количества таких обществ в 1999–2005 гг. можно выделить 2 периода: 2000–2001 гг., когда наблюдался рост количества АО, акции которых находились в федеральной собственности, и 2002–2004 гг., когда их число стало сокращаться. Только за 2001 г. количество таких АО выросло на четверть (или на 883 ед.), достигнув 4407 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.).

Динамика общего количества АО, акции которых находились в федеральной собственности, является результирующей двух векторов: их число может расти за счет акционирования ФГУПов или ряда иных действий, которые могут приводить к появлению в федеральной собственности пакетов акций (долей, паев); с другой стороны, продажа пакетов таких акций в ходе приватизационных процедур естественным образом приводит к уменьшению их количества в казне РФ.

Если же говорить в практической плоскости, то заметный рост количества АО с федеральным пакетом акций, наблюдавшийся в 2000–2001 гг., отра-

жает 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 стало заметно расти лишь в 2003–2004 гг.

Если посмотреть на структуру всего массива АО с федеральными пакетами 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. Удельный вес АО, где в федеральной собственности находилось более 50% акций (включая все 100%), в 2001–2003 гг. составлял 16–17% и несколько увеличился 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%), которые составляли около половины и трети всех федеральных пакетов акций соответственно.

Особо следует сказать о сдвигах 2004 г., когда произошло уменьшение долей федеральных пакетов акций всех величин, за исключением 100-процентных. В итоге по состоянию на 1 июня 2005 г. структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: миноритарные пакеты акций величиной до 25% капитала составляют менее 44% всех АО с долей государства, пакеты акций блокирующей величины (от 25% до 50% капитала) – 31%, примерно в четверти всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль, причем доля последних (со 100% государственного капитала) была лишь немногим меньше доли тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело меньше 100% акций.

Сопоставляя сложившуюся на середину 2005 г. структуру федеральных пакетов акций по величине доли государства в уставном капитале с той структурой, которую Минимущество РФ рассматривало в качестве ожидаемой после реализации программы приватизации 2003 г.<sup>12</sup>, приходится констатировать большую разницу между ними.

Наблюдался явный перекося в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями. Так, планировалось сократить долю миноритарных пакетов акций до 36% (фактически – 43,8%), блокирующих пакетов – до 22% (фактически – 31%). Напротив, доля полных пакетов должна была достичь 30% (де-факто – менее 12%). И только ожидаемая доля контрольных пакетов акций (12%) примерно совпала с фактически имевшейся на середину 2005 г. (13,5%).

Еще более неоднозначная картина вырисовывается при сравнении структуры массива федеральных пакетов акций на март 2005 г. и 1999 г. (по данным Концепции). Произошло весьма значительное (в 1,7 раза) увеличение доли пакетов акций величиной до 25% капитала в основном за счет сокращения удельного веса блокирующих пакетов акций (от 25% до 50%). Доля па-

<sup>12</sup> Всего ожидалось иметь в федеральной собственности 3613 пакетов акций, см.: Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 29.

кетов акций величиной от 50% до 100% также сократилась, правда, всего на 1,5 п. п. Доля же АО, где весь капитал принадлежал государству, осталась практически неизменной (около 12%). При этом необходимо иметь в виду, что данные за 1999 г., возможно, являются неполными.

Тем не менее можно констатировать, что количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на 1 июня 2005 г. (1544 ед.) в 1,8 раза превышало аналогичные показатели 1999 г., будучи максимальным на начало 2002 г. (2270 ед.), после чего наблюдалось их постоянное сокращение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 25% до 50% в 2005 г. (1093 ед.) было почти на 32% меньше, чем в 1999 г. (1601 ед.). При этом на начало 2002 г. (1401 ед.) оно было больше, чем годом ранее (1211 ед.), после чего также наблюдалось их постоянное сокращение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 50% до 100% акций в 2005 г. (474 ед.) мало отличалось от показателя 1999 г. (470 ед.), хотя и колебалось в довольно значительных пределах на протяжении анализируемого периода, составляя 646 ед. на начало 2002 г. и 600 ед. на 1 июня 2003 г., после чего происходило уменьшение их числа. Количество же АО, где 100% акций находились в федеральной собственности, в 2005 г. было примерно на 8% больше, чем в 1999 г. Минимальное их количество было зафиксировано на начало 2001 г. (61 ед.). В последующем оно постоянно увеличивалось, причём за 2004 г. оно выросло в 2,8 раза (или почти на 300 ед.).

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., 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%.

#### *4.3.2. Основные изменения в нормативно-правовой базе*

В истекшем году продолжалось совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей процесс управления ФГУПами и находящимися в федеральной собственности акциями ОАО.

Если говорить о субсекторе **унитарных предприятий**, то основными нормативно-правовыми новациями можно считать новые примерные устав ФГУПа и трудовой договор с его руководителем. За период с момента принятия Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ осенью 1999 г. это уже третья версия названных документов, являющихся



базовыми в процессе управления унитарными предприятиями. Первые две датируются февралем 2000 г. (с некоторыми последующими дополнениями) и декабрем 2003 г.

Новый Примерный трудовой договор с руководителем ФГУПа был утвержден приказом Минэкономразвития от 2 марта 2005 г. № 49. В нем в основном повторяются положения предыдущей версии данного документа, утвержденной распоряжением Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6946-р. Существенным новшеством является появление в разделе «Ответственность руководителя» нормы о его полной материальной ответственности за прямой действительный ущерб, причиненный предприятию. Прочие же изменения носят технический характер (например, отсутствие упоминания о минимальном сроке трудового договора в 3 года при сохранении прежней нормы в отношении максимального срока в 5 лет).

Приказом Минэкономразвития от 25 августа 2005 г. № 205 был утвержден новый Примерный устав ФГУПа. Как и Примерный трудовой договор с руководителем ФГУПа, он мало отличается от своей предыдущей версии – Примерного устава ФГУПа, утвержденного распоряжением Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6945-р. В качестве новых моментов можно отметить изменение формулировок, определяющих цели деятельности предприятия (теперь отдельными подпунктами выделяются конкретные цели, вытекающие из норм закона об унитарных предприятиях, и только потом упоминается получение прибыли) и направления использования прибыли (в новой версии в порядке очередности указано, что она может быть использована на покрытие расходов предприятия, формирование доходов федерального бюджета<sup>13</sup>, иные указанные направления), а также введение ранее отсутствовавшей нормы о том, что доходы от аренды недвижимого имущества предприятия перечисляются в федеральный бюджет в установленном порядке. В разделе «Обязанности предприятия» на первое место вынесена отсутствовавшая прежде норма о выполнении утвержденной в установленном порядке программы деятельности (ранее в этом ключе упоминались лишь утвержденные показатели экономической эффективности). Порядок утверждения программ деятельности унитарных предприятий и аттестации их руководителей изменений не претерпел.

Эффект от утверждения новых нормативных актов, регулирующих деятельность унитарных предприятий, не стоит переоценивать. Как отмечалось на заседании российского Правительства главой Минэкономразвития 17 марта 2005 г., принятие в конце 2002 г. специального закона об унитарных предприятиях, где содержались нормы, затрудняющие их хозяйственную деятельность, не стало ожидаемым стимулом для сокращения субсектора. Руководители ГУПов приспособились к требованиям закона по согласованию своих действий с органами власти<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ранее прямое указание на часть прибыли предприятия как на источник пополнения федерального бюджета отсутствовало.

<sup>14</sup> Фрумкин К. Приватизация на бумаге // Известия, 18 марта 2005 г.

Применительно к субсектору **АО с участием государства в капитале** важнейшей новацией можно считать приказ Росимущества от 26 июля 2005 г. № 228, утвердивший следующие вступившие в силу с 1 августа типовые документы:

- Примерная форма директив представителям интересов РФ в совете директоров ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности;
- Примерная форма директив представителю государства на общем собрании акционеров таких ОАО;
- Примерная форма доверенности представителю государства на представление интересов Российской Федерации на общем собрании акционеров ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности;
- Примерная форма решения единственного акционера ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности;
- Примерная форма решения единственного акционера ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности, об увеличении уставного капитала путем размещения дополнительных акций;
- Рекомендации для формирования позиции государства по вопросу об утверждении годового отчета ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности;
- Рекомендации для формирования позиции государства по вопросу о согласовании сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, и крупной сделки ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности;
- Форма паспорта заседания органа управления ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности.

Формулировки, используемые в **Примерных формах директив**, предусматривают обязанность представителя государства голосовать определенным образом (за или против) проекта предлагаемого решения (как варианты: обеспечить избрание в совет директоров (включая его председателя), в состав ревизионной комиссии указанных лиц или снять вопрос с обсуждения с указанием причины). По остальным вопросам повестки дня представитель государства обязан голосовать в соответствии с действующим законодательством в интересах государства и акционерного общества, а в случае внесения дополнительных вопросов, не предусмотренных официально полученной Росимуществом повесткой дня, голосовать против принятия каких-либо решений. Представители государства обязаны в течение двух недель со дня заседания совета директоров обеспечить представление в Росимущество копии протокола этого заседания.

Директивы оформляются письмом заместителя руководителя Росимущества, регистрируются в порядке, установленном в этом ведомстве Инструкцией по делопроизводству. К директивам прилагается паспорт заседания органа управления ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности, составленный по утвержденной настоящим приказом форме. К директивам прилагается пояснительная записка за подписью начальника управле-

ния Росимущества, содержащая обоснование предлагаемого проекта решения по каждому вопросу повестки дня и соответствующую позицию отраслевого федерального органа исполнительной власти (при наличии). Использование в директивах формулировок, отличных от указанных в Примерных формах, не допускается.

**В доверенности на представление интересов государства** указываются количество принадлежащих государству акций и их доля в уставном капитале. Доверенность выдается без права передоверия другому лицу, имеет срок действия не более 7 дней с дня, предшествующего дате проведения общего собрания акционеров, она также действительна в случае проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации повторного общего собрания акционеров без изменения повестки дня.

Свои особенности имеет **Примерная форма решения единственного акционера ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности**, поскольку в этом случае решение оформляется в виде распоряжения Росимущества. В Примерной форме в этом случае прямо указываются вопросы, которые должны в обязательном порядке пройти утверждение: 1) годовой отчет; 2) годовая бухгалтерская отчетность, включая отчет о прибылях и убытках; 3) распределение прибыли, включая направление средств на выплату дивидендов; 4) избрание совета директоров, включая представителя интересов государства; 5) избрание ревизионной комиссии, включая представителя интересов государства; 6) назначение генерального директора; 7) утверждение аудитора.

Для определения позиции Росимущества по вопросам повестки дня общего собрания акционеров открытого акционерного общества, 100% акций которого находится в собственности Российской Федерации, должны быть представлены следующие материалы: 1) копии протоколов заседаний совета директоров, на которых были рассмотрены вопросы подготовки к общему собранию акционеров; 2) годовой отчет общества, оформленный в соответствии с рекомендациями, утвержденными настоящим приказом; 3) бухгалтерский баланс со всеми приложениями за отчетный год, заверенный руководителем и с отметкой налогового органа; 4) заключение аудитора общества по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности общества за соответствующий год; 5) заключение ревизионной комиссии по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности общества за соответствующий год; 6) рекомендации совета директоров общества по распределению прибыли, в том числе по размеру дивидендов по акциям общества и порядку их выплаты, по результатам финансового года, оформляемые протоколом заседания совета директоров; 7) сведения о кандидате (кандидатах) в исполнительные органы общества, совет директоров общества, ревизионную комиссию общества; 8) протокол конкурсной комиссии по отбору аудитора на соответствующий год; 9) иные документы, требуемые для принятия решений по отдельным вопросам в соответствии с действующим законодательством и настоящим приказом.

**В Примерной форме решения единственного акционера ОАО, 100% акций которого находится в федеральной собственности, об увеличении уставного капитала путем размещения дополнительных акций**

должны указываться количество акций, до которого будет увеличено их число, размеры увеличения уставного капитала, цена размещения одной обыкновенной именной бездокументарной акции дополнительного выпуска по номинальной стоимости, даты начала<sup>15</sup> и окончания<sup>16</sup> размещения акций, которые при размещении по закрытой подписке единственному акционеру – Российской Федерации должны оплачиваться в полном объеме. Также подлежат утверждению изменения в уставе ОАО, связанные и с изменением количества акций<sup>17</sup>.

Решение единственного акционера открытого акционерного общества, 100% акций которого находится в собственности Российской Федерации, об увеличении уставного капитала путем размещения дополнительных акций оформляется также в виде распоряжения Росимущества. Для определения его позиции по этому вопросу повестки дня общего собрания акционеров должны быть представлены: 1) копия протокола заседания совета директоров, на котором был рассмотрен вопрос об увеличении уставного капитала путем размещения дополнительных акций; 2) иные документы, требуемые для принятия решений по отдельным вопросам в соответствии с действующим законодательством и настоящим приказом.

В случае оплаты дополнительных акций неденежными средствами (ценными бумагами, вещами или имущественными правами, иными правами, имеющими денежную оценку) распоряжение должно предусматривать перечень имущества, которым могут оплачиваться акции. В данном случае для определения позиции Росимущества должно быть представлено заключение по результатам экспертизы отчета об оценке соответствующего имущества, подготовленное Управлением учета имущества, анализа, оценки и контроля его использования Росимущества. В соответствующем случае указывается также, что «размещаемые дополнительные акции могут быть оплачены имуществом».

**Рекомендации для формирования позиции государства по вопросу об утверждении годового отчета ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности**, состоят из следующих разделов: 1) общие све-

---

<sup>15</sup> Датой начала размещения ценных бумаг выпуска является следующий день после получения уведомления о государственной регистрации выпуска ценных бумаг.

<sup>16</sup> В соответствующем случае может быть указано также, что датой окончания размещения ценных бумаг выпуска является дата получения организацией права собственности на количество акций организации, акции которой вносятся в оплату уставного капитала, но не позднее одного года со дня государственной регистрации дополнительного выпуска ценных бумаг.

<sup>17</sup> В случае, если устав организации не содержит указания на требуемое количество, номинальную стоимость, категории (типы) акций, которые общество вправе размещать дополнительно к размещенным акциям (объявленные акции), и права, предоставляемые этими акциями.

дения об акционерном обществе; 2) характеристика органов управления и контроля ОАО (общее собрание акционеров, совет директоров, исполнительный орган, ревизионная комиссия); 3) положение предприятия в отрасли; 4) приоритетные направления; 5) отчет совета директоров (наблюдательного совета) о результатах развития предприятия по приоритетным направлениям деятельности; 6) информация о совершенных предприятием крупных сделках и сделках, в которых имеется заинтересованность; 7) отчет о выплате дивидендов; 8) описание основных факторов риска, связанных с деятельностью предприятия; 9) перспективы развития предприятия.

**В Рекомендациях для формирования позиции государства по вопросу о согласовании сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, и крупной сделки ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности**, указывается, что в этих целях должны быть проанализированы следующие материалы: 1) заверенные в установленном порядке копии документов, подтверждающих наличие заинтересованных в сделке лиц в соответствии с действующим законодательством (в случае сделки, в совершении которой имеется заинтересованность); 2) заверенная в установленном порядке копия бухгалтерского баланса ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности, на последнюю отчетную дату; 3) заверенная руководителем такого ОАО копия устава соответствующего открытого акционерного общества; 4) подготовленный в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности отчет об оценке рыночной стоимости имущества, с которым предполагается совершить сделку, произведенной не позднее чем за 3 месяца до его представления (при необходимости); 5) заключение по результатам экспертизы отчета об оценке соответствующего имущества, подготовленное Управлением учета имущества, анализа, оценки и контроля его использования Росимущества (при необходимости); 6) проект договора на совершение сделки (за исключением случаев заключения договора на торгах, проводимых в форме конкурса) и подробное описание всех условий сделки; 7) информация о прогнозе влияния результатов сделки на эффективность деятельности ОАО в разрезе производственных и финансовых показателей; 8) письменное мнение о целесообразности совершения сделки, подготовленное федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления) (при наличии).

**Паспорт заседания органа управления ОАО, акции которого находятся в федеральной собственности**, должен содержать следующую информацию: 1) дата проведения мероприятия; 2) количество акций в федеральной собственности и их доля в уставном капитале (с выделением голосующих акций); 3) величины ряда экономических показателей (выручка, чистая прибыль, чистые активы) за отчетный и предшествующий финансовые года; 4) предлагаемый размер дивидендов, в т. ч. как доля от чистой прибыли (с выделением приходящихся на федеральный пакет); 5) состав совета директоров (с выделением фактического и возможного числа лиц, представ-

ляющих интересы государства); б) наличие пакета представленных документов (годового отчета, отчета ревизионной комиссии, аудиторского заключения и протокола конкурсной комиссии по отбору аудитора).

Важным событием, которое может оказать существенное влияние на развитие компаний с долей государства в капитале, стали поправки в действующий закон о приватизации, снявшие запрет на приобретение земли акционерными обществами, в которых доля государства и муниципалитета превышает 25%. Эта норма позволит выкупить землю под своими объектами недвижимости таким крупным компаниям, как «Газпром», РАО «ЕЭС России», Сбербанк РФ и т. п., что должно повысить их инвестиционную привлекательность за счет роста капитализации и способности осуществлять внешние заимствования (прежде всего кредитные).

#### *4.3.3. Основные факторы, повлиявшие на развитие государственного сектора*

В практическом отношении период 2004–2005 гг. характеризовался тем, что вопросы управления унитарными предприятиями и хозяйственными обществами с долей государства в капитале оказались вплетенными в контекст административной реформы и ее последствий.

Во-первых, можно отметить борьбу вокруг Перечня стратегических предприятий и акционерных обществ. К началу 2005 г. Минэкономразвития РФ был подготовлен и внесен в Правительство РФ проект Указа Президента РФ «О внесении изменений в Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».

Документом предлагалось исключить из Перечня 252 организации, в том числе 43 федеральных государственных унитарных предприятия и 209 ОАО. В частности, предусматривалось исключение из Перечня 8 находящихся в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ и 9 ФГУПов, относящихся к гражданской авиации, 23 ОАО, являющихся морскими и речными портами, плюс акций 39 обществ морского и речного транспорта, а также 47 открытых акционерных обществ, деятельность которых связана с газификацией и эксплуатацией газового хозяйства в соответствующих субъектах Российской Федерации<sup>18</sup>.

Таким образом, более половины из предлагавшихся к исключению из числа стратегических акционерных обществ относились к отраслям транспорта и инфраструктуры. МЭРТ обосновывал такой подход необходимостью привлечения внебюджетных средств в виды деятельности, для которых характерны высокая фондоемкость и длительные сроки окупаемости капиталовложений, в условиях, когда инвестиционные потребности превышают бюджетные возможности государства и внутренние источники соответствующих предприятий, что способствует усилению диспропорций между выросшим спросом на транспортные услуги и возможностями его удовлетворения. В

---

<sup>18</sup> Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью», Минэкономразвития РФ, Российская бизнес-газета, 22 марта 2005 г.

этом же контексте указывалось на участие частного капитала в сфере строительства и эксплуатации аэропортов, портов, обслуживающих водный транспорт, присутствие частного капитала на энергетическом рынке, приватизацию большинства компаний по добыче энергоресурсов.

В качестве возможных результатов приватизации называлось повышение конкурентоспособности инфраструктурных объектов, снижение транспортных издержек, ускорение движения пассажиропотоков и грузопотоков, увеличение перевалочных (перевозочных) мощностей, появление новых инвесторов, позитивное влияние на состояние конкурентной среды, повышение качества управления соответствующими объектами. В качестве дополнительного аргумента в пользу реализации федеральных пакетов акций упоминалось снижение их потенциальной стоимости при недостаточном финансировании соответствующих предприятий из бюджета.

Проектом Указа также предлагалось исключить из числа стратегических 73 акционерных общества, находящиеся в федеральной собственности акции которых составляют менее 51% уставного капитала. Такое предложение базировалось на анализе осуществляемой данными компаниями деятельности, который показал, что они не осуществляют производство продукции, необходимой для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ. Отсутствуют законодательные акты, в соответствии с которыми установлены требования к производству соответствующей продукции (работ, услуг) организациями исключительно государственной собственности. В ряде АО производство стратегической продукции не является только их прерогативой, поскольку аналогичная продукция (работы, услуги) производятся частным сектором, что делает, по мнению МЭРТа, сохранение таких пакетов акций в федеральной собственности нецелесообразным. Их размер позволяет государству лишь блокировать решения, принимаемые общими собраниями акционеров.

Кроме того, исключению подлежали федеральные государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, включение которых в программы приватизации на 2004–2005 гг. согласовано с отраслевыми федеральными органами исполнительной власти.

Подготовка документа велась с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию государственной политики в соответствующих отраслях. Имевшиеся разногласия снимались в ходе согласительных процедур с участием указанных министерств и ведомств.

Несмотря на учет отраслевой специфики представленный Минэкономразвития проект Указа Президента РФ претерпел значительные изменения, внесенные аппаратом Правительства РФ, в результате чего количество исключаемых из Перечня стратегических предприятий и АО организаций было сокращено. После учета замечаний аппарата Правительства в администрацию президента Российской Федерации был направлен проект, содержащий

список из 8 федеральных государственных унитарных предприятий и 179 открытых акционерных обществ. Таким образом, по сравнению с первоначальным вариантом число ОАО, предлагавшихся к исключению из числа стратегических, уменьшилось примерно на 15%, а ФГУПов – более чем в 5 раз.

Тем не менее Государственно-правовым управлением президента РФ проект Указа был отклонен и возвращен на доработку. Помимо технических замечаний были выражены сомнения по поводу необходимости исключения из вышеупомянутого перечня большого количества предприятий и АО без детального анализа их роли в обеспечении безопасности и обороноспособности государства. Данное обстоятельство сделало необходимым проведение совещания по устранению имеющихся разногласий. В дальнейшем замечания Государственно-правового управления президента по поводу анализа роли предприятий в обеспечении безопасности и обороноспособности государства были учтены. Минэкономразвития в этой связи считает актуальным предложение аппарата Совета безопасности РФ о последующей разработке регламента подготовки предложений по уточнению Перечня стратегических предприятий и стратегических АО, который бы позволил обеспечить его периодическое обновление, как требует того действующий закон о приватизации.

На практике после исключения из Перечня стратегических предприятий и акционерных обществ в 2004 г. – начале 2005 г. «Роснефти» (с заменой на «Роснефтегаз» в связи с реализацией проекта по консолидации государственного контроля в «Газпроме»), 12 унитарных предприятий и 8 акционерных обществ машиностроения и оборонной промышленности последующие изменения были минимальными. После января 2005 г. в перечень были включены всего 2 ФГУПа: «Гознак» (с преобразованием 8 профильных унитарных предприятий в его филиалы) и агентство ИТАР–ТАСС<sup>19</sup>. Еще одно унитарное предприятие, являющееся научно-исследовательским институтом, было исключено из перечня ввиду присоединения к другому предприятию.

Во-вторых, на масштаб госсектора, а косвенно и на процессы, происходившие внутри него, оказывало влияние замедление хода приватизации вследствие конфликта между Российским фондом федерального имущества (РФФИ) и Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (Росимуществом).

Новое руководство Росимущества во главе с В. Назаровым, вставшее у руля этого органа по управлению имущественными отношениями после начала административной реформы весной 2004 г., предприняло попытку реализовать давно вынашивавшийся замысел расширить круг продавцов федерального имущества в ходе приватизации, мотивируя это необходимостью ускорения приватизационного процесса. Все предшествующие годы эту функцию реализовывал исключительно РФФИ. Были инициированы поправки

---

<sup>19</sup> В 2004 г. в перечень стратегических предприятий по Указу Президента РФ от 22 ноября 2004 г. № 1470 было включено Российское агентство международной информации РИА «Новости».



в закон о приватизации, лишаящие эту структуру права эксклюзивного продавца. При подготовке нового устава Росимущества было оговорено право ведомства держать в собственности акции, принадлежащие государству, до того момента, пока в права собственности не вступит новый владелец. Росимуществом же были инициированы и поправки в устав РФФИ, лишаящие фонд права владеть и управлять активами приватизированных предприятий, с перспективой перевести РФФИ на бюджетное финансирование при том, что в настоящее время эта организация существует на комиссионные от продажи приватизируемого имущества. Вероятно, это обстоятельство – помимо чисто межведомственных трений, возникших в ходе административной реформы, – и послужило одной из подспудных причин острого конфликта между двумя организациями.

РФФИ, опираясь на свой устав и ранее принятый регламент отношений с Росимуществом, требовал от последнего заранее передавать акции, подлежащие приватизации. Однако к началу лета РФФИ не передал ни одному из победителей торгов купленные им предприятия, т. к. не мог получить их акции у Росимущества. Руководство РФФИ во главе с Ю. Петровым высказывало намерения приостановить публикацию всех сообщений о предстоящих торгах, что означало бы полное замораживание всего процесса приватизации. Всего за прошедший год Российский фонд федерального имущества не опубликовал информационные сообщения о продаже акций 183 акционерных обществ, впервые включенных в программу приватизации<sup>20</sup>.

Во временном порядке данный вопрос был урегулирован приказом Минэкономразвития России от 7 июня 2005 г. № 122. В соответствии с указанным порядком Росимущество оформляет и передает Российскому фонду федерального имущества оригиналы передаточных распоряжений на передачу приватизируемых акций не позднее 3 рабочих дней со дня получения от РФФИ копий протоколов об итогах торгов и договоров о купле-продаже акций, продажа которых признана состоявшейся. В свою очередь РФФИ оформляет передаточные распоряжения на передачу акций покупателям и осуществляет взаимодействие с лицами, ведущими реестры акционеров. При этом передаточные распоряжения на передачу акций фонду направляются регистраторам одновременно с передаточными распоряжениями на передачу акций покупателям, что позволяет минимизировать срок владения акциями лицом, не уполномоченным на осуществление прав акционера от имени Российской Федерации (фактически акции проходят через лицевой счет продавца транзитом).

В целях совершенствования процедуры продажи приватизируемых акций Министерством экономического развития и торговли России подготовлен проект Постановления Правительства Российской Федерации «О Российском фонде федерального имущества».

<sup>20</sup> О приватизации федерального имущества в 2005 г. Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом. М., 2006.

Проектом определяется, что с момента утверждения Правительством РФ прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на очередной период в реестре акционеров акционерного общества, включенного в прогнозный план (программу) приватизации, владельцем акций акционерного общества, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации, указывается Российская Федерация в лице Росимущества и РФФИ.

При этом Росимущество осуществляет права акционера в полном объеме, а РФФИ наделяется полномочиями в установленном порядке запрашивать информацию для проведения предпродажной подготовки и проведения оценки акций, а также наделяется полномочиями от имени Российской Федерации как акционера непосредственно передавать покупателю приватизированные акции после подведения итогов продаж, признанных состоявшимися, на основании заключенных в соответствии с законодательством о приватизации договоров купли-продажи. Кроме того, проект наделяет Росимущество полномочиями по определению начальной цены приватизируемого федерального имущества<sup>21</sup>.

Тем не менее до настоящего времени не утверждена новая редакция Устава Российского фонда федерального имущества, не приведены в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, регулирующие вопросы организации продажи федерального имущества.

Итогом незавершенного реформирования отношений по приватизации и управлению федеральным имуществом и противоречий между Росимуществом и РФФИ, возникших в ходе административной реформы, стало очевидное замедление реализации весьма амбициозной приватизационной программы, сформулированной Минимуществом РФ еще в 2003 г., до начала административной реформы. Напомним, что Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г., утвержденные распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1165-р, охватывали трехлетнюю перспективу (2004–2006 гг.) и ставили своей целью к 2006 г. предложить частному сектору все имущество, которое не выполняет государственных функций, а к 2008 г. завершить процесс приватизации.

В частности, применительно к государственному участию в корпоративном секторе в качестве основных ориентиров для реализации приватизационных программ была заявлена продажа всех принадлежащих государству пакетов акций, составляющих до 25% уставного капитала, в 2004 г., составляющих до 50% уставного капитала – в 2005 г., всех остальных, за исключением стратегических, – в 2006 г. Такая программа требовала, по оценке Минимущества РФ, ежегодного осуществления продаж акций 4000 акционерных обществ (включая реорганизованные ФГУПы). В итоге к концу 2008 г. в собст-

---

<sup>21</sup> Об итогах приватизации государственного имущества в первом полугодии 2005 г. // Центр парламентских коммуникаций, 5 августа 2005 г., [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru)

венности государства планировалось оставить не более 2000 ФГУПов и 500 различных пакетов акций.

Для последующих приватизационных программ характерно использование прежних ориентиров, однако без явного указания на продажу всех принадлежащих государству пакетов акций, кроме стратегических, в 2006 г.

Так, в Прогнозном плане (программе) приватизации на 2005 г., утвержденном распоряжением Правительства РФ от 26 августа 2004 г. № 1124-р, говорилось о том, что в 2005 г. должны быть предложены к приватизации пакеты акций, размер которых не превышает 25% 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 2005 г. и на период до 2007 г. в соответствии с перспективным финансовым планом. В Прогнозном плане (программе) приватизации на 2006 г. и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. № 1306-р, практически в той же самой редакции говорилось о том, что в 2006 г. будут предложены к приватизации пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих акционерных обществ. В 2007–2008 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.

Яркой иллюстрацией того, насколько различаются планируемые и реальные темпы приватизации, могут служить итоги 2004 г., когда было приватизировано 565 федеральных пакетов акций (не считая 31 пакета акций, по которым итоги продаж были подведены уже в 2005 г.) и 525 ФГУПов<sup>22</sup> при том, что планировалась приватизация акций 1702 АО и 1374 ФГУПов<sup>23</sup>. Примерно такая же картина наблюдалась и в 2005 г., когда из 1481 намеченного к продаже пакета акций был продан 521 пакет (без учета 273 пакетов, по которым подведение итогов продаж отнесено на 2006 г.). Правда, при этом заметно увеличилось количество приватизированных унитарных предприятий феде-

<sup>22</sup> Имеется в виду количество унитарных предприятий, по которым завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях их приватизации.

<sup>23</sup> Реально не все указанные объекты могли быть приватизированы по причинам включения некоторых в Перечень стратегических предприятий и акционерных обществ, внесения в качестве вклада РФ в уставные капиталы интегрированных структур, отсутствия реальной хозяйственной деятельности, нахождения в стадии банкротства или ликвидации, наличия документации, в которой выявлены нестыковки, или ее полного отсутствия вообще, неисполнения менеджментом предприятий требований по подготовке приватизации, различных технических проблем.

ральной собственности (741 ед.), которое тем не менее составило чуть более половины от включенных в программу приватизации 2005 г. (1453 ед.)<sup>24</sup>.

В целях стимулирования приватизационного процесса Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2005 г. № 806 были утверждены новые Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества.

Документом предусматривается, что не позднее 1 февраля Минэкономразвития представляет в Правительство РФ доклад об итогах исполнения программы в отчетном году, включая перечни федерального имущества, не приватизированного в отчетном году и подлежащего включению в программу, с проектом соответствующего решения Правительства. Не позднее 1 апреля Минэкономразвития дает Росимуществу задание на разработку проекта программы на очередной год, подготовленное с учетом рассмотренных на заседании Правительства итогов приватизации федерального имущества за отчетный год, а также основных направлений приватизации федерального имущества на плановый период.

При подготовке проекта программы учитываются предложения федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, ФГУПов, а также открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, иных юридических лиц и граждан, поступившие в Росимущество не позднее 1 мая.

Не позднее 20 мая Росимущество направляет в федеральные агентства, осуществляющие в установленной сфере деятельности функции по управлению государственным имуществом, и в иные выполняющие указанные функции федеральные органы исполнительной власти (далее – отраслевые агентства) перечни подведомственных им федеральных государственных унитарных предприятий, а также открытых акционерных обществ, осуществляющих деятельность в соответствующей сфере, и иного имущества, которые подлежат включению в проект программы (кроме имущества, включение которого в проект программы является обязательным в соответствии с решениями Правительства РФ), для согласования в установленном порядке. Предложения о включении в проект программы федерального имущества, приватизация которого обязательна в соответствии с решениями Правительства РФ, согласованию с отраслевыми агентствами не подлежат.

Не позднее 10 июня согласованные перечни представляются отраслевыми агентствами в Росимущество, которое в случае наличия разногласий по проекту программы не позднее 20 июня проводит с отраслевыми агентствами согласительные совещания с участием представителя Минэкономразвития. Предложения об исключении федерального имущества из проекта программы представляются отраслевыми агентствами в отношении подведомственных им федеральных государственных унитарных предприятий и акций ак-

---

<sup>24</sup> О приватизации федерального имущества в 2005 г. Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом. М., 2006.

ционерных обществ, осуществляющих деятельность в соответствующей сфере, по специальным формам, установленным еще Постановлением Правительства РФ от 5 мая 2003 г. № 252. В этих формах приводятся базовые характеристики объектов, предлагаемых к исключению из программы приватизации, и дается обоснование нецелесообразности их приватизации. Предложения, представленные без соблюдения указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

Не позднее 30 июня согласованный проект программы представляется Росимуществом в Минэкономразвития РФ с приложением выписок из реестра федерального имущества и иных документов, перечень которых определяется МЭРТом. В случае наличия неурегулированных разногласий проект программы представляется с разногласиями вместе с протоколом согласительного совещания и подлинниками замечаний, подписанными руководителями соответствующих отраслевых агентств. По неурегулированным разногласиям МЭРТ проводит в установленном порядке согласительные совещания. Не позднее 15 июля Минэкономразвития представляет согласованный с Федеральной антимонопольной службой (ФАС) и Минфином проект программы в Правительство РФ в установленном порядке для рассмотрения на его заседании. Не позднее 25 августа Правительство утверждает программу.

Основным новшеством, привнесенным данным документом в организацию приватизационного процесса, помимо обновленного временного графика прохождения соответствующих документов с введением контрольных финальных сроков по всей цепочке, является норма о том, что предложения о включении в проект программы федерального имущества, приватизация которого обязательна в соответствии с решениями Правительства РФ, согласованию с отраслевыми агентствами не подлежат.

В-третьих, определенное влияние на дальнейшие перспективы управления унитарными предприятиями и хозяйственными обществами с участием государства в капитале будет оказывать оптимизация сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти ФГУПов и федеральных госучреждений (ФГУ), проводимая в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы, образованной по Постановлению Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451.

К 1 марта 2005 г. данной комиссией было рассмотрено 25473 организации бюджетной сети, в том числе 6498 федеральных государственных унитарных предприятий и 18 975 федеральных государственных учреждений. В соответствии с протокольными решениями были выделены 5 групп предприятий и учреждений, по которым предлагаются следующие решения<sup>25</sup>.

Первая группа – организации, подлежащие сохранению в федеральной собственности. В эту группу включались государственные организации, связанные с обеспечением обороны и безопасности Российской Федерации, с осуществлением федеральных государственных функций, с сохранением на-

<sup>25</sup> Российская бизнес-газета, 22 марта 2005 г.

циональных и культурных ценностей Российской Федерации. Всего в соответствии с решениями комиссии подлежат сохранению в федеральной собственности 10 538 организаций (41% от общего числа рассмотренных комиссией), из них 1019 – унитарные предприятия (15,7%) и 9519 – учреждения (50,2%). В указанную группу были также включены унитарные предприятия, подлежащие акционированию с сохранением 100% акций в федеральной собственности.

Ко второй группе относятся федеральные государственные унитарные предприятия, имущество которых подлежит передаче в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и федеральные государственные учреждения, подлежащие передаче в ведение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Всего в эту группу включены 3970 организаций (16% от общего числа рассмотренных комиссией), из них 202 унитарных предприятия (3,1%) и 3768 учреждений (19,8%).

Третью группу составляют организации, подлежащие приватизации или ликвидации как не соответствующие критериям сохранения их в федеральной собственности. Подлежат приватизации или ликвидации в установленном законом порядке 6119 организаций (24% от общего числа рассмотренных комиссией), из них 3384 унитарных предприятий (52,1%) и 2735 учреждений (14,4%).

В четвертую группу включены предприятия и учреждения, подлежащие дополнительному рассмотрению после принятия нормативных правовых актов по социальному пакету государственных гражданских служащих. В их числе отдельные государственные организации в сфере медицины, санаторно-курортного и транспортного обеспечения, обслуживающие федеральные органы исполнительной власти. Требуют дополнительного рассмотрения после принятия соответствующих нормативных правовых актов 70 организаций (0,3% от общего числа рассмотренных комиссией), из них 37 унитарных предприятий (0,6%) и 33 учреждения (0,2%).

Кроме того, в самостоятельную группу выделены организации, в отношении которых требуется уточнение их статуса, проведение и оформление реорганизационных, ликвидационных процедур и внесение соответствующих изменений в реестр федерального имущества; таковых оказалось 4776 организаций (19% от общего числа рассмотренных комиссией), из них 1856 унитарных предприятий (28,5%) и 2920 учреждений (15,4%).

На первый взгляд, проделанная работа касается в основном субсектора унитарных предприятий, поскольку вопросы управления хозяйственными обществами с участием государства затрагивает только то обстоятельство, что определены чуть более 1000 ФГУПов, подлежащих сохранению в федеральной собственности (с включением в их число предприятий, подлежащих акционированию с сохранением 100% акций в федеральной собственности), и примерно 3400 ФГУПов, подлежащих ликвидации и приватизации, одним из способов которой может быть акционирование.

Однако при этом нельзя забывать о том, что около 1900 ФГУПов, в отношении которых требуется уточнение статуса, проведение и оформление ре-

организационных, ликвидационных процедур и внесение изменений в реестр федерального имущества, через определенное время могут пополнить указанные выше 2 группы унитарных предприятий, причем пропорции их разделения пока не ясны. Еще более сильное влияние на масштабы сектора хозяйственных обществ с участием государства может оказать возможное принятие изменений и дополнений в закон о приватизации, позволяющих приватизировать государственные и муниципальные учреждения. Соответствующий законопроект распространяет на них применяемое сегодня в отношении унитарных предприятий преобразование в открытое акционерное общество (ОАО).

Принимая во внимание тот факт, что по результатам работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы выявлены как минимум 6503 ФГУ, излишних для выполнения функций федеральных органов исполнительной власти<sup>26</sup>, можно оценить поле последующей потенциальной корпоратизации. Напомним в этой связи, что по итогам 2004 г. почти 99% всех приватизированных ФГУПов были преобразованы в ОАО. Кроме того, примерно 23% ФГУПов и 48% ФГУ, если исходить из их численности на 1 марта 2005 г., пока не были охвачены усилиями по оптимизации бюджетной сети.

Особого внимания тем не менее заслуживает вопрос о масштабах, мотивах и последствиях имущественной экспансии государства, ставшей отличительной чертой 2005 г.

#### **4.4. Имущественная экспансия государства: новый этап**

##### *4.4.1. Государство на рынке корпоративного контроля*

Специфика деятельности государства на рынке корпоративного контроля обусловлена осуществлением трех ключевых функций: приватизационные продажи, приобретение (административными или рыночными методами) тех или иных активов, регулирование (законодательство, ведомственный контроль, правоприменение). Если та или иная модель регулирования рынка корпоративного контроля (при всех национальных особенностях) является неизменным 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 первого десятилетия наступившего века стало параллельное развитие обоих процессов<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Правда, 3768 учреждений из этого числа подлежат передаче в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ.

<sup>27</sup> В силу основной тематики статьи проблемы приватизации и правового регулирования специально не рассматриваются.

К концу 90-х – началу 2000-х годов государственное присутствие в корпоративном секторе, будучи весьма обширным, исходя из формальных количественных характеристик, было сильно распылено в виде многих тысяч разрозненных, плохо или вообще неуправляемых унитарных предприятий и пакетов акций недавно созданных акционерных обществ практически во всех отраслях хозяйства. Интегрированные структуры, 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 распыленными активами путем их интеграции в государственные холдинговые структуры в таких отраслях, как атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, обеспечение функционирования воздушного и морского транспорта, почтовая связь. Увеличение государственной доли в капитале отдельных компаний вне рамок интеграционных процессов было исключением и носило штучный характер. Параллельно с этим начался процесс реструктуризации естественных монополий.

В этот же период заметно активизировались попытки установления (расширения) контроля за основными финансовыми потоками российской экономики и, более широко, усилилось движение в сторону обеспечения зависимости бизнеса от государственных институтов, несмотря на решения по дерегулированию, административную реформу и планы дальнейшей приватизации<sup>28</sup>. Главной особенностью 2005 г. стало смещение приоритетов в пользу прямого государственного участия в экономике. Рассмотрим некоторые показательные примеры и тенденции<sup>29</sup>.

Как известно, одним из заметных событий 2004 г. (помимо дела «ЮКО-Са») стал запуск масштабного проекта по слиянию ОАО «Газпром» и НК «Роснефть». Изначально государство собиралось обменять «Роснефть» на 10,74% акций ОАО «Газпром», находившихся на балансе его дочерних компаний<sup>30</sup> и необходимых государству для консолидации контрольного пакета газового холдинга в своей собственности, что, в свою очередь, позволяло либерализовать рынок акций «Газпрома» без риска утраты контроля. На основании Указа Президента РФ от 7 декабря 2004 г. № 1502 «Роснефть» была исключена из списка стратегических АО, а 100% ее акций были внесены в качестве вклада РФ в уставный капитал вновь созданного ОАО «Роснефтегаз», внесенного в список стратегических компаний. «Роснефтегаз» предполагалось соз-

---

<sup>28</sup> Подробно см.: Радыгин А. Россия в 2000–2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 42–65.

<sup>29</sup> Источниками для фактических данных послужили официальные пресс-релизы и интервью руководителей Минэкономразвития РФ, ФАУФИ, информационные материалы Прайм-ТАСС, «ИНТЕРФАКС», «РБК», проекта «lin.ru», периодических изданий – «Коммерсантъ», «Ведомости», «Известия», «Время новостей», «Финанс», «Слияния и поглощения», сайты компаний.

<sup>30</sup> Речь идет о дочерних компаниях «Газпрома» – это «Газпроминвестхолдинг», Газпромбанк, «Газфонд», «Газпромфинанс» и Gazprom Finance BV.



дать в качестве временного хозяйственного субъекта, в рамках которого можно было провести обмен активами.

В 2005 г. формат сделки изменился. После длительного противостояния между руководством двух госкомпаний, каждая из которых опиралась на «свой» административный ресурс, было определено, что источником оплаты 10,74% акций «Газпрома», которые летом 2005 г. были перерегистрированы на «Роснефтегаз», должны стать не активы «Роснефти», а средства кредита (7,5 млрд долл.), который «Роснефтегаз» должен получить у консорциума западных банков под залог неконтрольного пакета «Роснефти». Источником оплаты этого кредита могут стать средства, вырученные от продажи другого неконтрольного пакета акций «Роснефти», в том числе за счет проведения IPO. К концу 2005 г. «Роснефтегаз» оплатил первые два транша за акции «Газпрома» (около 1,3 млрд долл.), однако основные выплаты еще впереди.

Реализация такой схемы позволяет установить мажоритарный контроль над «Газпромом» при сохранении самостоятельности «Роснефти» (с вошедшим в ее состав «Юганскнефтегазом») и контроля над ней. По данным ФАУ-ФИ, после размещения акций НК «Роснефть» на бирже и привлечения денежных средств, достаточных для погашения долга за покупку 10,74% акций «Газпрома», «Роснефтегаз» может быть ликвидирован в конце 2006 г. – начале 2007 г. В этом случае акции «Газпрома» перейдут на баланс Росимущества, т.е. в собственность казны. В конце 2005 г. были приняты также поправки в закон о газоснабжении, которые сняли установленное прежней редакцией ограничение для иностранных владельцев (не более 20% акций) и подняли до порога 50% плюс 1 акция минимально допустимую совокупную долю федеральной собственности и собственности тех АО, в которых находится более 50% акций<sup>31</sup>.

Одновременно должно быть осуществлено увеличение доли государства в капитале компании «Росгазификация» (в настоящее время владеет 0,89% акций ОАО «Газпром») с 72 до 100% за счет внесения в ее уставный капитал миноритарных пакетов акций газораспределительных компаний, находящихся в государственной собственности. В дальнейшем «Росгазификация» может быть реорганизована с выделением основного актива – акций «Газпрома» – на баланс отдельной компании. При этом доля государства в компании, на балансе которой будут находиться акции «Газпрома», будет составлять практически 100%, а спецкомпания будет впоследствии ликвидирована.

Срыв сделки по поглощению «Роснефти» «Газпромом» тем не менее не изменил планы «Газпрома» и его кураторов в органах власти по увеличению нефтяной составляющей холдинга. В октябре 2005 г. состоялась крупнейшая в истории российского рынка корпоративного контроля сделка – приобретение «Газпромом» через одну из своих дочерних компаний 72,66% акций «Сибнефти» (13,091 млрд долл.). Этот пакет вместе с приобретенными ранее

<sup>31</sup> В прежней редакции минимально допустимая государственная доля составляла только 35%, однако при этом допускалось владение этим пакетом исключительно федеральной казной, без привлечения каких-либо хозяйственных обществ.

у Газпромбанка 3,016% акций «Сибнефти» обеспечивают холдингу квалифицированное большинство при принятии решений.

В итоге фактическая национализация «Сибнефти» и завершение перехода не только де-юре, но и де-факто «Юганскнефтегаза» под контроль «Роснефти» существенным образом изменили соотношение сил в нефтяной отрасли, где в настоящее время представлены только государственные и «лояльные» компании. Остается пока открытым вопрос о поглощении части нефтяных активов «Роснефти» «Газпромом», который будет зависеть прежде всего от баланса сил во властных структурах. Дальнейшее наращивание своих нефтяной (вплоть до 55% бизнеса) и энергетической составляющих газовый холдинг тем не менее позиционирует как долгосрочную стратегию, одновременно подготавливая условия для установления контроля над независимыми производителями газа (ОАО «Нортгаз») или блокируя продажу их пакетов другим компаниям (ОАО «НОВАТЭК»). Среди нефтяных компаний, которые могут стать объектом экспансии «Газпрома», называются «Татнефть», принадлежащие в настоящее время АФК «Система» активы башкирского ТЭК и др.

«Роснефть» для продолжения экспансии в отрасли после установления фактического контроля над «Юганскнефтегазом» должна решить ряд проблем корпоративного и финансового характера. К ним относятся: консолидация капитала основных дочерних компаний и переход на единую акцию, решение проблем с миноритариями дочерних компаний (перспектива судебных разбирательств, связанных как с возможными коэффициентами обмена, так и с продолжающимися несколько лет конфликтами на почве трансфертного ценообразования в холдинге), изыскание средств для выплат по кредитам, взятым на рубеже 2004–2005 гг. для покупки «Юганскнефтегаза», и, возможно, кредитов на покупку компанией «Роснефтегаз» акций «Газпрома».

Продолжением тенденции экспансии естественных монополий стало приобретение РАО «ЕЭС России» в конце 2005 г. 22,43% акций энергомашиностроительного концерна «Силловые машины» (101,4 млн долл.), контролируемого бизнес-группой «Интеррос». Данное приобретение с учетом более чем 3% акций, находящихся в собственности «Ленэнерго», обеспечило энергомонополии контроль над блокирующим пакетом акций и соответственно возможность влиять на принятие решений. Вместе с тем современный этап реформирования электроэнергетики в качестве одной из важных задач ставит ликвидацию непрофильных активов. Уже в 2006 г. 20,62 % акций «Силловых машин» приобрел крупнейший немецкий электротехнический концерн Siemens AG, доведший с учетом уже имевшихся 4,38% акций свою долю до величины блокирующего пакета. Напомним, что весной 2005 г. ФАС отказала Siemens AG в разрешении на приобретение 73,46% акций «Силловых машин», хотя ранее сделка была согласована на уровне высших руководителей России и ФРГ.

Помимо естественных монополий, в качестве нового серьезного игрока, занявшегося приобретением ранее приватизированных активов, в 2005 г. выступило ФГУП «Рособоронэкспорт» – государственное внешнеэкономическое

предприятие, на долю которого приходится основная часть российского экспорта военно-технической продукции. Сферой его активности пока стали оборонная промышленность и машиностроение.

Еще в 2002 г. «Рособоронэкспорт» и Государственная инвестиционная корпорация<sup>32</sup> учредили Объединенную промышленную корпорацию «Оборонпром», деятельность которой может служить хорошей иллюстрацией комбинированного применения административных и рыночных методов установления корпоративного контроля. В 2005 г. одним из основных направлений ее деятельности стало формирование вертолетостроительного холдинга – в уставный капитал «Оборонпрома» передаются государственные пакеты акций Улан-Удинского авиационного завода (УУАЗ, 49,18%), Московского вертолетного завода им. Миля (МВЗ, 31%), Казанского вертолетного завода (КВЗ, 29,92%), Московского машиностроительного завода «Вперед» (ММЗ, 38%) и Ступинского машиностроительного производственного предприятия (СМПП, 60%). Для обеспечения мажоритарного контроля указанных предприятий «Оборонпром» осуществил покупку у частных акционеров дополнительных пакетов акций УУАЗа (25%), ММЗ (12,5%) и МВЗ (31%). В ноябре 2005 года у АФК «Система» было приобретено ОАО «Камов-Холдинг», которому, в свою очередь, принадлежит 49% акций ОАО «Камов» (11,8 млн долл.).

Другим способом установления контроля над рядом предприятий стала дополнительная эмиссия акций «Оборонпрома», в ходе которой 15,07% его акций были обменены на 29,92 % акций КВЗ, находившихся в собственности Татарстана. Еще одним новым участником холдинга стал контролируемый частными акционерами ростовский вертолетный завод «Роствертол», приобретший 2,79% акций за наличные деньги. При этом холдинг собирается направлять вырученные средства на выкуп дополнительной эмиссии акций самого «Роствертола», поскольку в настоящее время в собственности государства находится только 3,73% акций предприятия. В последующем «Оборонпром» собирается довести свой пакет акций в «Роствертоле» до контрольной величины, ограничившись на первом этапе блокирующим пакетом. «Оборонпром» контролирует также ряд предприятий, не имеющих отношения к производству вертолетов, в том числе ОАО «Оборонительные системы» (более 75% акций), ЗАО «Оборонпромлизинг» (100%).

Как показывают события 2005–2006 гг., интересы «Рособоронэкспорта» явно выходят за пределы оборонной промышленности и распространяются, в частности, на автомобилестроение для гражданских нужд. Так, в 2005 г. произошла смена высших менеджеров на АвтоВАЗе, в совет директоров которого вошли представители «Рособоронэкспорта» и Внешэкономбанка. Хотя смена руководства позиционируется как привлечение антикризисных менеджеров, никаких радикальных изменений в политике компании не предполагается. Схема установления имущественного контроля пока остается непро-

<sup>32</sup> После ликвидации Госинкора в 2003 г. его доля (51%) перешла к Росимуществу, которое в настоящее время делит капитал «Оборонпрома» с «Рособоронэкспортом» (31,13%), Татарстаном и ОАО «Роствертол».

зрачной, хотя некоторые источники указывают размер приобретенного пакета (около 60% акций) и сумму сделки (около 700 млн долл.). В октябре 2005 г. вместо размещения государственного пакета акций на Лондонской фондовой бирже ОАО «КамАЗ» и 3 его дочерних общества распоряжением правительства РФ были включены в перечень стратегических предприятий, а по данным на февраль 2006 г., 34,01% акций КамАЗа могут быть переданы в управление ФГУП «Рособоронэкспорт», которое направило соответствующий запрос в ФАУФИ (непосредственно участвовать в приватизационных сделках унитарное предприятие не имеет права). В январе 2006 г. стало известно, что ФГУП «Рособоронэкспорт» сделало предложение основным собственникам титанового монополиста ОАО «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение» о выкупе их акций.

На стадии проработки в правительстве находится проект создания единой Национальной автомобилестроительной компании по аналогии с Объединенной авиастроительной компанией (ОАК), принципиальное решение о создании которой было принято зимой 2005 г. Параллельно уже в 2006 г. рассматривается вопрос о создании аналогичной компании в области двигателестроения (6 крупных предприятий). Как и можно было ожидать, одним из серьезных препятствий на пути создания ОАК является определение пропорций в структуре капитала создаваемого холдинга между государством и другими группами акционеров, учет интересов частных акционеров, владеющих пакетами акций различной величины на предприятиях, объединяемых в холдинг. Возможно, что опыт, приобретенный в ходе создания «Оборонпромом» вертолетостроительного холдинга, будет востребован и при строительстве ОАК. В дальнейших планах – Национальная энергомашиностроительная корпорация, которая в перспективе может интегрировать приобретенные РАО «ЕЭС России» и «Газпромом» активы соответственно «Силовых машин» и «Объединенных машиностроительных заводов», контролируемый государством (51%) холдинг надводного судостроения на базе Балтийского завода и «Северной верфи» и ряд других.

Определенные изменения, связанные с действиями государства и компаний с его участием, затронули в 2005 г. смежные с авиастроением виды деятельности: авиаперевозки и функционирование аэропортов. В августе Сбербанк РФ стал номинальным держателем 25% акций ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии». ФГУАП «Пулково» завершило разделение на предприятия, осуществляющие аэропортовую деятельность и авиаперевозки. В дальнейшем «Пулково» (авиаперевозки) будет присоединено к Государственной транспортной компании (ГТК) «Россия», из которой будет выделено и передано Управлению делами Президента РФ имущество для обеспечения авиаперевозок первых лиц государства. Суд по иску Росимущества признал незаконной передачу движимого имущества аэропорта «Домодедово» компании «Ист-Лайн», что стало в 2005 г. наиболее громким делом по признанию незаконными сделок с государственным имуществом, совершенных в 90-е годы. Помимо этого, рассматривается аналогичный иск, предметом которого является терминал данного аэропорта.

Еще одним примером активизации усилий государства по доведению своей доли в компаниях со смешанным капиталом до контрольной величины может служить вновь активизировавшееся в июне 2005 г. обсуждение методов увеличения федеральной доли в алмазном холдинге «АЛРОСА». Увеличение федеральной доли с 37 до 51% возможно за счет обмена выпущенных в ходе дополнительной эмиссии акций «АЛРОСА» на госпакеты акций 5 профильных компаний («Смоленский кристалл» – 100%, Специальное конструкторско-технологическое бюро «Кристалл» – 100%, Приокский завод цветных металлов – 100%, Вилюйская ГЭС-3 – менее 1% и «Алмазный мир» – 52,37%). В свою очередь, «АЛРОСА» рассматривается в качестве потенциального основного акционера ОАО «ГМК «Норильский никель». Как и в случае с «Газпромом», данная сделка может потребовать привлечения крупного кредита с соответствующими гарантиями.

Реализация этой схемы встретила очевидное противодействие со стороны второго крупного акционера «АЛРОСА» – правительства Якутии (32% акций), которое не только не желает обременять себя усилиями по участию в приобретении «Норильского никеля», но и оказалось перед необходимостью поиска активов для внесения в капитал «АЛРОСА» с тем, чтобы не допустить сокращения своей доли. С этим связан вопрос о передаче в федеральную собственность имущественного комплекса, ранее принадлежавшего ПНО «Якуталмаз». Республика же в этом случае потеряет право собирать с «АЛРОСА» арендные платежи, составляющие до 3/4 поступлений в ее бюджет. Ради сохранения баланса сил Якутия готова пойти на компромисс: увеличить капитализацию «АЛРОСА» за счет внесения в ее капитал акций других республиканских предприятий (75% минус 1 акция «Якутугля», 34,6% акций «Эльгаугля» и 10% акций «АЛРОСА-Нюрба»).

В 2006 г. перечень крупных государственных холдингов может пополниться за счет создания нового холдинга «Атомпром» (АЭС, атомная промышленность, профильные научно-исследовательские организации). Основой для объединения служат активы акционируемого концерна «Росэнергоатом» и ряда предприятий, входящих в группу «Объединенные машиностроительные заводы» (фактически в собственности группы «Газпрома», который владеет и другими активами атомной отрасли). Находящиеся в обращении на открытом рынке акции ОМЗ (менее 25%) могут быть подвергнуты делистингу с последующей трансформацией компании в закрытое акционерное общество. Единственным акционером нового холдинга, видимо, будет государство.

Весьма симптоматичным является также характерное для 2005 г. торможение процессов реструктуризации естественных монополий. Дальнейшие процессы реорганизации железнодорожной отрасли связаны с обсуждением возможных стратегических рисков при приватизации различных объектов ОАО «РЖД». Важным вопросом остаются источники покрытия убытков железнодорожного транспорта в случае выделения из ОАО «РЖД» пассажирских перевозок в самостоятельную компанию, ее статус и собственник – непосредственно ОАО «РЖД» или федеральные и, возможно, региональные вла-

сти. Часть пакета акций ОАО «РЖД» может быть выставлена на продажу к концу третьего этапа реформирования железнодорожного транспорта (2006–2008 гг.) наряду с акциями дочерних компаний РЖД, работающих в конкурентном сегменте рынка.

В сфере электроэнергетики сохраняются проблемы, связанные с продажей генерирующих мощностей после разделения по видам деятельности в региональных энергокомпаниях, с завершением формирования оптовых генерирующих компаний, состоянием диспетчерских и сетевых объектов. В конце 2005 г. в планах реструктуризации РАО «ЕЭС России» обозначился новый аспект, связанный с выпуском дополнительной эмиссии акций рядом генерирующих компаний. Дискуссионным вопросом в этой связи является распределение их капитала, степень сохранения участия в них самого РАО «ЕЭС России» и акционеров холдинга. Необходимо напомнить в этой связи, что, согласно первоначальным планам реструктуризации отрасли, после ликвидации РАО государство намеревалось оставить в своей собственности по 75% + 1 акция в Федеральной сетевой компании и Системном операторе, а также контрольный пакет в генерирующей компании, созданной на базе активов гидроэнергетики.

В отношении ОАО «Газпром» вопрос о радикальном преобразовании практически всегда оставался на уровне проектов и дискуссий. Судя по официальным заявлениям, речь может идти о проведении мероприятий, направленных на сокращение издержек, повышение прозрачности и финансовое оздоровление. Так, советник президента РФ И. Шувалов заявил о том, что никакой глобальной реформы в газовой отрасли компании, в отличие от электроэнергетики, не ожидается, трубопроводная система останется в составе компании, которая должна обладать монопольным правом на осуществление экспорта при обеспечении недискриминационного доступа к трубе для независимых производителей. Обсуждается вопрос о создании в порядке пилотного проекта свободного рынка газа в объеме около 5 млрд куб.м в год<sup>33</sup>.

При этом необходимо подчеркнуть, что вопрос о самой возможности приватизации активов естественных монополий и ее условиях является далеко не очевидным, что ясно показывает пример «Связьинвеста», который в период акционирования в первой половине 1990-х годов также фактически занимал монопольное положение на рынке услуг связи. Хотя вопрос о продаже государственного пакета акций в «Связьинвесте» в последние годы рассматривался неоднократно, в прошедшем году 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.

Продажа пакета акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест» предполагалась все последние годы, поэтому включение этого объекта в список для приватизации 2005 г. отнюдь не означало принятия окончательных решений. Во-первых, дальнейшая приватизация прямо связана с завершени-

---

<sup>33</sup> Известия. 2005. 18 марта.

ем процессов реорганизации в холдинге, тарифной реформой, решением проблем социальной нагрузки региональных компаний и обеспечением связью силовых ведомств (свыше 600 тыс. номеров при наличии значительной задолженности перед холдингом – около 600 млн руб. на 1 июля 2005 г.). Во-вторых, с учетом роста привлекательности телекоммуникационных акций срочная продажа ценных бумаг холдинга вообще имеет мало смысла. Тем не менее есть и встречная тенденция. По оценке Минэкономразвития РФ, хотя холдинг владеет контрольными и блокирующими пакетами акций региональных операторов проводной связи, оперативность управления ими утрачена. В-третьих, серьезной проработки требует конкретный вариант продажи.

С точки зрения Минэкономразвития РФ, наиболее рациональным вариантом является одномоментная приватизация всего госпакета (75% минус 1 акция), который и обсуждался в 2005 г. одновременно с подготовкой проекта указа президента РФ об исключении холдинга из перечня стратегических объектов. Одновременно в течение 2005 г. продолжалось согласование условий продажи с силовыми ведомствами. В октябре 2005 г. в проект указа были внесены принципиальные поправки Государственно-правового управления Президента, предусматривающие необходимость законодательного оформления гарантий для силовых ведомств до включения холдинга в программу приватизации. Это означает, что приватизация холдинга, скорее всего, не состоится и в 2006 г. Глава холдинга В. Яшин в конце 2005 г. заявил о возможности продажи государственного пакета либо до 1 июля 2006 г., либо уже после президентских выборов 2008 г.

В целом же история приватизации (и планов приватизации) холдинга «Связьинвест» заслуживает отдельного исследования, так как в ней ярко проявились практически все специфические черты российской приватизации постмассового периода: «олигархическая война» 1997 г., непрозрачность продажи первого пакета, активное задействование административного ресурса как в 1997 г., так и в 2005 г., риски «двойной» приватизации (холдинга и дочерних структур) по аналогии с нефтяной отраслью 1990-х годов, комплекс социальных и региональных проблем, ограничения стратегического (национальная безопасность) характера и заинтересованность силовых ведомств, проблемы реорганизации и оптимизации корпоративной структуры, скрытая борьба властных и финансовых группировок 2000-х годов и целый ряд других.

Подведем некоторые итоги. В 2005 г. произошли заметные изменения в подходах, в частности:

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

- политика интеграции разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в холдинговые структуры становится второстепенной<sup>34</sup>, однако созданные новые структуры начинают активно, хотя и весьма выборочно, действовать на рынке корпоративного контроля как самостоятельные субъекты (ОАО «Оборонпром» и др.);
- хотя говорить о формировании многоотраслевых конгломератов пока преждевременно, осуществлен выход экспансии за пределы топливно-энергетического сектора (в 2005 г. – начале 2006 г. в сферу государственных интересов попали АвтоВАЗ, КамАЗ, ОАО «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение» и др.);
- происходит смещение интереса от активов «проблемных» или «недобросовестных» с точки зрения госструктур компаний («ЮКОС», группа «Гута») к активам «нейтральных» или «лояльных» собственников;
- интенсификация государственного участия на рынке корпоративного контроля происходит на фоне общего значительного роста сделок на российском рынке при одновременном спаде «враждебных» поглощений;
- более широко практикуются такие методы, как доведение размера имеющейся доли в уставном капитале компаний до величины, позволяющей оказывать решающее влияние на их деятельность («Газпром», «АЛРОСА», «Росгазификация», Московский машиностроительный завод «Вперед», Московский вертолетный завод им. Миля, Улан-Удинский авиационный завод);
- необходимость политического согласования возможных крупных сделок как внутри страны, так и с участием зарубежных компаний становится обязательным компонентом проработки такого бизнес-решения (практически все состоявшиеся крупные сделки 2005 г. с участием государственных структур, а также сделки отклоненные: продажа пакета акций «НОВАТЭК» французской Total, размещение акций КамАЗа на Лондонской фондовой бирже, продажа контрольного пакета «Силовых машин» концерну Siemens AG).

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 фактическая национализация активов, когда вопрос о рыночной цене сделки и возможностях вывоза полученных средств по понят-

---

<sup>34</sup> Тем не менее этот процесс продолжается, прежде всего в оборонной промышленности. По данным ФАУФИ, в 2005 г. завершено формирование ОАО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»», ОАО «Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром»», преобразованы все ФГУП, подлежащие внесению в уставные капиталы ОАО «Концерн «Созвездие», ОАО «Концерн радиостроения «Вега», ОАО «Концерн «Океанприбор», ОАО «Концерн «Моринформсистема – Агат», ОАО «Гранит-Электрон». Можно указать только одно противоположное решение, касающееся топливной промышленности: акции 77 обществ планировались к внесению в уставный капитал ОАО «Российская топливная компания», однако создание последней в итоге было признано нецелесообразным.



ным 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 мае 2005 г., по некоторым данным, ставился вопрос о продаже «Газпрому» доли российских акционеров ТНК-ВР (50%), в январе 2006 г. – 30% акций «Аэрофлота», находящихся в собственности НРК, одному из крупнейших государственных банков или Газпромбанку.

По некоторым прогнозам на 2006–2007 гг., объектами национализации или поглощения со стороны государственных компаний, могут стать «Норильский никель» (51% акций, 8 млрд долл.), Промстройбанк (1,5 млрд долл.), Уральская горно-металлургическая компания – УГМК (5 млрд долл.), «Сургутнефтегаз» (62 % акций, 20 млрд долл.), «Воссибнефтегаз» (130 млн долл.), «Томскнефть», «Самаранефтегаз», Ачинский НПЗ, Ангарская нефтехимическая компания (совокупно 8,5 млрд долл.), Сызранский НПЗ, Куйбышевский НПЗ, Новокуйбышевский НПЗ (0,5 млрд долл.), ТНК-ВР (50% акций в собственности российских акционеров – 9–10 млрд долл.), «Силловые машины» (450 млн долл.), «Уралкалий» (2 млрд долл.), «Сильвинт» (1 млрд долл.).<sup>35</sup> Национализация продолжится в нефтегазовом секторе, затрагивая также горнодобывающую отрасль и сегменты химической промышленности. Вероятной является национализация в транспортной отрасли для контроля экспортно-импортных поставок (морские, железнодорожные и авиахолдинги).

При заметно возросшем прямом участии государства в экономике России особенно актуальным становится вопрос о возможных целях и последствиях данного процесса.

<sup>35</sup> Слияния и поглощения. 2005. № 12 (34). С. 13–15.

#### 4.4.2. Мотивы экспансии: попытка интерпретации

Хотя процессы расширения прямого участия государства в экономике в 2005 г. 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 так или иначе могут тесно переплетаться.

Вариант первый – «*управление и эффективность*» – в том или ином виде традиционно присутствует во многих левых и центристских программах 1990-х – начала 2000-х годов. Его разновидностями являются апология преимуществ управления экономикой посредством крупных государственных хозяйственных структур и более общие идеи «государственного капитализма».

Как известно, возможности создания холдинговых компаний с государственным участием в процессе приватизации были жестко ограничены (хотя и со многими «штучными» исключениями) законодательством России еще в начале 90-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»<sup>36</sup>. Коллегия Счетной палаты РФ в своем 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. принятие 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 свои достоинства (в некоторых отраслях), так и очевидные недостатки. Применительно к целям данной статьи 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 начале 2000-х годов. в ходе попыток формирования системы холдингов только в одном секторе – ВПК, где целесообразность таких структур мало кем оспаривается.

---

<sup>36</sup> 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. Москва, 25 мая 1996 г.

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 — 90-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 корпораций<sup>37</sup>. Соответственно, формирование крупных государственных 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 90-е годы данная проблема формально решалась посредством внесения многочисленных ограничений в приватизационное законодательство (которые также 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 стои-

---

<sup>37</sup> 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).

мости» трактуется как значимая угроза<sup>38</sup>. В новом столетии 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. Премьер-министр России М.Е. Фрадков высказался чуть более определенно: концентрацию производства следует считать не монополизацией, а участием в глобальной конкуренции.

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» (эта тема заявлена одной из ключевых для встреч «большой восьмерки» в 2006 г.) 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 2005 г. 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. Глазьевым<sup>39</sup>. 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, пере-

<sup>38</sup> Политика национальной безопасности Российской Федерации (1996–2000) (проект) // НГ-Сценарии, 1996, № 2.

<sup>39</sup> 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>

смотр законодательства о недрах, лицензионная политика и процедуры участия в аукционах по природным ресурсам и др.<sup>40</sup>

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 определяется политическими институтами и распределением ресурсов. 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 существующие политические институты не предусматривают эффективных ограничителей для действий властей предрержащих и извлечения значимой ренты от пребывания у власти<sup>41</sup>, то экономические институты не только не стимулируют экономический рост, но и трансформируются в интересах «рентообразования»<sup>42</sup>.

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.) немного 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»<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Применительно к обсуждаемому предмету экономическая обоснованность, эффективность и прозрачность конкретных механизмов не играют существенной роли.

<sup>41</sup> См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. In: Aghion Ph., Durlauf St. (eds.). Handbook of Economic Growth. North Holland, 2004.

<sup>42</sup> В терминологии В.А. Май, «страна находится в ситуации, которую можно охарактеризовать как «падение производительности» экономических институтов» (Май В.А. Новый НЭП // Коммерсантъ. 2006. 9 февраля. С. 1, 8).

<sup>43</sup> Илларионов А.Н. Другая страна // Коммерсантъ. 2006. 23 января. С. 1, 8.

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 высокорентабельны 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 этой связи, что менее благоприятная мировая конъюнктура цен на сырьевые ресурсы 2000-х годов привела бы в том числе к заметно большему 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 также 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 «упорядочению» 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 этой связи упомянуть недавно опубликованную статью президента фонда «Центр стратегических разработок» М.Э. Дмитриева касательно национализации, в которой автор, один из ведущих российских экономистов либерального толка, предлагает уникальную конструкцию<sup>44</sup>. В силу 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 – она может «создать распределенную структуру корпоративной собственности, в которой 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 сил<sup>45</sup>;

---

<sup>44</sup> Дмитриев М.Э. В защиту национализации // Коммерсантъ. 2006. 30 января. С. 1, 8.

<sup>45</sup> 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».

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 значения<sup>46</sup>.

Если уж поднимать вопрос о 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»<sup>47</sup>. 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.

#### *4.4.3. Перспективы и последствия*

Независимо от рассмотренных выше интерпретаций главной отличительной чертой 2005 г. можно считать заметную активизацию деятельности крупных холдингов с государственным участием, которые расширили масштабы своего бизнеса посредством его диверсификации, горизонтальной и вертикальной интеграции. Параллельно продолжались интеграция распыленных, принадлежащих государству активов и создание новых холдинговых структур.

В подавляющем большинстве случаев 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

<sup>46</sup> Стоит упомянуть также выдвигавшиеся еще в 2003–2004 гг. идеи об использовании средств Стабилизационного фонда на цели выкупа государством части акций наиболее ликвидных российских компаний, например «Газпрома».

<sup>47</sup> Слияния и поглощения. 2005. № 11. С. 11.

обладателями прав собственности 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, продемонстрированные в 2005 г. и, по всей видимости, имеющие все шансы на развитие в 2006–2007 гг., 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. Бордмэн 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. – **Прим. авт.**] крупные промышленные фирмы со смешанной собственностью и аналогичные фирмы, полностью принадлежащие государству, обнаруживают существенно меньшую эффективность по сравнению с подобными им частными компаниями»<sup>48</sup>. Многочис-

---

<sup>48</sup> Boardman A.E., A.R. Vining: Ownership and Performance in Competitive Environments: a Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises // Journal of Law and Economics. Vol. 32. P. 29.



ленные эмпирические исследования сравнительной эффективности компаний с доминированием государства и частных владельцев в России 1990-х – начала 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 собственности России не более 1000 ФГУП и 500 долей в хозяйственных обществах) 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 масштабом по состоянию на 2005 г. (8300 ФГУП и 3500 долей). 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 общих проблемах российских компаний в сфере *транспарентности* финансовых потоков государственные холдинговые структуры традиционно не относятся к группе лидеров в соответствующих рейтингах<sup>49</sup>. 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, выявившуюся в ходе переговоров, которые проводились «Газпромом» на рубеже 2005–2006 гг.

Политика наращивания и диверсификации активов крупнейших государственных холдингов создает предпосылки для консервации информационной закрытости в силу как необходимости осуществления длительных реорганиза-

---

<sup>49</sup> См., например, рейтинги информационной открытости крупнейших по капитализации российских компаний, которые готовило агентство Standard&Poor's в 2003–2005 гг. По итогам исследования за 2005 г., в 23 из 54 компаний под контролем государства остается свыше 25% обыкновенных акций. Если в 2004 г. совокупная доля прямо или косвенно контролируемых государством пакетов акций в общей капитализации 54 компаний составляла 18%, то в 2005 г. она возросла до 24%. В рейтинге прозрачности 2005 г. «Газпром» занимает 16-е место, РАО «ЕЭС России» – 26-е, «Аэрофлот» – 27-е, Сбербанк – 35-е, КамАЗ – 39-е, АвтоВАЗ – 42-е. Следует заметить, что в отношении крупнейших государственных холдингов необходимо сделать поправку на объективно заданную прозрачность структуры собственности, непрозрачность которой во многих иных случаях заметно снижает показатели транспарентности.

ционных 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. Теория<sup>50</sup> различает две группы стимулов, побуждающих к осуществлению операций на таком рынке: это «общая» заинтересованность (например, заинтересованность в доходах, которые фирмы распределяют между всеми акционерами в соответствии с количеством принадлежащих им акций) и «частные» интересы, характеризующие особые выгоды тех, кто владеет данной корпорацией (скажем, половиной всех акций плюс 1 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-целей<sup>51</sup>. 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 факторов<sup>52</sup>. Во многих случаях перехват контроля в корпорации сопровождался увольнением команды менеджеров, осуществлявших неэффективное руководство фирмой, и радикальной реорганизацией 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 расхожде-

<sup>50</sup> Подробно см: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Шмелева Н.А. Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. М.: ИЭПП, 2002.

<sup>51</sup> Andrade G., Mitchell M., Stafford E. New Evidence and Perspectives on Mergers // Journal of Economic Perspectives. 2001. Vol. 15. May.

<sup>52</sup> Lichtenberg F. Corporate Takeovers and Productivity. MIT Press, 1992.

ниях с современной российской практикой государственных компаний. Хотя пока невозможно оценить даже среднесрочные последствия поглощений 2005 г. с точки зрения эффективности и смены стратегии, очевидно, что компании-цели, во-первых, 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 – смена менеджерской команды, что типично для любой модели. Вместе с тем смена менеджмента как следствие классической сделки слияния или поглощения 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 использовались 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, не часто 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.

Дальнейшие перспективы в развитии компаний с государственным участием, ставших «ядром» госэкспансии 2005 г., будут определяться в том числе их способностью к погашению взятых кредитов в зависимости от конъюнк-

туры мировых цен на энергоносители. 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.)<sup>53</sup>, что делает его сопоставимым с размером долга Парижскому клубу. Описанные выше планы поглощений на 2006–2007 гг. могут удвоить эту сумму.

Наиболее пессимистичный прогноз базируется на ощутимом падении цен на энергоносители, от которых в значительной степени зависит бизнес крупнейших государственных компаний-заемщиков. 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 вероятны отток краткосрочного иностранного капитала, падение фондового рынка и тяжелые проблемы банковской системы, связанные с сокращением ликвидности<sup>54</sup>. 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 рынке<sup>55</sup>. Поскольку вопрос о привлечении заемных средств тесно связан с пропорциями распределения чистой прибыли компаний (выплаты дивидендов акционерам, включая государство), готовится пакет документов по созданию единой системы заимствований и единой дивидендной политики<sup>56</sup>. Насколько унификация указанных процессов возможна в принципе и как в нее могут быть вписаны «фавориты» государственной имущественной экспансии, покажет время.

Кроме того, административное ограничение доступа госкомпаний к зарубежным источникам долгового финансирования вряд ли можно рассматривать как эффективный антиинфляционный механизм (по замыслу Минфина РФ), а вероятный рост ставок на внутреннем долговом рынке будет стимулировать выход частных компаний на зарубежные рынки в поиске более «дешевых» и «длинных» займов. Проблема внешних заимствований госхолдингов должна решаться в другой плоскости: определение их места в системе государственных приоритетов, прозрачность финансовых потоков, эффективное управление профильными активами.

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*.

<sup>53</sup> Оценка инвестиционного банка «Траст» // Ведомости. 2005. 9 декабря.

<sup>54</sup> Интервью Е.Т. Гайдара // Эксперт. 2006. № 3. С. 6.

<sup>55</sup> РИА «Новости». 8 декабря 2005 г.

<sup>56</sup> Напомним в этой связи, что в 2005 г. Росимущество ориентировало представителей государства на достижение показателя в 10% чистой прибыли, перечисляемой в качестве дивидендов, заявляя на будущее и о более высокой планке.

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 наступившего нового десятилетия 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. Современные ее формы предполагают в первую очередь, 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 привести аналогии со странами Древнего Востока, где власть-собственность – «это не столько собственность, сколько власть, так как функции собственника здесь опосредованы причастностью к власти...»<sup>57</sup>. 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 власти<sup>58</sup>. 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.

<sup>57</sup> Васильев Л.С. История Востока. М., 1998. Т. 1. С. 69.

<sup>58</sup> Книга правителя области Шан. Пер. с кит. Л.С. Переломова. М., 1968.

#### **4.5. Новации корпоративного управления: нестабильный спрос**

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)<sup>59</sup>.

Все в большей степени влияют на традиционное законодательство различные национальные и международные кодексы корпоративного управления, появившиеся в 1990-е – начале 2000-х годов<sup>60</sup>. 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 к середине первого десятилетия нового века. 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 2003 г.), ЕС (создание группы экспертов по реформе законодательства о компаниях в 2001 г., разработка Плана действий 2003 г.), встреч «большой восьмерки» после 2000 г.

Для России, как и для других переходных экономик, характерна определенная эволюция как объективных экономико-правовых особенностей, так и восприятия данного института различными заинтересованными субъектами<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Gregory H.J. The globalization of corporate governance. Weil, Gotshal and Manges LLP, 2001; Gregory H.J. Comparative Matrix of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union and its Member States. Weil Gotshal and Manges LLP, 2002.

<sup>61</sup> К настоящему времени в России и за рубежом существует столь обширная литература по данной тематике, что любые отсылки были бы неполны. См., например: Долгопятова Т.Г., ред., Российская промышленность: институциональное развитие. М., 2002; Кодекс корпоративного поведения. Корпоративное поведение в России. М., Экономика, 2003; Радыгин А., Энтов Р. и др. Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпора-

*Иностранные институциональные инвесторы* в России 1990-х годов (как институциональные инвесторы в США 1980-х годов) являлись, по сути, единственным источником генерации интереса к данной тематике. После 2000 г. 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 сегодня весьма разветвленной инфраструктуры в области корпоративного управления: подразделений в международных финансовых и иных организациях, рейтинговых агентств, ассоциаций по защите прав инвесторов и т.д. Несмотря на определенный спад в сфере корпоративных инициатив со стороны российского бизнеса в 2004–2005 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 наступившего десятилетия), либо хроническое отставание при решении назревших проблем непосредственно в сфере корпоративного управления (например, практически все поправки в Закон «Об акционерных обществах», внесенные после 2000 г., арбитражно-процессуальные новации и др.). Нынешний опыт продемонстрировал также весьма сильную зависимость уровня активности государства в данной сфере от интересов конкретных персоналий. При этом тематика корпоративного управления сохраняет свое значение как один из весьма ограниченного числа способов демонстрации активности правительства в сфере институциональных реформ.

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. Преимущественно речь шла о корпоративном управлении как существенном, но в то же время не ключевом компоненте реформы предприятий, причем преимущественно в общеобразовательном ключе. В конце 1990-х – 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 того, 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.

---

тивного управления. М., ИЭПП, 2004; 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, pp. 461–510.

К середине нового десятилетия 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 предприятий<sup>62</sup>. 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.

Подлинный сдвиг в данной области произошел лишь в начале 2000-х годов, когда 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 первой половине нынешнего десятилетия целый ряд крупнейших компаний («ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «Вимм-Билль-Данн», АФК «Система», «Норильский Никель», Магнитогорский металлургический комбинат, «СУАЛ») раскрыл информацию о своих бенефициарных собственниках. Увеличилась доля независимых директоров в советах российских компаний, в число которых вошли представители зарубежных деловых кругов. «ЮКОС» стал первой российской компанией, в совете директоров которой независимые директора составили большинство, а ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» – первой российской компанией, в совете директоров которой большинство составили независимые директора – иностранцы. Некоторые российские компании выплатили значительные дивиденды своим акционерам (хотя типичные в 2002–2005 гг. для некоторых компаний миллиардные дивиденды никак не связаны с улучшением корпоративной практики). «ЛУКОЙЛ» стал первой российской компанией, опубликовавшей положение о своей дивидендной политике, «Норильский Никель» первым публично раскрыл размер вознаграждения каждого

---

<sup>62</sup> В частности, наиболее емкие эмпирические исследования по России в 2000–2004 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 некоторые другие организации.



члена совета индивидуально, РАО «ЕЭС» первым внедрило правила сделок с акциями компании, участниками которых являются ее высшие менеджеры и члены совета директоров<sup>63</sup>.

Практика наступившего века внесла существенный нюанс и в систему принятия решений. Так, в 1990-х – начале 2000 годов принятие ключевых решений происходило по «*партнерскому*» принципу: исключительно в кругу фактических партнеров, полностью контролирующих бизнес-группы без оглядки на миноритариев. Появление 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 можно, по всей видимости, говорить о наметившейся в ряде крупнейших компаний (групп) тенденции к переходу от «олигархических» к «публичным» корпоративным принципам<sup>64</sup>.

В этой ситуации можно было бы прогнозировать дальнейший рост реального спроса на новации в сфере корпоративного управления, однако *восприятие компаниями новаций в сфере корпоративного управления имеет свои 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 после 2000 г., обу-

---

<sup>63</sup> См., например: Голикова В., Бурмистрова М. Обзор тенденций в области корпоративного управления в России. Круглый стол «Корпоративное управление в России» (ОЭСР), Москва, 2–3 октября 2003 г.

<sup>64</sup> Этот относительно новый процесс пока характерен по меньшей мере для 1/3 из 20 крупнейших добывающих компаний России (без участия государства). Суть его состоит в постепенном расширении акционерной базы посредством продажи части акций крупнейшими акционерами («партнерами», «олигархами») на открытом рынке. 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 (относительно рискованное осуществление «серых» и иных схем оптимизации становится бессмысленным при возрастании числа «чужих» акционеров, которые, сами не неся никакого риска, могут претендовать на дополнительные бенефиции).

словлены 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 смутное представление о преимуществах и принципах (стандартах) эффективного корпоративного управления. К середине десятилетия 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 РИД, 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 самой группе наиболее информированных крупнейших компаний, которые с долей условности могут быть отнесены к «малой группе» компаний с продвинутой практикой корпоративного управления.

Как показывают ежегодные (2002–2005 гг.) 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 менеджмента и отношения с инвесторами. По всей видимости, существует и определенная взаимосвязь между достигнутыми уровнями концентрации акционерного капитала и прозрачности в отношении структуры собственности компании.

В 2005 г. средний индекс прозрачности 54 крупнейших российских компаний составил 50% против 46% в 2004 г. и 40% в 2003 г. В 2002 г. среди 42 крупнейших российских компаний 2 компании, являющиеся лидерами, раскрывали свыше 70% необходимой информации (это примерно соответствует уровню раскрытия информации 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. 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 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. расчетом на конкретный сегмент потребителя – западных институциональных инвесторов), так и с объективными ограничениями, свойственными для любого рейтинга такого рода<sup>65</sup>.

В-третьих, указанный прогресс сам по себе носит весьма формальный характер (создание формального имиджа, часто далекого от реальной позитивной практики). Позитивные изменения пока связаны прежде всего с количественным аспектом проблемы – расширением объемов раскрываемой информации, числом независимых директоров и комитетов в совете директоров 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 большей 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 акционеров<sup>66</sup>. Отдельной проблемой является оптимизация качественных сторон корпоративного управления в компаниях с государственным участием.

В этой связи 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<sup>67</sup>. 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, *одних только правовых новаций отнюдь не достаточно для повышения уровня корпоративного управления*. Не меньшее значение имеют внутрикорпоративные инициативы и корпоративная культура. Если достижения в области корпора-

---

<sup>65</sup> Например, ежегодный рейтинг 20 публичных нефтегазовых компаний мира по корпоративному управлению (Energy Intelligence, США) строится 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". Так, например, Enron по методологии Energy Intelligence набрал бы в 2001 г. 81,8% и вышел бы на 1-е место (Ведомости, 16 января 2004 г.).

<sup>66</sup> 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](http://www.rid.ru), [www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru)).

<sup>67</sup> Acemoglu D., Zilibotti F. Information Accumulation in Development // Journal of Economic Growth. 1999. Vol. 4. Issue 1. March. pp. 5ff.

тивной культуры есть продукт длительного исторического развития, то для конкретных инициатив на уровне компании должны сложиться объективные условия. В России же основная причина неприятия новаций заключается именно в объективных особенностях национальной российской модели, в высокой степени актуальных и в наступившем тысячелетии: относительно высоком уровне концентрации собственности, фактической «закрытости» основной массы компаний (формально являющихся ОАО), организации бизнеса в форме группы компаний, слиянии функций менеджмента и собственника, самофинансировании, «карманных» советах директоров, отсутствии или неэффективности внешних механизмов и ряде других.

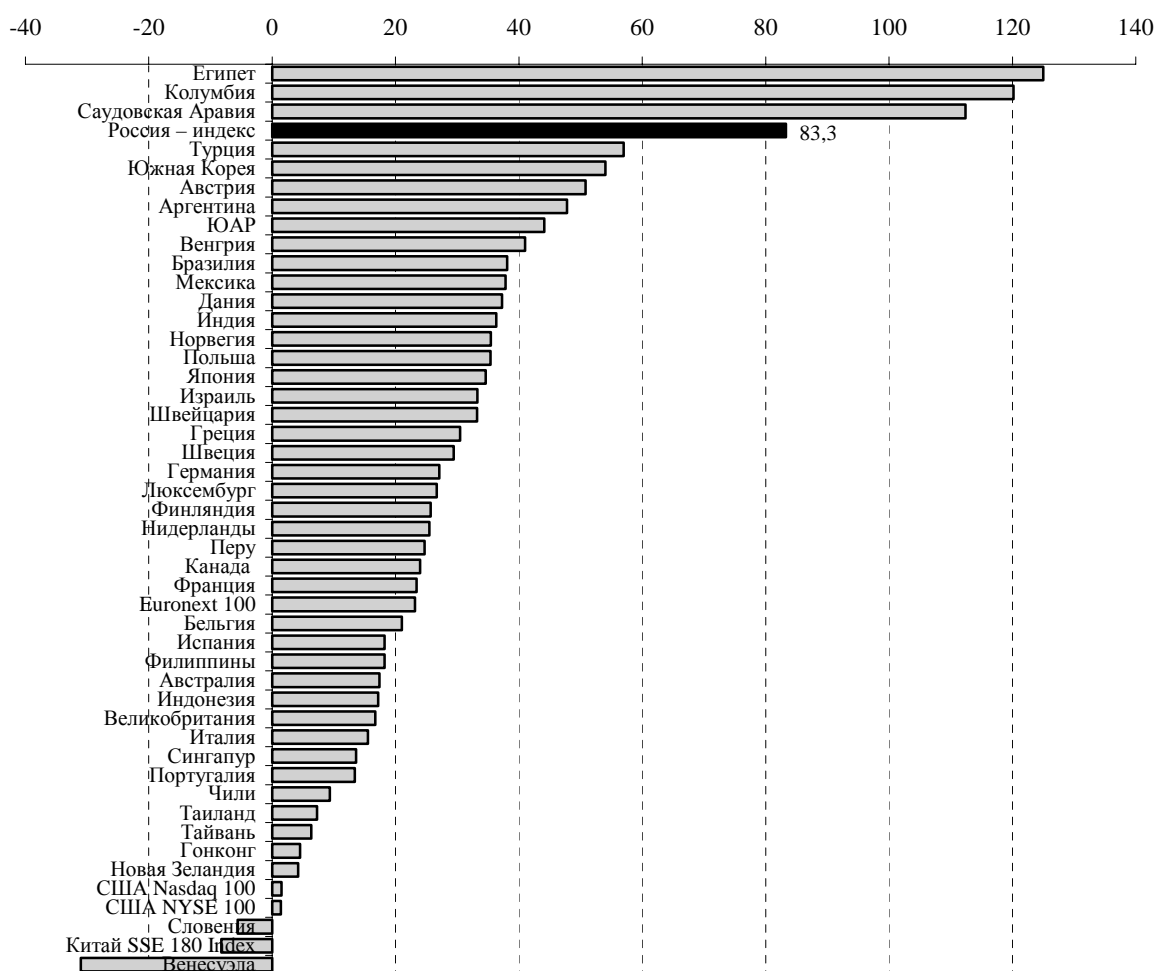
Наконец, существует явная зависимость прогресса в области корпоративного управления от общего состояния дел в сфере защиты прав собственности, или, более узко, от сигналов, исходящих от государственной власти. «Дело “ЮКОСа”» 2003–2005 гг. стало важнейшим фактором «замораживания» как дальнейшего прогресса в сфере повышения прозрачности крупных российских компаний, так и прогресса в сфере корпоративного управления в целом.

В итоге можно выделить три весьма условных этапа становления «российских стандартов» корпоративного управления: «дикий» период 1990-х годов, явный (по крайней мере формальный) прогресс в начале 2000-х годов, определенное «замораживание» дальнейших корпоративных инициатив в середине нового десятилетия. Последний процесс наиболее очевиден, если рассматривать крупнейшие компании. Политические факторы в первую очередь повлияли на развитие *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, внутренние регламенты, квоты для независимых директоров, комитеты, корпоративные секретари и т.д.). Крупный частный бизнес весьма быстро адаптировался к новым правилам середины нового десятилетия, что проявилось в том числе в некотором росте внутрикорпоративных инициатив в 2005 г. (прежде всего в связи с ростом числа IPO). Тем не менее дальнейшие *новации инфраструктурного типа* объективно могут носить лишь косметический характер, а уровень дальнейшего развития *качественных инициатив* прямо обусловлен финансовыми потребностями и политическими факторами. Определенный «инерционный» спрос на новации в настоящее время может быть предъявлен прежде всего от относительно узкого круга компаний «второго эшелона», которые готовы к выходу на финансовый рынок.

#### 4.6. Российский фондовый рынок в 2005 году: успех или рост «мыльного пузыря»?

Показатели российского фондового рынка (РФР)<sup>68</sup> в 2005 г. вызывают противоположные чувства. Его неудержимый рост на фоне замедления темпов роста экономики, усиления ее сырьевой ориентации, национализации крупнейших компаний и растущей зависимости РФР от ликвидности на глобальных финансовых рынках заставляет задуматься о рисках «мыльного пузыря».

В отличие от ситуации 2004 г., в течение которого индекс РТС практически не изменился, в 2005 г. РФР стал одним из мировых лидеров по доходности вложений в акции (см. рис. 1).



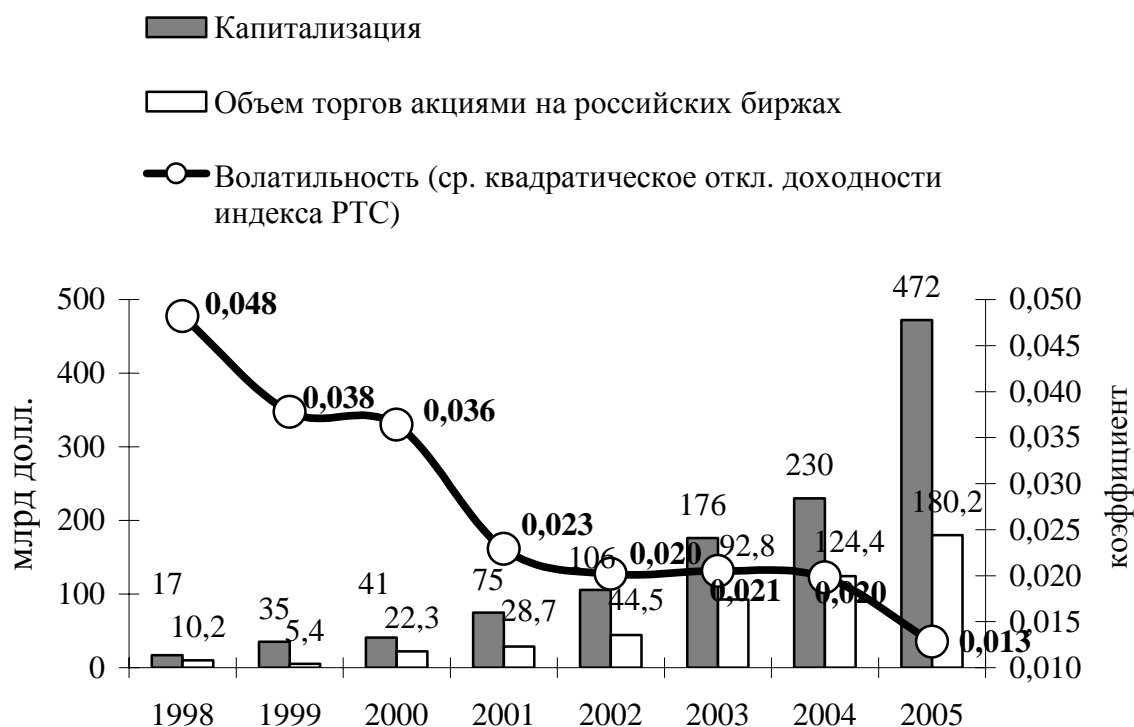
Источник: по данным Всемирной федерации бирж и журнала «Economist».

Рис. 1. Прирост фондовых индексов (% , декабрь 2005 г. к декабрю 2004 г.)

<sup>68</sup> Под российским фондовым рынком (далее – РФР) понимается биржевой рынок эмиссионных ценных бумаг, обязательства по которым деноминированы в рублях.

30 декабря 2005 г. индекс РТС увеличился на 83,3% по сравнению со значением на конец 2004 г. Выше оказались результаты лишь по фондовым индексам Саудовской Аравии, Колумбии и Египта.

Высокий уровень доходности российского рынка акций сопровождался заметным улучшением его качественных характеристик – ликвидности, волатильности и капитализации компаний, что показано на *рис. 2*.

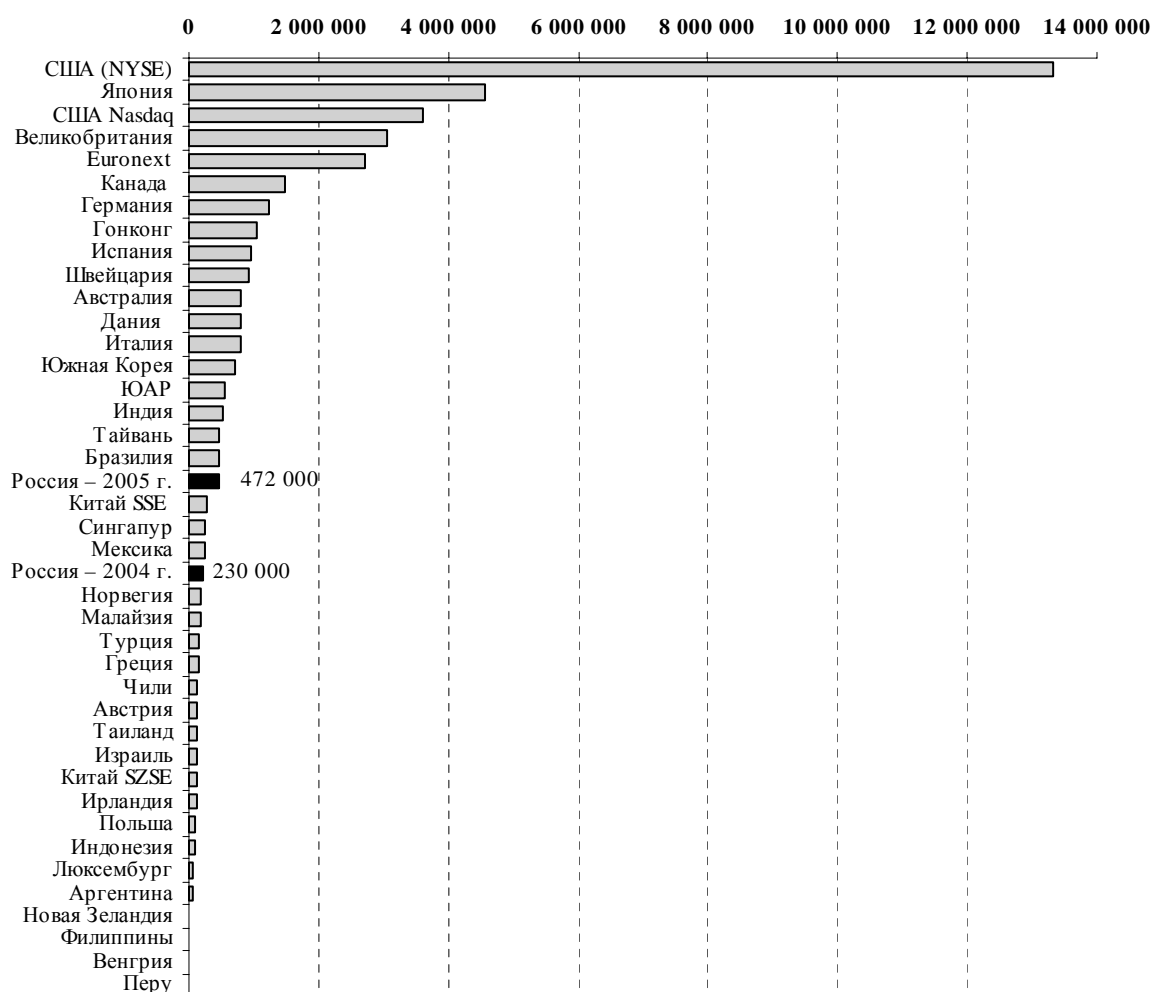


Источник: по данным РБК и российских бирж.

*Рис. 2.* Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций

В 2005 г. капитализация российских компаний выросла с 230 до 472 млрд долл., или в 2,1 раза; объем биржевых торгов акциями на фондовых биржах ММВБ, РТС и «Санкт-Петербург» увеличился с 124,4 до 180,2 млрд долл., или в 1,5 раза. Показатель среднего квадратического отклонения индекса РТС за день, характеризующий волатильность цен «голубых фишек», в 2005 г. составил 0,013 против 0,020 в 2004 г., что означает снижение риска инвестиций в акции на 35%. Высокая доходность, умеренные риски и наличие инвестиционных рейтингов делают РФР привлекательным для всех категорий инвесторов.

На *рис. 3* и *4* капитализация и ликвидность РФР сравниваются с аналогичными характеристиками зарубежных фондовых рынков в 2005 г.



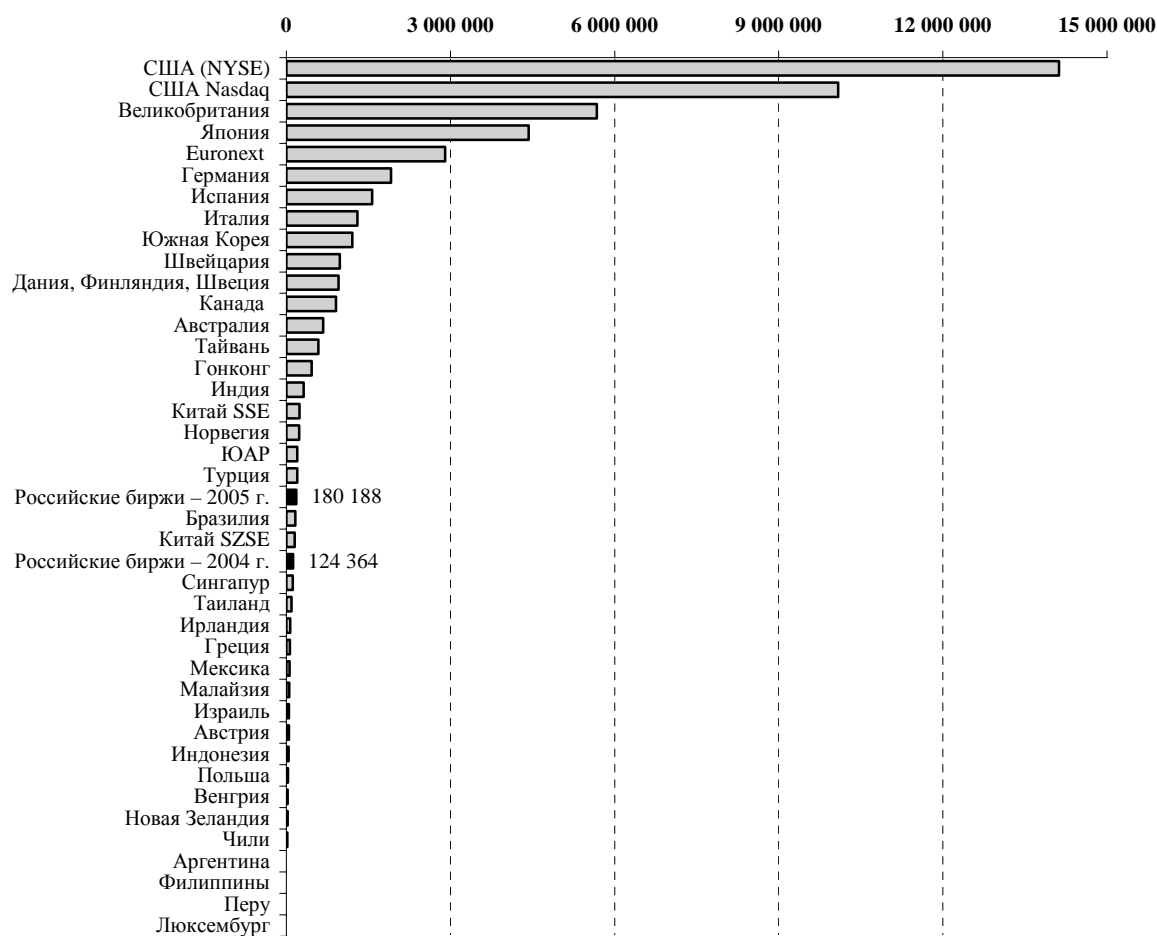
Источник: по данным Всемирной федерации бирж.

Рис. 3. Капитализация компаний, млн долл.

В 2005 г. по абсолютному уровню капитализации РФР опередил фондовые рынки Китая, Сингапура, Мексики, Норвегии, Аргентины, Чили, Турции. Однако отставание РФР по капитализации от развитых рынков капитала практически остается огромным и вряд ли будет преодолено в обозримой перспективе. Более реалистичной целью развития РФР в следующие годы может стать попытка догнать по капитализации рынки Бразилии, Тайваня, Индии, ЮАР и Южной Кореи.

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы



Источник: по данным Всемирной федерации бирж.

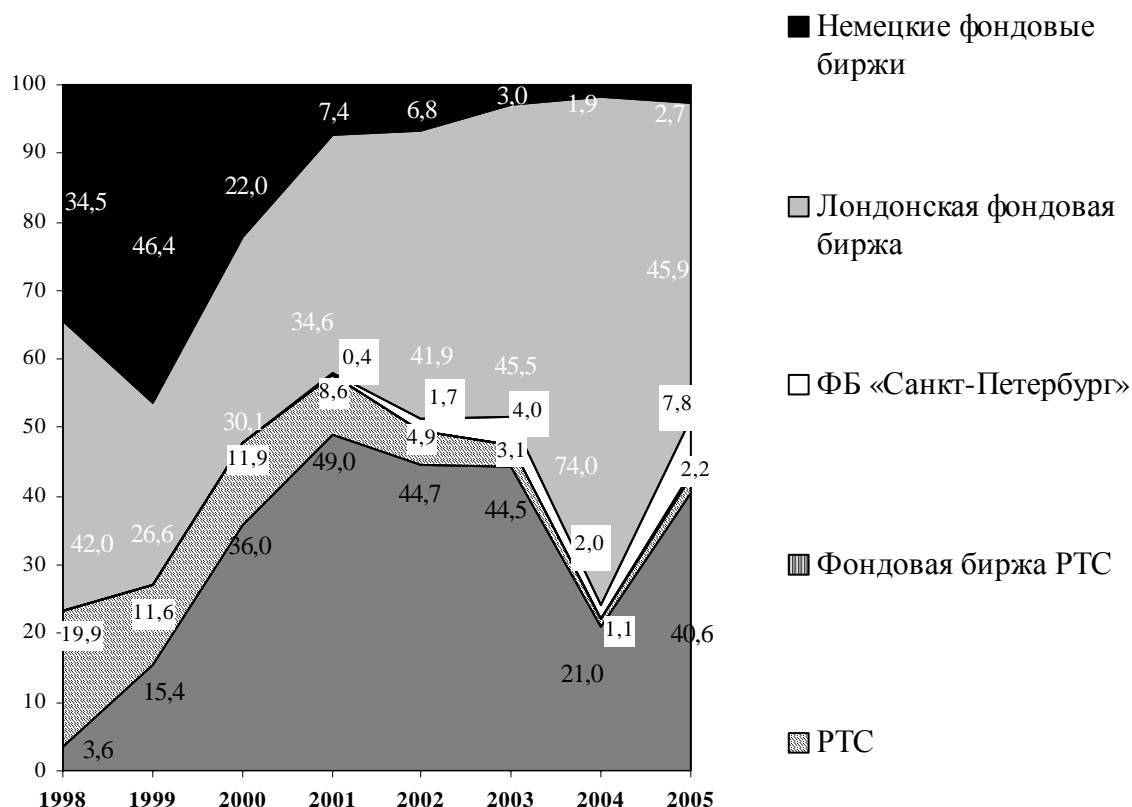
Рис. 4. Объем биржевых торгов акциями, млн долл.

По ликвидности акций в 2005 г. российские фондовые биржи показали более высокие результаты по сравнению с фондовыми рынками Бразилии, Мексики, Чили, Аргентины, Сингапура, Таиланда, Малайзии и Индонезии. Однако, также как и с показателем капитализации, РФР отстает не только от развитых рынков капитала, но и от ряда развивающихся рынков – Южной Кореи, Тайваня, Индии, Китая, ЮАР и Турции. В целом данные рис. 3 и 4 показывают, что, несмотря на все рекорды 2005 г., РФР остается «середнячком» на фоне крупнейших развивающихся рынков капитала. Это означает усиление роли в его развитии поведенческих факторов глобальных инвесторов, а также состояния глобальных рынков капитала, и прежде всего американского.

Положительной тенденцией 2005 г. является заметное укрепление позиций РФР на глобальном рынке акций и депозитарных расписок российских эмитентов, что можно увидеть на рис. 5. В общем объеме торгов акциями и депозитарными расписками российских АО доля Лондонской фондовой биржи сократилась с 74,0% в 2004 г. до 45,9% в 2005 г.; доля фондовой биржи ММВБ за это же время выросла с 21,0 до 40,6%; совокупная доля бирж РТС и



«Санкт-Петербург» – с 2,1 до 10,0%. Интересно, что, несмотря на лидирующие позиции в сфере ликвидности рынка акций группы ММВБ, в 2005 г. наметилась тенденция сокращения отставания от нее на данном сегменте РФР группы компаний РТС, включая фондовую биржу «Санкт-Петербург».



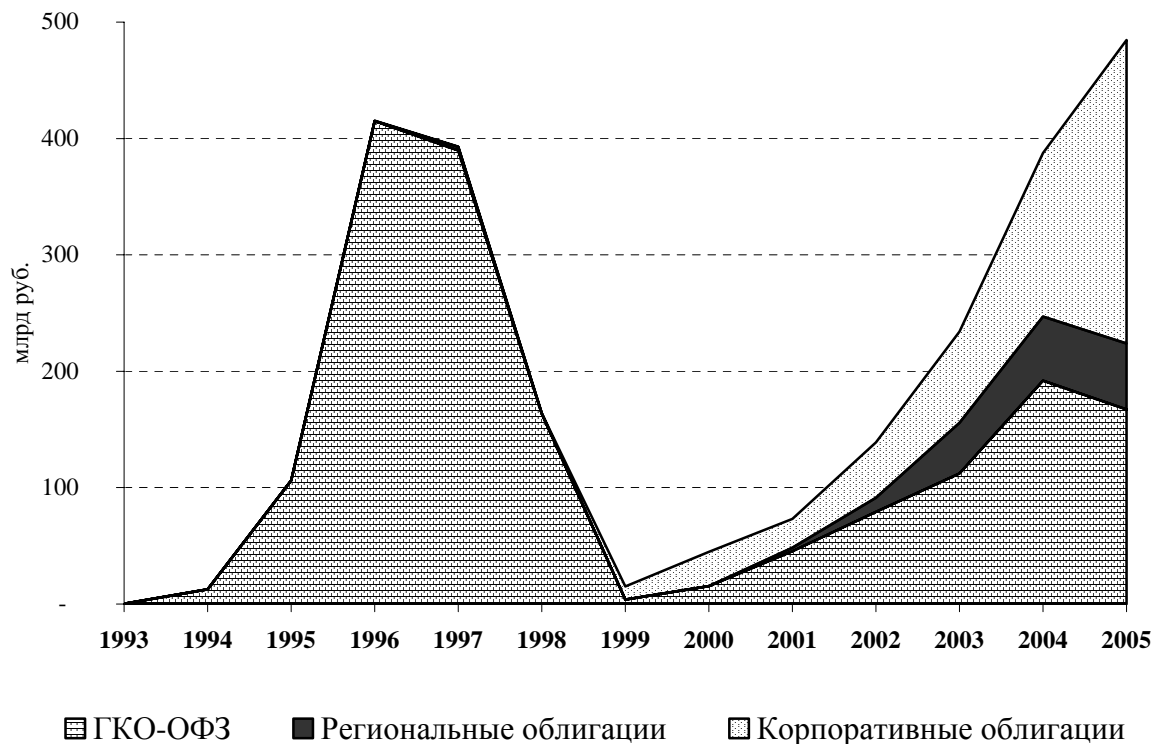
Источник: по данным бирж (без учета NYSE).

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

Изменение соотношения сил между биржами в 2005 г. вызвано не только ростом объемов биржевой торговли на РФР с 124,4 до 180,2 млрд долл. (в 1,5 раза), но и еще более существенным падением объемов торгов депозитарными расписками на акции российских АО на Лондонской фондовой бирже – с 381,3 до 161,2 млрд долл., или в 2,4 раза. По нашему мнению, это связано с тем, что в 2005 г. часть глобальных инвесторов переориентировала свои операции на внутренний РФР, однако другая часть наиболее консервативных инвесторов заметно сократила операции с долевыми инструментами российских эмитентов, так и не оправившись после шока, связанного с делом «ЮКОСа».

В 2005 г. продолжился ускоренный рост внутреннего облигационного рынка. Общий объем рублевых облигаций в обращении на РФР, включая федеральные ценные бумаги, корпоративные и региональные облигации, вырос с 1,1 трлн руб. в 2004 г. до 1,5 трлн руб. в 2005 г., или почти на треть. Объем

размещений рублевых облигаций, как показано на *рис. 6*, превысил максимумы размещений ГКО в середине 1990-х годов.



Источник: по данным Минфина России, CBonds и фондовых бирж.

*Рис. 6.* Объемы размещения облигаций на РФР

Двигателем роста эмиссий облигационного рынка выступают корпоративные облигации, объем их размещений вырос с 140,4 млрд руб. в 2004 г. до 260,6 млрд руб. в 2005 г., или в 1,9 раза. В условиях отрицательной реальной доходности наиболее крупных и ликвидных выпусков корпоративных облигаций основными инвесторами на данном рынке выступают банки и нерезиденты, располагающие возможностями использования различных спекулятивных стратегий для компенсации потерь от «пассивного» владения данными облигациями.

В то же время объем эмиссии региональных облигаций, составивший в 2005 г. 56,8 млрд руб., практически не увеличился по сравнению с 2004 г. Стоимость размещений ОФЗ в 2005 г. достигла 167,2 млрд руб., уменьшившись по сравнению с предшествующим годом на 24,8 млрд руб., или на 12,9%. Наличие стабильной доходной базы федерального и региональных бюджетов снижает интерес органов власти разных уровней к финансированию расходов за счет привлечения заемных средств. Данная тенденция скорее всего продолжится и в 2006 г.

Важным событием на РФР в 2005 г. стало ускоренное развитие срочного рынка. После краха срочного рынка в России в 1998 г., когда западные инвесторы понесли миллиардные убытки по срочным контрактам, надежды на

восстановление рынка производных финансовых инструментов в нашей стране казались призрачными. События 2005 г. опровергли данные сомнения, о чем свидетельствуют данные *рис. 7*.



Источник: по данным ОАО «Фондовая биржа «Российские Торговые Системы»» (ОАО РТС).

*Рис. 7.* Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке ОАО РТС с 1 сентября 2001 г. по 1 января 2006 г.

В 2005 г. в России объемы биржевых торгов составили: фьючерсными контрактами – 21,5 млрд долл., опционами – 2,8 млрд долл. Резкое увеличение объемов торгов на срочном рынке РТС во второй половине 2005 г. обусловлено появлением новых финансовых инструментов – срочных контрактов на индекс РТС и портфель облигаций г. Москвы, играющих в отсутствие в России ликвидного рынка государственных облигаций роль эталонных ценных бумаг с минимальным риском для РФР. Указанные финансовые инструменты стали особенно привлекательными для различных категорий портфельных инвесторов, заинтересованных во вложениях в «эталонные» инструменты РФР.

Факторы, обусловившие рост российского срочного рынка, во многом аналогичны обстоятельствам появления биржевого срочного рынка в США в середине 1970-х годов, которые были отмечены в нобелевской лекции

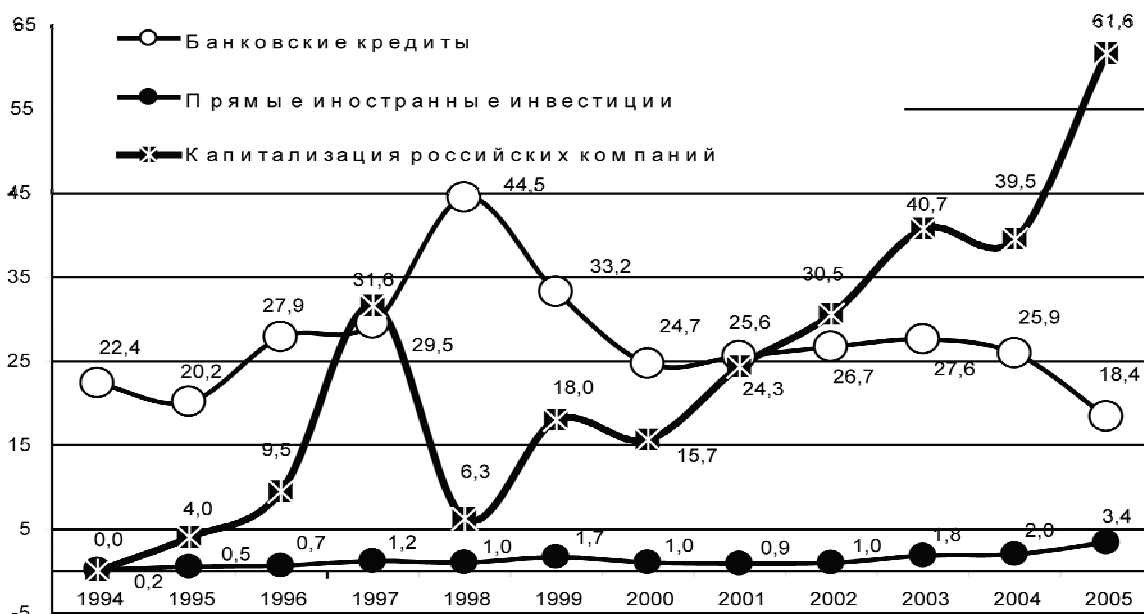
Р. Мертона<sup>69</sup>. Снижение волатильности спот-рынка финансовых активов заставляет инвесторов и посредников переходить к использованию финансовых инструментов с более широким выбором диапазонов риска. В то же время рост портфельных инвесторов повышает актуальность производных финансовых инструментов, помогающих повысить степень прогнозируемости рынка, снизить операционные издержки инвесторов и реализовать стратегии хеджирования финансовых рисков.

Таким образом, в 2005 г. практически на всех сегментах РФР наблюдался ускоренный рост стоимости финансовых активов, деноминированных в рублях, который заметно опережал темпы роста экономики, доходов населения и других макроэкономических показателей.

В то же время рост РФР в 2005 г. породил ряд вопросов и проблем.

**1. Диспропорция в развитии РФР и банковской системы.** В 2005 г. стало очевидным несоответствие эффективности и уровня развития национальной банковской системы масштабам развития экономики России и уровню потребности крупнейших компаний в заемных ресурсах. Рост капитализации компаний отражает рост их потребностей в инвестициях и заемных средствах. Однако российские банки оказались не в состоянии удовлетворить растущие инвестиционные потребности российских компаний.

На рис. 8 приводятся данные о доле внутренних банковских кредитов, капитализации и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в ВВП России.



Источник: по данным ЦБР, Росстата, Всемирного банка и ЮНКТАД.

**Рис. 8. Удельный вес кредитов банков, прямых иностранных инвестиций и капитализации компаний в ВВП России, %**

<sup>69</sup> Мертон Р.К. Приложения теории оценки опционов: двадцать пять лет спустя. Нобелевская лекция. 9 декабря 1997 г. / Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков. Т.Н, кн. 2. М.: Мысль, 2005. С.207–209.

Доля капитализации компаний в ВВП в 2005 г. увеличилась до 61,5% по сравнению с 39,5% в предшествующем году. В этом же году Россия стала одним из мировых лидеров по привлеченным ПИИ, которые, по оценке ЮНКТАД, составили 26,1 млрд долл., удвоившись по сравнению с 2004 г. На этом фоне доля внутреннего кредита в ВВП за год снизилась с 25,9 до 18,4% ВВП<sup>70</sup>. Разрыв между показателями капитализации и внутреннего кредита свидетельствует о серьезных диспропорциях между уровнем развития банковской системы и ростом российских компаний.

Существенным фактором низкой эффективности банковской деятельности в России является отсутствие механизма рефинансирования банков, стимулирующего выдачу кредитов бизнесу. Такой вывод может показаться странным на фоне статистики, приводимой в табл. 6.

Таблица 6

**Объемы операций кредитования Банка России, млрд руб.**

	2004	2005	Прирост, %
Внутридневные кредиты	3 051,9	6 014,0	97,1
Кредиты овернайт	30,3	30,8	1,7
Ломбардные кредиты	4,5	1,4	-70,1
Кредиты в форме прямого РЕПО	594,2	1 495,7	151,7

Источник: по данным ЦБР.

Объемы кредитования банков со стороны Банка России в 2005 г. достигли 7500 млрд руб. Однако внутридневные кредиты и кредиты овернайт сроком на 1 день, составившие в 2005 г. соответственно 6014,0 млрд руб. и 30,8 млрд руб., в силу их краткосрочности и практики выдачи без обеспечения вряд ли можно отнести к механизмам рефинансирования банков, занимающихся кредитованием бизнеса. Рефинансирование банков в форме ломбардных кредитов и прямого РЕПО предполагает выдачу кредитов на срок от одного до нескольких дней, что не позволяет их относить к инструментам рефинансирования собственно банковской деятельности. Выдача банкам кредитов в форме прямого РЕПО и ломбардных кредитов осуществляется под залог государственных ценных бумаг и облигаций наиболее крупных эмитентов, что стимулирует спекуляции банков с перечисленными ценными бумагами, а не деятельность по долгосрочному кредитованию бизнеса.

Наиболее эффективным механизмом рефинансирования банков является переучет Центральным банком векселей, выдаваемых компаниями при оформлении получаемых ими кредитов. Если такие операции и совершались

<sup>70</sup> Данный показатель отражает банковские кредиты различным секторам экономики, включая кредиты органам государственного управления, нефинансовым организациям, населению и другим финансовым институтам. Снижение данного показателя в 2005 г. обусловлено тем, что в условиях роста Стабилизационного фонда органы государственного управления изменили свой статус с нетто-дебиторов на нетто-кредиторов банковской системы, что, однако, не привело к дополнительному росту кредитования в других секторах экономики.

в 2005 г., то в силу их незначительных объемов они не раскрываются Банком России. Между тем, кредитование может приносить дополнительные доходы банкам за счет их лучшей информированности о положении своих клиентов. Приобретая облигации, банк теряет часть доходов, поскольку публичный характер раскрытия информации об их эмитентах и ценных бумагах порождает проблему «безбилетника», снижая отдачу от кредитных ресурсов. Умеренный уровень рентабельности банковского бизнеса на уровне 20%, препятствующий привлечению в банки долгосрочных инвестиционных ресурсов, является результатом чрезмерного увлечения банков спекуляциями с ценными бумагами и валютой в ущерб кредитной работе.

**2. Рост внешнего долга российских компаний.** Слабость российских банков вынуждает компании активнее привлекать заемные ресурсы за рубежом, прежде всего в виде кредитов и выпусков ценных бумаг, что привело к существенным изменениям внешнего долга России и российских компаний в 2005 г.

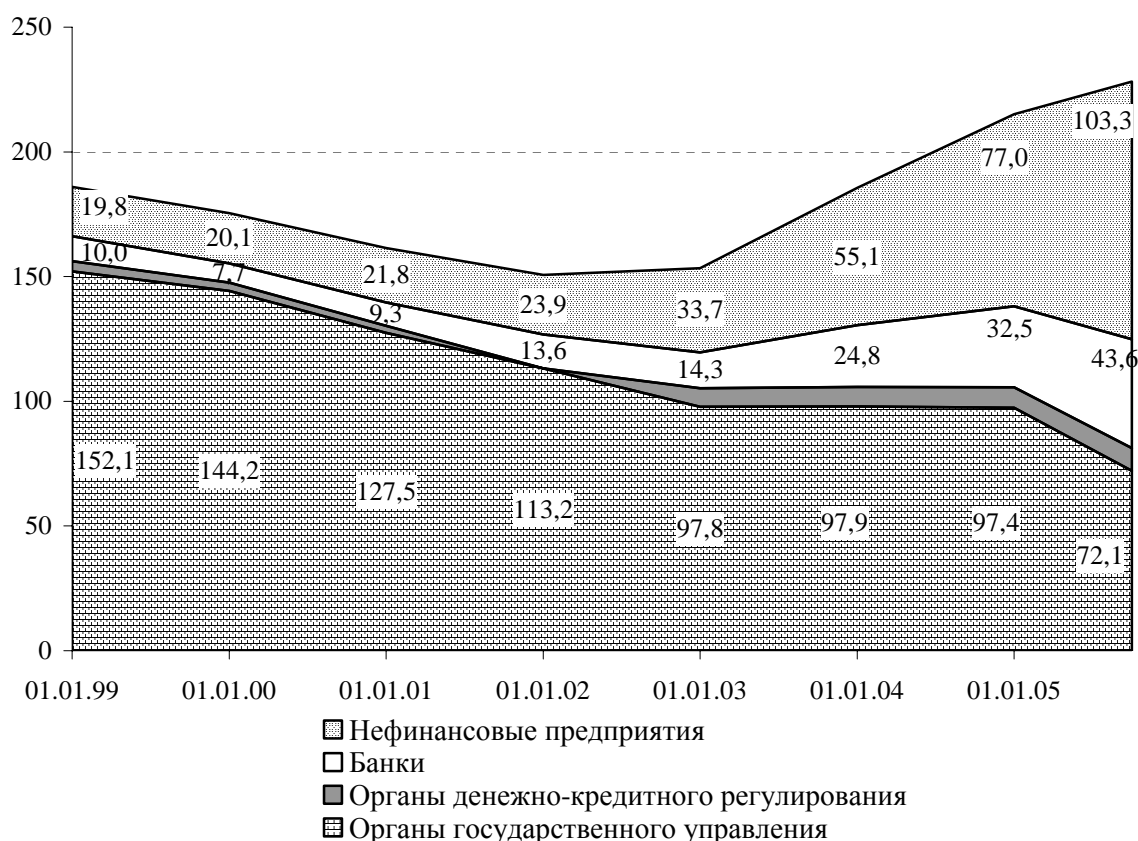


Рис. 9. Внешний долг Российской Федерации в 1999–2005 гг., млрд долл.

В 2005 г. внешняя задолженность нефинансовых компаний и коммерческих банков составила соответственно 103,3 млрд долл. и 43,6 млрд долл. За год долг нефинансовых компаний увеличился на 34,2%, банков – на 34,1%. Общая сумма внешней задолженности банков и компаний в 2 раза превысила долг органов государственного управления.

Опережающий рост внешней задолженности негосударственных организаций сам по себе не является негативной тенденцией, представляя собой лишь следствие высокого уровня инвестиционной активности бизнеса в условиях слабой национальной банковской системы. Вместе с тем усиление рыночных позиций внешних кредиторов несет риск дальнейшего ослабления конкурентных позиций российских банков.

3. *Усиление зависимости РФР от ликвидности американского финансового рынка и поведения глобальных инвесторов.* Позитивные тенденции на РФР в 2005 г. в определенной мере связаны с внутренними факторами. В стране сохраняется устойчивое макроэкономическое положение. Темпы роста ВВП за год превысили 6%, стоимость золотовалютного резерва и объем Стабилизационного фонда на конец 2005 г. достигли соответственно 182,2 и 51,6 млрд долл. Получение Россией инвестиционных рейтингов сделало ее финансовые рынки доступными для глобальных инвесторов. В 2005 г. крупнейшие мировые инвестиционные банки («Голдман Сакс», «Морган Стэнли» и другие) открыли свои подразделения в России, возросла операционная активность инвестиционных фондов, компаний и банков, которые давно работали на РФР. В 2005 г. были устранены препятствия для приобретения нерезидентами акций Сбербанка России, а к концу года была завершена либерализация акций ОАО «Газпром». В результате за год цены обыкновенных и привилегированных акций Сбербанка России выросли соответственно в 2,7 и 4,6 раза, а акций ОАО «Газпром» – в 2,6 раза. В начале 2006 г. «Газпром» вошел в десятку крупнейших корпораций мира по капитализации.

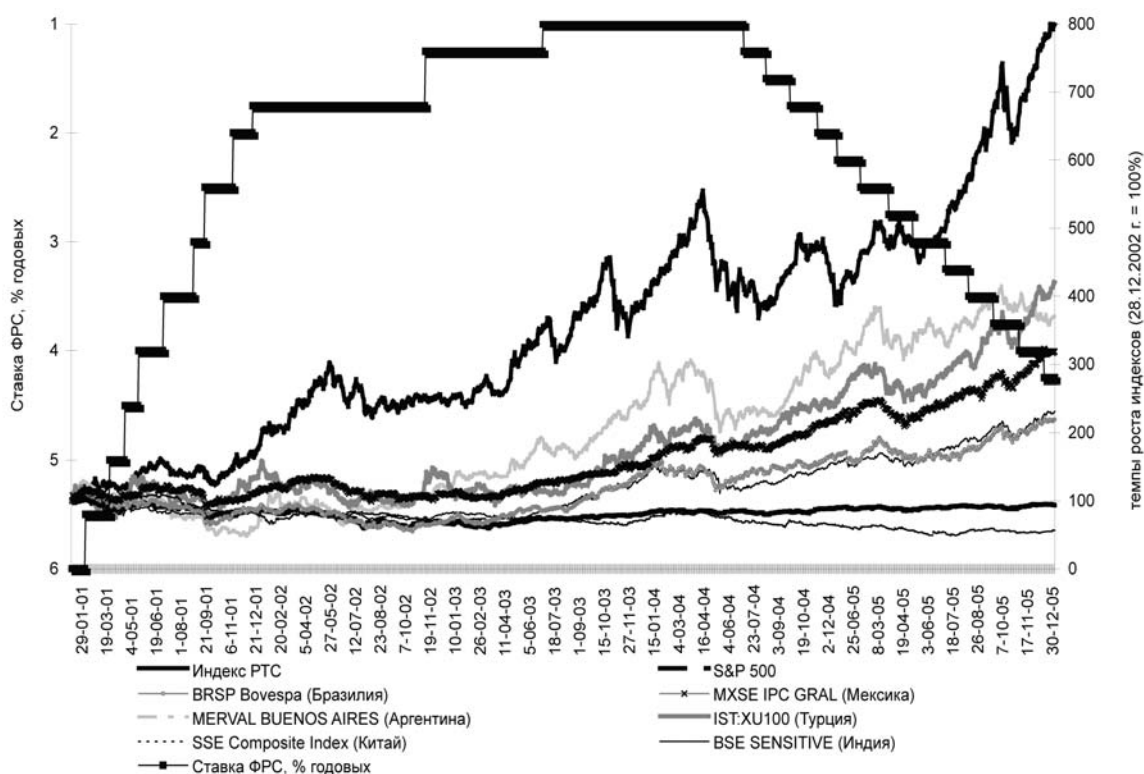
Заметно возрос спрос на акции со стороны внутренних инвесторов – физических лиц, управляющих компаний паевых инвестиционных фондов, пенсионных фондов и частных инвесторов, НПФов и страховых организаций. За год активы только ПИФов выросли с 111,6 до 223,9 млрд руб., или более чем в 2 раза.

Однако влияние указанных внутренних факторов на рост РФР не стоит переоценивать. Решающее воздействие на рост рынков различных активов в развивающихся странах за последние годы оказывает высокий уровень ликвидности, сложившийся в финансовой системе США<sup>71</sup> в результате реализации политики «дешевых денег» в 2001–2004 гг. в целях финансирования дефицитов торгового баланса и бюджета в этой стране. Излишки данной ликвидности, которые не находят эффективного применения на мало доходном американском фондовом рынке, все более активно размещаются в развивающихся странах<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Под ликвидностью в данном случае понимается объем средств, доступных для инвестиций.

<sup>72</sup> Зависимость развивающихся фондовых рынков от состояния ликвидности американского и европейских рынков обоснована в книге М. Петтис (Pettis) «The Volatility Machine: Emerging Economies And The Treat of Collapse» (Oxford University, 2001). Рост роли ликвидности в развитии развивающихся рынков проанализирован в гл. 1.3 книги С. Вайна *Инвестиции и трейдинг: Формирование индивидуального подхода к принятию инвестиционных решений*. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.

О более значимом влиянии на рост РФР фактора ликвидности глобальных финансовых рынков по сравнению с макроэкономическими факторами в России свидетельствуют особенности роста фондовых индексов большинства крупнейших развивающихся рынков, как показано на *рис. 10* и в *табл. 7*.



Источник: по данным ФРС США и фондовых бирж.

*Рис. 10.* Темпы роста фондовых индексов и ставка ФРС в 2001–2005 гг.

В 2001–2005 гг. индекс американского рынка S&P 500 практически не вырос. В то же время большинство развивающихся рынков росли ускоренными темпами. За данный период темпы роста индекса РТС составили 799,3%, фондовых индексов Аргентины – 370,3%, Турции – 420,2%, Мексики – 318,4%, Бразилии – 219,6% и Индии – 231,5%. До 29 июня 2004 г. рост развивающихся рынков сопровождался заметным снижением – с 6 до 1% – ставки рефинансирования Федеральной резервной системы США, являющейся базовым индикатором стоимости денег на американском финансовом рынке. При этом, как видно из *табл. 7*, в 2003 и 2005 гг. наблюдался повышенный уровень корреляции индекса РТС с индексом S&P 500 и еще более высокий уровень корреляции индекса РФР с фондовыми индексами Индии, Бразилии, Мексики, Турции и Аргентины. В 2004 г. корреляция индекса РТС со всеми указанными индексами была слабой, что объясняется оттоком ликвидности с РФР в этом году из-за событий вокруг компании «ЮКОС».



Таблица 7

**Корреляция индексов США и крупнейших развивающихся рынков  
с индексом РТС в 2001–2005 гг.**

	Коэффициент корреляции индекса РТС с:							
	S&P 500	BSE SENSI- TIVE (Ин- дия)	IST:XU 100 (Тур- ция)	MXSE IPC GRAL (Мек- сика)	BRSP Bove- spa (Бра- зилия)	STRAIT S TIME (Син- гапур)	MER- VAL BUE- NOS AIRES (Арген- тина)	SSE Com- posite (Китай)
2001	-0,27	-0,47	0,59	0,25	-0,37	-0,43	-0,57	-0,32
2002	-0,17	-0,19	-0,28	0,23	-0,16	-0,07	-0,11	0,21
2003	0,89	0,81	0,71	0,89	0,83	0,88	0,83	-0,54
2004	0,14	0,34	0,16	0,13	0,04	0,02	0,53	0,55
2005	0,73	0,98	0,95	0,96	0,92	0,81	0,72	-0,28
2001– 2005	0,28	0,91	0,92	0,92	0,87	0,74	0,93	-0,79

Синхронный рост большинства развивающихся рынков в 2003 и 2005 гг. свидетельствует о том, что глобальные инвестиционные фонды инвестируют в эти рынки одновременно, руководствуясь в большей степени потребностями в диверсифицированном размещении дополнительных финансовых ресурсов, чем особенностями макроэкономического положения развивающихся стран.

В данном случае рост РФР приобретает признаки «мыльного пузыря», растущего не на основе подъема эффективности внутренней экономики, а под воздействием глобальных факторов ликвидности. Это явление несет новые риски и ограничители для российской финансовой системы. Во-первых, факторы данного роста РФР лежат вне компетенции российских органов власти и монетарных властей. Во-вторых, повышается зависимость РФР от состояния других развивающихся рынков и факторов, определяющих поведение глобальных инвестиционных фондов, влияние которых на развивающиеся финансовые рынки (как показывает опыт финансовых кризисов в Юго-Восточной Азии, Аргентине, Турции, Бразилии и России) часто является критическим. И, в-третьих, на РФР появляются дополнительные трудности для внутренних инвесторов в виде ограничений возможностей создания диверсифицированных портфелей за счет ценных бумаг российских эмитентов.

Последнее обстоятельство связано со спецификой принятия решений глобальными инвесторами при инвестировании в развивающиеся рынки:

- значимость фактора состояния развивающихся рынков в целом преобладает над значимостью особенностей индивидуальных развивающихся рынков<sup>73</sup>;
- в случае принятия решения об инвестировании в какой-либо развивающийся рынок «страновой» подход преобладает над отраслевым (индустриальным)<sup>74</sup>.

В результате динамика цен крупнейших национальных компаний на развивающемся рынке привязывается к динамике его фондового индекса, а изменения последнего – к индексам других развивающихся рынков.

*4. Зависимость РФР от зарубежных инвестиционных фондов с краткосрочными спекулятивными стратегиями.* Трансформация РФР из рынка-середнячка в лидеры среди развивающихся рынков предполагает его целенаправленное продвижение среди глобальных инвесторов. Это означает не только увеличение доли российских эмитентов в глобальных фондовых индексах и в диверсифицированных портфелях международных инвесторов, но и формирование крупных инвестиционных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, а также увеличение доли российских компаний в крупнейших отраслевых инвестиционных фондах.

Пока Россия, несмотря на повышенный интерес к РФР, проигрывает в этой борьбе другим развивающимся рынкам. Среди крупнейших инвестиционных фондов в США, Европе и Юго-Восточной Азии отсутствуют крупные консервативные инвестиционные фонды, специализирующиеся на российском фондовом рынке<sup>75</sup>. Инвестиционные фонды, специализирующиеся на России, как правило, являются низкокапитализированными<sup>76</sup> и в большинстве своем имеют статус хедж-фондов или фондов, ориентированных на квалифицированных инвесторов (например, фонд Hermitage или инвестиционные трасты под управлением JPMorgan Fleming).

РФР остается единственным крупным развивающимся рынком, под акции которого не создано ни одного биржевого индексного фонда (ETFs), который был бы включен в листинг американских или ведущих европейских

<sup>73</sup> Данная закономерность обоснована в кандидатской диссертации М.М. Кудиновой «Российский и зарубежные рынки ценных бумаг: проблемы взаимодействия». М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2005 г. Примером такого подхода является продвижение группой «Морган Стэнли» среди инвесторов идеи инвестирования в портфельные инструменты стран BRIC (Бразилии, России, Индии и Китая).

<sup>74</sup> Brooks R., Del Negro M. The Rise in Comovement across National Stock Markets: Market Integration or IT Bubble. Federal Reserve Bank of Atlanta. – Working Paper 2002-17a, September, 2002.

<sup>75</sup> Редким исключением является пример взаимного фонда ING Russia Fund, управляемого компанией ING Investments, LLC. В конце 2005 г., по данным квартального отчета WSJ от 5 января 2006 г., по доходности за 5 лет данный фонд занял первое место среди всех американских взаимных фондов, а по доходности за год оказался вторым. Вместе с тем его активы невелики по сравнению с другими американскими взаимными фондами и составляют немногим более 300 млн долл.

<sup>76</sup> Классификация таких фондов приводится в третьей главе диссертации И.В. Хромушина «Портфельные инвестиционные фонды в международной финансово-кредитной системе и их роль в развитии российского рынка акций». ИМЭМО РАН, 2004 г.

бирж. Специализированные на России фонды отсутствуют среди клиентов международных расчетных систем Euroclear и Clearstream, которые обслуживают рынок ценных бумаг более чем 20 тыс. европейских инвестиционных фондов. В отличие от рынков Китая и Индии РФР пока не привлекает внимания крупнейших фондов прямых инвестиций, специализирующихся на реструктуризации крупнейших компаний. Такое положение является несправедливым по отношению к РФР, который регулярно занимает ведущие позиции в мире по привлекательности вложений с учетом их доходности и риска.

5. *Риски развития государственного капитализма в России.* Явной тенденцией экономического развития России становится усиление роли крупных государственных корпораций, играющих все более заметную роль на внешнем и внутреннем финансовых рынках. Это порождает риски «деградации» РФР в перспективе в результате переключения рыночных потоков ликвидности, в том числе от нерезидентов, во внутрикорпорационную сферу. Свежими примерами данных процессов на РФР являются скупка крупных пакетов акций ОАО «Мосэнерго» и РАО «ЕЭС России» структурами «Газпрома», переход ОАО «Сибнефть» под контроль «Газпрома», переход контрольных пакетов акций ОМЗ и АвтоВАЗа к Рособоронэкспорту и т.п. В ближайшие годы данная цепная реакция будет захватывать все новые и новые сферы.

При этом факты показывают, что для государственных корпораций приоритетными являются не РФР, а глобальные фондовые рынки. Согласно решению органов власти России в 2006 г. 35% акций ОАО «Газпром», представляющие 90% акций компании, находящихся в свободном обращении, будут трансформированы в депозитарные расписки и уйдут из РФР на NYSE (США) и LSE (Великобритания). Аналогичный сценарий ждет акции «Роснефти», ВТБ и других крупнейших российских эмитентов.

Последствия такой политики для РФР можно увидеть на примере Китая, чей опыт все более активно перенимается российской экономической политикой. На *рис. 9* показано, что в 2001–2005 гг. индекс внутреннего фондового рынка Китая SSE Composite снизился на 43,5%, что превзошло темпы падения американского фондового рынка, индекс S&P 500 которого снизился на 1,4%. Основные причины плачевного состояния фондового рынка материкового Китая заключаются в неэффективности государственной политики в данной сфере<sup>77</sup>. В условиях ориентации на продвижение крупных государственных корпораций (Bank of China и др.) на западных фондовых рынках и реструктуризацию кредитных портфелей коммерческих банков государственные органы власти проявляют все меньший интерес к развитию внутреннего фондового рынка, повышению эффективности деятельности работающих на нем финансовых посредников и сбережениям населения в ценных бумагах.

Таким образом, для РФР в равной мере опасен не только сценарий «мыльного пузыря» как следствия избыточной ликвидности глобальных финансовых рынков, но и сценарий резкого сужения масштабов фондового рынка в результате огосударствления крупнейших российских эмитентов.

<sup>77</sup> China's securities industry. Fixing broken brokers // The Economist, February 11<sup>th</sup>, 2006. С.67–68.

*б. Низкий уровень сбережений населения в ценных бумагах.* Несмотря на заметный прогресс в развитии коллективных инвестиций, ускоренный рост РФР не оказывает заметного влияния на улучшение благосостояния граждан страны и укрепление национальной системы сбережений. Данные статистики за 2005 г. об инвестициях населения в ценные бумаги по сравнению с другими финансовыми активами (см. рис. 11) производят удручающее впечатление.



Источник: расчеты по данным ЦБР и Росстата.

**Рис. 11.** Склонность населения к сбережениям в 1997–2005 гг. (в % к денежным доходам)

По предварительным данным, за 2005 г. доля доходов населения, инвестированных в ценные бумаги, составила всего 0,5%. Данный показатель оказался почти в 2 раза меньше уровня кризисного 1998 г. Согласно данным Росстата, прирост чистых инвестиций населения в ценные бумаги в 2005 г. составил около 68 млрд руб., в то время как прирост средств граждан в банковских депозитах и увеличение задолженности по банковским ссудам составили соответственно 587 и 479 млрд руб. Даже с учетом скидок на неполноту данных статистики о вложениях населения в ценные бумаги на фоне прироста рыночной стоимости акций российских компаний за тот же период в сумме 242 млрд долл. цифра 68 млрд руб., или 2,4 млрд долл., свидетельствует об отсутствии какой-либо связи между ростом РФР и доходами населения.

Парадоксальная ситуация неучастия населения в тех очевидных выгодах, которые принес РФР в 2005 г., имеет массу объяснений. Это связано с недостаточным уровнем развития форм коллективных инвестиций, финансового посредничества, информированности населения, с незащищенностью прав миноритарных акционеров и другими факторами. Однако в большей мере это является результатом экономической политики Правительства Российской Федерации, проводимой в течение последних лет в сфере пенсионной реформы и развития форм коллективных инвестиций. К сожалению, 2005 г. войдет в историю как год упущенной реальной возможности по созданию финансово устойчивой пенсионной системы. Проводя либерализацию рынка акций ОАО «Газпром», снимая ограничения по выпуску депозитарных расписок на акции Сбербанка России, стимулируя приход в частные нефтяные компании стратегических инвесторов-нерезидентов, трудно было не предвидеть кратный рост цен акций указанных финансовых активов. На фоне постоянно обсуждаемого дефицита надежных инструментов для формирования портфеля Пенсионного фонда России (ПФР) в 2005 г. так и не были внесены изменения в законодательство о ПФР, которые разрешили бы инвестировать пенсионные накопления, находящиеся под управлением Внешэкономбанка, в акции указанных выше эмитентов<sup>78</sup>. Таким образом, по субъективным причинам были упущены реальные возможности включения в портфель ПФР высокодоходных и надежных активов<sup>79</sup>.

Изменение сложившейся ситуации требует формирования на РФР конкурентоспособного института финансового посредничества, способного заметно повысить эффективность процесса инвестирования, снизить риски инвесторов, успешно решать проблему асимметрии информации на РФР и глобальных рынках и приносить позитивную реальную доходность различным категориям инвесторов. За исключением отдельных сегментов финансового рынка, например сферы по доверительному управлению активами клиентов, данная проблема еще далека от своего решения. Наглядным индикатором слабости позиций регулирующих органов в данном вопросе является отсутствие какой-либо публичной статистики об активах, собственном капитале и других финансовых показателях деятельности основной массы небанковских финансовых посредников.

Подведем некоторые итоги. Бурный рост РФР в 2005 г. вызывает не только чувство оптимизма в отношении его будущего, но и тревогу по поводу явного отставания банковской системы от инвестиционных запросов бизнеса, усиления зависимости РФР от состояния глобальных рынков в условиях его чрезмерной ориентации на интересы краткосрочных спекулятивных инве-

<sup>78</sup> Представители Федеральной службы по финансовым рынкам и Минфина России неоднократно заявляли о том, что такие предложения обсуждались.

<sup>79</sup> Удивительно, что ни один из членов Общественного совета ПФР, который призван контролировать эффективность распоряжения резервами ПФР со стороны управляющих компаний и в который входит масса представителей рыночных структур, не выразил своего отношения к данным событиям.

стором, недостаточного уровня развития национальной сберегательной системы, усиливающихся тенденций огосударствления публичных АО.

Обеспечение конкурентоспособности РФР требует комплексного подхода. Успешное развитие РФР должно опираться на проведение внятной и эффективной экономической политики, что предполагает снижение инфляции, переориентацию финансовой системы на работу в условиях позитивной процентной ставки, проведение реальной реформы банков и системы их рефинансирования. Стратегия развития РФР должна предусматривать: систему управления рисками роста «мыльного пузыря», включающую стимулирование диверсификации портфельных инвестиций паевых инвестиционных фондов, НПФов, ПФР, Стабилизационного фонда на зарубежных фондовых рынках; продвижение РФР среди наиболее крупных и консервативных институциональных инвесторов на глобальном рынке; создание условий для прихода на РФР крупнейших западных фондов прямых инвестиций. Нужны заметные шаги в области улучшения инвестиционного климата в стране, принятие закона об инсайдерской торговле на фондовом и валютном рынках, развитие законодательства об акционерных обществах в направлении защиты прав миноритарных акционеров. Приоритетом в работе ФСФР России должны стать создание условий для опережающего роста форм коллективных инвестиций и более активная позиция в области реформы корпоративного управления.

#### **4.7. Слияния и поглощения: динамика, факторы, отраслевые особенности**

По данным аналитического агентства M&A Agency, за 9 месяцев 2005 г. в России было проведено 894 сделки слияний и поглощений, а общая сумма сделок составила 30,9 млрд долл. Стоимостная оценка рынка в 2004 г. составляла, по разным данным, от 22,9 до 26,7 млрд долл., в 2003 г. – 18,3 млрд долл. Таким образом, прирост в этой области за 3 года составил около 70%.

Если обратиться к анализу отраслевой структуры процессов слияний и поглощений в России в 2005 г. по сравнению с 2004 г., то полученные результаты не демонстрируют революционных изменений в структуре отраслевой принадлежности компаний, участвовавших в сделках слияний и поглощений. Отраслевая структура сделок по критерию стоимости за январь–ноябрь 2005 г. отражена на *рис. 12*<sup>80</sup>.

Приведенные на *рис. 12* данные позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, нефтегазовая промышленность по-прежнему удерживает лидерские позиции по объему проведенных сделок. При этом, несмотря на то, что в октябре 2005 г. зафиксирована крупнейшая в истории России сделка поглощения – выкуп «Газпромом» 72,663% акций «Сибнефти» за 13,09 млрд долл., – доля нефтегазовой промышленности в общем объеме сделок по

<sup>80</sup> Здесь и далее использованы материалы и база данных по сделкам слияний и поглощений в российской экономике журнала «Слияния и поглощения» за соответствующие периоды.

сравнению с аналогичным показателем 2005 г. снизилась более чем на 9,7 процентных пункта<sup>81</sup>.

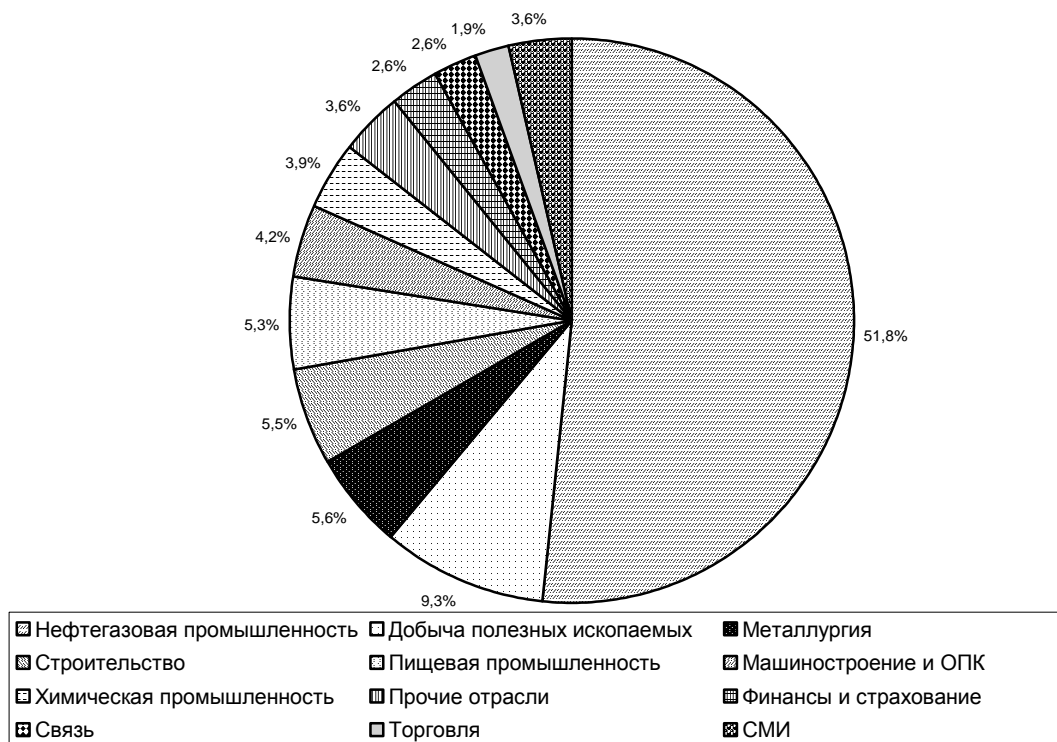


Рис. 12. Отраслевая структура рынка слияний и поглощений по объему осуществленных сделок за январь–ноябрь 2005 г.

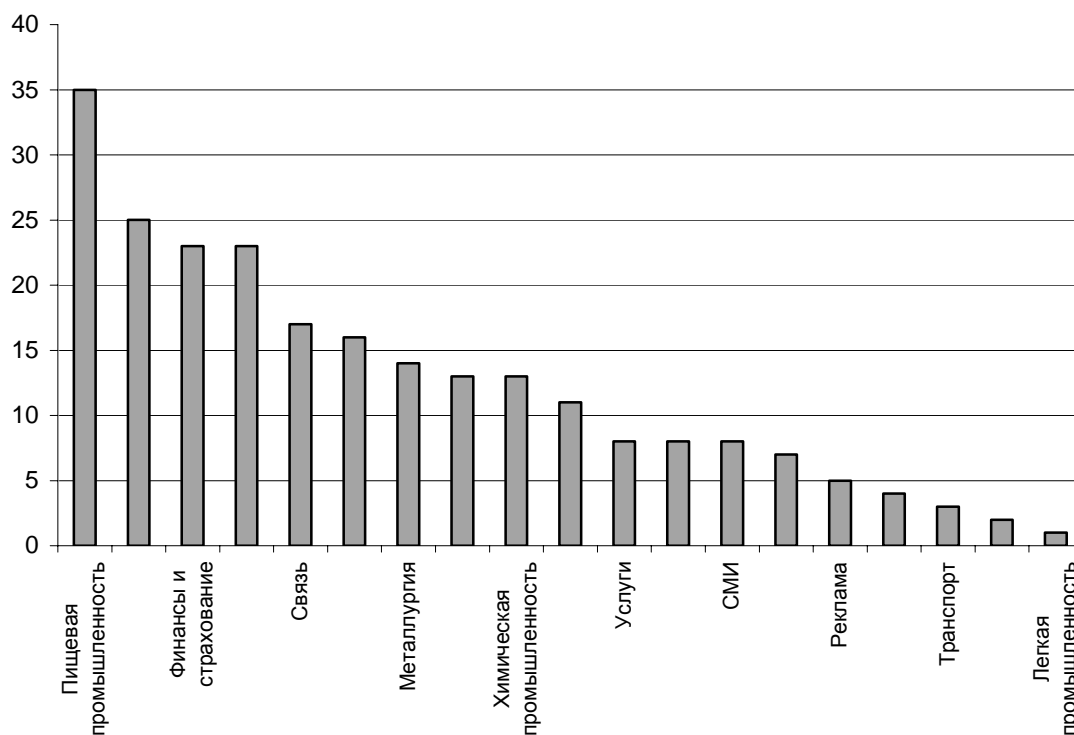
Во-вторых, значительно выросла сумма сделок в сфере добычи полезных ископаемых – на 5,2 п.п. Здесь также стоит отметить, что основной вклад в достижение столь высокого показателя внесла сделка по выкупу структуры А. Усманова 97,5% акций ОАО «Михайловский горно-обогатительный комбинат» (1,65 млрд долл., или 65% общего объема сделок в отрасли).

В-третьих, в общем объеме рынка увеличились доля строительной отрасли (в 2004 г. не выходила за рамки 1%, а в 2005 г. составила 5,5%) и доля пищевой промышленности (рост за год на 1,7 п.п.).

В-четвертых, резко снизились объемы сделок в транспортной и финансовой отраслях – на 2,61 и 1,9 п.п. соответственно.

<sup>81</sup> При этом высокий показатель 2004 г. был также во многом обеспечен крупнейшей на то время сделкой – реализацией с аукциона 76,79% акций ОАО «Юганскнефтегаз» за 9,35 млрд долл.

Для полной оценки отраслевой интенсивности процессов слияний и поглощений целесообразно рассмотреть также статистику по количеству сделок, проведенных в 2005 г., по сравнению с 2004 г. (рис. 13).



*Рис. 13.* Количественная характеристика сделок слияний и поглощений в России за январь–ноябрь 2005 г.

Как видно из представленных на *рис. 13* данных, наибольшую интенсивность за рассматриваемый период продемонстрировали пищевая промышленность, машиностроение, финансовая сфера и страхование, торговля, связь и нефтегазовая промышленность. Стоит отметить, что по сравнению с 2004 г. лидеры практически не изменились, а лишь поменялись местами. На первом месте по числу сделок в 2004 г. была нефтегазовая промышленность, далее шли пищевая промышленность, связь, транспорт, финансы и машиностроение. Как видим, значительное сокращение показателя суммы сделок в транспортной отрасли сопровождается и сокращением числа проводимых сделок – в 2005 г. эта отрасль отсутствует в числе лидеров. В то же время, несмотря на снижение доли в общей сумме сделок на рынке, финансовая отрасль остается на ведущих позициях по интенсивности процессов слияний и поглощений.

Стоит также отметить бурное развитие процессов слияний и поглощений в сфере торговли. В 2005 г. было проведено сделок на сумму 528 млн долл., при этом средняя цена сделки невелика по сравнению с другими рас-



смаатриваемыми нами отраслями: 23 млн долл. – самый низкий показатель среди отраслей – лидеров 2005 г.

На наш взгляд, общее направление развития рынка корпоративного контроля в 2005 г. – усиление информационной открытости процессов перехода прав собственности на активы, увеличение доли применения «цивилизованных» форм слияний и поглощений, уменьшение средней стоимости сделок, а также увеличение доли государства в правах собственности на основные промышленные (в основном сырьевые) активы российской экономики.

Тенденция к *уменьшению средней стоимости сделок слияний и поглощений* наблюдается как минимум в течение последних 3 лет. Если в 2003 г. средняя стоимость подобных сделок на российском рынке составляла 107,5 млн долл., то в 2004 г. этот показатель равнялся 96,1 млн долл. При этом в 2003 г. не наблюдалось искажающих общую картину сделок высокой стоимости – в отличие от 2004 г. (продажа акций ОАО «Юганскнефтегаз»). Средняя стоимость сделки за январь–ноябрь 2005 г. составляет 116,1 млн долл. Казалось бы, цифры свидетельствуют о росте показателя 2005 г. по сравнению с 2004 г. Между тем для большей наглядности из расчета необходимо исключить наиболее крупную за всю российскую историю сделку по приобретению «Газпромом» акций ОАО «Сибнефть», сумма которой составила около 48% общего объема рынка за рассматриваемый период. При ее исключении из расчета значение средней стоимости сделок за 11 месяцев 2005 г. составляет примерно 61 млн долл.

Эти данные наглядно демонстрируют тенденцию к уменьшению средней стоимости сделки, что, по нашему мнению, является положительной тенденцией, которая свидетельствует об увеличении инвестиционной активности среднего бизнеса. Более того, высвобождаемые в результате продажи бизнеса денежные средства с высокой долей вероятности будут инвестированы в создание новых источников дохода. При этом снижающаяся концентрация инвестиционных ресурсов «в одних руках» может способствовать усилению конкуренции и росту качества производимых продуктов и услуг.

Необходимо также указать на *снижение активности на рынке недружественных поглощений при сохранении высокого уровня правонарушений в этой области*. Точная статистика количества недружественных поглощений отсутствует, что легко объясняется нежеланием участников этих процессов распространять подобную информацию. Между тем при изучении этого вопроса представляется интересной статистика количества возбужденных органами следствия и надзора уголовных дел по фактам правонарушений, связанных с «недружественными захватами». Если в 2004 г. правоохранительными органами и прокуратурой г. Москвы по выявленным фактам «силовых захватов» и недружественных поглощений было возбуждено 36 уголовных дел (по статьям «Мошенничество», «Причинение имущественного ущерба», «Принуждение к совершению сделки» и пр.), то за 2005 г. по состоянию на август возбуждено только 8 подобных уголовных дел<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> По информации пресс-службы УБЭП г. Москвы.

Среди основных причин данной тенденции можно указать:

- ужесточение фактического администрирования сферы корпоративных захватов органами исполнительной государственной власти независимо от того, насколько популистский характер носят подобные действия;
- усиление фактического администрирования процессов перехода прав собственности на активы органами антимонопольного регулирования;
- частичное изменение законодательства в области регулирования в исполнительных органах официальных изменений, касающихся юридических лиц (например, введение нотариального заверения подписи предыдущего генерального директора на заявлении, предоставляемом в налоговую службу для внесения данных о новом единоличном исполнительном органе в Единый государственный реестр юридических лиц);
- применение компаниями эффективных (в том числе превентивных) противозахватных мер.

Значимым фактором является сохранение наметившейся в 2004 г. тенденции *увеличения доли участия государства в процессе перераспределения прав собственности* на крупнейшие активы российской экономики. При этом, если в предшествующие годы это участие во многом выражалось в разрешении конфликтов между действующей государственной властью и некоторыми крупными собственниками (например, «дело «ЮКОСа»»; выкуп активов, входящих в группу «Гута» (Гута-банк, «Пермские Моторы»), когда государственные интересы были направлены в основном на «недобросовестных», с их точки зрения, собственников) и в увеличении государственной составляющей в стратегических сырьевых отраслях экономики (например, консолидация акций «Газпрома»), то в 2005 г. – начале 2006 г. власть начала проявлять интерес и к активам «лояльных» и «непроблемных» олигархов. Так, в январе 2006 г. стало известно, что ФГУП «Рособоронэкспорт» сделало предложение основным собственникам титанового монополиста ОАО «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение» о выкупе их акций. Другим примером может стать фактическое установление в 2005 г. контроля государства над одним из крупнейших автомобилестроительных предприятий России – ОАО «АвтоВАЗ».

Еще один существенный фактор – *укрепление роли фондового рынка и усиление информационной открытости компаний*. Одним из подтверждений данного тезиса может стать динамика объемов публичного размещения акций российских компаний в последние годы. Количественные характеристики процессов первичного размещения акций российских компаний с 1997 по 2005 г. выглядят следующим образом (табл. 8):

Значительный рост натуральных и денежных показателей объемов организованного через фондовые рынки привлечения инвестиций свидетельствует также и о том, что российские собственники готовы раскрывать информацию о структуре своей собственности третьим лицам, так как публичное размещение требует полного раскрытия информации о текущих бенефициарах компаний, что в подавляющем большинстве случаев не было характерно

для российских компаний еще 3–4 года назад. Еще одним подтверждением данной тенденции являются результаты ежегодного исследования информационной прозрачности российских компаний, проводимое Standard&Poor's. Результаты этого исследования последние годы демонстрируют улучшение стандартов раскрытия информации по сравнению с предшествующими периодами. Так, в 2005 г. индекс транспарентности крупнейших российских компаний составил 50%, при этом показатели 2004, 2003 и 2002 гг. – 46, 40 и 34% соответственно.

Таблица 8

**Динамика объемов российских IPO в 1997–2005 гг.**

Показатель	2004 г.	2005 г.	% прироста	2003 г.	1997–2002 гг.
Количественный объем рынка IPO, шт.	5	13	116,67	2 (РБК, Ап-течная сеть «36,6»)	3 («ВымпелКом», МТС, «Вимм-Билль-Данн»)
Объем проведенных IPO, млн долл.	619,6	4 550,6	624,4	34,4	627

Источник: M&A Agency ([www.mergers.ru](http://www.mergers.ru)), ВЭБ-ПЛАН Групп, данные компаний.

Кроме того, представляется целесообразным затронуть тему современных мировых тенденций в области слияний и поглощений, так как развитие мирового рынка капиталов будет отражаться и на процессах интеграции с участием иностранного капитала в России. Еще в мае 2005 г. Всемирный банк прогнозировал первый случай положительного значения нетто-притока капитала в Россию в 2005 г. По данным Центрального банка РФ, уже в III квартале 2005 г. этот показатель зафиксирован на уровне около 3 млрд долл., хотя суммарное значение рассматриваемого показателя за 9 месяцев 2005 г. оставалось отрицательным. По итогам года прогнозы подтвердились: значение нетто-притока капитала в Россию составило 0,3 млрд долл., причем это произошло на фоне сокращения значения притока спекулятивного иностранного капитала.

По данным исследовательской компании Thomson Financial, объем мирового рынка слияний и поглощений за 9 месяцев 2005 г. составил 1,8 трлн долл. По расчетам аналитического агентства Dealogic, этот показатель еще больше и составляет 1,97 трлн долл., что почти на 52% выше аналогичного показателя за 2004 г. (1,3 трлн долл.). Аналитики банка Credit Suisse First Boston трактуют эти цифры как начало новой (шестой, но уже мировой) волны слияний и поглощений (в истории слияний и поглощений США на современном этапе рассматривается 5 волн слияний и поглощений, проходивших с конца XIX – по конец XX в.). Для подтверждения этого предположения обратимся к цифрам за предшествующие годы.

Данные об объеме мирового рынка слияний и поглощений в 2001–2003 гг. по количеству объявленных сделок представлены в табл. 9. В 2003 г. по сравнению с 2001 г. произошло значительное снижение активности на мировом рынке слияний и поглощений – более чем на 25%. В 2002–2003 гг. этот показатель оставался практически без изменений и составил около 1,25

показатель оставался практически без изменений и составил около 1,25 трлн долл. По данным KPMG, в 2004 г. объем мирового рынка слияний и поглощений достиг уровня 2001 г. и составил 1,73 трлн долл. Экстраполируя значения за январь–сентябрь 2005 г.<sup>83</sup>, можно предположить, что рынок слияний и поглощений в мире достигнет 2,5 трлн долл., что на 45% больше, чем в 2004 г. Таким образом, на протяжении 2004–2005 гг. мировой рынок слияний и поглощений растет в среднем на 40–45% в год (2005 г. – прогноз). Между тем статистика двух лет не является показательной. Продолжительность одной волны слияний и поглощений в США в среднем составляла 8–12 лет. Таким образом, представляется логичным следующий вывод: в 2004–2005 гг. имеет место скачок объемных показателей мирового рынка слияний и поглощений, но, для того чтобы говорить о начале новой волны слияний и поглощений, необходимо проанализировать дальнейшее (на протяжении не менее 2–3 лет) изменение этого показателя.

Таблица 9

**Объем мирового рынка слияний и поглощений в 2001–2003 гг.  
(по количеству объявленных сделок), млрд долл.**

Период	Мир	США	Западная Европа
2001	1 700,5	771,4	519,7
2002	1 231,4	458,3	462,3
2003	1 260,0	490,0–556,0	н/д

Источник: M&A Agency.

Эти тенденции являются крайне интересными на фоне возросших в 2005 г. инвестиционных рейтингов России (как долгосрочного кредитного рейтинга, так и краткосрочного суверенного рейтинга – S&P). Кроме того, по данным консалтинговой компании A.T.Kearney, в рейтинге наиболее привлекательных стран для прямых иностранных инвестиций в 2005 г. Россия заняла 6-е место, причем в 2004 г. по данному показателю она находилась лишь на 11-м месте (в 2003 г. – 8-е место). Высвобождаемый в результате сделок слияний и поглощений капитал может быть инвестирован в российские активы, что частично и происходит (см. значения показателей нетто-притока капитала в Россию в 2005 г., приведенные выше). В результате дальнейшее усиление прозрачности рынка корпоративного контроля и его регулирования на территории России представляется одним из приоритетных направлений экономической политики государства, так как обеспечивает укрепление текущих тенденций и рост показателя положительного сальдо международного движения капиталов России.

<sup>83</sup> В настоящий момент мы не располагаем окончательными данными за 2005 г.

## 4.8. Некоторые новации государственного регулирования

### 4.8.1. Развитие современного законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации

В самом общем значении приватизацию можно понимать как любой экономический процесс, в результате которого государство перестает управлять производством в той или иной сфере деятельности. Тогда можно говорить как о приватизации предприятия, так и о приватизации отрасли экономики, если в ее развитии государство делает ставку на частный бизнес. В последнем случае приватизация может произойти также посредством прекращения государственной монополии на осуществление деятельности, ранее целиком подконтрольной государству.

Законодательство о приватизации регулирует, однако, только отношения по отчуждению в частную собственность государственного и муниципального имущества, которые и признаются собственно приватизацией. Как первые акты о приватизации, так и ныне действующий Закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации) понимают под приватизацией продажу (отчуждение) в частную собственность различных объектов государственного и муниципального имущества. Интересно, что в этот состав попадает также преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество.

С 1997 г. российское законодательство о приватизации признает подобное преобразование самостоятельным способом приватизации. С содержательной точки зрения такая постановка вопроса возможна только с большой долей условности. При преобразовании госпредприятия в акционерное общество о приватизации можно говорить исключительно в юридическом смысле: право собственности государства на имущество, ранее закрепленное за преобразованным предприятием, переходит через преобразование к акционерному обществу. При этом изменяется только регламент, в рамках которого государство влияет на принимаемые предприятием решения: вместо законодательства об унитарных предприятиях применяется законодательство об акционерных обществах<sup>84</sup> в конфигурации, предусмотренной им

---

<sup>84</sup> Это наиболее ярко проявилось лишь после вступления в силу закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». До этого момента акционирование унитарного предприятия открывало для органов государственного управления потенциальную возможность улучшить контроль над данным субъектом хозяйственной деятельности, используя уже существовавшее, более детально разработанное корпоративное законодательство, например, Закон об акционерных обществах, вступивший в силу с 1 января 1996 г. Составной частью управления такими ОАО со стороны государства должен являться и косвенный имущественный контроль, вытекающий из ст. 65 Закона об акционерных обществах, которая относит к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества решение ряда вопросов, влияющих на имущественное состояние акционерного общества (увеличение уставного капитала путем дополнительной эмиссии, выпуск облигаций,

для обществ с единственным учредителем. Управляемость предприятия со стороны государственных структур не теряет своей полноты (с учетом содержания устава конкретного ОАО, в котором, в частности, можно установить дополнительные требования к сделкам, совершаемым обществом в режиме крупных).

Интересно, что Гражданский кодекс РФ, давший в ст. 217 понятие приватизации, также трактует ее как отчуждение имущества, не оговаривая специально роль акционирования в осуществлении приватизации. Да и в первом законе о приватизации 1991 г. акционирование как часть приватизационного арсенала следует из контекста, а не из определения приватизации. Де-факто, как экономический процесс, приватизация состоится тогда, когда государство продаст (приватизирует) свою долю в уставном капитале созданного им акционерного общества. Преобразование же предприятия в акционерное общество – это либо промежуточный этап приватизации, либо ее частный случай, когда собственник имущества унитарного предприятия желает ограничиться только сменой организационно-правовой формы лица, ведущего подконтрольный ему бизнес. Однако инструментарий, которым пользуется законодательство о приватизации, почти не позволяет учесть эти несущественные для юриста тонкости.

Таким образом, юридический язык законодательства о приватизации в известной степени сопротивляется попыткам отразить в нем приватизацию как экономическую реальность. На этом языке приватизация есть отчуждение имущества, а «государственное или муниципальное предприятие» – юридическое лицо, созданное в организационной форме унитарного предприятия. Поэтому, например, выражение «приватизация предприятия» вызывает понятное возмущение у юристов, справедливо полагающих, что юридическое лицо не может быть подвергнуто отчуждению. Корректным выражением считается при этом следующее: «приватизация имущественного комплекса государственного и муниципального унитарного предприятия».

В то же время нельзя подвергнуть сомнению то, что и Гражданский кодекс относит преобразование государственного или муниципального предприятия в открытое акционерное общество к приватизации: в ст. 96 ГК речь идет об особенностях создания и правового положения акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, и эта правовая материя относится, естественно, к предмету регулирования законодательства о приватизации.

Преобразование унитарного предприятия в акционерное общество, бесспорно, является обязательной составляющей инструментария приватизации. Только здесь объектом приватизации является именно предприятие как юридическое лицо, которое подвергается реорганизации через преобразование. С нашей точки зрения, этот факт позволяет без терминологической погрешности употреблять в нормативных правовых актах понятие «привати-

---

определение цены (денежной оценки) имущества, цены размещения и выкупа эмиссионных ценных бумаг, одобрение крупных сделок и сделок с заинтересованностью и т.п.).

зация предприятия», имея в виду именно такое преобразование. Иное крайне затрудняет правовую регламентацию приватизации, в том числе установление порядка формирования прогнозного плана (программы) приватизации: вместо унитарных предприятий как объектов приватизации в программе придется указывать их имущественные комплексы, в то время как объектом приватизации в форме преобразования являются именно предприятия.

Тем не менее содержание понятия приватизации зависит от того, в каком смысле – экономическом или юридическом – оно употребляется. Так, для того, что называется «полной приватизацией» унитарного предприятия, т.е. приватизацией в ее экономическом понимании, необходимо совершить приватизацию в ее юридическом понимании 2 раза: сначала преобразовать унитарное предприятие в акционерное общество, а затем приватизировать его акции<sup>85</sup>.

Объектами приватизации выступают, с одной стороны, все виды не изъятого из оборота и не ограниченного в обороте<sup>86</sup> государственного имущества, в том числе унитарные предприятия, пакеты акций акционерных обществ (реже – доли (паи) в уставном капитале (имуществе) иных юридических лиц), а также отдельные объекты недвижимости, находящиеся в казне государства или муниципального образования. С другой стороны, приватизация никогда не стремилась охватить весь спектр возможных сделок с государственным и муниципальным имуществом. Напротив, еще Указ Президента РФ от 3 декабря 1991 г. № 255 «О первоочередных мерах по организации работы промышленности РСФСР» признал имущество, находящееся на балансе государственных предприятий, закрепленным за ними на праве полного хозяйственного ведения, а сами предприятия – обладающими «полной хозяйственной и экономической самостоятельностью». И в принятом в дальнейшем законодательстве о приватизации четко прослеживается линия невмешательства во внутренние дела (хозяйственную деятельность) унитарных предприятий. Так, законы о приватизации 1997 и 2001 гг. прямо указывают, что к сфере их действия не относятся сделки с имуществом государственных и муниципальных предприятий, т.е. те сделки, которые совершаются ими от своего лица в рамках предписанной этим субъектам правоспособности.

Запрет на совершение государственными и муниципальными предприятиями некоторых сделок с имуществом без согласия с собственником, а также на сокращение численности работников, записанный в п. 3 ст. 14 Закона о приватизации, носит обеспечительный характер. Он нацелен на защиту имущества предприятия от отчуждения с момента его включения в программу

---

<sup>85</sup> Такая возможность приватизации предприятия, как продажа его имущественного комплекса, специально не рассматривается, поскольку ее наличие не оказывает системного влияния ни на теорию, ни на практику приватизации.

<sup>86</sup> В данном контексте имеют значение ограничения оборотоспособности имущества, устанавливающие, что оно может находиться исключительно в государственной собственности. Такая запись не означает полного изъятия имущества из оборота, так как позволяет вовлекать его в гражданско-правовые сделки, не имеющие своими последствиями отчуждение имущества.

приватизации. В свое время эта норма также восполняла пробел относительно правоспособности унитарного предприятия, устраненный в конце 2002 г. Федеральным законом № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»: практически все «приватизационные» запреты поглощены обычными требованиями этого Закона к совершению сделок унитарными предприятиями (крупные сделки, кредиты и займы)<sup>87</sup>.

Таким образом, нормативные правовые акты о приватизации регулируют системные процессы формирования частного сектора экономики в Российской Федерации и не затрагивают осуществление сделок с государственным и муниципальным имуществом в процессе обычной хозяйственной деятельности предприятий. Поскольку значительная часть избыточного государственного и муниципального имущества, не используемого для исполнения основанных на Конституции и законах полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, должна перейти в частную собственность, постольку и законодательство о приватизации в среднесрочной перспективе сохранит свою роль в системе гражданского законодательства и смежных с ним отраслей права.

В дальнейшем, при достижении оптимального объема государственной и муниципальной собственности, законодательство о приватизации может редуцироваться, утратив, по крайней мере, свою гражданско-правовую составляющую. Сделки, в рамках которых осуществляется собственно отчуждение государственного и муниципального имущества, как по сути, так и по форме носят гражданско-правовой характер. Преобразование государственных и муниципальных предприятий в открытые акционерные общества также подчиняется общим правилам о реорганизации юридических лиц вообще и о преобразовании в частности. Специальное правовое регулирование гражданско-правовых вопросов отчуждения имущества в действовавшем ранее и действующем сейчас законодательстве о приватизации связано с необходимостью введения в практику единообразных процедур эффективного распоряжения государственным и муниципальным имуществом. В дальнейшем достаточно будет законодательно закрепить требования о безусловной и тотальной публичности всех сделок, включая этапы их совершения, и действия по продаже государственного и муниципального имущества, а также отбирать в конкурсном порядке агентов, представляющих государство или муниципальное образование, равно как и проводить конкурентную процедуру выбора покупателя.

Тем не менее в настоящее время приватизация как государственного, так и муниципального имущества нуждается в весьма четком и детализированном законодательном регулировании именно на уровне федерального за-

---

<sup>87</sup> Исключение, видимо, составляет лишь запрет на сокращение численности работников унитарного предприятия со дня утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и до момента перехода права собственности на приватизируемое имущество к покупателю имущественного комплекса унитарного предприятия или момента государственной регистрации созданного открытого акционерного общества.



кона. Даже при наличии такового практика приватизации на местах в отдельных случаях показывает значительные отклонения от установленных процедур. Поэтому на современном этапе законодательство о приватизации идет по пути уточнения нормативных предписаний, обеспечивающих прозрачное для агентов экономики и для общественности, эффективное и единообразное по способам возмездное отчуждение государственного и муниципального имущества.

Современное законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества основано на Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», который был подготовлен группой специалистов в области управления государственным имуществом (главным образом – сотрудников Минимущества России и Российского фонда федерального имущества) на основе опыта применения ранее действовавшего законодательства о приватизации.

К тому моменту приватизация регулировалась весьма громоздким корпусом наработанных за годы проведения экономических реформ различных нормативных правовых актов: указы Президента РФ, принятые в период с 1992 г., и половинчатый закон о приватизации 1997 г., рассчитанный на принятие закона о государственной программе приватизации (которое так и не состоялось), а также акты правительства РФ и Госкомимущества России. Внутренние противоречия в указанных актах (в силу относительно большого временного разброса в датах их принятия на фоне быстрого развития гражданского законодательства) фактически позволяли продавать на аукционах и конкурсах только акции созданных при приватизации акционерных обществ и иное имущество. Процесс преобразования в открытые акционерные общества государственных унитарных предприятий к 2000 г. был фактически остановлен.

2000 г. обнаружил явную диспропорцию между темпами и эффективностью приватизации унитарных предприятий и пакетов акций. Доходы от продажи последних принесли в бюджет 31,5 млрд руб., что превысило плановое задание в 1,5 раза. Это был лучший результат за все предшествующие годы приватизации. Практика продажи государственного имущества, постоянно обогащаемая отечественным и зарубежным опытом, развивалась значительно быстрее нормативно-правовой базы, что требовало ее скорейшего совершенствования. Основными проблемами были: ограниченный инструментарий способов приватизации, запутанные процедуры выбора объектов приватизации и согласования решений, трудности с формированием государственного комплекса предприятий и многое другое. Например, в 1998 г. был принят Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», обязавший применять независимую оценку во всех случаях вовлечения в гражданский оборот государственного и муниципального имущества. На тот момент в приватизации уже практикова-

лась рыночная оценка имущества, но было необходимо установить это нормативно по отношению ко всем приватизационным сделкам.

В основу разработанного в период с 2000 по 2001 г. законопроекта были положены новая методология инициирования и планирования приватизации; расширение состава способов приватизации; настройка инструментария приватизации на продажу имущества в зависимости от спроса на него (ликвидности); вовлечение в приватизацию земельных участков под предприятиями; учет прав на объекты интеллектуальной собственности; повышение ответственности государства и администрации предприятия. Закон был принят в конце 2001 г. и вступил в силу с 26 апреля 2002 г. Эта отсрочка, не так часто практикуемая в федеральных законах, характеризует степень новизны установленного им порядка приватизации: разработчикам законопроекта было вполне ясно, что и государству, и другим участникам процесса приватизации нужен некоторый период для ознакомления с новыми правилами приватизации и подготовки к их применению.

Право инициировать приватизацию предоставлено Законом исключительно собственнику государственного или муниципального имущества в лице соответствующих органов. Планирование приватизации стало более жестким и реалистичным, получило привязку к бюджетному процессу: с одной стороны, в программу должно включаться все федеральное имущество, подлежащее приватизации в соответствующем году, независимо от его стоимостных или иных характеристик; с другой – программа принимается правительством, а не Думой, и вносится в Думу вместе с проектом бюджета на следующий год в составе прилагаемых к нему документов и материалов. Отдельные, прямо указанные в Законе объекты приватизируются на основании специального закона – это акции РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром» и имущество в сфере естественной монополии на железнодорожном транспорте. В последнем случае приватизация уже состоялась на основании Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», вследствие чего создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги». Другие объекты, связанные с обеспечением обороноспособности и безопасности Российской Федерации, по списку, определенному президентом РФ, в этот период не могут быть включены в программу приватизации. Однако может быть приватизирован пакет акций открытого акционерного общества, включенный в указанный список, в размере свыше обозначенной там доли. Списки стратегических предприятий и акционерных обществ были утверждены впоследствии Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009.

Включенные в программу приватизации пакеты акций акционерных обществ, предприятия и иное имущество приватизируются исключительно способами, установленными Законом, в том числе и для приватизации муниципального имущества. Закон предусмотрел такие способы, которые позволяют реализовать и имущество, не пользующееся спросом при продаже на аукционе, но единственным критерием их применения является именно факт от-

сутствия такого спроса при попытке продажи имущества, а не предположение об этом. Таким образом, основным способом приватизации как в старом, так и в новом законодательстве о приватизации был и остается аукцион, начальная цена которого устанавливается исключительно на основе рыночной стоимости имущества, определенной независимым оценщиком.

Открытые торги в форме аукциона, действительно, являются лучшим способом продажи имущества, находящегося в собственности публично-правового образования. Все недостатки, выявляемые в практике проведения аукционов, следует отнести на счет объективно существующих отличий описанной в теории идеальной модели эффективного рынка от рынка, существующего реально. Вместе с тем теоретическая модель идеальных торгов как раз и позволяет оценить природу и степень проявления практически наблюдаемых отклонений от нее и соответствующим образом скорректировать правила проведения торгов в самом широком смысле – от информационного обеспечения до порядка квалификации участников и собственно процедуры торгов.

Гипотеза эффективности рынков (Efficient Markets Hypothesis, EMH) предполагает выполнение трех условий:

- 1) наличие большого количества покупателей и продавцов, вследствие чего действия отдельных продавцов и покупателей не влияют на цену ценной бумаги;
- 2) информация становится доступной всем субъектам рынка одновременно, и ее получение не связано с затратами;
- 3) все субъекты рынка действуют рационально, стремясь максимизировать выгоду.

Поскольку при приватизации в общем случае мы не можем влиять на первое условие, так как приватизируемые акции, особенно вновь созданных акционерных обществ, могут и не быть представлены на фондовом рынке, при всех его недостатках, ресурс повышения эффективности торгов находится в области нормативного приближения условий их проведения к двум оставшимся предположениям. В Законе о приватизации порядок проведения аукциона уже претерпел некоторые изменения, усиливающие его рыночный потенциал, но практика настоятельно требует продолжения этой работы.

Ситуация, в которой спрос на имущество, выставленное на аукцион, отсутствует (о чем сигнализирует полное отсутствие заявок на участие или явка на аукцион единственного участника), не является чем-то уникальным не только в приватизации, но и в других случаях, в которых проводятся аукционы. В старом законодательстве о приватизации существовал единственный способ коррекции такой ситуации – повторное проведение аукциона с понижением ранее заявленной начальной цены. Закон о приватизации позволяет собственнику (но не обязывает его) в таком случае провести торги с понижением цены предложения, стартующие с цены не ниже уровня начальной цены несостоявшихся торгов. Тем самым, осуществив неудачную попытку поиска рыночной цены имущества в области выше его предполагаемой минимальной

рыночной стоимости (начальной цены несостоявшегося аукциона), собственник последовательно, по этапам понижения цены, продвигается к максимальной цене спроса на имущество, лежащей в области ниже указанного значения. Такие торги в Законе именуется продажей имущества посредством публичного предложения.

При отсутствии предложения о приобретении имущества продажа имущества посредством публичного предложения останавливается на уровне 50% цены несостоявшегося аукциона. На этом этапе, когда рынок не проявил интереса к продаже имущества и с половинной скидкой относительно ранее предложенной цены, у собственника имущества есть право выбрать еще один способ приватизации. Продажа имущества без объявления цены по механизму проведения может быть охарактеризована как аукцион с нулевой начальной ценой, проводимый в закрытой форме подачи предложений по цене.

В законопроекте о внесении изменений в Закон о приватизации, разработанном на основе анализа итогов приватизации 2003–2004 гг., вводится новая форма продажи посредством публичного предложения – в виде торгов с голоса, т.е. в соответствии с обычным порядком проведения голландского аукциона. Видимо, и для продажи имущества без объявления цены имеет смысл установить такую же очную форму проведения.

В случае несостоявшегося аукциона Закон о приватизации позволяет применять и другие способы приватизации, а именно продажу на организованном рынке ценных бумаг (на бирже), внесение в уставный капитал акционерного общества (в уставный капитал стратегического акционерного общества акции другого акционерного общества можно внести и «вне очереди», т.е. без факта подтверждения отсутствия спроса на рынке через попытку проведения аукциона). Продажа акций по результатам аукциона посредством предварительной передачи их в доверительное управление<sup>88</sup>, предусмотренная Законом о приватизации как еще одна возможность «второго состава» способов приватизации, так и не нашла нормативного закрепления в постановлении правительства РФ, вследствие чего не может применяться при приватизации не только государственного имущества, но и муниципального. В то же время включение во «второй состав» продажи акций через биржу – признак чрезмерной осторожности законодателя, проявленной по отношению к этому новому способу приватизации. В разрабатываемом законопро-

---

<sup>88</sup> В настоящее время порядок передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций АО, созданных в процессе приватизации, и заключения договоров управления этими акциями регулируется постановлением правительства РФ от 7 августа 1997 г. № 989 (в последующих редакциях), которым утверждены правила проведения соответствующих конкурсов и образцы типовых документов. Однако необходимо подчеркнуть, что данный механизм не предусматривает возможности отчуждения переданных в доверительное управление акций в период действия договора и после завершения срока доверительного управления в случае исполнения условий договора доверительного управления. Разумеется, в случае последующей продажи акций доверительный управляющий вправе участвовать в стандартных приватизационных процедурах, как и другие потенциальные участники.

екте указанный перспективный вид торгов занимает место в системе инструментария приватизации наряду с аукционом.

Неоптимальная очередность применения некоторых способов приватизации – не единственный компромисс, достигнутый при принятии Закона о приватизации и подлежащий корректировке. Самый яркий пример такого компромисса – установленные в Законе о приватизации требования к порядку определения начальной цены продажи имущества. С одной стороны, Закон полностью поддерживает идеологию ранее принятого Закона об оценке, требуя установления начальной цены имущества на основе независимой оценки. С другой стороны, он вводит в приватизационное ценообразование искусственный элемент контроля собственника за нижним пределом установления начальной цены торгов – нормативную цену. Таким образом, конструкция, обеспечивающая совершение приватизационной сделки, в Законе о приватизации не заимствует формально инструменты из раннего законодательства и приватизации (например, комиссию по установлению начальной цены имущества), но содержательно ориентирована на равновесное участие в этом процессе «двух центров»: собственника в лице уполномоченного государственного органа и его же в лице специализированной организации – продавца. Последнему и принадлежит принципиально важная функция установления начальной цены торгов.

Собственник в лице государственного органа наделяется в таких отношениях правом установить нормативную цену как минимально возможное значение начальной цены. С экономической точки зрения, возможность не вызывает критики, как и само наличие в законодательстве о приватизации института продавца, не являющегося государственным органом, принимающим решения о приватизации. В отношении по продаже вещи по договору комиссии, например, ее собственник также вправе указать комиссионеру минимальный размер цены имущества. Другое дело, что Закон о приватизации не установил критериев определения размера нормативной цены. В принципе, возможно два варианта ее расчета: рыночный (на основании независимой оценки) и собственно нормативный, подразумевающий применение некоей формулы, служащей суррогатом результата независимой оценки. Порядок установления нормативной цены Закон о приватизации отнес к компетенции исполнительной власти (в лице правительства РФ), что, впрочем, к сожалению, встречается и в других законодательных актах, когда законодатель затрудняется дать определенный ответ на сложный вопрос.

По первому из обозначенных путей расчета нормативной цены нормотворческая мысль не продвинулась дальше реально существовавшего на тот момент распределения ролей между собственником, выступающим в двух обозначенных выше лицах. Если и государственный орган при установлении нормативной цены, и продавец при установлении начальной цены пользуются одним и тем же отчетом оценщика (что необходимо для того, чтобы первая из указанных цен корректно соотносилась со второй), то и срок совершения сделки приватизации, и ее стартовые условия фактически определяются

именно государственным органом. В то время эта конструкция была рассмотрена как нарушение компетенции продавца при приватизации, и возобладал нормативный подход к установлению нормативной же цены. В такой парадигме, несмотря на то, что формула ее расчета, определенная в постановлении правительства РФ от 31 мая 2002 г. № 369<sup>89</sup>, заимствовала стандартную методологию трех подходов к оценке имущества, нормативная цена практически полностью утратила экономический смысл, как, впрочем, и любая попытка нормативного (расчетного) определения рыночных показателей, не допускающая экспертной корректировки. На практике значения нормативной цены попадали как в область возможных значений рыночной цены имущества, когда нормативная цена фактически выполняла свою функцию с той или иной степенью эффективности, так и в область ниже этих значений (что равносильно ее отсутствию), а также в область выше их, что приводило к срыву торгов и вынуждало собственника преждевременно принимать решения об изменении способа приватизации на продажу посредством публичного предложения.

Разрабатываемый законопроект о поправках к Закону о приватизации исходит из предположения, что начальная цена приватизируемого имущества является важнейшим условием эффективности торгов и поэтому должна определяться государством, безусловно, с применением независимой оценки. Это, естественно, несколько сокращает возможности продавца по самостоятельному определению политики продажи имущества. Такая методология в полной мере применяется в законопроекте к продаже федерального имущества, для субъектов РФ и муниципальных образований сохраняется возможность делегирования полномочия по установлению начальной цены имущества продавцам<sup>90</sup>.

Тема порядка приватизации государственного и муниципального унитарного предприятия заслуживает отдельного рассмотрения. Закон о приватизации сделал большой шаг вперед на пути к детальному описанию этого порядка в соответствии с общими принципами гражданского права. Основным способом приватизации унитарного предприятия осталось преобразование в открытое акционерное общество. Поскольку универсальное правопреемство является ключевым признаком любой реорганизации юридического лица, Закон требует обязательной инвентаризации имущества и обяза-

<sup>89</sup> Расчет на основании данных сводной бухгалтерской отчетности общества как средневзвешенного значения целого ряда величин (стоимости акций на основе чистой прибыли, на основе биржевых котировок и по чистым активам) с использованием специальных коэффициентов, отражающих степень влияния акционера на принятие решений в ОАО в зависимости от принадлежащей ему доли или использования специального права «золотая акция».

<sup>90</sup> Вместе с тем отмена нормативной цены увеличивает потенциальную возможность и стимул для покупателя заинтересовать оценщика в целях получения заниженной оценки приватизируемого имущества. Разумеется, существует вероятность и того, что покупатель будет пытаться заинтересовать сотрудников органов по управлению имуществом, вовлеченных в процесс расчета начальной цены. Однако при этом необходимо иметь в виду, что за счет определения нормативной цены повышаются степень контроля и степень достоверности оценки из-за использования различных источников информации.

тельств предприятия по общим правилам (устанавливаются Минфином России), составления по итогам инвентаризации промежуточного бухгалтерского баланса, на основе которого (по результатам аудиторской проверки) и готовится состав имущества, подлежащего приватизации (включая земельный участок, который затем также включается в передаточный акт), а также список имущества, не подлежащего приватизации, и список всех ограничений и обременений прав на имущество предприятия. Закон специально подчеркивает, что оценка имущества для цели приватизации в форме преобразования предприятия не требуется, поскольку этот процесс не содержит элемента купли-продажи имущества и не содержит экономических предпосылок для выявления его рыночной стоимости.

Из пробелов в нормативном регулировании преобразования унитарных предприятий при приватизации стоит отметить отсутствие требования об обязательном уведомлении кредиторов предприятия, а к недостаткам – отнести жесткость выбора формы открытого акционерного общества как фактически единственного варианта приватизации предприятия. Упомянутый выше законопроект исходит из предположения, что оптимальной формой приватизации большинства государственных и муниципальных унитарных предприятий является преобразование в общество с ограниченной ответственностью.

Хотелось бы отметить еще один предмет регулирования Закона о приватизации, как отправной пункт для работы по дальнейшему совершенствованию Закона, не создав при этом ошибочного впечатления, что необходимость доработки вызвана неправильным или пробельным регулированием данной материи в Законе. Речь идет об информационном обеспечении приватизации. Закон о приватизации внес принципиально новые требования к обеспечению открытости и прозрачности приватизации на всех этапах ее проведения, что и было одной из основных целей его принятия. Начать с того, что первым этапом информирования общества о приватизации является публикация программы приватизации, которая принимается заблаговременно (в рамках бюджетного процесса летом года, предшествующего планируемому). Далее, публикации подлежат решения об условиях приватизации, в которых определяются способ приватизации и относящиеся к нему иные требования. Публикация информационных сообщений о продаже имущества, приглашающих покупателей к участию в торгах по его продаже, в прошлом бывшая единственным обязательным элементом информационного обеспечения приватизации, теперь является третьим этапом раскрытия информации о приватизации, за которым следует публикация информации об итогах торгов. По сути, единственное, чего не хватает Закону для повышения качества открытости и прозрачности приватизации, – это формализованное требование к «площади покрытия» информацией о приватизации. Предполагалась общедоступность источников публикации информации о приватизации, но практика настойчиво требует прямого указания на это. Законопроект не только устанавливает, что средства массовой информации, используемые при

приватизации, должны быть общедоступными, но также требует публиковать информацию о приватизации и в общедоступных электронных СМИ, имея в виду Интернет.

Внедрение в практику вышеописанных нововведений принесло положительные результаты. Была решена главная задача, поставленная при разработке Закона: удалось сдвинуть с мертвой точки процесс приватизации унитарных предприятий. В то же время заметное увеличение темпов приватизации ФГУПов можно рассматривать и как косвенный эффект вступления в силу Федерального закона № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», который содержит нормы, затрудняющие их хозяйственную деятельность по причине необходимости для их руководителей согласовывать свои действия с вышестоящими органами власти, что, по мнению Минимущества РФ, должно было стать весомым стимулом для сокращения данного сектора экономики.

Как достижение действующего Закона можно указать и то, что при работе над его текстом удалось придать ему технологический характер. Процедура приватизационного отчуждения публичного имущества является единообразной, независимо от актуальных на данный момент целей ее проведения. Отсутствуют ограничения на участие в приватизации иностранных инвесторов, что избавляет от необходимости менять текст закона всякий раз при каждом конъюнктурном изменении отношения к роли приватизации в экономике. Процесс же целеполагания как приватизации, так и других процессов реформирования государственного сектора экономики находится в области институтов планирования социально-экономического развития Российской Федерации, в ходе которого взаимодействуют друг с другом президентская, исполнительная и законодательная власти.

В заключение необходимо отметить, что при вовлечении государственного или муниципального предприятия в приватизационный процесс становятся критически важными правильное понимание идеологии Закона и знание порядка его применения. Отдельного рассмотрения, например, требуют такие вопросы, как вовлечение в приватизацию земельных участков под недвижимым имуществом, подлежащим отчуждению в частную собственность; порядок подготовки к приватизации унитарного предприятия; порядок проведения торгов по продаже имущества и перспективы совершенствования правил, регулирующих эти отношения. Дальнейшему развитию законодательства о приватизации поспособствовало бы и серьезное обсуждение таких вопросов, как роль специального права на участие государства в управлении акционерным обществом («золотая акция»); содержание и нормативное регулирование обременений прав на недвижимое имущество, необходимых при приватизации; оптимальная модель приватизации муниципальных унитарных предприятий в жилищно-коммунальном хозяйстве и многое другое.



#### *4.8.2. Враждебные поглощения как объект государственного регулирования: некоторые законодательные новации*

В последнее время вопросам регулирования недружественных поглощений уделяется все большее внимание, причем на самых разных уровнях государственного управления и в деловой среде. В 2004 г. специальные слушания проводились в Государственной Думе. В августе и сентябре 2005 г. в Торгово-промышленной палате РФ и Московской торгово-промышленной палате – соответственно с привлечением представителей государственных органов власти – состоялись конференции по проблемам недружественных поглощений и защиты от них. Аналогичные проблемы рассматривались Экспертным советом по корпоративному управлению при МЭРТ РФ в ходе подготовки в 2005 г. Концепции развития корпоративного законодательства до 2008 г. (далее – Концепция).

Авторы Концепции указывают несколько задач совершенствования корпоративного законодательства, в том числе обеспечение защиты прав собственности в корпоративной сфере, развитие фондового рынка, в том числе путем стимулирования использования акционерной формы ведения бизнеса, формирование адекватного правового обеспечения для концентрации и диверсификации бизнеса. В случае реализации ее ключевых положений могут произойти заметные позитивные изменения в законодательстве о хозяйствующих субъектах (регистрация, переход прав собственности и др.), о раскрытии информации, регулировании корпоративных конфликтов. Ниже рассматриваются те новации, которые связаны прежде всего с регулированием враждебных поглощений.

Одной из наиболее важных новаций является юридическое закрепление механизмов обеспечения прав собственников и инвесторов при возможной смене контроля над компанией. В Концепции предлагается законодательное установление определенных процедур по следующим направлениям:

- 1) установление процедуры своевременного и полного информирования акционеров и инвесторов о намерениях и действиях компании-покупателя. Данная норма, широко применяемая в США и странах ЕС, безусловно, является необходимым нововведением, так как позволяет миноритарному акционеру принять решение о выходе из состава собственников компании в случае, если новый основной собственник и его стратегия его не устраивают. При разработке конкретного законодательного акта по этому вопросу представляется целесообразным использовать опыт США (Закон Уильямса), когда компания-покупатель раскрывает информацию о тендерном предложении через заполнение стандартной формы, которая включает раздел о планах компании-покупателя в отношении приобретаемой компании (планы по продаже любых активов, реорганизации компании, изменению состава совета директоров, дивидендной политики и пр.). Данная форма должна рассылаться всем акционерам компании-цели, а также быть представлена на бирже, на которых торгуются акции компании-цели;

2) создание механизма реализации права миноритарных акционеров продать акции по справедливой цене в случае изменения существенных условий по сравнению с теми, исходя из которых акционер принимал инвестиционное решение. Данное положение продолжает предыдущее и обеспечивает права миноритарного акционера в случае оценки им происходящих изменений в составе собственников компании и/или видения стратегии развития компании новыми собственниками как негативных;

3) установление усложненной процедуры принятия решения о защитных мерах при поглощении в целях предоставления акционерам права выбора более эффективного собственника и предотвращения вывода капитала менеджментом. Данное положение пока представляется для России не столь актуальным, так как оно необходимо для соблюдения законных экономических интересов собственников компаний с распыленной структурой собственности, когда ни у одного из собственников нет контрольного пакета, а следовательно, и возможности быстро и оперативно контролировать деятельность менеджмента. В России подавляющее количество компаний (как малого, так и крупного масштаба) имеют основного реального собственника. Описанная выше ситуация – будущее России, что с уверенностью можно предположить, анализируя опыт западных стран. Мы не будем подробно комментировать данное направление изменений, так как, кроме прочего, текст Концепции не содержит конкретного механизма его реализации;

4) закрепление механизмов, обеспечивающих баланс интересов крупнейшего корпоративного собственника (90% или 95% уставного капитала) и миноритарных акционеров при осуществлении так называемого «вытеснения», при котором акции миноритарных акционеров выкупаются по справедливой цене. Данное предложение имеет уже достаточно «старую» историю. Для сохранения баланса интересов миноритарных и мажоритарных акционеров необходимо разумно установить принципы оценки стоимости выкупа акций миноритариев. Несколько лет назад было предложено, что данная цена определяется на основании независимой рыночной оценки, при этом заказчиком такой оценки должен был выступать мажоритарный собственник, что с экономической точки зрения (определение субъекта, который должен нести расходы) объяснимо и логично. К сожалению, практика говорит об обратном. Рынок услуг оценки в России на практике сложно назвать независимым, в связи с чем при оценке возможно искажение реальной стоимости оцениваемых акций. Мы предлагаем несколько иной метод оценки стоимости выкупаемых акций: в случае если акции компании торгуются на бирже, то их рыночная стоимость определяется как средневзвешенная за определенный период (например, месяц), но не меньше стоимости, по которой новый мажоритарный акционер приобрел акции у предыдущего владельца. В случае если акции не торгуются на бирже, возможно применение только цены последней сделки. Данный метод также имеет ряд недостатков, так как «официальная» стоимость сделки между новым и предыдущим мажоритарными акционерами в России пока еще может отличаться от реальной. Между тем он

представляется более объективным. Кроме того, предполагая возможные злоупотребления, необходимо установить, что такой выкуп не может являться обязательным в случае, если покупатель и продавец мажоритарного пакета являются аффилированными лицами, так как в этом случае продажа мажоритарного пакета может использоваться как механизм выкупа акций у миноритариев по низкой цене.

Еще одним важным нововведением может стать установление процедуры предварительного судебного рассмотрения правомерности отказа совета директоров компании в созыве внеочередного общего собрания акционеров по требованию акционеров, владеющих более 10% акций. Данная инициатива мотивирована тем, что созыв и проведение внеочередного общего собрания акционером – инициатором собрания приводит к созданию параллельных органов управления (советов директоров и генеральных директоров) и используется недобросовестными лицами в корпоративных спорах. С одной стороны, рассмотрение данного вопроса своевременно и необходимо, так как создание параллельных органов управления является распространенной тактикой недружественного захвата компании. Но предлагаемая мера, по нашему мнению, не является единственно правильным выходом из сложившейся ситуации, так как проведение внеочередного общего собрания с предварительным судебным контролем будет трудно осуществить на практике: судебная процедура, после завершения которой акционер будет вправе самостоятельно провести такое собрание, займет продолжительный срок (с учетом возможного обжалования судебного решения) – от 4 до 8 месяцев. В этот период актуальность вопросов, которые акционер планировал рассмотреть на внеочередном общем собрании, может быть утрачена. Таким образом, на практике, при принятии такого положения, акционеры – владельцы более 10% акций (долей) компании могут лишиться одного из своих законных прав – права созыва и проведения внеочередного общего собрания акционеров. Представляется необходимым и возможным при сохранении действующего порядка созыва внеочередного общего собрания акционеров возложить такой контроль на специализированную саморегулируемую организацию, которая будет более мобильно, чем арбитражные суды (вследствие большей специализации и меньшей загруженности), принимать решение о возможности проведения собраний акционеров.

Бесспорно, позитивным является совершенствование процессуального законодательства и материально-правового регулирования процедур разрешения корпоративных споров, а именно:

- установление перечня категорий корпоративных споров, относящихся к специальной подсудности арбитражного суда;
- определение исключительной подсудности (арбитражным судам по месту нахождения соответствующего юридического лица) всех дел по спорам членов организаций, связанным с участием в хозяйственных товариществах и обществах; установление правила, в соответствии с которым меры

- по обеспечению исков и заявлений по указанным требованиям вводятся только арбитражным судом по месту нахождения юридического лица;
- установление правила об обязательном соединении в одно производство тесно связанных между собой требований, вытекающих из одного корпоративного спора;
  - ограничение возможности введения обеспечительных мер (введение обязательного встречного обеспечения по требованиям неимущественного характера либо введение отдельных мер исключительно в судебном заседании);
  - раскрытие информации о готовящемся или инициированном судебном разбирательстве, связанном с корпоративным спором.

Данные предложения в случае их реализации во многом затруднят использование недружественных тактик поглощения компаний.

Кроме того, необходимо отметить, что эти предложения уже отражены в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации в целях совершенствования процедуры разрешения корпоративных споров» (далее – проект Закона), подготовленном при участии Экспертного совета МЭРТ. Кроме того, проект Закона предусматривает внесение в КоАП РФ мер ответственности за нарушения указанных положений, что обеспечивает действенность данных норм. Особенно необходимо отметить, что проект Закона четко регламентирует вопрос информационной открытости хозяйственных споров в арбитражных судах для лиц – участников этих споров. Именно это положение является краеугольным камнем в «черных» и «серых» схемах «захвата» собственности, и его регламентирование на законодательном уровне значительно укрепит положение законных собственников в борьбе с рейдерами, так как на практике часто собственник – владелец ценных активов узнает о том, что актив ему больше не принадлежит, из предъявленного решения суда.

Значимой новацией, ограничивающей возможности использования действующих тактик недружественных захватов и способствующей упорядочению учета прав законных собственников, могут также стать меры по совершенствованию регулирования учетной системы рынка ценных бумаг, а именно установление солидарной ответственности регистратора и эмитента за ущерб, причиненный владельцу ценных бумаг неправомерными действиями регистратора. Данная мера представляется назревшей и действенной, так как закрепляет материальную ответственность регистратора за совершаемые действия. По нашему мнению, ее принятие значительно увеличит «себестоимость» захватнических тактик получения активов, а следовательно, снизит возможности их применения. Другие меры по совершенствованию регулирования депозитариев и регистраторов сформулированы в общем виде, что не позволяет провести их критическую оценку.

Еще одним важным нововведением является усиление ответственности членов органов управления компаний – советов директоров и генеральных

директоров – через инициативу отмены положений Трудового кодекса в случае предъявления иска о возмещении убытков, причиненных действиями этих органов. Пока Концепция не содержит конкретных механизмов в виде концептуальных формулировок соответствующих изменений в Трудовой кодекс. Между тем на этапе реализации этих инициатив необходимо сохранить баланс интересов между заинтересованными истцами и компанией в лице исполнительных органов с целью предотвращения ограничения допустимой законом свободы действий исполнительных органов в реализации своих функций под постоянной угрозой предъявления таких исков. В свете этого особенно значимой является возможность судебной дисквалификации членов исполнительных органов по искам собственников компании, инициатива которой также заложена в Концепции. В сфере слияний и поглощений реализация этих мер позволит сократить область злоупотреблений «временными» исполнительными органами, которые получили назначения в результате захватнических действий.

Вместе с тем хотелось бы подвергнуть сомнению эффективность реализации одной из предложенных в Концепции мер, а именно: «член совета директоров (наблюдательного совета, коллегиального исполнительного органа) не может голосовать на любом заседании по любой резолюции, касающейся вопроса, в котором данное лицо либо лицо, с которым данное лицо связано, имеет материальную заинтересованность или обязанность, которая противоречит или может привести к возникновению конфликта с интересами компании». В связи с тем что совет директоров компании формируется на общем собрании акционеров (в случае АО), именно акционеры предлагают для утверждения те или иные кандидатуры. Таким образом, представляется, что в приведенной трактовке обвинение в материальной заинтересованности члена совета директоров может быть применено к любому из них, так как в силу выдвижения от заинтересованного собственника член совета директоров связан с материально заинтересованным лицом – акционером. По нашему мнению, в случае корпоративного спора, когда собственники компании имеют противоположные интересы, данное положение позволит инициировать судебные иски практически по всем спорным вопросам, рассмотренным советом директоров.

Важной и назревшей на практике инициативой является регламентация процедур смешанной реорганизации юридических лиц, когда в реорганизации участвуют хозяйствующие субъекты разных организационно-правовых форм (в том числе и некоммерческих организаций). В силу действующего законодательства в настоящее время такие формы реорганизации не допускаются, что заставляет собственников проводить дополнительную предварительную работу по смене организационно-правовых форм реорганизуемых хозяйствующих субъектов. Это является лишним барьером, который несет в себе дополнительные денежные и временные затраты, но не оправдан какими-либо преимуществами.

Не меньшее значение имеет законодательное урегулирование отношений, связанных с инсайдерской информацией и предотвращением ее использования инсайдерами в ущерб третьим лицам. Проект Концепции не содержит конкретного описания направлений решения данного вопроса. В связи с этим целесообразно обратиться к другому документу – Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации, подготовленной Федеральной службой по финансовым рынкам в 2005 г. (далее – Стратегия). Данный документ также составлен с привлечением Экспертного совета по корпоративному управлению, созданному при ФСФР РФ в апреле 2005 г. ФСФР подготовлена концепция законопроекта, и в ближайшее время планируется разработка закона «Об инсайдерской информации и манипулировании рынком». Авторами Стратегии в этом законопроекте предполагается установить специальные механизмы выявления правонарушений и привлечения к ответственности за незаконное использование инсайдерской информации государственных служащих. Также Стратегия содержит ряд конкретных предложений по квалификации правонарушений в рассматриваемой области, которые должны найти свое отражение в законопроекте и представляются эффективными, а именно:

- совершение двумя участниками торгов или более в собственных интересах либо интересах клиентов двух или более взаимных сделок, т.е. сделок, в которых каждый из участников торгов в течение небольшого промежутка времени при неизменной конъюнктуре рынка выступает и в роли покупателя, и в роли продавца одной и той же ценной бумаги. При этом данные сделки не имеют экономического смысла для одного из участников торгов (либо его клиента) или для обоих участников торгов (либо их клиента);
- неоднократное выставление участником торгов в собственных интересах либо в интересах клиента заявок, имеющих наибольшую цену по покупке либо наименьшую цену по продаже, в результате которых заключаются сделки, приводящие к существенному увеличению или снижению цены ценной бумаги.

Необходимо остановиться еще на двух весьма неоднозначных инициативах. Первая из них касается принципов формирования документов, оформляющих реорганизацию. Согласно Концепции, необходимо законодательно закрепить норму, согласно которой с принятием решения о реорганизации соответствующий орган юридического лица в обязательном порядке должен утвердить общие количественные и качественные параметры передаваемых прав и обязанностей (либо имущественных комплексов или их частей) от реорганизуемого юридического лица ко всем организациям, создаваемым в результате реорганизации. При этом данное «нововведение» объясняется тем, что, поскольку процесс реорганизации может занимать месяцы и даже годы, к моменту его окончания разделительный баланс или передаточный акт теряет свою достоверность. Между тем хотелось бы отметить, что количественные и качественные параметры, определенные в соответствии с изложен-

ным выше положением, могут также измениться. Таким образом, данная мера представляется излишней и не меняющей существующего положения вещей. По нашему мнению, изменять существующий порядок нет необходимости. В данном случае возможно законодательное закрепление положения о том, что разделительный баланс, утверждаемый вместе с протоколом общего собрания акционеров, на котором было принято решение о реорганизации, подлежит повторному рассмотрению и утверждению перед завершением процесса реорганизации с учетом корректив, если в последних будет необходимость.

Другая инициатива касается закрепления прав кредиторов реорганизуемого общества об истребовании досрочного исполнения обязательств реорганизуемой компании перед ними. Авторы Концепции предлагают ввести судебный порядок такого истребования. Это нововведение представляется ущемляющим права кредиторов, так как (как уже говорилось выше) судебный порядок – продолжительное дело, когда будет страдать не только кредитор, но и реорганизуемая компания. Нам представляется естественным временный запрет на проведение реорганизации в случае рассмотрения такого дела в суде (до завершения его рассмотрения). По нашему мнению, целесообразно сохранить действующий на законодательном уровне порядок с передачей рассмотрения вопроса о правах кредиторов реорганизуемого общества не в компетенцию арбитражного суда, а в компетенцию саморегулируемой организации.

Следует отметить также, что в Концепции обойдена вниманием необходимость законодательного принятия нормы, в соответствии с которой при реорганизации юридических лиц как минимум один правопреемник сохраняет за собой лицензии, выданные на имя реорганизуемого юридического лица. Данная норма представляется естественной, так как на практике многие компании сталкиваются с этой проблемой (в качестве примера можно привести ситуацию вокруг присоединения ОАО «ВымпелКом-Регион» к ОАО «ВымпелКом», при которой существовал риск потери лицензии на предоставление услуг связи обеими компаниями, являющимися одними из лидеров на соответствующих рынках; в связи с этим слияние компаний было существенно затянато). Еще одним упущением Концепции является отсутствие в ней предложений по определению точного перечня аффилированных лиц. Отсутствие в перечне аффилированных лиц, например, близких родственников собственников компании может привести к расхождениям в списке формальных и реальных бенефициаров компании, а соответственно и информационной закрытости компаний. Это положение отмечено в Стратегии, но также без конкретных рекомендаций по реформированию законодательства в связи с этим вопросом.

По итогам рассмотрения данных новаций можно сделать следующие выводы:

1. Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. в случае ее принятия и реализации заложенных в ней положений стала

бы позитивным шагом по упорядочению и регламентации существующей на современном этапе развития сферы корпоративного контроля ситуации. Положения Концепции с учетом изложенных замечаний могут быть основой для модификации действующего законодательства.

2. Важнейшими и назревшими на практике инициативами Концепции являются вопросы пресечения возможностей незаконных захватов хозяйствующих субъектов, законодательное закрепление необходимости информационной открытости компаний, а также повышения ответственности исполнительных органов. Механизмы реализации данных инициатив, изложенные в Концепции, в общем и целом представляются эффективными и исполнимыми с точки зрения практической реализации (с учетом приведенных замечаний).

3. В Концепции есть ряд спорных вопросов, а именно:

- установление процедуры судебного контроля созыва внеочередного общего собрания акционеров собственником, владеющим не менее 10% акций;
- запрет на голосование члена совета директоров, связанного с лицом, имеющим материальную заинтересованность в вопросе, вынесенном на голосование. В случае принятия данной нормы необходимо конкретно определить степень взаимосвязи директора с заинтересованным лицом, а также четкие критерии определения этой связи;
- дополнительное (помимо разделительного баланса и передаточного акта) утверждение качественных и количественных параметров реорганизации компаний;
- судебный порядок востребования кредиторами задолженности реорганизуемой компании.

4. В Концепции не затронуты два важных вопроса:

- преемственность лицензионных прав хозяйствующих субъектов, появившихся в результате реорганизации компаний, имеющих такую лицензию;
- отсутствие четкого перечня аффилированных лиц, устанавливаемых на законодательном уровне.

5. Некоторые вопросы, предложенные в Концепции для предварительного судебного рассмотрения, могут быть вынесены на решение саморегулируемой организации. В этом случае принципы деятельности этой организации должны быть прописаны в Концепции (без законодательного закрепления ее создания), а инициатива создания должна исходить от исполнительных органов власти государства.

Следует указать также на другие инициативы, связанные с регулированием данной области гражданско-правовых отношений. В частности, представляется целесообразным остановиться на одной из последних инициатив МВД в области регулирования рынка корпоративного контроля. В целях защиты предприятий от недружественных поглощений МВД подготовило и направило в Федеральную налоговую службу законопроект, который преду-



смаатривает нотариальное удостоверение важнейших событий в деятельности хозяйствующих субъектов. Данный законопроект коснется принятия советами директоров и общими собраниями акционеров компаний решений, связанных с избранием исполнительных органов юридических лиц, реорганизацией и ликвидацией, увеличением уставного капитала и пр. По нашему мнению, данная инициатива, помимо значительного усложнения процесса документирования важнейших решений собственников *для всех без исключения* юридических лиц, не может на практике значительно сказаться на эффективности борьбы с недружественными поглощениями, так как не представляется возможной *полная* проверка нотариусом легитимности подготовленных для заверения документов и полномочий лиц, их подписавших.

Наконец, необходимо упомянуть о практически единственной законодательной инициативе, которая была реализована в 2005 г. 5 января 2006 г. президентом РФ был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон). Закон стал результатом полуторагодовой дискуссии, проходившей с участием администрации президента РФ, представителей Государственной Думы РФ, инвестиционных фондов. Еще в июле 2004 г. в Государственной Думе РФ в первом чтении был рассмотрен законопроект, вынесенный группой депутатов, в том числе главой думского Комитета по собственности В. Плескачевским и главой Комитета по кредитным организациям и финансовым рынкам В. Резником. Основное положение проекта закона: акционер, владеющий 90% плюс 1 и более акций ОАО с количеством акционеров более 1000, может осуществить принудительный выкуп акций у остальных акционеров ОАО по цене, подтвержденной независимым оценщиком. Законопроект вызвал волну критики, так как предложенный им механизм оценки мог привести к вынужденной продаже принадлежащих миноритариям акций по заниженной цене – заказчиком услуг оценки выступал покупатель акций. Осенью 2004 г. группа официальных представителей различных, в том числе и международных, инвестиционных фондов подготовила письмо в адрес президента РФ, в котором выразила серьезную озабоченность принятием Государственной Думой в первом чтении проекта закона в таком виде.

Помимо указанной выше проблемы оценки цены выкупа акций у миноритарных акционеров, на наш взгляд, проект Закона отличался еще рядом недостатков, а именно:

- ограниченная сфера применения – ОАО с числом акционеров более 1000;
- слишком высокий порог отсечения группы миноритариев, у которой может быть принудительно выкуплен пакет акций, – 10% минус 1 акция. Напомним, что в то же время ФСФР предлагала остановиться на принудительном выкупе только по достижению основным акционером порога количества акций в 98%;

– закон не предусматривает контроля со стороны государства за определением справедливой цены, по которой происходит выкуп.

Откорректированный проект Закона, подготовленный депутатами Л. Пепеляевой и В. Пилигиным, был направлен на рассмотрение Государственной Думы в апреле 2005 г. Летом того же года проект закона был одобрен Комитетом по собственности. В декабре 2005 г. проект закона был одобрен Советом Федерации и в январе 2006 г. подписан президентом РФ. Сущность принятого Закона целесообразно рассмотреть путем выделения его достоинств и недостатков.

Закон направлен на пресечение «гринмейла» – корпоративного шантажа со стороны миноритарного акционера, обладающего незначительным пакетом акций и использующего законное право подавать иски о возмещении ущерба, нанесенного ему действиями руководства компании. Российская практика знает большое количество подобных примеров. В принятой версии Закона собственник, имеющий 95% и более количества акций, может выкупить у миноритарных собственников их акции по справедливой рыночной цене. Нужно отметить, что большинство западных стран имеют в своем корпоративном законодательстве подобную норму, согласно которой выкуп осуществляется в случае приобретения пакета акций компании от 90 до 98%.

Закон разумно определяет принципы оценки справедливой цены акций. Так, за справедливую цену в случае, если акции компании торгуются на бирже, принимается средневзвешенная цена акции за последние 6 месяцев. В случае если акции не торгуются на финансовых рынках, цена определяется независимым оценщиком, но не может быть ниже наибольшей цены, по которой 95%-ный собственник или его аффилированные лица покупали эти акции в течение последних 6 месяцев.

Закон предусматривает государственный контроль правильности определения цены выкупа: ФСФР имеет право приостановить выкуп, если у нее возникли подозрения о занижении стоимости выкупа при рассмотрении проспекта выкупа, который направляется в ФСФР.

Акционеры компании знают о появлении нового крупного акционера, так как при приобретении пакета акций физическое или юридическое лицо становится собственником 30% и более акций компании, оно обязано направить предложение о выкупе прочим акционерам компании. При этом, если инициатор предложения – юридическое лицо, в этом предложении должна содержаться информация и о его собственниках. Следует отметить, что мы оцениваем это изменение как крайне положительно влияющее на рынок недружественных поглощений, существенно его ограничивая.

Вместе с принятием изменений в закон об АО предусмотрена материальная ответственность граждан, должностных лиц и юридических лиц за нарушение положений, вводимых Законом. Также оговаривается ответственность и для оценщиков в случае необъективной оценки справедливой цены выкупа акций у миноритариев.

Оценивая в целом положительно принятый Закон, мы считаем, что стоит отметить такой недостаток корпоративного законодательства России, как отсутствие закона об аффилированных лицах. Эта ситуация дает возможность для манипулирования положениями Закона о принудительном выкупе крупным собственникам, формально владеющим менее 95% акций. Стоит отметить, что Закон вступает в силу с 1 июля 2006 г., и еще есть время подготовить и рассмотреть законопроект об аффилированных лицах, о необходимости которого давно уже говорят как представители государственной власти, так и представители бизнеса.

#### *4.8.3. Проблемы законодательного регулирования конкуренции и монополистической деятельности на товарных и финансовых рынках*

Одной из значимых инициатив стала подготовка в 2004–2005 гг. проекта новой версии Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – проект Закона), которая вызвала весьма неоднозначную реакцию. Можно выделить три основных блока изменений действующего законодательства:

- расширение и унификация регулируемых действующим законодательством о конкуренции и монополистической деятельности объектов гражданских прав (сделок, предоставления государственной и муниципальной помощи и пр.);
- уточнение дефиниций, используемых в области защиты конкуренции (по сравнению с действующими в настоящий момент законодательными нормами), а также определение некоторых процедурных вопросов, связанных с возможностью злоупотреблений в регулируемой области;
- изменение пороговых норм и значений некоторых показателей, являющихся ключевыми для определения доминирующего положения на товарных и финансовых рынках, требующих согласия регулирующего исполнительного органа власти или его уведомления, а также сроков обжалования решений антимонопольных органов.

Одним из главных системообразующих новшеств проекта Закона является то, что он призван объединить в один регламентирующий документ два действующих в настоящее время федеральных закона: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (с многочисленными изменениями и поправками) и Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Таким образом, объектом регулирования нового Закона в случае принятия проекта Закона станут «отношения, связанные с защитой конкуренции на *товарных рынках и рынках финансовых услуг* в Российской Федерации, предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в которых участвуют *российские и иностранные юридические лица, Центральный банк Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов*

*Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов власти или органов местного самоуправления органы или организации, а также физические лица, индивидуальные предприниматели»* (ст. 3 проекта Закона). Данное нововведение имеет экономический смысл, так как несет в себе, с нашей точки зрения, совершенно правильный и обоснованный подход: применение единых стандартов регулирования ко всем субъектам гражданско-правовых отношений независимо от отрасли и существа отношений, в которые вступают все субъекты гражданских прав на территории Российской Федерации.

Другим безусловно положительным нововведением, содержащимся в проекте Закона, по нашему мнению, является регламентация процедуры предоставления государственной и муниципальной помощи. Выведение регламентирующих данную сферу гражданско-правовых отношений норм на уровень Федерального закона с достаточно подробным прописыванием правил предоставления такой помощи, на наш взгляд, приводит к большей прозрачности и облегчению контроля за целевым расходованием предоставленных федеральных и муниципальных средств. Единственный вопрос по этому разделу проекта Закона, который требует дополнительных разъяснений, – это установление порога предоставления такой помощи не более 5% выручки хозяйствующего субъекта за предшествующий год (в случае, если помощь предоставляется не для НИОКР, не сельхозпроизводителям и т.д. – п. 3.1 ст. 16 проекта Закона). К сожалению, в определении государственной и муниципальной помощи, приведенном в проекте Закона, общая цель предоставления этой помощи четко не сформулирована. Между тем представляется по-настоящему важной лишь одна цель – содействие развитию социально значимых предпринимательских инициатив и проектов. При этом инвестиционные потребности бизнеса, ориентированного помимо чисто экономических целей и на социальный результат, могут в значительной степени перекрывать порог 5% выручки за последний год, а значимость реализуемого проекта для государства может быть высокой. Вместе с тем для унификации и сохранения принципа равенства всех получателей помощи такой порог должен быть установлен. *В связи с этим предлагается увеличить данный порог как минимум до 10–15% от выручки – минимальной налоговой нагрузки на коммерческую организацию* (например, ставка единого налога на вмененный доход в Москве составляет 15% вмененной выручки).

Хотелось бы отметить, что в пояснительной записке к проекту Закона сказано, что одним из его преимуществ является то, что в случае принятия нового Закона будет введен безусловный запрет на совмещение функций хозяйствующих субъектов и органов власти. Мы не согласимся с такой постановкой вопроса, так как в п. 3 ст. 7 Закона № 948-1, т.е. закона, действующего и в настоящее время, этот запрет содержится в не менее четкой формулировке.

В проекте Закона четко определены такие виды монополистической деятельности, как *согласованные действия* хозяйствующих субъектов и *координация экономической деятельности* третьим лицом. При этом:

- согласованные действия хозяйствующего субъекта – «действия хозяйствующего субъекта на товарном рынке, экономический результат которых соответствует интересам данного хозяйствующего субъекта лишь в том случае, если иные хозяйствующие субъекты, совокупная доля которых на данном товарном рынке превышает 35%, действуют аналогичным образом, если такие действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на товарных рынках и (или) ущемлению интересов других лиц» (п. 17 ст. 4 проекта Закона);
- координация экономической деятельности – «согласование действий хозяйствующих субъектов третьим лицом, не входящим в одну группу лиц ни с одним из таких хозяйствующих субъектов» (п. 18 ст. 4 проекта Закона).

Если в действующем законодательстве (ст. 6 Закона № 948-1) определение «*согласованные действия хозяйствующего субъекта*» по существу раскрывалось (хотя было вынесено «за скобки»), «координация экономической деятельности» является новым определением и, по существу, обеспечивает и регламентирует действия регулирующего органа по выявлению и пресечению таких действий. Данная норма представляется необходимой, так как пресекает действия неформализованных холдингов в осуществлении монополистической деятельности. Кроме того, несмотря на то, что определение координации экономической деятельности является довольно общим, оно представляется достаточным для выявления любых форм злоупотреблений в этой сфере, а следовательно, эффективным с точки зрения практического применения.

Некоторой модификации в редакции проекта Закона подверглось и понимание группы лиц: список классифицирующих взаимный экономический интерес нескольких хозяйствующих субъектов условий был расширен. Помимо существующих в текущем законодательстве к перечню таких условий добавлено следующее: несколько лиц заключили между собой соглашение или осуществляют согласованные действия, дающие участникам значительные технологические или торговые преимущества перед другими хозяйствующими субъектами на соответствующем товарном рынке, что также расширяет понимание согласованных действий лиц (п. 21 ст. 4 проекта Закона).

Некоторые инициативы, отраженные в проекте Закона, представляются достаточно спорными. Во-первых, п. 4 ст. 6 проекта Закона – нарушение пункта о координации экономической деятельности является основанием для ликвидации хозяйствующего субъекта в судебном порядке. Эта мера пресечения представляется излишне жесткой. Целесообразно заменить указанную меру пресечения в случае первого раза на штрафные санкции, ликвидацию же допускать только в случае систематических нарушений (2 раза и более в

течение 3 лет). Во-вторых, антимонопольный орган полномочен вносить в лицензирующие органы предложения об отзыве лицензий у нарушителей законодательства в сфере монополистической деятельности (п. 20 ст. 20 проекта Закона). По нашему мнению, отзыв лицензии является также излишне жесткой формой регулирования, так как экономический смысл лицензирования не связан с наличием или отсутствием у лицензиата монопольного положения на рынке. Предлагается исключить данную норму из проекта Закона целиком.

Представляются крайне важными инициативы, изложенные в проекте Закона, касающиеся изменений некоторых пороговых значений, существующих в российском законодательстве в настоящее время, а также введение новых пороговых значений.

Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара превышает 50% (п. 11 ст. 4 проекта Закона), при этом в Законе № 948-І, это значение составляло 65%. Весьма непросто объективно определить порог, от которого необходимо отталкиваться в отсутствие богатой практики применения действующего законодательства в рассматриваемой области. Между тем, возможно, именно отсутствие такой практики в России обусловлено завышенным пороговым значением, действующим в настоящее время.

Вводится понятие доминирующего положения по совокупной доле нескольких хозяйствующих субъектов на рынке. Так, доминирующим признается положение каждого из нескольких хозяйствующих субъектов (за исключением финансовых организаций), если в отношении них выполняются следующие условия: 1) совокупная доля не более чем 3 хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на данном рынке, превышает 50%; 2) совокупная доля не более чем 5 хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на данном рынке, превышает 70% (при этом данное правило не применяется, если хотя бы у одного из этих экономических субъектов рыночная доля не превышает 5% – п. 11 ст. 4 проекта Закона). Таким образом, данную норму можно отнести как ко второй и третьей из перечисленных выше групп нововведений, так и к первой, так как сфера применения проекта Закона затрагивает не только монополистическую, но и олигополистическую деятельность, тем самым расширяя область регулирования Закона.

Произошло изменение и существенное сужение круга сделок по реорганизации юридических лиц, требующих согласования или уведомления антимонопольного органа. Так, предварительного согласия антимонопольного органа требуют сделки, связанные с реорганизацией юридических лиц (слияние, присоединение), если суммарная выручка этих юридических лиц за календарный год или балансовая стоимость активов за последний отчетный период превышает 3 млрд руб. (подп. 1 п. 1 ст. 25 проекта Закона). Это нововведение можно оценить как положительное, так как оно упрощает и снижает сроки реализации процедуры реорганизации малых и средних хо-

заявляющих субъектов. Уведомления антимонопольного органа требуют сделки реорганизации юридических лиц, аналогичные суммарные показатели которых составляют не более 200 млн руб. (п. 2 ст. 25 проекта Закона). Ранее пороговым значением для согласования антимонопольным органом было 200 тыс. МРОТ, для уведомления – 100 тыс. МРОТ (ст. 17 Закона № 948-1).

При осуществлении контроля приобретения прав на акции (доли) в хозяйственных обществах в проекте Закона предлагается сохранить такой порядок лишь в отношении сделок, в результате которых у приобретателя впервые возникает право распоряжаться блокирующим пакетом акций, контрольным пакетом акций, а также пакетом акций в 75% (ст. 25 проекта Закона). В настоящее время согласование требуется в случае приобретения 20% акций (долей) юридического лица (ст. 18 Закона № 948-1). Это нововведение также следует оценить положительно, так как новые пороговые значения являются обоснованными с экономической точки зрения (именно они наделяют нового собственника акций различным уровнем полномочий в отношении юридического лица в соответствии с российским законодательством о юридических лицах).

Именно в такой формулировке регулирование представляется эффективным, так как независимо от количества приобретаемых акций контролируется любое изменение статуса влияния собственника на компанию, а не только количественные параметры сделок (приобретаемое в конкретной сделке количество акций), что включает в круг регулируемых сделки, объективно подлежащие такому регулированию. Между тем, по нашему мнению, даже эту формулировку можно расширить для случаев, когда часть акций компании выкуплено и учитывается на балансе самой компании. В этом случае контролю подлежат сделки, в результате которых доля собственности в компании с учетом поправочного коэффициента, отражающего отношение нового пакета акций к пакету, не выкупленному самой компанией, составляет более 50% – 75%. Например, если 5% акций компании принадлежит самой компании, и компания еще не уменьшила уставный капитал на сумму выкупленных акций, то акционер, увеличивающий свой пакет с 40 до 49% пакета акций, фактически обладает контрольным пакетом, так в распоряжении прочих собственников (кроме компании) находится лишь 46% акций.

Кроме того, в проекте Закона согласия антимонопольного органа требует оплата уставного капитала акциями (долями) финансовой организации в соответствии с правилами (размер уставного капитала финансовой организации), устанавливаемыми правительством РФ (подп. 1 п. 1 ст. 25 проекта Закона).

Еще одним нововведением является то, что в проекте Закона значительно снижен срок, в течение которого решение антимонопольного органа может быть обжаловано в суде. Существующее законодательство устанавливает трехмесячный срок на эти действия (п. 2 ст. 28 Закона № 948-1). Проект Закона предусматривает лишь 1 месяц на судебное обжалование предписаний антимонопольного органа (ст. 32 проекта Закона). Данное нововведение вряд

ли целесообразно, так как судебное обжалование требует серьезной подготовки, а следовательно, значительного отвращения времени специалистов организации-истца, а также денежных средств. Причем в результате потери качества подготовки к судебному слушанию это может привести к значительным финансовым потерям, очевидных же выгод от сокращения сроков обжалования мы не находим.

В проекте Закона по-прежнему сохраняется один из спорных моментов – отнесение к монополистической деятельности необоснованного сокращения или прекращения производства товаров, на которые имеются спрос или заказы потребителей, при наличии безубыточной возможности их производства (п. 1 ст. 5 проекта Закона). Необходимо обеспечение свободы действий хозяйствующего субъекта по производству того или иного товара. Разумно было бы отказаться от такого определения нарушения. В случае же, если производитель, решающий отказаться от производства товара (услуги, работы), обладает уникальными факторами производства, предлагается включить в проект Закона пункт о возмездной передаче этих факторов в руки нового собственника на конкурсной основе.

Другой спорной, существующей и в действующем законодательстве нормой является следующая: получение в собственность, пользование или владение одним хозяйствующим субъектом (группой лиц) основных производственных средств или нематериальных активов другого хозяйствующего субъекта, если балансовая стоимость имущества, составляющего предмет сделки (взаимосвязанных сделок), превышает 10% балансовой стоимости основных производственных средств и нематериальных активов хозяйствующего субъекта, отчуждающего или передающего имущество (подп. 2 п. 1 ст. 25 проекта Закона). При этом если мы склонны согласиться с общим смыслом данного пункта проекта Закона, то нельзя согласиться с его всеохватностью. По нашему мнению, помимо относительной величины – процент от стоимости имущества организации – необходимо установить минимальную стоимость такого имущества, сделки с которым подлежат предварительному согласованию с антимонопольным органом. В противном случае, например, реализация офисной техники ликвидируемой небольшой аудиторской компании может подлежать согласованию ФАС. Кроме того, предлагается исключить из списка сделок, подлежащих регулированию, реализацию зданий и сооружений, не относящихся непосредственно к производственной деятельности юридических лиц, участвующих в сделке, так как такие сделки, как мы считаем, не могут каким-либо образом ограничить конкуренцию как на товарном, так и на финансовом рынке.

Подводя итог всему вышесказанному, можно отметить, что проект Закона в целом соответствует современным потребностям в регулировании экономической деятельности хозяйствующих субъектов Российской Федерации, так как облегчает необоснованные административные барьеры при осуществлении предпринимательской деятельности, регламентирует ряд хозяйственных ситуаций, дает четкое определение ранее неопределенным законода-



тельно процессов. Это, помимо прочего, также упрощает возможность администрирования в сфере защиты конкуренции и монополистической деятельности. Между тем, на наш взгляд, существует ряд указанных выше недостатков, подлежащих более детальной проработке до принятия Федерального закона.

#### 4.9. Рынок жилья Московского региона<sup>91</sup>

Первые месяцы 2005 г. создали явно неблагоприятный социально-экономический фон, оказывавший негативное влияние на состояние рынка недвижимости. Противостояние власти и бизнеса стимулировало отток капитала за рубеж. Появились оценки, предсказывавшие падение цен на энергоносители. Давно уже ставший характерным для российской экономики январский всплеск инфляции был усилен монетизацией льгот, спровоцировав массовые уличные протесты населения. В результате усилилось обесценение сбережений и вкладов.

Однако пессимистическим прогнозам не суждено было сбыться. Нефтяные цены не только не упали, но и продолжили свой рост. Недовольство населения по поводу монетизации льгот было постепенно погашено повышением льготных выплат и пенсий, частичным возвратом к натуральному и дотируемому предоставлению льгот, замораживанием планов распространения монетизации на оплату услуг ЖКХ. В результате в экономику добавилось значительное количество денег. Сказалась наблюдающаяся в последние годы в России позитивная динамика социально-экономического развития. В качестве отличительных черт экономического развития страны в 2005 г., которые играли заметную роль в динамике рынка недвижимости, можно выделить следующие.

Во-первых, значительную поддержку экономике в целом и рынку недвижимости в частности оказывали высокие мировые цены на нефть.

Во-вторых, сохранялся достаточно устойчивый рост инвестиционного спроса, поддерживаемый позитивными тенденциями в финансовой сфере (избыток ликвидности у банков и снижение процентных ставок на внутреннем рынке, относительная стабильность на мировых долговых рынках).

Повышение инвестиционной привлекательности РФ является ключевым фактором развития рынка недвижимости. Следствием обострившихся более двух лет назад отношений между властью и бизнесом стало существенное увеличение вывоза капитала за рубеж. Однако постепенная адаптация обеих сторон к новым условиям привела к постепенному сокращению оттока капитала.

---

<sup>91</sup> В настоящем разделе использованы данные исследования «Рынок недвижимости Московского региона. Анализ развития и прогноз на 2006 год», выполненного в Компании «МИ-ЭЛЬ-Недвижимость» в ноябре-декабре 2005 г. В проведении исследования принимали участие Стерник Г.М., Луцков В.М., Казимир Л.М., Логвина Е.А., Мирончук Я.С., Ащеулова Н.А., Коробкова М.В., Ржавский А.И., Краснопольская А.Н., Стерник С.Г., Прокофьева В.В., Шленко Н.В.

В-третьих, в финансовой сфере на 2005 г. в качестве основных целей были определены снижение инфляции до 8,5% и умеренное укрепление рубля на 8% относительно корзины валют. Однако оба макроэкономических ориентира не достигнуты. По итогам 2005 г. инфляция составила 10,9%, что превышает наметки правительства и не слишком отличается от уровня 2004 г. (11,7%). Среднемесячный номинальный обменный курс доллара в течение года колебался с тенденцией к повышению между 27,6 и 28,8 руб./доллар, а индекс девальвации рубля к доллару относительно декабря 2004 г. составил 1,031. Среднемесячный курс евро снижался в течение года с 37,3 до 34,2 руб./евро, а индекс девальвации рубля относительно евро в декабре 2005 г. относительно декабря 2004 г. составил 0,915.

Общая динамика укрепления рубля относительно иностранных валют и достаточно высокий уровень инфляции играют важнейшую роль для рынка недвижимости. Жилье стало одним из способов вложения денег, который дает достаточно стабильный высокий уровень дохода, а стабильность макроэкономических параметров лишь повышает привлекательность таких инвестиций и служит позитивным сигналом для операторов и клиентов рынка недвижимости.

В-четвертых, в 2005 г. наблюдался рост потребительского спроса, подкрепляемый ростом доходов населения и бумом на рынке потребительского кредитования.

Совокупность указанных факторов изменила не только совокупный платежеспособный спрос на рынке недвижимости, но и готовность населения к расходованию сбережений. В результате летом-осенью 2005 г. на рынке недвижимости Московского региона после почти годовой относительной стабильности началась новая стадия развития – рост спроса и цен.

#### *4.9.1. Вторичный рынок жилья*

Рост спроса и цен на вторичном рынке жилья Москвы начался в июне-июле 2005 г. С октября аналогичные процессы начались и на рынке жилья Московской области. В декабре 2005 г. средняя удельная цена квартир в Москве достигла 2658 долл./кв. м, в Московской области – 1121 долл./кв. м.

Если в первой половине года темпы роста цен в Москве составляли «инфляционные» 1,0–1,5% в месяц, то с июля они выросли до 2,0–2,5%, а в сентябре-декабре до 4,5–5,5%, что говорит о неожиданно начавшемся ажиотажном спросе. В Московской области до сентября 2005 г. цена практически не менялась, колебания как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения находились в интервале 0,7–0,8% в месяц. Сентябрь 2005 г. показал прирост средней удельной цены на 1,2%, в октябре, ноябре и декабре наметившаяся тенденция повышения подтвердилась (+5,2%, +3,1% и +7,2% соответственно) (рис. 14).

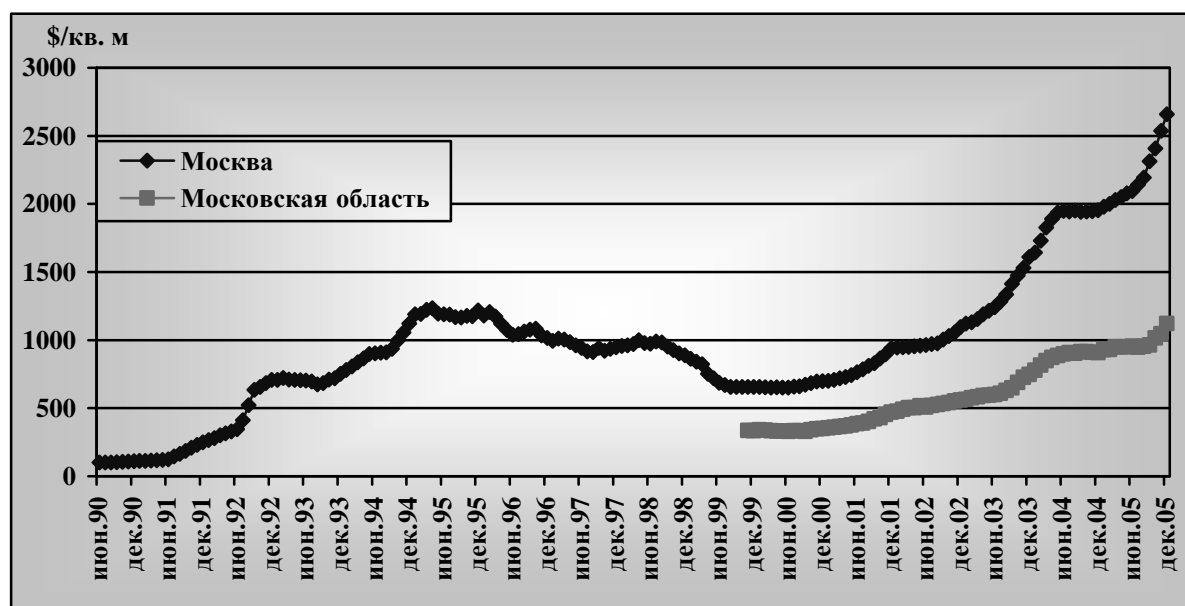


Рис. 14. Динамика средней удельной цены предложения квартир в Москве и Московской области в 1990–2005 гг.

Во втором полугодии 2005 г. средняя удельная цена предложения квартир на вторичном рынке жилья Москвы выросла на 26,9%, а с учетом роста цен за первое полугодие – на 7,3%.

Таблица 10

**Динамика темпов прироста и индексов роста цен предложения жилья в Москве в 2002–2005 гг. (декабрь 2002 г. – базовый период)**

Месяц, год	Москва			Московская область		
	Средняя удельная цена предложения квартир, долл./кв. м	Индекс роста к базовому периоду (номинальный)	Темп прироста (к предыдущему периоду), %	Средняя удельная цена предложения квартир, долл./кв. м	Индекс роста к базовому периоду (номинальный)	Темп прироста (к предыдущему периоду), %
12.2002	1096	1,0	-	559	1,0	-
12.2003	1610	1,469	46,9	748	1,338	33,8
12.2004	1954	1,783	21,4	908	1,624	21,4
06.2005	2095	1,911	7,3	954	1,707	5,1
12.2005	2658	2,425	26,9	1121	2,005	17,5
12.2005*	2658	2,425	36,0	1121	2,005	23,5

\* – величины, характеризующие прирост в декабре 2005 г. по сравнению с декабрем 2004 г.

Цены на жилье в Москве по итогам 2005 г. выросли на 36%, что хотя и уступало показателю 2003 г. (46,9%), более чем в полтора раза опережало годовой прирост предыдущего 2004 г. (21,4%). Номинальный индекс цен отно-

сительно декабря 2003 г. – 1,651, относительно декабря 2002 г. – 2,425. В Московской области в прошедшем году цены на жилье выросли на 23,5%, что мало отличалось от итогов 2004 г. (21,4%), но заметно уступало ценовой динамике 2003 г. (33,8%) (табл. 10).

Напомним, что в 2005 г. потребительские цены выросли на 10,9%. Средний номинальный курс доллара в декабре 2005 г. составил 28,81 руб., тогда как годом ранее – 27,92 руб. Следовательно, индекс девальвации рубля к доллару составил в 2005 г. 1,031. Соответственно, индекс инфляции доллара в России за 2004 г. составил 1,076. Таким образом, в истекшем году доллар в России продолжал обесцениваться, хотя темпы падения его покупательной способности заметно снизились, составив около 7% против 15% в 2004 г.

Что касается индекса реальных (очищенных от инфляции как рубля, так и доллара) цен на жилье (индекс IGS)<sup>92</sup>, то его величина по итогам 2005 г. относительно декабря 2004 г. составила 1,264 в Москве и 1,148 в Московской области. Таким образом, в 2005 г. повторилась ситуация 2003 г., когда и номинальная, и реальная стоимость жилья в Москве росла быстрее, чем в Подмоскovie, тогда как в 2002 г. и 2004 г. темпы роста этих показателей в обоих субъектах РФ были примерно одинаковыми.

С начала 2004 г. на вторичном рынке жилья Москвы и Московской области наблюдался достаточно устойчивый рост объемов предложения квартир, что легко объяснимо стагнацией цен и сокращением оборотов рынка. До марта-апреля 2005 г. такая тенденция продолжалась, за исключением января, когда двухнедельная продолжительность новогодних праздников привела к сокращению деловой активности населения и отразилась на общем объеме предлагаемых в этом месяце к продаже квартир. С марта-апреля произошел перелом, и количество предлагаемых на вторичном рынке квартир начало снижаться – с 30–35 тыс. в Москве и 9–11 тыс. в Московской области ежемесячно до 17–20 тыс. и 7–8 тыс. соответственно.

Это изменение может быть объяснено двумя причинами:

- увеличением темпов ухода с рынка квартир (в первую очередь за счет продажи, а также за счет снятия с реализации);
- сохранением темпов выставления квартир на продажу (количество вновь выставляемых ежемесячно квартир устойчиво составляет в Москве 8–10 тыс. в месяц. В декабре оно традиционно несколько снизилось).

В свою очередь, уменьшение объема предложения при увеличившемся спросе послужило дополнительным толчком к повышению темпов роста цен.

Если темпы продажи квартир не уменьшатся, то ожидать увеличения объема предложения за счет дополнительного поступления квартир можно лишь с

---

<sup>92</sup> 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,  $I_{ид} = I_{ир} / I_{дрд}$  – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен),  $I_{дрд}$  – индекс девальвации рубля относительно доллара.

задержкой на 3–6 месяцев, когда владельцы и продавцы жилья осознают новую ситуацию и перестанут выжидать дальнейшего роста цен на рынке.

Динамика объемов продажи квартир на вторичном рынке жилья Москвы и Подмосковья оказалась во многом аналогична динамике предложения жилья. В результате повышения спроса в II–III кварталах начали расти обороты вторичного рынка жилья Московского региона (рис. 15).

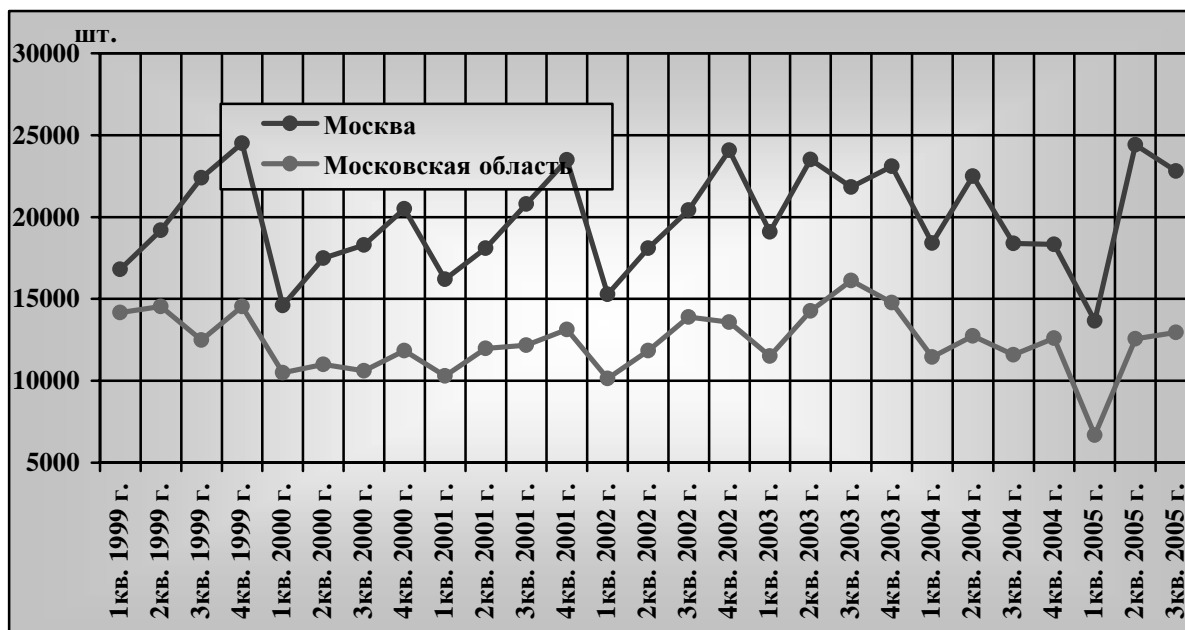


Рис. 15. Динамика количества зарегистрированных сделок на вторичном рынке жилья Москвы и Московской области в 1999–2005 гг.



Рис. 16. Ежегодный объем продаж квартир на вторичном рынке жилья Москвы в 1994–2005 гг.

Ежегодный оборот вторичного рынка жилья Москвы, достигший максимума в 2003 г. (87,53 тыс. квартир, прирост на 12,4%), в период стагнации 2004 г. снизился до 77,6 тыс. (падение на 11,3%). В 2005 г. обороты рынка составили 82,38 тыс. квартир (прирост 6,2%) (рис. 16).

Таким образом, улучшение макроэкономической ситуации в стране привело к повышению платежеспособного спроса на рынке недвижимости столичного региона. Начавшееся летом-осенью 2005 г. повышение оборотов вторичного рынка жилья и цен на квартиры вызвало вымывание объектов и сокращение объема предложения, что в свою очередь подстегнуло темпы роста цен.

#### 4.9.2. Первичный рынок жилья

Основным фактором, определявшим состояние первичного рынка жилья в Москве и Подмосковье, были объемы и темпы роста жилищного строительства.

Информация об этом, приводимая в различных источниках, несколько отличается (табл. 11).

Таблица 11

#### Объемы ввода жилья в Москве и Московской области в 2000–2005 гг.

Год	Московскими строителями в г. Москве и за ее пределами (по данным Росстата)		По г. Москве (по данным Росстата)		В г. Москве (по данным Правительства Москвы)		По Московской области (по данным Росстата)	
	тыс. кв. м	% к предыдущему году	тыс. кв. м	% к предыдущему году	тыс. кв. м	% к предыдущему году	тыс. кв. м	% к предыдущему году
2000	3530,2	104,8	3342,3	109,5	33342,3	...	2610,9	95,7
2001	3821,5	108,3	3690,6	110,4	3706,1*	110,9	2827,8	108,3
2002	4469,6	116,9	4274,1	115,8	4310,9*	116,3	3414,8	120,7
2003	4703,2	105,2	4443,0	103,9	4441,9*	103,0	4136,4	121,1
2004	4794,7	101,9	4578,6	103,1	4576,8*	103,0	5738,2	138,7
2005	5224,1	108,9	4644,3	101,4	4644,3	101,5	5271,4	91,9

\* – построено в Москве строительными организациями города, для 2001 г. имеется также оценка объема ввода жилья в 3824,9 тыс. кв. м., соответственно темп роста по сравнению с 2000 г. можно оценить в 114,4%.

Источник: Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб./ Росстат, М., 2004, с. 463; Инвестиции в России. 2003: Стат. сб. / Росстат, М., 2003, с. 163, 165; Инвестиции в России. 2005: Стат. сб. / Росстат, М., 2005, с. 256, 258; www.mos.ru; Социально-экономическое положение России, 2005 год, М., Росстат, с. 365–366, расчеты авторов.

Тем не менее, говорить об основных тенденциях возможно. Объемы ввода многоквартирного жилья на территории Москвы в последние годы увеличивались, составив в 2005 г. более 4,6 млн кв. м. При этом темпы роста объемов жилищного строительства в столице, судя по всем источникам, носили явно затухающий характер. Рекордный прирост 2002 г. (около 16%) сменился умеренными (3–4%) темпами в последующие два года. Прирост объемов ввода жилья в 2005 г. оказался еще более скромным (около 1,5%).

Несколько более высокие показатели прироста (9%) наблюдаются по итогам всей деятельности московских строительных организаций, которые помимо собственно Москвы ведут работу и в других регионах. Отметим, что если в 2001–2004 гг. за пределами столицы ими было выполнено не более 4–6% работ, то в 2005 г. эта доля превысила 11%. Что касается обратного явления, участия строительных организаций из других регионов в жилищном строительстве в Москве, то его, как свидетельствуют данные за 2003–2004 гг. практически не наблюдалось<sup>93</sup>.

В Московской области темпы роста объемов жилищного строительства после 2001 г. стабильно опережали московские. В 2004 г. они выросли почти на 38% против 20–21% в 2002–2003 гг. В 2004–2005 гг. абсолютный объем ввода жилья в Подмоскowie, измеренный в тыс. кв. м, стал превышать ввод жилья в столице, чего не было все предыдущие годы.

Однако при этом необходимо учесть, что с 2004 г. резкое увеличение ежегодных объемов жилищного строительства по данным Мособлстата и Росстата отчасти объясняется переходом от учета объемов строительства предприятиями строительного комплекса области к учету объемов ввода на территории региона всеми застройщиками, включая московских. Последнее обстоятельство хорошо согласуется с данными Росстата за 2005 г., согласно которым у строительных организаций Москвы практически удвоилась доля жилья, введенного вне пределов города. Тем не менее, объемы ввода жилья в Московской области в прошедшем году впервые за 5 лет сократились, уменьшившись по сравнению с 2004 г. на 8%. О причинах этого будет сказано ниже.

Вкратце остановимся на структуре вводимого жилья<sup>94</sup> (табл. 12 и 13).

Таблица 12

**Объемы и структура ввода жилья по типам домов  
в Москве в 2002–2005 гг.**

Год	Всего, тыс. кв. м	кирпич		панель		монолит		коттеджи / таун-хаусы	
		тыс. кв. м	%	тыс. кв. м	%	тыс. кв. м	%	тыс. кв. м	%
2002	4469,6	88,6	2,0	2555,8	57,2	1785,0	39,9	40,2	0,9
2003	4474,4	88,7	2,0	2558,5	57,2	1786,9	39,9	40,3	0,9
2004	4597,4	45,6	1,0	2549,4	55,4	1965,6	42,8	36,8	0,8
2005	4700,0	94,0	2,0	1696,7	36,1	2876,4	61,2	32,9	0,7

Источник: Мосгорстат, расчеты авторов.

<sup>93</sup> По данным столичного правительства за 2001–2002 гг. объемы ввода жилья в Москве строительными организациями города превышали совокупный показатель ввода жилья, который приводился в данных Росстата, что можно объяснить только недостатками и погрешностями учета.

<sup>94</sup> Анализ структуры ввода жилья в Москве и Подмоскowie базируется на данных об общих объемах ввода жилья, которые незначительно отличаются от данных, вышеприведенных в табл. 2.

В Москве в 2002–2004 гг. более половины всего вводимого жилья приходилось на панельные дома, около 40% – на монолитные. По предварительным данным в 2005 г. удельный вес последних, начав расти еще в 2004 г. (около 43%), резко увеличился, составив более 61%. Доля же панельных домов сократилась до 36%, две другие категории домов (кирпичные и коттеджи) большой роли в совокупном вводе жилья не играли, занимая 2% и менее 1% построенных объемов. Отметим, что величина ввода монолитного и кирпичного жилья выросла в 2005 г. почти в 1,5 и 2 раза соответственно при сокращении введенных площадей панельных домов и таун-хаусов.

В Московской области в многоквартирных жилых домах в 2004 г. было введено 3,23 млн кв. м общей площади, а в индивидуальных – 2,44 млн кв. м. В 2005 г. эти объемы снизились и составили 2,78 млн и 2,27 млн кв. м соответственно. Таким образом, глубина падения объемов ввода в многоэтажном строительстве (почти 14%) вдвое превосходила падение объемов индивидуального строительства (около 7%).

Таблица 13

**Объемы и структура ввода жилья по типам домов  
в Московской области в 2002–2005 гг.**

Год	Всего, тыс. кв. м	Многоэтажное строитель- ство		Индивидуальное строитель- ство	
		тыс. кв. м	%	тыс. кв. м	%
2002	3414	1783	52,2	1631	47,8
2003	4136	2022	48,9	2114	51,1
2004	5671	3231	57,0	2440	43,0
2005	5048	2776	55,0	2272	45,0

Источник: Мособлстат, расчеты авторов.

Как следует из табл. 13, структура ввода жилья в Подмоскovie в 2002–2005 гг. была относительно стабильной: более половины ввода приходится на площади в многоэтажных домах, остальное – на индивидуальное строительство. Единственным исключением был 2003 г., когда доля последнего составила 51%.

По объявленным предварительным планам в 2006 г. объем жилищного строительства в Москве будет на уровне предыдущего года и составит 4,7 млн кв. м, а в Московской области – несколько выше, достигнув 5,2 млн кв. м. Однако вероятность этого мала, о чем свидетельствуют некоторые заявления представителей городской и областной власти.

Причины сокращения объемов нового строительства лежат в первую очередь в последствиях кризиса 2004 г. на рынке новостроек, вызванного оттоком покупателей, сокращением объема средств у застройщиков и их возможностей продолжать строительство и необходимостью возврата кредитов, и одновременно – снижением ликвидности у банков в первой половине 2004 г., сокращением объема кредитования застройщиков. Замораживание строек, разорение застройщиков носит выборочный характер, тем не менее, это отразилось на объемах строительства и ввода жилья.



Ситуацию усугубили нормы нового Градостроительного кодекса и вступление в силу с 1 апреля 2005 г. Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (№ 214-ФЗ от 30 декабря 2004 г.). Направленные на упорядочение и развитие рыночных отношений в отрасли, на защиту прав застройщиков и населения эти законодательные акты в долгосрочной перспективе нацелены на значительное увеличение темпов роста жилищного строительства и объемов предложения на рынке, что должно оказать сдерживающее влияние на динамику цен на жилье. Однако в краткосрочной перспективе произошло торможение строительного процесса, дезорганизация деятельности девелоперов.

В законе допущен явный крен в сторону защиты интересов участника долевого строительства. Штрафные санкции очень завышены. Расторгнув договор в одностороннем порядке, частный инвестор, кроме внесенной за квартиру суммы, получит еще такие проценты и пени, что это даст ему до 30–40 процентов прибыли. Одностороннее расторжение договоров под надуманными предлогами в целях извлечения прибыли может стать настоящим бизнесом. При этом застройщик может расторгнуть договор с участником, не исполняющим, либо ненадлежащим образом исполняющим свои обязательства по договору, только через суд.

Участники долевого строительства являются залогодержателями части заложенного имущества. Банки не могут обладать всей залоговой массой при кредитовании долевого строительства. Если застройщик не выплачивает кредит, то банк не может удовлетворить свои требования за счет недвижимости. Это одна из причин того, что банки перестают кредитовать застройщиков. Вторая причина – это солидарная ответственность застройщика и организации-кредитора перед дольщиками.

Застройщики смогут привлекать кредиты и займы только под залог своих основных средств или иных ликвидных активов. Это могут себе позволить только достаточно крупные застройщики. Они имеют кредитную историю, могут предоставить для банковского залога иное имущество компании. Крупные строительные компании могут полностью или в большей части финансировать строительные проекты без привлечения дольщиков. Мелкие и средние компании вынуждены отказываться от дольщиков-инвесторов и брать кредиты в банках под достаточно высокие проценты (до 25% годовых). Все это ведет к невозможности им осуществлять прибыльную строительную деятельность и последующему банкротству.

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, в настоящее время застройщики не заключают договоры на долевое участие в строительстве новых объектов, а реализуют объекты, разрешение на строительство которых было получено до 1 апреля. Таким образом, с одной стороны, объемы продаж

квартир в «старых» новостройках возросли. С другой стороны, квартиры в «новых» объектах пока не продаются, начало строительства некоторых объектов отложено из-за отсутствия разрешения на строительство.

Компании, которые в силу различных причин не могут финансировать строительную деятельность, обходят Закон путем альтернативных схем привлечения инвестиций. Наиболее распространенными являются: 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 в котором 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, то есть прикрывающей договор долевого 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.

Следует заметить, что банки никогда не будут поддерживать альтернативные схемы привлечения инвесторов, если возникнут риски, что схема может быть подведена в результате судебного разбирательства под закон о долевом строительстве, либо если будут негативные правовые риски. Эти схемы ударят в конечном итоге по самим застройщикам и инвесторам. Вполне возможно, что увеличится доля застройщиков, которые не будут привлекать средства дольщиков на стадии строительства, а будут продавать объекты недвижимости после завершения их строительства.

Готовящиеся поправки к указанному закону (Замена пункта о банковской солидарной ответственности введением страхования условий договора, Введение обязанности для застройщика предоставлять дольщику не являющуюся коммерческой тайной документацию по дому, в строительство которого он вкладывает деньги, Предоставление застройщику права расторгнуть договор с дольщиком, если тот нарушает сроки выплат)<sup>95</sup>, предположительно облегчающие бремя девелоперов, а также и банков, к сожалению, расплывлены по нестыкующимся пакетам предложений, еще не прошли необходимые процедуры обсуждения, и даже если они будут приняты, однако сложившаяся ситуация сохранится, по крайней мере, на полгода-год. При этом сохраняются законодательно установленные для застройщика требования наличия хорошей кредитной истории и отсутствия долгов.

Данная ситуация усугубляется развитием скандалов с застройщиками. В Москве и ряде городов Подмосковья прошли акции протеста горожан, пострадавших от деятельности недобросовестных строительных компаний. Лю-

---

<sup>95</sup> Теперь прижмут гражданина? // Квартирный ряд, 26 января – 1 февраля 2006 г., N 3 (574), с. 8. 536

ди, доверившие свои деньги строительным компаниям, требовали не только компенсировать понесенный ущерб. Они добивались вмешательства властей в ситуацию на строительном рынке, предупреждая об угрозе появления в обществе нового социально ожесточенного слоя граждан – обманутых дольщиков, которые станут преемниками обманутых вкладчиков финансовых пирамид середины 1990-х годов. Всего в Москве и Подмосковье заморожено строительство около двухсот жилых домов. По данным вице-губернатора Московской области А. Пантелеева сумма контрактов обманутых соинвесторов в Подмосковье составляет около 240 млн долл.<sup>96</sup>

Прокуратура Москвы возбудила ряд уголовных дел в отношении руководителей строительных организаций ФК «Социальная инициатива», ООО «Инвестпроект», ЗАО «Центр развития города «Град», ЗАО «Стройметресурс», ООО «Пластбау – М», ООО «Уют-Компания», ООО «МИТА-2000», ООО «Принт Капитал» и др., не выполняющих свои обязательства перед инвесторами. По данным прокуратуры Московской области, возбуждены уголовные дела в отношении руководителей 23 строительных организаций и должностных лиц администраций Мытищинского, Щелковского и Раменского районов, которые во многих случаях подписывали двухсторонние контракты с юридическими лицами, инвесторами, покрывая недобросовестных застройщиков.

Власти обоих субъектов РФ пытаются найти выход, передавая права на строительство благонадежным застройщикам, которые доведут работы до конца за свой счет. За это их ждут различного рода льготы. В Москве городским руководством создана Комиссия по проверке реализации инвестиционных проектов по строительству жилых домов, которая взяла под контроль ситуацию на рынке новостроек. Даны публичные обещания организовать завершение замороженных строек, начата работа по расторжению контрактов с прежними инвесторами и привлечению новых, в отдельных случаях здания достроят с привлечением бюджетных средств. Менее определенной выглядит перспектива разрешения данной ситуации в Подмосковье.

Подобное развитие ситуации привело к оттоку покупателей с рынка новостроек – частично на вторичный рынок, частично к объектам, застройщики и продавцы которых не запятнали себя (хотя бы и непреднамеренно) участием в подобных историях. Следствием всех указанных причин стало то, что, начиная со II квартала 2005 г. стало сокращаться количество объектов (домов-новостроек), выставленных на продажу. Объем предложения на рынке новостроек Москвы в IV квартале 2005 г. составил соответственно 74% от уровня предложения в IV квартале 2004 г.

В свою очередь, 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. Этому способ-

<sup>96</sup> Без квартир не останутся, уверяет подмосковное начальство // Квартирный ряд, 26 января – 1 февраля 2006 г., N 3 (574), с. 3.

ствовала и скупка риэлторами квартир с целью образования собственного товарного запаса, и начавшиеся с начала осени 2005 г. скандалы, причиной которых стали действия недобросовестных застройщиков. В результате в IV квартале 2005 г. падение предложения на вторичном рынке относительно IV квартала 2004 г. было большим (почти 40%), нежели на первичном (только 26%)<sup>97</sup>.

На рынке новостроек Московской области объем предложения начал снижаться также со II квартала 2005 г., хотя в IV квартале 2005 г. он все еще превышал величину IV квартала 2004 г. (в условиях недостатка средств застройщики выставляют на продажу все резервы). Однако уже в августе-сентябре 2005 г. в Подмосковье стало наблюдаться явление скупки квартир московскими риэлторскими компаниями. При этом в IV квартале 2005 г. по сравнению с IV кварталом 2004 г. произошло сокращение объема предложения на вторичном рынке Подмосковья, хотя и в меньшей степени, чем в Москве (на 13%).

Таким образом, можно констатировать, что объем предложения квартир на первичном рынке Москвы и Московской области снижается три квартала подряд. При этом регистрируется высокий спрос, и сегодня существует большой разрыв между спросом и предложением.

По предварительным оценкам за 2005 г. в целом оборот рынка новостроек, измеренный в тыс. кв. м, в Москве превысил показатель 2004 г. на 2,3%, тогда как в Подмосковье уменьшился на 5,4%. Следует подчеркнуть, что указанные обороты первичного рынка были рассчитаны исходя из вышеприведенных данных об объемах многоквартирного жилищного строительства в Москве и Московской области за вычетом доли городских и местных властей, которые используют полученные площади для удовлетворения потребностей очередников, переселенцев из ветхого жилья, молодых семей и бюджетников в рамках реализации принятых социальных программ. В Москве из ежегодно возводимого жилья лишь чуть более половины доходит до рынка. Поэтому при расчетах для определения оборотов первичного рынка исключалась следующая доля: Москва – 45%, Московская область – 12% (средняя для городов области).

Что касается цен на первичном рынке, то в IV квартале 2005 г. средняя удельная цена предложения в домах-новостройках Москвы составила 2330 долл./кв. м, увеличившись на 3,5% по сравнению с III кварталом и на 14,8% по сравнению с IV кварталом 2004 г. В Московской области средняя удельная цена предложения в домах-новостройках в IV квартале 2005 г. составила 895 долл./кв. м. При этом показатель роста цены заметно превышал аналогичный показатель по Москве, составив 10,4% относительно III квартала 2005 г. и 19,2% относительно IV квартала 2004 г.

---

<sup>97</sup> При этом необходимо указать на известную условность прямого сопоставления предложения домов-новостроек и квартир.

Таким образом, на рынке новостроек Москвы и Московской области в 2004–2005 гг. вследствие прошлогоднего кризиса на рынке недвижимости в сочетании с банковским микрокризисом произошло некоторое снижение объемов строительства и ввода жилья. Этот процесс усиливается под воздействием краткосрочных последствий вышеупомянутого закона об участии в долевом строительстве. Кроме того, многочисленные скандалы между застройщиками, местными администрациями и частными инвесторами привели к оттоку покупателей с проблемныхстроек на успешные и частично – на вторичный рынок.

Обобщая приведенные данные, можно констатировать, что основной тенденцией на **рынке недвижимости в целом** во втором полугодии 2005 г. было повышение цен и снижение объемов предложения на фоне высокой активности рынка. Покупатель понял, что цены на недвижимость не только не рухнут, но уже не снизятся, государство не намерено искусственно их регулировать. Период «ожидания», длившийся год, завершился. Повышение активности населения, начавшееся в мае-июне, сопровождалось увеличением оборотов на рынке жилья. Это привело к вымыванию объектов с рынка, образованию товарного дефицита и дальнейшему повышению темпов роста цен.

На первичном рынке эти процессы усиливались уменьшением объемов строительства и ввода жилья. Начиная с сентября 2005 г., осторожный подъем активности и цен охватил и рынок загородных домовладений. В отличие от него рынок аренды офисных помещений по-прежнему находится в стадии колебательной стабильности с тенденцией к незначительному повышению уровня арендных ставок.

#### 4.9.3. Жилье в ряду приоритетных национальных программ

Важнейшим событием 2005 г. для всей жилищной сферы страны стало отнесение на уровне высшего руководства страны обеспечения жильем к числу перспективных национальных проектов.

За последние 5 лет, несмотря на недостаточное финансирование, жилищное строительство сделало большой шаг вперед (*табл. 14*).

Как показывают данные *табл. 14*, ввод жилья в стране, достигнув в 2000 г. исторического минимума (30,3 млн кв. м) в современной российской истории, в последующие годы стал расти. В результате в 2005 г. он составил 43,6 млн кв. м, что на 44% больше, чем в 2000 г.

Тем не менее, достигнутые результаты не стоит переоценивать. 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. Только для воспроизводства жилого фонда РФ необходимо ежегодно вводить не менее 90 млн кв. м, а чтобы выйти на европейские стандарты обеспеченности жильем надо строить около 200 млн кв. м в год. Реальная же динамика ввода жилых домов не обеспечивает даже половины необходимых объемов, составив в 2005 г. примерно 71% объемов жилищного строитель-

ва перед началом рыночных реформ (в 1990 г. – 61,7 млн кв. м), уступая также 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%).

Таблица 14

**Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2005 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

Источник: Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб./ Росстат, М., 2004, с. 463; Инвестиции в России. 2005: Стат. сб. / Росстат, М., 2005, с. 256; Социально-экономическое положение России, 2005 год, М., Росстат, с. 365, расчеты авторов.

Одним из проявлений неравномерности экономического развития страны в территориальном разрезе стало значительное увеличение степени концентрации жилищного строительства в столичном регионе (табл. 15).

Таблица 15

**Объемы ввода жилья в России, Москве и Московской области в 1999–2005 гг.**

Год	По России в целом (по данным Росстата)	По г. Москве (по данным Росстата)		По Московской области (по данным Росстата)		Всего по Москве и Московской области	
	тыс. кв. м	тыс. кв. м	% от ввода по России в целом	тыс. кв. м	% от ввода по России в целом	тыс. кв. м	% от ввода по России в целом
1999	32017	3052,5	9,55	2728,6	8,5	5781,1	18,05
2000	30296	3342,3	11,0	2610,9	8,6	5953,2	19,6
2001	31703	3690,6	11,65	2827,8	8,9	6518,4	20,55
2002	33832	4274,1	12,6	3414,8	10,1	7688,9	22,7
2003	36449	4443,0	12,2	4136,4	11,3	8579,4	23,5
2004	41040	4578,6	11,15	5738,2	14,0	10316,8	25,15
2005	43609	4644,3	10,6	5271,4	12,1	9915,7	22,7

Источник: Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб./ Росстат, М., 2004, с. 463; Инвестиции в России. 2005: Стат. сб. / Росстат, М., 2005, с. 256, 258; Социально-экономическое положение России, 2005 год, М., Росстат, с. 365–366, расчеты авторов.

Удельный вес жилья, построенного в Москве, после 1999 г. не опускался ниже 10% от ввода по стране в целом, достигнув максимума в 2002 г. (12,6%). В 2003–2005 гг. величина этого показателя стала уменьшаться. Однако при этом продолжал постоянно расти удельный вес жилья, построенного в Московской области, который, превысив 10% в 2002 г., достиг пика (14%) в

2004 г.<sup>98</sup>. Только в прошедшем году доля жилья, введенного в Московской области, уменьшилась до 12%. В итоге совокупный удельный вес жилья, построенного в Москве и Московской области в совокупности, до 2004 г. включительно возрастал. Если в 1999 г. на долю столичного региона пришлось 18% всего введенного по стране жилья, то в 2001 г. – 20,6%, а в 2004 г. – более четверти. В 2005 г. величина этого показателя несколько уменьшилась до 22,7%. Для сравнения можно указать на то, что в 1980 г. на долю Москвы и Московской области приходилось менее 11% построенного в стране жилья, в 1990 г. – всего 7,5%, в 1995 г. – менее 12%.

Для решения накопившихся в жилищной сфере проблем правительством предложена программа «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», которая в сентябре 2005 г. была включена Президентом РФ в число приоритетных национальных проектов.

Его главным организационно-финансовым механизмом станет утвержденная в новой редакции Федеральная целевая программа «Жилище» (общий объем финансирования в 2006–2010 гг. – около 640 млрд руб.), предусматривающая развитие жилищного строительства, инженерной и коммунальной инфраструктуры, предоставление социального жилья и исполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, а также стимулирование рынка жилья и ипотечного жилищного кредитования населения. Ее новая редакция предусматривает удвоение объемов ввода жилья к 2010 г. (80 млн кв. м).

Всего на реализацию проекта в 2006–2007 гг. предусмотрено 213 млрд руб., в том числе 146,1 млрд поступит из федерального бюджета, а 66,8 млрд – из региональных и местных бюджетов. При всей внушительности данных сумм 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 (в 2006 г. из федеральной казны на эти цели уже выделяется 13 млрд руб.), 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.

Поскольку при высокой потребности в жилье платежеспособный спрос основной массы населения достаточно низок, правительством разработан ряд мер по его увеличению через:

---

<sup>98</sup> Необходимо напомнить, что с 2004 г. резкое увеличение ежегодных объемов жилищного строительства по Московской области отчасти объясняется переходом от учета объемов строительства предприятиями строительного комплекса области к учету объемов ввода на территории региона всеми застройщиками.

- повышение доступности жилья посредством альтернативной программы приобретения жилья с помощью собственных сбережений, жилищных кредитов, накопительных систем, бюджетных субсидий;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования. Уже в 2006 г. ассигнования на ипотечное кредитование возрастут до 20 млрд руб., а в 2010 г. – до 415 млрд руб., что примерно будет соответствовать 1 млн кредитов;
- реализацию программы «Молодая семья», которая предусматривает возможность субсидирования первоначального взноса. В 2006–2007 гг. от 6–7% до 15% молодых семей смогут получить ипотечные кредиты на жилье. За два года более 110 тыс. молодых семей должны получить возможность улучшить свои жилищные условия (в 2005 г. – только 2 тыс.). Если в бюджете 2005 г. на поддержку молодых семей было выделено 550 млн руб., то бюджетом 2006 г. на эти цели предусмотрено ассигновать уже 2,1 млрд руб., в бюджете 2007 г. – 5,3 млрд руб. (в т. ч. 4,3 млрд руб. – на субсидии молодым семьям и 1 млрд руб. – на страхование ипотечных кредитов для молодых семей). В Москве в рамках городской программы «Молодой семье – доступное жилье» планируется увеличение объема строительства с 200 тыс. кв. м в 2005 г. до 270 тыс. кв. м в 2006 г. В последующие два года он будет возрастать на 100 тыс. кв. м ежегодно;
- выполнение государственных обязательств перед отдельными категориями граждан. Федеральная целевая программа «Государственные жилищные сертификаты» (ГЖС) действует еще с 1998 г. и предусматривает выделение из бюджета безвозмездных субсидий на приобретение жилья военнослужащими и др. льготными категориями. Однако недостаточная эффективность программы (связанная с низкой заложенной ценой кв. м)<sup>99</sup> привела к тому, что на сегодняшний день по данным Минобороны РФ, жилищные проблемы испытывают 160 тыс. семей офицеров. Поэтому при разработке действия программы ГЖС особое внимание уделялось тому, чтобы наполнить реальными деньгами жилищные сертификаты. Бюджетом в данный проект уже заложены значительные средства (10 млрд руб.).

Несмотря на то, что начало работы программы намечено на январь 2006 г., положительные результаты от ее выполнения в части роста объемов жилищного строительства будут заметны лишь через несколько лет. А в ближайшей перспективе может произойти даже обратный эффект. Повышение платежеспособного спроса произойдет, несомненно, быстрее, чем увеличение объемов предложения, что приведет к росту дефицита предложения жилья, и как следствие – к росту цен. А стабилизация может затянуться на несколько лет, ведь даже при прогрессирующих объемах строительства насыщение рынка жильем произойдет еще очень не скоро. В большой степени реализация имеющихся планов будет зависеть от темпов роста реальных доходов населения и возможностей региональных и местных бюджетов, на

<sup>99</sup> Финансирование программы ГЖС рассчитывалось исходя из цены 11 тыс. руб. за кв. м при средней цене жилья в 29 тыс. руб. за кв. м.



что, в свою очередь, помимо прочих факторов серьезное влияние окажет ход жилищно-коммунальной реформы и практическое внедрение норм нового Жилищного кодекса (прежде всего, в части перевода ЖКХ на бездотационное финансирование и перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг).

#### 4.9.4. Развитие ипотеки

Как было показано выше, ипотечному жилищному кредитованию (ИЖК) отводится весьма заметная роль в ходе реализации национального проекта по улучшению жилищных условий населения. Несомненно, что увеличение объемов выдачи ипотечных кредитов окажется важным фактором роста спроса на жилье и цен на него.

В последнее время объем ипотечного кредитования стабильно увеличивался в стране в целом и в Москве в частности. Так, по данным Ассоциации российских банков, по России в целом сумма выданных ипотечных кредитов составила в 2001 г. 56 млн долл., в 2002 г. – 260 млн долл., в 2003 г. – около 500 млн долл., в 2004 г. – 1 млрд долл. По оценкам экспертов, в 2005 г. эта цифра превысит 1 млрд долл., а в 2006 г. может приблизиться к 2 млрд долл.

В Москве по данным отчета Международной академии ипотеки и недвижимости «Анализ конкурентных преимуществ банковских ипотечных продуктов», за период с 2000 г. по июнь 2005 г. объем ипотечных кредитов (объем зарегистрированных договоров залога) рос в среднем на 46% в год. По данным Росрегистрации, количество ипотечных жилищных кредитов, выданных в Москве с 2000 г., росло несколько медленней (табл. 16).

Таблица 16

#### Количество ипотечных жилищных кредитов, выданных в Москве в 2000–2005 гг.

Год	Количество, штук	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
2000	1364	...	...
2001	1970	144,4	144,4
2002	2753	139,7	201,8
2003	3075	111,7	225,4
2004	4358	141,7	319,5
2005	4600	105,5	337,2

Источник: Программа развития ипотечного жилищного кредитования в городе Москве на 2006–2008 годы.

Как следует из табл. 16, годовые темпы прироста выдачи ипотечных кредитов превышали 40% только в 2001 г. и 2004 г. Тем не менее, в целом за 5 лет их количество выросло почти в 3,4 раза.

В Компании «МИЭЛЬ-Недвижимость» число ипотечных операций стало стремительно расти, начиная с I квартала 2004 г. Индекс относительно базового периода – I квартала 2003 г. в этом квартале составил 2,0, и к III кварталу 2005 г. вырос до 10,2, а в IV квартале сократился до 9,1.

Доля ипотечных операций в общем количестве операций Компании в Москве также стремительно увеличивалась на протяжении 2004 г. и стабилизировалась в 2005 г. (рис. 17).

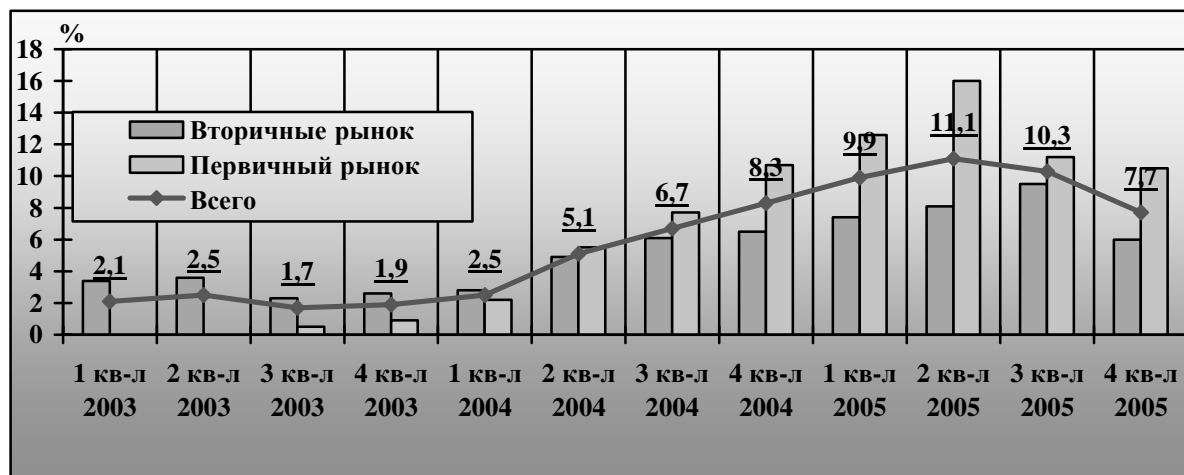


Рис. 17. Поквартальная динамика доли ипотечных операций Компании «Миэль-Недвижимость» в Москве в 2003–2005 гг.

В I квартале 2004 г. она составила 2,5%, во II квартале – 5,1%, в III квартале – 6,7%, достигнув в IV квартале 2004 г. 8,3%. На протяжении первых трех кварталов 2005 г. этот показатель колебался на уровне 10–11% общего количества сделок Компании, снизившись в IV квартале до 7,7%. Отметим, что, несмотря на снижение доли ипотечных операций в целом, величина данного показателя на первичном рынке по-прежнему опережает показатель по вторичному рынку, что имеет место, начиная со II квартала 2004 г. В Московской области величина данного показателя составила 6–8%.

В целом 2005 г. характеризовался увеличением абсолютного числа ипотечных операций при сокращении годовых индексов роста ипотечных операций, как в Москве, так и в Московской области по сравнению с 2004 г. Продажи по ипотеке на первичном рынке осложняются сокращением количества собственных объектов «МИЭЛЬ», за счет продажи которых и обеспечивается основной объем ипотечных операций с новостройками. Ипотечные операции на первичном рынке с «привлеченными» (не являющимися собственностью Компании) объектами осложняются несоответствием предоставляемой продавцами документации на данные объекты требованиям банков к закладываемому имуществу.

В целом же, несмотря на бурный рост последних двух лет, масштаб ипотеки в России пока остается незначительным в общем объеме продаж на рынке жилья, оцениваясь в 1% ВВП, в то время как в Великобритании величина этого показателя составляла 62%, в США – 53%, в Германии – около 50%.

Напомним, что еще в 2004 г. развитие ипотечного кредитования было признано приоритетной задачей правительства при формировании рынка доступного жилья, что потребовало серьезного обновления имевшейся нормативно-правовой базы.

В I полугодии 2005 г. вступили в силу законодательные акты, принятые в конце 2004 г., вносящие изменения в существующее законодательство, а также ряд новых законов, касающихся ипотеки.

В числе важнейших стоит отметить:

- Изменения в Гражданском кодексе (ГК) РФ от 30 декабря 2004 г. (№ 213-ФЗ), касающиеся отмены обязательного нотариального удостоверения договоров ипотеки и распространения залога на здания, находящиеся или возводимые на участке залогодателя.
- Изменения в Федеральном законе «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 30 декабря 2004 г. (№ 216-ФЗ):
  - позволяющие изменять сроки и процентные ставки по ипотечным кредитам, удостоверенным закладной;
  - способствующие распространению ипотеки на земельный участок, приобретенный с использованием кредитных средств, и на земельный участок (право аренды на него), на котором производится строительство или приобретается жилой дом на кредитные средства;
  - устанавливающие возможность обращения взыскания на жилое помещение и прекращения права пользования прежним собственником и членами его семьи жилым помещением, находящимся в ипотеке в обеспечение кредита на улучшение жилищных условий, включая не только жилое помещение, приобретаемое за счет кредитных средств, но и любое другое жилое помещение;
  - ограничивающие возможность необоснованного вмешательства органов опеки и попечительства в процесс ипотечного кредитования;
  - обеспечивающие правовую базу системы страхования кредитных рисков в ипотечном жилищном кредитовании.
- Изменения в Федеральном законе «О кредитных историях» от 30 декабря 2004 г. (№ 218-ФЗ), имеющие целью создание системы раскрытия информации о добросовестности исполнения заемщиками обязательств перед кредиторами (коммерческими банками) через регулирование деятельности бюро кредитных историй.

В связи с принятием данного закона внесены изменения в ГК РФ (внесено уточнение понятия банковской тайны), в Кодекс РФ об административных правонарушениях (предусматривает санкции за нарушение порядка ведения и хранения кредитных историй, порядка распространения информации), Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (установлена обязанность кредитных организаций предоставлять информацию хотя бы одному бюро кредитных историй).

- Поправки в Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» от 29 декабря 2004 г. (№ 193-ФЗ), которыми:
  - установлена процедура реализации ипотечного покрытия в случае несостоятельности (банкротства) эмитента облигаций с ипотечным покрытием;
  - установлены требования о том, что размер ипотечного покрытия облигаций с ипотечным покрытием, выпущенных кредитной организацией, может превосходить размер обязательств по этим облигациям не более чем на 20%;
  - введены жилищные ипотечные облигации;
  - кредитным организациям предоставлено право выдачи ипотечных сертификатов участия;
  - обеспечена возможность выпуска ипотечных облигаций с переменными процентными ставками.

В связи с принятием данного закона об ипотечных ценных бумагах были внесены изменения в ГК РФ в части установления величины ипотечного покрытия в качестве верхнего ограничения на объем выпуска облигаций с ипотечным покрытием акционерными обществами, а также в Федеральные законы «О несостоятельности (банкротстве)» и «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в части установления требования об исключении из конкурсной массы при банкротстве эмитента облигаций с ипотечным покрытием имущества, входящего в состав ипотечного покрытия.

- Изменения в Законе РФ «О государственной пошлине» в части отмены государственной пошлины за государственную регистрацию договора ипотеки, выдачи документа о данной регистрации и предоставления выписки из реестра о государственной регистрации договора ипотеки, которая дублирует плату за регистрацию.

Однако, несмотря на пристальное внимание и поддержку формирования рынка доступного жилья со стороны государства, существует ряд проблем, обусловленных ситуацией на рынке недвижимости, выступающих в роли негативного фактора для развития ипотечного кредитования.

В целом можно отметить, что в настоящее время рынок ипотечного кредитования переживает замедление темпов роста и сокращение объемов относительно общего рынка купли-продажи жилья в Московском регионе. Реализация новостроек с помощью ипотеки ограничена только объектами, разрешение на строительство которых было получено до 1 апреля 2005 г. Другие строящиеся объекты – не соответствуют требованиям банков (не имеют необходимой или правильно оформленной документации и не могут быть проданы по ипотеке). Это может способствовать перемещению спроса потенциальных ипотечных покупателей с первичного на вторичный рынок жилья, еще более повышая спрос на нем, что, в свою очередь, не способствует увеличению числа ипотечных сделок на рынке. В условиях ограниченного предложения и растущего спроса продавцы жилья на вторичном рынке отда-

ют предпочтение покупателям, уже имеющим необходимую сумму наличных денежных средств.

В этой ситуации предложение квартир, которые могут быть проданы по ипотеке в крупных риэлторских компаниях на рынке новостроек, ограничено лишь объектами, согласованными с банками и собственными объектами-новостройками. Так, к концу 2005 г. на рынке жилья Москвы и Московской области можно было наблюдать ситуацию, когда число одобренных банками заемщиков неуклонно росло, а число квартир, купленных по ипотеке, сокращалось. По данным Компании «МИЭЛЬ-Недвижимость», поквартальные индексы объемов ипотечных операций, рассчитанные относительно объемов аналогичных периодов прошлых лет, начиная с III квартала 2004 г., имеют тенденцию к сокращению.

Развитие ипотечного кредитования сдерживается и отсутствием действующего механизма секьюритизации кредитов, который является наиболее оптимальным способом привлечения средств для банков. Секьюритизация широко применяется за рубежом, например, в Дании ипотечные ценные бумаги занимают 70% фондового рынка страны, в Германии – 36%, в Швеции – 45%. В России соответствующий закон «Об ипотечных ценных бумагах» был принят еще в ноябре 2003 г., однако не работал, поскольку требовал принятия 15 подзаконных актов, включая внесение следующих изменений:

- поправок, регулирующих страхование ипотечных кредитов. Сейчас согласно законодательству ипотечный кредит, который попадает в ипотечное покрытие, при выпуске ипотечных облигаций должен быть застрахован в пользу заемщика. Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР) считает это требование излишним, так как ипотечные бумаги и так достаточно надежны;
- поправок, предусматривающих возможность направления денежных средств, полученных в качестве платежа за кредит от заемщика на выплаты процентов по ипотечным облигациям. На сегодняшний день такой возможности не предусмотрено;
- поправок, предусматривающих возможность «транширования выпусков ипотечных ценных бумаг». На сегодня не прописан механизм действия и не указан размер возможных траншей.

Первый транш ипотечных облигаций на сумму 1,5 млрд руб. планирует разместить в первом квартале 2006 г. Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК). По прогнозам экспертов к 2008 г. российские банки ежегодно смогут выпускать ипотечные бумаги на 60 млрд руб., а к 2010 г. – более чем на 200 млрд руб. Появление такого инструмента, как секьюритизация, может привести к существенному снижению ставок по кредитам.

В будущем развитию ипотеки во многом должно способствовать реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Следствием значительного увеличения объема выдаваемых ипотечных кредитов к 2010 г. должно стать снижение ставок по ним с нынешних 14–

15% годовых до не более чем 8% в рублях. Отражением указанного национального проекта на уровне столицы можно считать утвержденную трехлетнюю программу развития ипотечного жилищного кредитования в Москве, рассчитанную на 2006–2008 гг. На ее реализацию в ближайшие три года планируется потратить 72,4 млрд руб., в том числе 51,1 млрд руб. – из бюджета города.

В связи с тем, что в 2006 г. на рынке Москвы ожидается двукратный рост объемов ипотечного кредитования (в том числе субсидированной ипотеки в соответствии с приоритетной национальной программой доступного жилья), можно прогнозировать значительный прирост ипотечных операций на рынке.

#### *4.9.5. Перспективы развития рынка недвижимости*

Макроэкономическую ситуацию в РФ в 2005 г. и ее влияние на рынок недвижимости в целом можно оценить положительно. Состояние и развитие экономики поддерживает платежеспособный спрос и обеспечивает нормальные условия ведения бизнеса профессиональными участниками рынка. Активную поддержку спроса может оказать государство в рамках реализации национального проекта в сфере жилья, что будет способствовать росту цен недвижимости.

Вместе с тем, угрозы и риски рынку недвижимости со стороны макроэкономических тенденций существуют. Ближайший из них может быть вызван ростом социального напряжения. Инфляция и рост тарифов на услуги ЖКХ ухудшат положение бюджетополучателей, что обусловит снижение поддержки ими действующей власти. В то же время открытие рынков для иностранного капитала после возможного вступления России в ВТО и рост курса рубля ухудшат конкурентоспособность среднего и малого бизнеса. С точки зрения настоящей работы указанные угрозы выходят за рамки горизонта прогнозирования и потому не рассматриваются.

В 2006 г. локомотивом рынка жилья в столичном регионе будет рынок новостроек. Камнем преткновения остается закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (№ 214-ФЗ).

Будут предприняты попытки изменить закон и отложить как минимум на год вступление в силу предлагаемых нормативов по ежеквартальной отчетности застройщиков, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 645 от 27 октября 2005 г. «О ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства». Уже сейчас обозначилось противостояние между застройщиками, банками и стремлением ряда бизнес-групп изменить с помощью вмешательства органов власти соотношение сил на рынке, сложившимся образом нормальные условия ведения бизнеса профессиональными игроками. Правила игры на рынке долевого строительства по этому

закону не устраивают ни застройщиков, ни банки. Застройщикам стало невозможно, не нарушая закона, привлекать дольщиков, банки не могут кредитовать застройщиков и выдавать ипотечные кредиты (причины были описаны выше). В любом случае, следствием воздействия данного фактора на рынок будет сокращение объемов жилищного строительства и объемов предложения на рынке новостроек.

Тем не менее, несмотря на приобретенные широкий общественный резонанс скандалы, активность рынка восстановилась. Неуклонно сокращающееся предложение в домах-новостройках с оформленным до вступления в силу указанного закона разрешением на строительство будет подталкивать цены вверх. Проблемы организации финансирования новых проектов выведут на рынок новых игроков, и 2006 г. пройдет под знаком слияний и поглощений. Увеличение объемов жилищного строительства в таких условиях маловероятно, более того, ранее заявленные планы будут, скорее всего, скорректированы в сторону понижения. В условиях ограниченного объема предложения часть покупателей перетечет на вторичный рынок жилья. Прессинг отложенного спроса, а затем образовавшийся «провал» в объемах строительства и спад объема предложения, а также увеличение числа потребителей, будут стимулировать повышение цен.

Уменьшение объемов предложения на первичном рынке Москвы и Московской области продолжится, вследствие чего при высоком уровне спроса мы ожидаем, что годовой оборот рынка в натуральном выражении вырастет не более чем на 2,5–3%.

На этом фоне активный спрос на вторичное жилье Москвы и Подмосковья, возможно подстегнутый негативной ситуацией на первичном рынке, а также развитием системы ипотечного кредитования, ведущим к росту числа реальных покупателей на вторичном рынке недвижимости (в первую очередь обусловленным тем, что банки охотнее выдают кредиты под готовое жилье), в 2006 г. может привести к росту объемов продаж до уровня 2004 г. либо превысить этот уровень на 3–5%, что составит примерно 84–86 тыс. квартир в Москве и 49–51 тыс. квартир в области.

Высокий спрос и снижение объемов предложения, которое, возможно, по инерции продлится до середины 2006 г., может привести к росту цен на квартиры вторичного рынка Москвы и Московской области до конца года: при высоких темпах уменьшения объема предложения – на 30–35% (экспертный прогноз 1), при возможном восполнении дефицита предложения во второй половине года – на 20–25% (экспертный прогноз 2). Таким образом, прогнозируемая средняя удельная цена до конца 2006 г. может достигнуть уровня в Москве 3100–3500 долл./кв. м, в области 1350–1500 долл./кв. м (рис. 18).

С учетом прогнозируемых показателей объема продаж в натуральном выражении и средней удельной цены предложения, в 2006 г. можно ожидать увеличения денежного объема продаж на вторичном рынке жилья Москвы и

Московской области на 30–45% по сравнению с 2005 г., что составит около 15,0 и 3,3 млрд долл. соответственно.

С учетом прогнозируемых среднегодовых цен (2625 долл./кв. м) и объема коммерческого жилищного строительства в натуральном выражении (2460 тыс. кв. м) в Москве в 2006 г. относительно 2005 г. ожидается увеличение объема продаж в денежном выражении на рынке новостроек на 15–20%, что составит 6,5 млрд долл. Для Подмоскovie аналогичные расчеты дают величину 2,6 млрд долл.

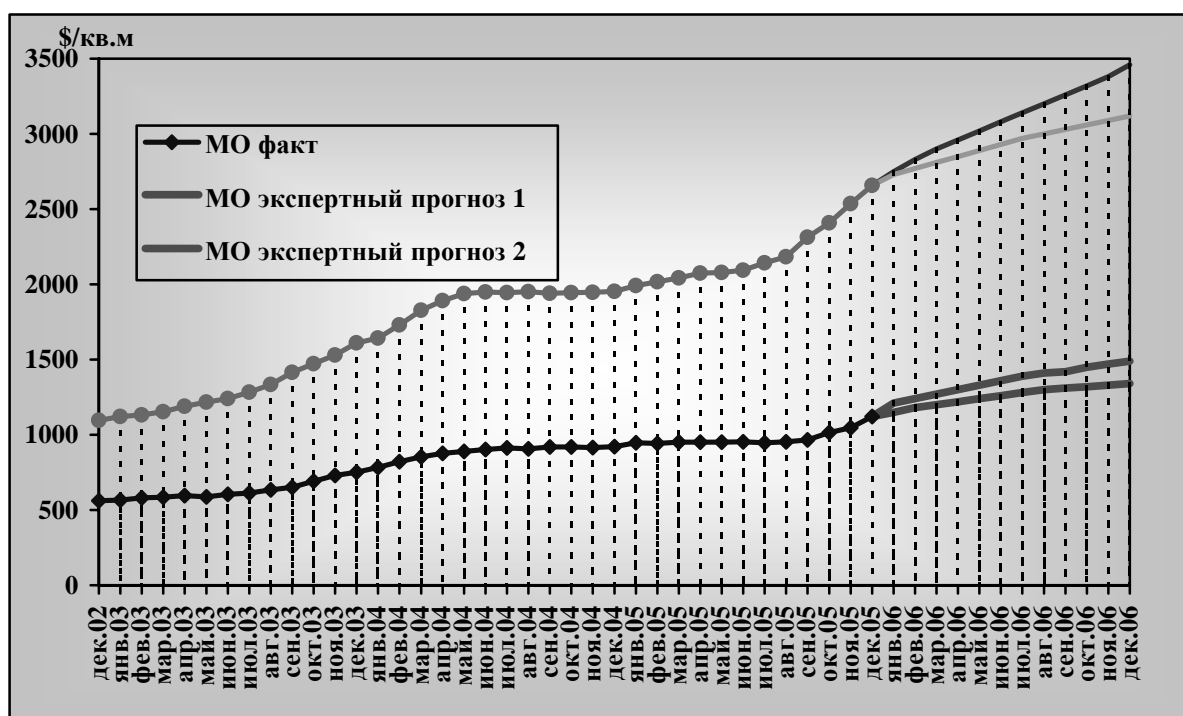


Рис. 18. Динамика и прогноз средней удельной цены предложения на вторичном рынке жилья Москвы и Московской области

Таким образом, на 2006 г. можно прогнозировать:

- уменьшение объемов строительства и ввода жилья;
- уменьшение объемов предложения квартир в новостройках до конца года, а на вторичном рынке – на 3–6 месяцев с последующим увеличением;
- увеличение объема продаж в натуральном выражении на первичном рынке на 2–3% и на вторичном рынке на 3–5%;
- рост цен на первичном и вторичном рынках на 25–30%;
- рост денежного оборота первичного рынка на 15–20% и вторичного на 30–45%;
- продолжение снижения темпов роста ипотечных операций, объем ипотечных операций в столичном регионе, тем не менее, увеличится на 60–80%.



#### 4.10. Эффективность банковских операций в 2005 г.

2005 г. оказался весьма благоприятным для банковской системы России. По итогам первых 3 кварталов показатель отношения прибыли к активам (ROA) в годовом выражении составил 3,6% в среднем по действующим банкам без учета Сбербанка<sup>100</sup>, в то время как за аналогичный период 2004 г. этот показатель составил всего 3,3%, а в целом по итогам 2004 г. – 3%. Еще более значительным был рост показателя прибыли к капиталу (ROE). Если в 2004 г. этот показатель составил 19,6%, то по итогам 3 кварталов 2005 г. – 25,2%.

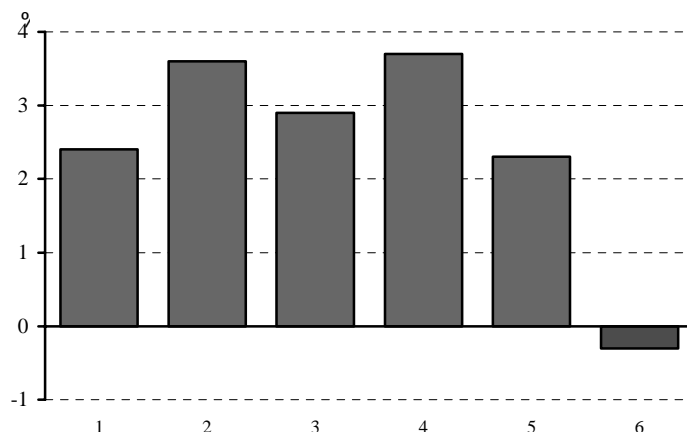
В то же время результаты I квартала 2005 г. были несколько хуже, чем показатели, достигнутые банками в 2004 г. Показатель ROA в годовом выражении составил 2,8% в среднем по действующим банкам без учета Сбербанка. Это несколько ниже, чем в целом по итогам 2004 г., и соответствует уровню 2003 г.

При этом в банковском секторе сохранили действие некоторые тенденции, проявившиеся в 2004 г. Так, весьма низкой остается дифференциация показателя ROA по группам, сформированным в зависимости от величины активов. В 2004 г. кризисные явления оказали характерное влияние на разброс значений показателя ROA. Как и в период более масштабного банковского кризиса 1998 г., рентабельность операций мелких банков повысилась. Как видно на *рис. 1*, по итогам 2003 г. самые мелкие банки были в целом убыточными<sup>101</sup>. Но уже за 1-е полугодие 2004 г. они же (группа 6 на *рис. 20*) вновь вернулись к положительной рентабельности (ROA в годовом выражении составил 2,5%). Положительная рентабельность операций сохранилась в этой группе и по итогам I квартала 2005 г. (показатель ROA составил за этот период 2,6%).

Кроме того, сравнительно высокий показатель ROA – у группы крупнейших банков (группа 1 на *рис. 19–21*). Если по итогам 2003 г. среднее значение по группе составило 2,4%, то за 2 квартала 2004 г. рентабельность операций в среднем даже несколько возросла (до 2,7%). За I квартал 2005 г. этот показатель еще подрос и составил 3,1%, превысив среднее значение, хотя нередко группа самых крупных банков (без учета Сбербанка) показывала одно из самых низких значений ROA (например, по итогам 1998, 1999, 2001 гг.).

<sup>100</sup> Здесь и далее относительные показатели доходности за период приведены к средней величине активов за период. Групповые показатели рассчитаны как средневзвешенные величины.

<sup>101</sup> Банки разделены на группы по величине активов на соответствующую дату. В первой группе – 10 самых крупных (без Сбербанка РФ и Внешэкономбанка), во второй – 40 следующих, в третьей – 50 следующих, в четвертой – 100 следующих, в пятой – 300 следующих и в шестой – остальные (самые мелкие) банки.



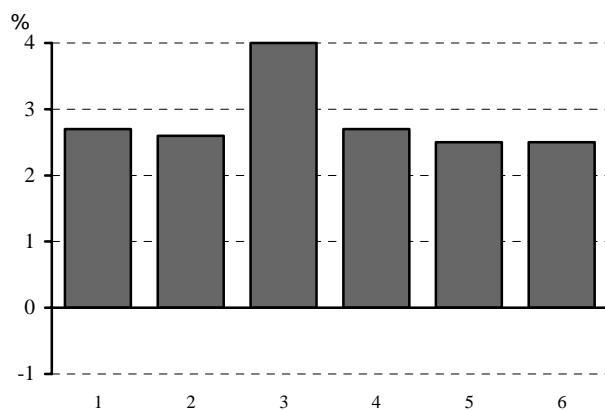
Группы по размеру активов на 01.01.2004 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1326-е.

**Примечание.** Здесь и далее группы строились по размеру активов на конец периода, а для расчета показателей использовалась средняя величина активов.

*Источник.* Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

*Рис. 19.* ROA за 2003 г. по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

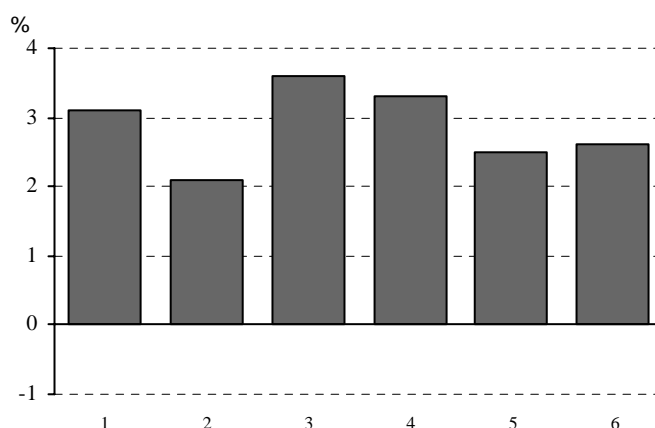


Группы по размеру активов на 01.07.2004 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1321-е.

*Источник.* Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

*Рис. 20.* ROA за 1-е полугодие 2004 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

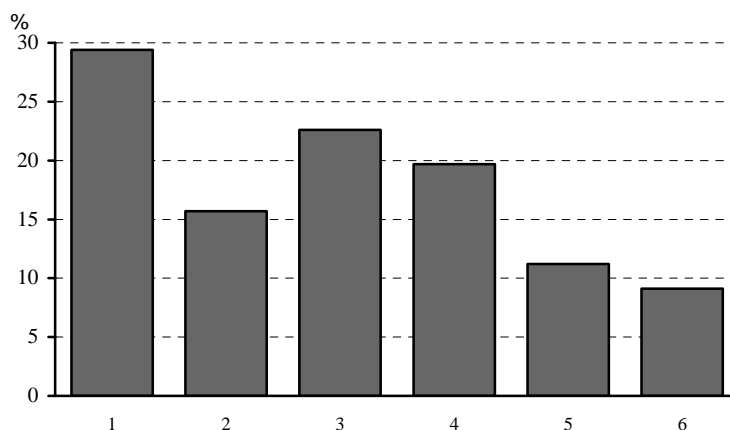


Группы по размеру активов на 01.04.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1284-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

Рис. 21. ROA за I квартал 2005 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)



Группы по размеру активов на 01.04.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1284-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

Рис. 22. ROE по итогам I квартала 2005 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

Существенно сильнее дифференцируются показатели прибыли по отношению к капиталу (показатель ROE). Поскольку отношение собственных средств к активам у средних и мелких банков традиционно выше, чем у крупных, то при близких показателях ROA разброс значений показателя ROE колеблется от 29 до 9% (рис. 22). Хотя, как видно на графике, группа банков, занимающих по размеру активов места с 11-го по 50-е, имея более низкий показатель ROA, отстает от соседних групп и по уровню ROE.

Анализ структуры доходов и расходов банков в I квартале показывает, что группа крупнейших банков имеет самый низкий чистый финансовый результат в процентах к активам: 6,3% против 11,1% в группе самых мелких банков (см. табл. 17). Отчасти это связано с более низким уровнем процентных доходов, другой фактор – заметное отставание группы крупнейших банков по уровню комиссионных доходов (1% против 3% в шестой группе). Однако административные расходы в процентах к активам у крупнейших банков самые низкие (хотя нельзя не отметить, что средний уровень таких расходов остается в России на весьма высоком уровне, снижая конкурентоспособность отечественных банков). Оплата труда персонала, арендная плата и другие административные издержки поглощают у мелких банков величину, превышающую 7% среднего размера активов в этой группе, сводя на нет их более высокие процентные и непроцентные доходы.

Анализ структуры доходов и расходов банков по итогам 3 кварталов 2005 г. показывает, что эффективность банковских операций в последнее время относительно мало зависит от кредитных и депозитных операций, хотя чистые процентные доходы и составляют более половины чистого финансового дохода.

В течение 2005 г. ставки по кредитам для предприятий снизились, по данным Банка России<sup>102</sup>, с 10,5–12,9 до 10,1–10,7%. Ставки по депозитам физических лиц в рублях изменились еще менее значительно: ставки по вкладам без учета депозитов «до востребования» в 2004 г. колебались в диапазоне между 11,4% в январе и 9,7% в июне, в 2005 г. – между 10,2% в январе и 8,7% (за апрель, август, октябрь).

Существенного изменения доли кредитов и депозитов в активах и обязательствах банков в 2005 г. не произошло. Доля ссуд небанковскому сектору в активах банков на 01.01.2005 г. составляла 54,9%, на 01.10.2005 г. – 54,8%, доля депозитов физических лиц после роста в период между 2002 г. и I кварталом 2005 г. к концу III квартала вернулась на уровень конца 2004 г., составив 16,2% против 16,1% на 01.01.2005 г.

---

<sup>102</sup> Вестник Банка России 2005. № 66. За 2005 г. – данные за 10 месяцев (без учета Сбербанка).

Таблица 17

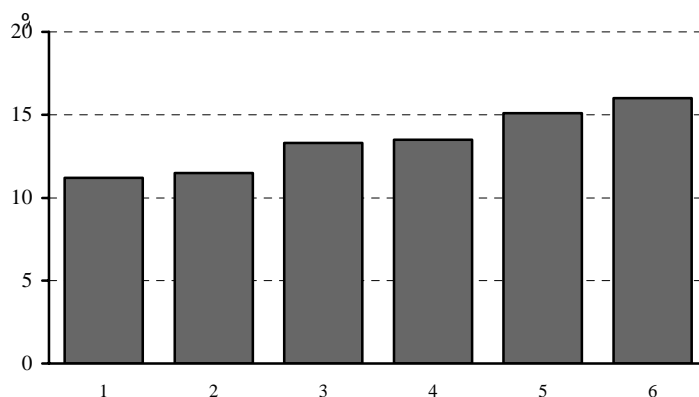
**Финансовые результаты банков в I квартале 2005 г., в годовом выражении (% к активам)**

Показатели	Группы по размеру активов					
	1	2	3	4	5	6
Чистый финансовый доход	6,3	8,3	8,5	9,4	9,2	11,1
<i>Чистый процентный доход</i>	4,4	4,4	4,8	6	5,6	6,3
Процентные доходы	7,2	7,7	7,9	10,1	9	9,2
Процентные расходы	2,9	3,3	3,1	4,1	3,4	2,9
<i>Чистый непроцентный доход</i>	1,9	3,9	3,7	3,4	3,6	4,8
комиссионный доход	1	2	1,6	2,5	1,9	3
по операциям на финансовых рынках	-0,1	0,8	0,5	0,2	1,2	1,3
с иностранной валютой	0,2	0,2	0,6	0,2	0,6	0,7
с драгоценными металлами	0	0	0	0	0	0
по срочным операциям с валютой и с деривативами	-0,2	-0,2	-0,1	0	0	0
с ценными бумагами	-0,1	0,7	0	-0,1	0,6	0,6
от переоценки средств в валюте и ценных бумаг	0,4	0,6	1	0,4	0,1	0
от переоценки средств в валюте	0,1	0,1	0,1	0	0	0
от переоценки ценных бумаг	0,3	0,5	0,9	0,4	0,1	0
по лизингу	0	0	0,1	0	0	0
прочие операционные доходы	0,6	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4
<i>Административные расходы</i>	3,1	4,3	4,3	5,4	5,6	7,6
<i>В том числе:</i>						
на оплату персонала, включая взносы на социальное страхование	1,5	2,1	2,3	2,8	2,8	3,6
амортизационные отчисления	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
арендная плата	0,2	0,4	0,3	0,5	0,5	1
налоги, относимые на расходы	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4
<i>Чистый операционный доход</i>	3,2	4	4,2	4	3,6	3,4
изменение резервов	0	2	0,6	0,8	1,2	1
Чистый результат от нерегулярных операций	-0,0	0,1	0	0,1	0,1	0,1
<i>Прибыль до налогообложения</i>	3,1	2,1	3,6	3,3	2,5	2,6
<i>Справочно: число банков группы, показатели которых участвовали в расчетах</i>	10	40	48	98	296	766

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

В итоге отношение процентных доходов и процентных расходов к активам банковской системы изменилось незначительно, соответственно устойчивым является и показатель процентной маржи. За 2004 г. разность между уровнями процентных доходов и расходов составила 4,8%, за 3 квартала 2005 г. – 4,9%. Такой результат в условиях плавно снижающегося уровня ставок по кредитам и депозитам и их стабильной доли в процентах к активам требовал определенной перестройки политики банков на этих рынках. В частности, банки не только увеличивали портфели потребительских кредитов, ставки по которым в целом выше, чем по ссудам предприятиям и организациям, но и повышали долю ссуд частным лицам в общем объеме кредитов. Доля ссуд частным лицам в кредитном портфеле за 9 месяцев 2005 г. повысилась с 12 до 15%.

Сравнить доходность операций банков по кредитованию предприятий и частных лиц позволяют данные, приведенные на рис. 23 и 24.

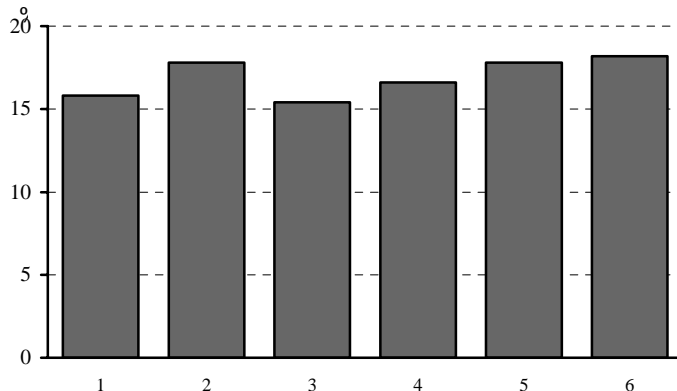


Группы по размеру активов на 01.10.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-е по 10-го;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1262-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

**Рис. 23.** Отношение процентных доходов по ссудам предприятиям и организациям к ссудам, выданным предприятиям и организациям, по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)



Группы по размеру активов на 01.10.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1262-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

**Рис. 24.** Отношение процентных доходов по ссудам частным лицам к ссудам, выданным частным лицам, по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

Отношение административных расходов к активам в целом стабилизировалось на уровне 4,5%. Однако, как видно из данных, приведенных в табл. 18, у мелких банков этот показатель в 2,2 раза выше, чем у крупных.

Таблица 18

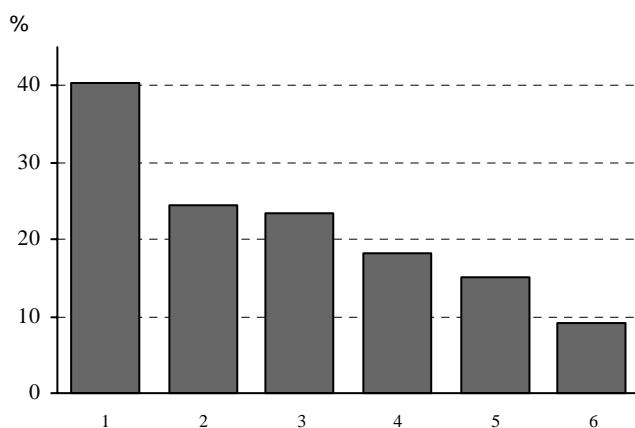
**Финансовые результаты банков за 9 месяцев 2005 г. в годовом выражении (% к активам)**

Показатели	Группы по размеру активов						Среднее
	1	2	3	4	5	6	
Чистый финансовый доход	7,7	9,6	9,5	10,1	10,4	11,2	9,1
Чистый процентный доход	4,3	4,9	5,3	5,6	5,9	6,3	4,9
Процентные доходы	7,4	8,3	8,6	9,3	9,5	9,2	8,2
Процентные расходы	3,2	3,4	3,3	3,7	3,6	2,9	3,3
Чистый непроцентный доход	3,4	4,7	4,2	4,5	4,5	4,9	4,1
комиссионный доход	1,1	2,3	1,6	1,9	2,3	2,9	1,8
по операциям на финансовых рынках	0,6	0,5	1	0,6	1	1,4	0,7
с иностранной валютой	0,3	0,2	0,8	0,3	0,5	0,8	0,4
с драгоценными металлами	0	0	0	0	0	0	0
по срочным операциям с валютой и с деривативами	-0,2	0	-0,2	0	0	0	-0,1
с ценными бумагами	0,5	0,3	0,4	0,3	0,5	0,6	0,4
от переоценки средств в валюте и ценных бумаг	1,1	1,2	1,2	1,6	0,3	0,2	1,1
от переоценки средств в валюте	0,1	0	0	0,1	0	0	0,1
от переоценки ценных бумаг	1	1,2	1,2	1,5	0,3	0,2	1
по лизингу	0	0	0,1	0	0	0	0
прочие операционные доходы	0,6	0,7	0,3	0,3	0,8	0,4	0,6
Административные расходы	3,5	4,5	4,4	5	6	7,6	4,5
В том числе:							
на оплату персонала, включая взносы на социальное страхование	1,7	2,1	2,3	2,5	3	3,6	2,2
амортизационные отчисления	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
арендная плата	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	1	0,4
налоги, относимые на расходы	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2
Чистый операционный доход	4,2	5,1	5,1	5,1	4,4	3,6	4,6
изменение резервов	-0,1	2	1,6	1,9	1,5	1,3	1,1
Чистый результат от нерегулярных операций	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1
Прибыль до нерегулярных доходов и расходов	4,2	3,1	3,5	3,1	2,9	2,3	3,5
<b>Прибыль до налогообложения</b>	4,3	3,2	3,5	3,2	3	2,5	3,6
Справочно: число банков группы, показатели которых участвовали в расчетах	10	40	50	98	297	753	

При стабильном уровне чистых процентных доходов и административных расходов показатели эффективности оказываются весьма чувствительными к изменению показателей непроцентных доходов и расходов. По итогам 3 кварталов 2005 г. чистый непроцентный доход российских банков в процентах к активам оказался на 10,8% выше, чем за 2004 г. (4,1% против 3,7%). Основной вклад пришелся на доходы, полученные банками от операций с ценными бумагами, прежде всего от переоценки портфелей ценных бумаг,

доходы от которой за 3 квартала составили 1% активов, или 11% чистого финансового дохода, полученного банками.

В итоге наиболее прибыльными оказались крупнейшие банки. В остальных группах средние показатели были ниже среднего значения по всем банкам (табл. 18). Но особенно велик разрыв по показателю прибыли на капитал (40,2% в группе 10 крупнейших против 9,1% в группе самых мелких банков – см. рис. 25).



Группы по размеру активов на 01.10.2005 г.:

1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;

2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;

3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;

4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;

5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;

6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1262-е.

Источник. Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 25. ROE по итогам 3 кварталов 2005 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

## 4.11. Проблемы внедрения муниципальной реформы

### 4.11.1. Общая характеристика хода реформы в 2005 г.

В соответствии с новым муниципальным законодательством (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее по тексту – Закон № 131-ФЗ) 2005 год должен был стать ключевым в подготовке к полномасштабному внедрению муниципальной реформы. В этот период:

- должен был завершиться процесс установления границ и статуса муниципальных образований (до 1 марта 2005 г.);
- уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты органов местного самоуправления должны были быть приведены в соответствие с новым федеральным законодательством (до 1 июля 2005 г.);



- должна была быть определена структура органов местного самоуправления и проведены муниципальные выборы во вновь образованных муниципальных образованиях (до 1 ноября 2005 г.);
- должны были полностью осуществиться процессы безвозмездной передачи объектов собственности от муниципальных образований в региональную и федеральную собственность и из собственности Федерации и субъектов Федерации – муниципальным образованиям.

Однако на практике процесс подготовки муниципальной реформы оказался гораздо более насыщен событиями. Период 2005 г. с этой точки зрения можно разделить на несколько этапов.

Первый этап, который можно условно назвать эволюционным, продолжался с января до июня 2005 г. В этот период проводилась подготовка к введению Закона № 131-ФЗ в соответствии с графиком, закрепленным в переходных положениях данного Закона. Завершался процесс установления границ и статуса муниципальных образований, принимались новые муниципальные уставы, определялась структура органов местного самоуправления вновь созданных муниципалитетов, готовились и проводились муниципальные выборы.

Однако с начала лета появились явные признаки кризисных явлений. В Государственную Думу группой депутатов была внесена к рассмотрению поправка к Закону № 131-ФЗ (так называемая поправка Гришанкова), предусматривающая откладывание сроков проведения муниципальной реформы. С июня по сентябрь продолжался период борьбы за судьбу реформы между политическими сторонниками и противниками данной поправки. 21 сентября 2005 г. поправка все же была принята Государственной Думой в несколько смягченном по сравнению с исходным варианте, однако, по сути, это означало победу стратегии откладывания реформ.

Последний квартал 2005 г. можно рассматривать как 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 регионы определяли собственную стратегию внедрения муниципальной реформы в рамках тех новых полномочий, которые были им даны «поправкой Гришанкова» (Законом от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ).

В целом события вокруг судьбы муниципальной реформы в 2005 г. подтвердили мнение тех экспертов, которые еще при обсуждении Закона № 131-ФЗ предупреждали о его концептуальных слабостях и недостаточной адаптированности к российским условиям. В то же время откладывание сроков проведения муниципальной реформы нельзя оценивать как позитивную меру, которая в перспективе облегчит проведение реформы. Сам по себе перенос сроков реформы не решает те серьезные проблемы, которые заложены в ее концептуальной основе. Вносимые в последнее время поправки в федеральные законы означают скорее не смену идеологии реформы, а отказ от проведения ясной идеологии, что может обесценить даже те моменты изначальной

концепции реформы, которые могли действительно способствовать развитию местного самоуправления. Наконец, решение об откладывании реформы несет серьезные репутационные риски как для федеральной власти, подготовившей и активно продвигавшей эту реформу в жизнь, так и для местного самоуправления. Создание множества муниципальных образований, имеющих выборные органы, но не обладающих ни ясными полномочиями, ни определенными финансовыми ресурсами, может привести к существенной дискредитации местного самоуправления в целом как института.

#### *4.11.2. Эволюционный этап проведения реформы*

##### *Информация о ходе практической реализации муниципальной реформы.*

В свете последующих решений о перенесении сроков осуществления муниципальной реформы вопрос об оценке подготовки к полномасштабному внедрению Закона № 131-ФЗ в первой половине 2005 г. приобретает особое значение. Отметим, что при проведении анализа использовались информационные источники следующих видов.

Во-первых, информация различных государственных органов о ходе муниципальной реформы, содержащаяся, в частности, в Аналитическом вестнике аппарата Государственной Думы, а также в отдельных ведомственных документах. При этом необходимо отметить, что данные различных ведомств по указанному вопросу не всегда совпадают между собой, а также в определенной мере находятся под воздействием политических факторов. Так, после принятия решения о переносе сроков муниципальной реформы степень готовности регионов к ее внедрению в официальных документах стала оцениваться гораздо менее оптимистично. Однако при всех указанных ограничениях достоинством данной информации является полный охват ситуации в целом по стране, что позволяет оценить общие тенденции и результаты подготовки к полномасштабному внедрению Закона № 131-ФЗ.

Во-вторых, большой объем конкретной информации был получен из неофициальных источников, таких как интернет-сайты муниципальных организаций, материалы средств массовой информации и т.п.

Наконец, в-третьих, часть информации была непосредственно собрана авторами обзора при проведении муниципальных исследований в ряде российских регионов.

*Нормативно-правовое регулирование.* В течение рассматриваемого периода процесс нормотворчества носил достаточно активный характер, причем проекты нормативных актов, подготовленные в первой половине 2005 г., продолжали приниматься на протяжении всего лета (особенно активно – в июне–июле). Изменение нормативно-правовой базы в сфере местного самоуправления проводилось в основном по двум направлениям.

Во-первых, осуществлялись изменения нормативно-правового регулирования, предусмотренные Законом № 131-ФЗ, планом Правительства РФ по

подготовке правовых актов, необходимых для реализации муниципальной реформы<sup>103</sup>. Например:

- подготовлен и принят в июле 2005 г. Федеральный закон № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», вступивший в силу с 1 сентября 2005 г.;
- осуществлена корректировка избирательного законодательства Российской Федерации, в том числе уточнен статус выборных должностных лиц местного самоуправления;
- определена возможность установления смешанной либо пропорциональной системы на муниципальных выборах;
- установлен новый статус и порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований.

В связи с этим соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон «О средствах массовой информации», Уголовный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс РФ, а также в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и ряд других законодательных актов.

Во-вторых, процесс внесения изменений был связан с развернувшейся в данный период дискуссией о возможности изменения механизмов выбора глав муниципальных образований по аналогии с изменением механизма выбора губернаторов, т.е. о переходе к такой системе, при которой глава муниципального образования выбирается представительным органом местного самоуправления по представлению губернатора. Зафиксированный в Конституции РФ принцип разделения государственной власти и местного самоуправления (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти) не позволил напрямую реализовать этот механизм. Однако были предприняты определенные шаги по усилению воздействия региональных властей на формирование органов местного самоуправления.

Так, 8 апреля 2005 г. в ст. 85 Закона (т.е. в переходные положения) были внесены поправки, предусматривающие, что при найме главы администрации муниципального района либо городского округа по контракту доля членов конкурсной комиссии, формируемая региональной властью, увеличивается с трети до половины. В отношении вновь образованных муниципальных образований, если структура органов местного самоуправления не определена на местном референдуме или сходе граждан, региональные органы государственной власти получили право устанавливать своим законом порядок избрания глав вновь образованных муниципальных образований на первый срок их полномочий, а также статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления.

*Реформа территориальной организации местного самоуправления.* Перенос срока реформы территориальной организации местного самоуправления на 1 марта 2005 г. позволил в большинстве регионов в целом завершить

<sup>103</sup> Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2004 г. № 307-р.

этот процесс в установленных законодательством рамках. Определение границ и статуса муниципальных образований к указанному сроку было осуществлено во всех субъектах Федерации, за исключением Чеченской Республики и Республики Ингушетия. Однако в ряде регионов и в дальнейшем продолжались корректировки территориальной структуры. В частности, это происходило под воздействием судебных решений. Судебные процессы по вопросам территориальной организации проходили в таких субъектах Федерации, как Владимирская, Калининградская, Ярославская, Сахалинская и ряд других областей. Основные судебные разбирательства были связаны с лишением сельских поселений права на местное самоуправление (в результате создания городских округов на базе сельских районов), а также с борьбой городов за право иметь статус городского округа, а не городского поселения. В некоторых регионах (например, в Оренбургской области) аналогичные вопросы удалось решить в досудебном порядке.

По информации ЦИК, на май 2005 г. всего было создано примерно 12 тыс. новых муниципальных образований, из них около 10 тыс. – сельские поселения. Отнесение муниципальных районов к вновь созданным муниципальным образованиям в основном было связано с включением в их состав ранее самостоятельных городов; отнесение городских округов к вновь созданным муниципальным образованиям происходило в первую очередь при включении в их состав дополнительных сельских территорий. На 1 октября 2005 г. Министерство регионального развития РФ (далее – Минрегион РФ) оценивало количество вновь созданных муниципалитетов уже в 13 тыс. Тем самым количество муниципальных образований в Российской Федерации возросло немногим более чем в 2 раза, при этом 83% из них составили сельские поселения.

Подобное увеличение количества муниципальных образований является очень существенным, однако оно значительно меньше прогнозов ряда экспертов, предполагавших возможность гораздо большего, вплоть до пятикратного, увеличения числа муниципалитетов. Среди основных факторов, ограничивших рост количества муниципальных образований по сравнению с прогнозируемым, можно отметить следующие.

1. Резкое сокращение количества вновь созданных муниципальных образований по сравнению с существовавшим ранее количеством субмуниципальных структур в ряде регионов, где до реформы действовала районная модель. Так, в 9 регионах подобное сокращение составило от 40 до 70%. В большинстве регионов оно ограничилось 10–20%. Всего количество вновь созданных поселений оказалось меньше количества существовавших ранее субмуниципальных структур примерно на четверть. Это произошло за счет как объединения субмуниципальных структур при формировании сельских поселений, так и включения ряда сельских территорий в состав городских поселений и городских округов. Что касается тех регионов, где муниципалитеты на поселенческом уровне были созданы еще до муници-

пальной реформы, то, за редким исключением, количество поселений в них осталось практически неизменным.

2. Создание в ряде регионов городских округов на базе сельских районов, что фактически вело к сохранению прежней одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления. Подобный подход является господствующим в трех субъектах Федерации и частично используется еще в нескольких. Необходимо отметить, что, несмотря на принятие в 2004 г. поправок в Закон № 131-ФЗ, ужесточивших подход к установлению границ городских округов, подобная модель не получила должного противодействия на федеральном уровне. В результате двухуровневая модель в данных субъектах Федерации внедряется лишь на отдельных территориях, где создаются единичные поселения.

*Формирование системы органов местного самоуправления.* Процесс формирования органов местного самоуправления также развивался достаточно активно. К июню 2005 г. муниципальные выборы были проведены более чем в 20 субъектах Федерации (по разным источникам эти данные различаются) и назначены в подавляющем большинстве остальных. Центральным политическим вопросом в этой сфере являлся выбор из трех возможных вариантов места главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления. В соответствии с Законом № 131-ФЗ глава муниципального образования может:

- избираться на муниципальных выборах и возглавлять местную администрацию;
- избираться на муниципальных выборах и возглавлять представительный орган муниципального образования;
- выбираться из состава депутатов и возглавлять представительный орган муниципального образования.

В различных регионах и отдельных муниципальных образованиях данный вопрос решался по-разному. Так, по данным Минрегиона РФ, в 27 субъектах Федерации главы муниципальных образований избираются только на муниципальных выборах, а в целом по России доля избранных населением глав составит более 60%. Тем не менее, по оценкам того же ведомства, главы муниципальных образований будут возглавлять местную администрацию только в 35% муниципальных образований, а в 65% муниципалитетов глава местной администрации будет наниматься по контракту. Часто данное решение являлось самостоятельным выбором того или иного муниципалитета, например, в случае наличия в нем нескольких конфликтующих между собой «групп интересов», которым было важно, чтобы главой администрации стала компромиссная фигура, а не ставленник одной из групп. Однако известны случаи серьезного политического давления в пользу выбора данной модели как отвечающей в наибольшей мере идее укрепления «вертикали власти», в том числе и вопреки мнению местного сообщества.

Наиболее ярким примером является ситуация, сложившаяся в г. Обнинске. Здесь городское собрание приняло решение об изменении структуры

органов местного самоуправления и порядка выборов главы муниципального образования, 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 данное решение незаконным. Противостояние представительного органа города с собственными избирателями с переменным успехом продолжалось в течение всего 2005 г., и пока окончательное решение по данному вопросу не принято.

*Общая оценка результатов эволюционного этапа.* Оценивая в целом итоги эволюционного этапа, можно констатировать, что к лету 2005 г. ситуация выглядела достаточно противоречиво.

С одной стороны, подавляющее большинство регионов активно осуществляло подготовку к полномасштабному внедрению Закона № 131-ФЗ, в целом ориентируясь на график, установленный переходными положениями Закона. С формальной точки зрения данный процесс шел достаточно успешно, хотя и сопровождался многочисленными конфликтами. Принципиальную возможность реализации модели муниципальной реформы в целом продемонстрировали и те регионы, которые в экспериментальном порядке внедряли многие механизмы, предусмотренные указанным выше Законом, с 2005 г.

С другой стороны, в ходе проведения реформы стали накапливаться проблемы и трудности объективного и субъективного порядка, которые вызвали сомнения в возможности полномасштабной реализации Закона № 131-ФЗ начиная с 2006 г. В целом эти трудности были вполне предсказуемы, однако при разработке механизмов реализации муниципальной реформы им не было уделено достаточного внимания. Анализ дальнейшего развития ситуации вокруг муниципальной реформы невозможен без рассмотрения упомянутых трудностей, причин их возникновения и степени остроты возникающих проблем.

#### *4.11.3. Трудности реализации муниципальной реформы*

Когда речь идет о трудностях реализации муниципальной реформы, обычно говорят о достаточно очевидных, лежащих на поверхности факторах, к которым относят:

- недостаточность правового обеспечения реформы – так, в предусмотренные переходными положениями Закона № 131-ФЗ сроки Правительство РФ не утвердило порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской 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 вопросов местного значения муниципальными образованиями;

- 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 – налоговой (в части земельного налога), жилищной и т.п.;
- неготовность ряда институциональных механизмов, предполагаемых Законом № 131-ФЗ, – например, отсутствие регистрации муниципальной собственности, незавершенность земельной реформы, неготовность налоговой службы работать с муниципалитетами поселенческого уровня и т.п.

Если рассматривать трудности реализации муниципальной реформы в подобном контексте, то, действительно, можно ожидать, что большинство возникающих проблем со временем должны смягчиться либо сойти на нет. Поэтому растягивание сроков реализации реформы представляется вполне обоснованной стратегией. Однако на самом деле это лишь внешний, поверхностный уровень анализа. По сути, многие проявляющиеся на поверхности сложности являются отражением глубинных проблем, связанных с недоработанностью многих концептуальных положений Закона № 131-ФЗ и их недостаточной адаптированностью к долгосрочным институциональным ограничениям, существующим в обществе.

Так, не представляется очевидным, что жесткие финансовые и кадровые ограничения, выявившиеся во многих поселениях, являются кратковременной и преходящей проблемой. Вполне возможно, что они отражают нежизнеспособность попыток распространения двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления на всю территорию страны, что является одним из базовых элементов концепции муниципальной реформы.

Еще более явные концептуальные проблемы возникают, когда мы рассматриваем предусмотренные реформой местного самоуправления финансовые механизмы. Возможность в рамках этих механизмов обеспечить самофинансирование значительной доли муниципальных образований изначально является иллюзией.

Муниципалитетам гарантированы два основных источника дохода – местные налоги и отчисления от федеральных налогов и сборов. При этом количество местных налогов ограничено двумя налогами – на имущество физических лиц и земельным, причем оба закреплены за поселенческим уровнем. Их доля в общих доходах муниципальных образований незначительна. Самостоятельность муниципальных образований при установлении данных налогов существенно ограничена – на федеральном уровне установлены пределы изменения налоговых ставок и широкий перечень налоговых льгот. Кроме того, методы оценки налоговой базы по данным налогам страдают существенными недостатками, корректировать которые на местном уровне не представляется возможным. На уровне муниципальных районов возможно регулирование некоторых параметров налога на вмененный доход – специ-

ального налогового режима, установленного для малого бизнеса, однако это не может существенно повлиять на величину получаемых доходов.

Что касается отчислений от федеральных налогов и сборов, то в условиях значительных различий в экономическом развитии муниципальных образований их роль может быть существенна только для муниципалитетов с наиболее развитой налоговой базой, в первую очередь для крупных городов. Если же с помощью единых нормативов отчислений, установленных на федеральном уровне, пытаться решать проблему основной массы муниципальных образований, возникнут существенные диспропорции: финансово обеспеченные муниципалитеты получают в этих условиях значительные дополнительные доходы, что ограничит возможности финансового выравнивания муниципальных образований с менее благоприятной ситуацией. Аналогичная ситуация складывается и при установлении единых нормативов отчислений на региональном уровне. При этом предварительные оценки показывают, что механизм отрицательного трансферта, снижая стимулы к наращиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципальных образованиях, не способен существенно повлиять на решение данной проблемы.

Таким образом, предлагаемый в рамках реформы финансовый механизм не мог обеспечить существенный уровень собственных доходов основной массе муниципалитетов. Тем самым изначально предполагалось, что финансовая помощь неизбежно будет играть значительную роль в финансировании основной массы муниципальных образований.

Массовое недовольство финансовыми механизмами в рамках муниципальной реформы объяснялось и еще одним концептуальным противоречием, заложенным в ее основу. Достаточно жесткое регулирование перечня вопросов местного значения и территориальных основ местного самоуправления сопровождалось отсутствием каких-либо существенных гарантий по выделению финансовой помощи местным бюджетам. Между тем, если государство определяет территорию и полномочия муниципального образования, было бы логично, чтобы оно брало на себя какие-либо обязательства по финансовому обеспечению данных полномочий. Если же, напротив, ставка делается на заинтересованность муниципальных образований в росте собственных доходов и оптимизации расходов, то государство должно дать достаточную степень свободы при формировании либо компетенции муниципальных образований, либо территории (что представляется более предпочтительным). Таким образом, жесткий унифицированный вариант формирования территории и полномочий муниципалитетов неизбежно вызывает и будет вызывать усиление иждивенческих настроений в части решения вопросов финансирования муниципальных образований, возрождение подходов, связанных с финансовыми гарантиями на основе «единых социальных стандартов» и других патерналистских механизмов в данной сфере.

Наконец, запаздывание с федеральным регулированием безвозмездного перераспределения собственности между различными уровнями власти также определялось не просто недоработками федеральных чиновников, но и



технической и политической сложностью данного процесса, его высокой конфликтностью. Так, в сфере здравоохранения разделение между различными уровнями власти полномочий по оказанию первичной и специализированной медико-санитарной помощи чрезвычайно осложнило вопросы перераспределения собственности, поскольку данные виды медицинской помощи обычно оказывались в рамках одних и тех же учреждений. Что касается сосредоточения всех форм социального обеспечения и социальной защиты населения на региональном уровне, то это требовало изъятия из муниципальной собственности, в том числе, и тех объектов, которые были построены при активном участии населения и с привлечением его средств. В целом также неочевидно, что механизм безвозмездной передачи собственности вписывается в принятую в России правовую конструкцию отношений собственности.

Таким образом, если некоторые из проблем, возникших в ходе реализации муниципальной реформы, и могут смягчиться со временем, то это, очевидно, относится далеко не ко всем выявленным трудностям.

В то же время нельзя полностью «возложить ответственность» за отсрочку муниципальной реформы на объективные факторы, будь то относительно кратковременные проблемы переходного периода либо существенные концептуальные пороки реформы как таковой. Очевидно, что существенную роль в инициировании данного решения сыграли политические интересы региональных элит. В период принятия Закона № 131-ФЗ в условиях существенно 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, появлению новых субъектов политического процесса, наличие которых необходимо будет 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, с которой могли взиматься большие объемы земельного налога. Таким образом, за стремлением к торможению реформы стояли не только технические трудности, но и политические интересы.

#### *4.11.4. Борьба за реформу – результаты и последствия*

Вопрос о судьбе муниципальной реформы встал с внесением в Государственную Думу в начале июня 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. Несмотря на достаточно активное противодействие ряда депутатов, а также неоднозначную позицию Администрации Президента РФ по данному вопросу, поправка в несколько смягченном виде была принята 21 сентября 2005 г. сразу во втором и третьем чтениях.

Поправки, внесенные в Закон № 131-ФЗ, предусматривали установление переходного периода до 1 января 2009 г. В то же время положения ука-

занного Федерального закона 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 ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете.

Кроме того, существенные изменения были внесены в механизмы финансового выравнивания. Изначально Законом № 131-ФЗ, а также поправками в Бюджетный кодекс 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 часть дотаций может выделяться на покрытие разницы между фактическими либо прогнозируемыми доходами и расходами. В соответствии с принятыми поправками применительно к поселениям вся сумма дотаций в течение переходного периода может распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Применительно к муниципальным районам и городским округам, где соответствующая доля должна снизиться с 40% в 2006 г. до 20% в 2008 г., также установлена новая шкала: с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов в 2006 г. может распределяться 100% дотаций из регионального фонда финансовой поддержки, в 2007 г. – 80%, в 2008 г. – 50%.

Содержащееся в Законе № 131-ФЗ требование о безвозмездной передаче собственности вслед за перераспределением полномочий сохраняется, однако срок передачи собственности переносится на 1 января 2008 г. В течение переходного периода до регистрации права собственности на данное имущество органы власти соответствующего уровня вправе безвозмездно использовать это имущество для исполнения своих полномочий.

В переходные положения упомянутого выше Федерального закона были внесены и некоторые другие, не столь важные изменения.

Анализ принятых поправок показывает, что они способны существенно повлиять на темпы, направления и условия проведения муниципальной реформы.

Во-первых, значительно изменена идеология реформы в части соотношения решений Федерации и субъектов Федерации при ее проведении. Первоначально Законом № 131-ФЗ предусматривалось, что все основные параметры реформы, включая мероприятия по подготовке к ее реализации, определяются федеральным законодательством. Степень свободы субъектов

Федерации существенно ограничивалась. В результате принятых изменений по меньшей мере на ближайшие 3 года влияние решений регионального уровня в части распределения полномочий между муниципальными районами и поселениями, а также внедрения новых механизмов финансового выравнивания становится определяющим.

Во-вторых, смягчение условий и растягивание сроков перехода к новой системе финансового выравнивания применительно не только к поселениям, но и к муниципальным районам и городским округам неизбежно снизит заинтересованность муниципальных образований в проведении мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности бюджетных расходов и, в частности, реструктуризацию бюджетной сети. Особенно негативным может быть влияние подобных мер, если они будут восприняты муниципальным сообществом не как предоставление муниципальным образованиям дополнительного времени для оптимизации бюджетных расходов (что в целом представляется оправданным), а как неуверенность в правильности провозглашенных в рамках муниципальной реформы концептуальных подходов в данной сфере.

В-третьих, неизбежная для двухуровневой системы конфликтность отношений между поселениями и муниципальными районами может еще больше возрасти в условиях, когда на уровне поселений формируется выборная власть, которая должна действовать в интересах своих избирателей, но практически не может этого делать, поскольку подавляющая часть полномочий и доходных источников закреплена за муниципальными районами. Опыт регионов, находившихся в аналогичном положении в предреформенный период, подтверждает существенные издержки, связанные с подобной моделью муниципального управления. Наличие выборной власти на уровне поселений принципиально меняет ситуацию по сравнению с районной моделью, характерной для большинства регионов до начала муниципальной реформы, даже если полномочия поселений сведутся к тем, которые выполняли сельсоветы, волости и другие субмуниципальные структуры, не имевшие статуса муниципальных образований, а их финансирование будет осуществляться по смете.

#### *4.11.5. Этап регионализации и компромиссов*

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 муниципальных образований:

1. Вновь образованные поселения выполняют весь перечень вопросов местного значения, предусмотренных Законом № 131-ФЗ, формируют и исполняют собственные 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 модели для разных групп вновь созданных поселений.

Различия возможны и в определении перечня доходных источников, закрепляемых за вновь созданными поселениями в том случае, если они имеют собственные бюджеты.

По имеющейся на настоящий момент информации, достаточно большое количество регионов – 47 – планируют полностью внедрять Закон № 131-ФЗ с 1 января 2006 г. Однако, как представляется, различия между регионами, объявившими о внедрении указанного Федерального закона в полном объеме, и остальными регионами в большинстве случаев будут не столь велики.

Что касается вопросов местного значения, то, если в субъектах Федерации, отложивших внедрение Закона, их перечень регулируется региональным законодательством, то в регионах, декларировавших полное внедрение Закона, с той же целью могут использоваться заключаемые в массовом порядке соглашения о передаче поселениями полномочий муниципальным районам. Данный инструмент был изначально предусмотрен в Законе № 131-ФЗ. Решение о возможности выделения дотаций поселениям на финансирование разницы между фактическими (прогнозируемыми) доходами и расходами делает разницу между бюджетным и сметным финансированием не столь существенной, как в случае выравнивания бюджетной обеспеченности. Тем самым реальный ход муниципальной реформы в «регионах-первопроходцах» требует тщательного мониторинга.

Наряду с процессами регионализации реформы конец 2005 г. характеризовался внесением достаточно существенных изменений в ее концептуальные основы на федеральном уровне. Наибольшую роль с этой точки зрения сыграл Закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее в тексте – Закон № 199-ФЗ). Можно отметить следующие изменения, внесенные им в концепцию реформы.

Во-первых, одним из базовых положений концепции муниципальной реформы являлось четкое разграничение вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Закон № 199-ФЗ, формально не нарушая этого принципа, по сути привел к существенному размыванию данного разграничения.

Так, за поселениями в соответствии с данным Законом были сохранены либо дополнительно закреплены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для ор-

организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, для развития физической культуры и массового спорта, для развития местного традиционного народного художественного творчества; содействие в развитии сельскохозяйственного производства; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью. В то же время на уровне муниципальных районов были добавлены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения *межпоселенческими* библиотеками, организация и осуществление мероприятий *межпоселенческого* характера по работе с детьми и молодежью, а также *создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района*, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры; *создание условий* для развития местного традиционного народного художественного творчества, для развития сельскохозяйственного производства *в поселениях, входящих в состав муниципального района*; *обеспечение условий для развития на территории муниципального района* физической культуры и массового спорта и т.п.

Очевидно, что если, например, в случае библиотечного обслуживания населения еще возможно провести разграничение между межпоселенческими и поселенческими библиотеками (хотя в законодательстве подобного разделения не проводится), то в большинстве других вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным.

Во-вторых, неопределенность в разграничении полномочий ставит под вопрос и еще одно концептуальное положение муниципальной реформы: собственность должна следовать за полномочием. В условиях неопределенности в разграничении полномочий неизбежно возрастает и неясность в вопросе разграничения имущества между районным и поселенческим уровнем. Другими словами, на практике этот вопрос будет приобретать все более политический характер, хотя Закон № 199-ФЗ стремится урегулировать определенную процедуру взаимодействия различных заинтересованных в данном процессе сторон. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ, не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом № 199-ФЗ.

В-третьих, изначальная концепция реформы строилась на четком разграничении вопросов местного значения и переданных государственных полномочий с точки зрения источников финансирования, степени свободы в организации решения соответствующих вопросов и т.п. Закон № 199-ФЗ и в данном случае смягчил концептуальную жесткость муниципального законодательства, установив, что в случаях, предусмотренных законодательством, муниципальные образования могут исполнять и не переданные им государственные полномочия – так сказать, в инициативном порядке. Самим Законом

№ 199-ФЗ органам местного самоуправления 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.

Законом № 199-ФЗ были предусмотрены и дополнительные меры, направленные на упрощение изначально предусмотренных механизмов внедрения муниципальной реформы, в частности, были смягчены требования к регистрации муниципального имущества. В то же время само по себе принятие в самом конце 2005 г. поправок в базовые законы, регулирующие разграничение полномочий, вступающих в силу с 1 января 2006 г., неизбежно вызовет дополнительную дезорганизацию при реализации муниципальной реформы и усилит проблему необеспеченности муниципальных полномочий финансовыми источниками.

В целом изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообразности, которые породил Закон № 131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции достаточно хаотическими, концептуально не выверенными шагами под воздействием тех или иных групп интересов, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем.

Еще одним важным фактором, воздействующим на правовое поле, в рамках которого осуществляется реализация муниципальной реформы, явилось принятие Закона от 27 декабря 2005 г. № 198-ФЗ, внесшего изменения в Бюджетный кодекс РФ. Обсуждение данных поправок в Бюджетный кодекс происходило достаточно длительное время, поэтому данный Закон напрямую не связан с откладыванием муниципальной реформы, хотя формально внесенные изменения в основном затрагивают период 2006–2008 гг. Принятые поправки в первую очередь отразили дискуссию по двум принципиальным вопросам межбюджетных отношений, важность которых далеко не ограничивается трехлетним переходным периодом.

С одной стороны, регионы, в состав которых входят наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования, были недовольны чересчур «либеральным» подходом к установлению отрицательного трансферта. Бюджетный кодекс предусматривал возможность установления подобного трансферта только для муниципальных образований, уровень бюджетной обеспеченности в которых более чем вдвое превышал средний уровень по субъекту Федерации; при этом изыматься могло не более 50% подобного превышения. Принятые поправки снизили планку установления отрицательного трансферта до уровня 1,3 от средней по субъекту Федерации бюджетной обеспеченности, оставив без изменений максимальный уровень изъятия – 50%. Последнее является чрезвычайно важным решением, поскольку в ходе дискуссии предлагалось повысить данный уровень до 75 и даже до 100%, что

чрезвычайно негативно повлияло бы на стимулы к наращиванию налоговой базы в подобных муниципальных образованиях.

С другой стороны, возник вопрос о мотивации к росту бюджетных доходов в муниципальных образованиях – получателях финансовой помощи. Возможность ежегодной замены финансовой помощи нормативами отчислений от подоходного налога, предусмотренная Бюджетным кодексом, не решала данную проблему. В результате было высказано предложение предоставить субъектам Федерации право по согласованию с муниципальными образованиями закреплять за ними в счет финансовой помощи нормативы отчислений от любых налогов, зачисляемых в региональный бюджет, на среднесрочную перспективу. Если первая часть данного предложения – расширение круга доходных источников, отчисления от которых могут закрепляться за муниципальными образованиями в счет финансовой помощи, – полностью нашла отражение в принятых поправках, то вопрос о возможности закрепления налоговых отчислений на срок более одного года остался не до конца ясным. Законодательно установлено, что нормативы отчислений должны закрепляться на срок *не менее одного года*, никаких дополнительных пояснений принятые поправки не содержат. Тем самым возможность формирования у муниципалитетов – получателей финансовой помощи стимулов к наращиванию налоговой базы осталась под вопросом.

\* \* \*

Подводя итоги, можно выделить следующие важные тенденции, зародившиеся в 2005 г., которые будут оказывать существенное влияние на дальнейший ход муниципальной реформы:

- регионализация хода муниципальной реформы, значительные региональные различия при стремлении многих регионов создать у федерального центра впечатление о полномасштабном внедрении реформы;
- отступление от концептуальных основ муниципальной реформы на федеральном уровне, адаптация реформы как к потребностям практики, так и к лоббистскому давлению регионов;
- стремление федерального центра обеспечить муниципальным образованиям адекватное финансирование их полномочий, которое будет постоянно наталкиваться на ограничения выбранной концепции муниципальной реформы.

## Приложение 1.

### **Обзор законодательства в области налогового регулирования за 2005 г.<sup>1</sup>**

В 2005 г. было продолжено реформирование налогового законодательства, приоритетными направлениями которого по-прежнему остаются снижение налоговой нагрузки, упорядочение и совершенствование налогового законодательства, включая налоговое администрирование. В течение года были внесены поправки в часть первую Налогового кодекса РФ и практически во все главы части второй.

В качестве наиболее значимых изменений в налоговой сфере следует отметить изменения и дополнения, внесенные в первую часть Налогового кодекса в области наделения правом внесудебного взыскания обязательных платежей и штрафов налоговых органов, а также во вторую часть Налогового кодекса РФ – в главы 21 «Налог на добавленную стоимость», 22 «Акцизы», 25 «Налог на прибыль организаций», 26.2 «Упрощенная система налогообложения», 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности», 28 «Транспортный налог».

Кроме того, приводятся письменные разъяснения уполномоченных органов по отдельным вопросам применения налогового законодательства.

#### *Внесудебное взыскание обязательных платежей и штрафов налоговыми органами*

Наиболее важные изменения в части совершенствования налогового администрирования внес Федеральный закон от 4 ноября 2005 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров», который вступает в силу с 1 января 2006 г.

Законом вводится единый административный порядок принудительного взыскания с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязательных платежей и санкций в бюджет.

Согласно действующей в настоящее время редакции части первой Налогового кодекса РФ налоговые органы не вправе производить взыскание штрафов путем направления в банк, в котором открыты счета налогоплательщика или налогового агента, инкассового поручения (распоряжения) на списание и перечисление в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды) необходимых денежных средств со счетов налогоплательщика или налогового агента. Данный Закон существенно расширил права налоговых органов. Налоговые органы, кроме пеней и недоимок по налогам и сборам, теперь могут взыскивать штрафы. Более того, им предоставлено право взыскивать на-

---

<sup>1</sup> Обзор подготовлен с помощью правовой системы «Консультант плюс».



логовые санкции с организаций и индивидуальных предпринимателей самостоятельно без обращения в суд в пределах установленных размеров.

В этих целях глава 14 НК РФ «Налоговый контроль» дополнена новой ст. 103.1, регламентирующей взыскание налоговой санкции на основании решения налогового органа. В статье закрепляется право налоговых органов самостоятельно, без обращения в суд, взыскивать налоговые санкции с организаций и индивидуальных предпринимателей в случаях, если размер штрафа не превышает в отношении индивидуальных предпринимателей 5000 руб. по каждому налогу за налоговый период, а в отношении организаций – 50 000 руб. по каждому налогу за налоговый период.

Соответствующие изменения внесены и в ст. 114 НК РФ, регулиующую применение налоговых санкций. До внесения изменений п. 7 предусматривал, что налоговые санкции взыскиваются с налогоплательщиков только в судебном порядке. Новой редакцией установлено, что налоговая санкция взыскивается с налогоплательщика на основании решения руководителя (его заместителя) налогового органа в порядке, предусмотренном кодексом, в случае если сумма штрафа, налагаемого на налогоплательщика – индивидуального предпринимателя, не превышает 5000 руб. по каждому неуплаченному налогу за налоговый период и (или) иному нарушению законодательства о налогах и сборах, на организацию – 50 000 руб. по каждому неуплаченному налогу за налоговый период и (или) иному нарушению законодательства о налогах и сборах. В случае если сумма санкций, налагаемых на указанных налогоплательщиков, превышает эти пределы, а также если к ответственности привлекается физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, такая сумма штрафа взыскивается в судебном порядке в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Новой ст. 103.1 НК РФ предусмотрена также административная процедура урегулирования споров. В случае обжалования решения о взыскании налоговой санкции в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) исполнение указанного решения приостанавливается. В случае обжалования этого решения в арбитражный суд его исполнение может быть приостановлено в порядке, установленном арбитражным процессуальным законодательством Российской Федерации.

Следует заметить, что новый порядок взыскания подразумевает безусловное право юридического лица и индивидуального предпринимателя обжаловать решение налогового органа в вышестоящий орган или в арбитражный суд. Так, п. 3 ст. 101 НК РФ дополнен нормой об указании в таком решении налогового органа срока, в течение которого лицо, привлекаемое к ответственности за совершение налогового правонарушения, вправе обжаловать решение в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд (арбитражный суд), а также порядка обжалования и других необходимых сведений.

Кроме того, рассматриваемым Законом вводится единый административный порядок принудительного взыскания задолженности с плательщиков страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Согласно Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется налоговыми органами в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность налоговых органов. Вместе с тем право взыскивать недоимку по страховым взносам, пеням и штрафам в случае, если размер причитающейся к уплате суммы не превышает в отношении индивидуальных предпринимателей 5000 руб., а в отношении юридических лиц – 50 000 руб., предоставлено территориальным органам Пенсионного фонда РФ на основании решения этих органов. В случае если размер причитающейся к уплате суммы превышает указанные размеры либо если страхователем выступает физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, взыскание осуществляется территориальными органами Пенсионного фонда РФ в судебном порядке.

С целью введения единого административного порядка взыскания недоимки по страховым взносам, пеням и штрафам установлена обязанность налогового органа передавать соответствующему территориальному органу Пенсионного фонда РФ сведения о суммах задолженности по плательщикам страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, а также документы, подтверждающие наличие указанной задолженности, в течение 2 месяцев со дня выявления указанной задолженности.

#### *Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков и регламент работы с налогоплательщиками*

Одна из ключевых задач совершенствования налогового администрирования заключается в том, чтобы сделать администрирование удобным и прозрачным для налогоплательщиков, создать для них максимально удобные условия при исполнении обязанностей по уплате налогов и сборов. С этой целью налоговые инспекции должны обслуживать налогоплательщиков по единым стандартам и с четким соблюдением установленных сроков.

Так, Приказом ФНС РФ от 2 сентября 2005 г. № САЭ-3-25/422 утвержден Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков. Заметим, что данный документ не вводит новых норм, он содержит всего лишь справочную таблицу со всеми процедурами, которые должны выполнять налоговые органы в отношении налогоплательщиков: услуга, которая оказывается налогоплательщику; конкретные сроки ее выполнения; документы, которые при этом составляются; а также ссылки на соответствующие законодательные и иные нормативные акты, которыми установлены формы и сроки.

Таким образом, налогоплательщику облегчили задачу поиска информации в налоговом законодательстве: по каждому действию в Едином стандарте

указаны основания совершения процедуры, срок, итоговый документ, который выдается налогоплательщику.

Единый стандарт разбит на 6 разделов:

- оказание услуг по регистрации и учету налогоплательщиков;
- оказание услуг по сдаче деклараций и других документов, представлению информации о деятельности и доходах граждан;
- информирование по вопросам расчетов с бюджетами;
- оказание услуг по регистрации контрольно-кассовой техники (ККТ);
- оказание услуг по выдаче разрешений, лицензированию, проведению экспертных оценок и регистрации объектов игорного бизнеса;
- оказание информационных услуг по всем направлениям деятельности налогоплательщиков.

В каждом из этих разделов содержатся конкретные услуги (процедуры), выполняемые налоговыми органами в отношении налогоплательщиков.

Еще один документ, призванный повысить эффективность организации работы с налогоплательщиками, – утвержденный Приказом ФНС РФ от 9 сентября 2005 г. № САЭ-3-01/444 обновленный Регламент организации работы с налогоплательщиками, плательщиками сборов, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и налоговыми агентами.

Регламент организации работы с налогоплательщиками охватывает 5 направлений:

- организация приема налогоплательщиков;
- организация приема, регистрации и выдачи документов отделами работы с налогоплательщиками;
- порядок проведения сверки расчетов налогоплательщика по налогам, сборам и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и особенности его применения, информирование налогоплательщиков о состоянии расчетов по налогам, сборам и взносам;
- организация информационной работы;
- особенности организации работы с налогоплательщиками в территориально обособленных рабочих местах налоговых инспекций ФНС России межрайонного уровня.

Коренных отличий новый Регламент от утвержденного в 2004 г. не содержит, однако отметим ряд изменений, на которые стоит обратить внимание.

1. *Порядок сдачи отчетности.* В формы налоговых деклараций часто вносятся изменения, и зачастую к моменту сдачи декларации Минфин России утверждает ее новую форму. Ранее налоговый инспектор мог отказать в приеме декларации, если ее форма не соответствовала установленной. В результате налогоплательщику возвращали такие декларации, не регистрируя их, что грозило ему штрафом за непредставление отчетности, поскольку налогоплательщик не мог доказать, что отправил декларацию вовремя. Такое положение дел прямо противоречит Налоговому кодексу РФ: п. 2 ст. 80 НК РФ запрещает отказывать в принятии налоговых деклараций на каких бы то ни было

основаниях и обязывает принять отчетность с проставлением на ней отметки с датой представления.

В новом Регламенте такое противоречие было снято: налоговый инспектор не вправе решать, принять такую отчетность или нет, он в любом случае обязан отказать в ее приеме. При этом введено правило, согласно которому налоговый орган обязан зарегистрировать любую почтовую корреспонденцию. И в случае если декларация составлена не по действующей форме, налогоплательщику обязаны выслать уведомление о необходимости представить декларацию по установленной форме.

2. *Сверка расчетов.* В новом Регламенте с 3 до 5 рабочих дней увеличился срок, в течение которого налоговый орган обязан исправить в лицевом счете плательщика ошибку, которая возникла по его вине.

3. *Информирование налогоплательщиков о состоянии расчетов с бюджетом.* Регламент привели в соответствие с новыми полномочиями налоговых органов, которые контролируют уплату не только налогов и сборов, но и взносов на обязательное пенсионное страхование. Несколько изменился срок подготовки справок о состоянии расчетов с бюджетом. Если заявление о выдаче справки подается налогоплательщиком лично, срок остается прежний – 10 дней со дня получения заявления, если заявление направлено по почте – срок увеличен до 12 дней. Также изменились и сроки рассмотрения письменных обращений налогоплательщиков – физических лиц и плательщиков, представляющих отчетность по телекоммуникационным каналам связи. По прежнему Регламенту на запросы физических лиц, не требующие дополнительной проверки, и на запросы плательщиков, отчитывающихся по телекоммуникационным каналам связи, срок составлял 15 дней. В новом Регламенте срок на ответ для всех категорий лиц один – 30 дней с даты получения запроса.

#### *Порядок исключения организаций из единого государственного реестра юридических лиц*

Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей” и в статью 49 Гражданского кодекса Российской Федерации» установлен порядок исключения юридического лица, фактически прекратившего свою деятельность, из единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) по решению регистрирующего органа. Регистрирующий орган имеет право исключить юридическое лицо из реестра, если оно в течение 12 календарных месяцев не предоставляло отчетность, предусмотренную законодательством о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету. Обязательным условием процедуры исключения является публикация решения о предстоящем исключении в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридического лица, в течение 3 дней с момента принятия решения. Одновременно с решением о предстоящем исключении должны быть опубликованы сведения о порядке и сроках направления заяв-

лений недействующим юридическим лицом, кредиторами или иными лицами, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с исключением недействующего юридического лица из ЕГРЮЛ, с указанием адреса, по которому могут быть направлены заявления. Заявления могут быть направлены в срок не позднее 3 месяцев со дня опубликования решения о предстоящем исключении.

ФНС РФ Приказом от 16 ноября 2005 г. № САЭ-3-09/591 «Об организации работы налоговых органов по исключению юридического лица, прекратившего свою деятельность, из единого государственного реестра юридических лиц» утвердила порядок исключения из ЕГРЮЛ прекративших свою деятельность организаций. Согласно документу, отделы камеральных проверок ежеквартально обязаны формировать списки таких организаций, не отчитывающихся перед налоговой инспекцией в течение указанного срока. В банки, где открыты расчетные счета подлежащих исключению организаций, рассылаются запросы о проводимых ими операциях. Если операции не осуществлялись либо у налогового органа нет сведений о расчетных счетах, то отделом камеральных проверок составляется справка «О наличии признаков недействующего юридического лица», на основании которой в дальнейшем будет принято решение об исключении организации из ЕГРЮЛ. Справка направляется в структурное подразделение налогового органа по месту нахождения данного юридического лица, осуществляющее функции по государственной регистрации юридических лиц, которое составляет проект решения о предстоящем исключении и осуществляет опубликование указанной информации. В случае непоступления в течение 3 месяцев со дня опубликования решения заявлений от данной организации, ее кредиторов или иных заинтересованных лиц налоговый орган осуществляет внесение записи в Единый государственный реестр об исключении такой организации из ЕГРЮЛ.

#### *Налог на прибыль организаций*

Большое количество изменений и дополнений внесено в главу 25 «Налог на прибыль организаций» Федеральным законом от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». Законом изменен состав доходов и расходов, уточнены понятия, дополнены ранее существовавшие правила определения налоговой базы. Поскольку охватить в данном обзоре все изменения не представляется возможным, остановимся на некоторых наиболее существенных.

Закон содержит ряд изменений, которые распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2002 г.

Из перечня внереализационных доходов и расходов, регулируемого ст. 250, исключены курсовые разницы, возникающие при переоценке стоимости ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте.

Одновременно изменен порядок определения финансового результата при выбытии ценных бумаг (ст. 280), а именно изменены правила определе-

ния величины расходов. Цену приобретения ценной бумаги, номинированной в иностранной валюте (включая расходы на ее приобретение), следует определять по курсу ЦБ РФ, действовавшему на момент принятия указанной ценной бумаги к учету. Ранее стоимость имущества надлежало определять из расчета официального курса, установленного ЦБ РФ на дату перехода права собственности при приобретении, и (или) на последний день отчетного (налогового) периода (дату переоценки).

Для налогоплательщиков, проводивших переоценку стоимости ценных бумаг, предусмотрен упрощенный порядок перерасчета налоговых обязательств. Организации вправе сумму прибыли, исчисляемую в виде разницы между ценой реализации (выбытия) и ценой приобретения ценной бумаги с учетом затрат, связанных с ее приобретением и реализацией, уменьшить (увеличить) на сумму положительного (отрицательного) сальдо от данной переоценки в доле, приходящейся на реализованные ценные бумаги. При реализации ценных бумаг с убытком, сумма которого определена в виде разницы между ценой реализации и ценой приобретения с учетом затрат на их приобретение и реализацию, организация вправе уменьшить (увеличить) сумму налоговой базы по налогу на прибыль на сумму положительного (отрицательного) сальдо от переоценки в доле, приходящейся на реализованные ценные бумаги.

Также дано понятие «национальное законодательство», которое применяется в п. 3 ст. 280 НК РФ при определении критериев признания ценной бумаги, обращающейся на организованном рынке. Под национальным законодательством понимается законодательство того государства, на территории которого осуществляется обращение ценных бумаг (заключение гражданско-правовых сделок, влекущих переход права собственности на ценные бумаги, в том числе и вне организованного рынка ценных бумаг).

Рассматриваемый Закон содержит большое количество норм, которые распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2005 г.

Из состава внереализационных доходов, полученных от долевого участия в других организациях, исключен доход, направляемый на оплату дополнительных акций (долей), размещаемых среди акционеров (участников) организации (п. 1 ст. 250).

Статьи 251 и 252 НК РФ дополнены новыми положениями, регламентирующими действия налогоплательщиков при передаче имущества. В случае реорганизации юридического лица при определении налоговой базы не учитывается в составе доходов вновь созданных, реорганизуемых и реорганизованных компаний стоимость имущества, имущественных и неимущественных прав, имеющих денежную оценку, и (или) обязательств, получаемых (передаваемых) в порядке правопреемства при реорганизации юридических лиц, которые были приобретены (созданы) реорганизуемыми фирмами до даты завершения реорганизации (п. 3 ст. 251). Определено, что в целях главы «Налог на прибыль» расходами вновь созданных и реорганизованных фирм признается стоимость (остаточная стоимость) имущества, имущественных прав,

имеющих денежную оценку, и (или) обязательств, получаемых в порядке правопреемства при реорганизации юридических лиц, которые были приобретены (созданы) реорганизуемыми фирмами до даты завершения реорганизации. Стоимость имущества и имущественных прав, имеющих денежную оценку, определяется по данным и документам налогового учета передающей стороны на дату перехода права собственности на указанные имущество и имущественные права.

С января 2005 г. к средствам целевого финансирования относится имущество, в частности, в виде средств, поступивших на формирование Российского фонда технологического развития, а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, зарегистрированных в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (п. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ). Ранее аналогичная норма распространялась лишь на некоммерческие организации.

Статья 259 дополнена положением о праве организации, получающей в виде вклада в уставный (складочный) капитал или в порядке правопреемства при реорганизации юридических лиц основные средства, бывшие в употреблении, определять срок их полезного использования как срок их полезного использования, установленный предыдущим собственником этих основных средств, уменьшенный на количество лет (месяцев) эксплуатации данного имущества предыдущим собственником.

Организациям предоставлено право учитывать в составе прочих расходов стоимость услуг, оказываемых вневедомственной охраной при органах внутренних дел Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации (подп. 6 п. 1 ст. 264 НК РФ). Во избежание различных толкований в п. 48 п. 1 ст. 264 НК РФ внесена поправка, уточняющая, что расходы, связанные с содержанием помещений объектов общественного питания, учитываются в составе прочих расходов только в случае, если они не учтены в составе расходов, связанных с использованием обслуживающих производств.

Статья 265 НК РФ дополнена новыми положениями. К внереализационным относятся расходы в виде процентов, уплачиваемых в связи с реструктуризацией задолженности по налогам и сборам, в соответствии с порядком, установленным правительством РФ. Налогоплательщики также смогут учитывать в качестве обоснованных затрат на осуществление деятельности, непосредственно не связанной с производством и (или) реализацией, расходы в виде премии (скидки), выплаченной (предоставленной) продавцом покупателю вследствие выполнения определенных условий договора, в частности, объема покупок, а также расходы в виде целевых отчислений от лотерей, осуществляемые в размере и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Начиная с 2005 г. сомнительным долгом признается любая задолженность перед налогоплательщиком, возникшая в связи с реализацией товаров,

выполнением работ, оказанием услуг, в случае, если эта задолженность не погашена в сроки, установленные договором, и не обеспечена залогом, поручительством или банковской гарантией (п. 1 ст. 266). Ранее сомнительным долгом считалась любая задолженность перед налогоплательщиком, не погашенная в сроки, не обеспеченная залогом, поручительством, банковской гарантией.

Иной вариант деления расходов на прямые и косвенные предусмотрен новой редакцией ст. 318 НК РФ. Статья дополнена нормой, позволяющей налогоплательщикам самостоятельно определять в учетной политике для целей налогообложения перечень прямых расходов, связанных с производством товаров (выполнением работ, оказанием услуг). Список затрат, которые ранее были отнесены к прямым расходам, теперь становится только рекомендуемым. Дополнительно в составе расходов, которые могут быть признаны прямыми, указаны затраты на обязательное пенсионное страхование, идущие на финансирование страховой и накопительной части трудовой пенсии, начисленные на суммы расходов на оплату труда.

Налогоплательщики, осуществляющие производственную деятельность, могут самостоятельно определить порядок распределения прямых расходов на незавершенное производство (НЗП) и на изготовленную в текущем месяце продукцию (выполненные работы, оказанные услуги) с учетом соответствия осуществленных расходов изготовленной продукции (выполненных работ, оказанных услуг), также закрепив это в учетной политике для целей налогообложения.

Внесена ясность в правила признания внереализационных расходов. Указано, что внереализационные расходы включаются в расходы текущего периода в порядке, установленном для косвенных расходов (п. 2 ст. 318 НК РФ). Определено, что налогоплательщики, оказывающие услуги, вправе относить сумму прямых расходов, осуществленных в отчетном (налоговом) периоде, в полном объеме на уменьшение доходов от производства и реализации данного отчетного (налогового) периода без распределения на остатки незавершенного производства (п. 2 ст. 318 НК РФ).

Кроме того, рассматриваемый Закон содержит ряд норм, которые вступят в силу с января 2006 г.

Доходы налогоплательщика будут определять на основании не только первичных документов и документов налогового учета (п. 1 ст. 248 НК РФ), но и других документов, подтверждающих полученные налогоплательщиком доходы.

В ст. 252 НК РФ под документально подтвержденными расходами понимаются затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно внесенным изменениям, под документально подтвержденными расходами теперь будут пониматься также затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с обычаями делового оборота, применяемыми в иностранном государстве, на территории которого были произведены соответствующие



расходы, и (или) документами, косвенно подтверждающими произведенные расходы, в том числе таможенной декларацией, приказом о командировке, проездными документами, отчетом о выполненной работе в соответствии с договором.

С 2006 г. также вступят в силу нормы, регулирующие порядок отражения взаимоотношений арендаторов и арендодателей, а также понесенных расходов в случаях, когда арендатор производит улучшение арендованного имущества.

Установлено, что при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде капитальных вложений в форме неотделимых улучшений арендованного имущества, произведенных арендатором (п.п. 32 п. 1 ст. 251). С учетом ст. 623 ГК РФ неотделимые улучшения могут быть произведены с согласия арендодателя, а также без его согласия. Новое положение кодекса прежде всего имеет значение для арендодателя имущества, не давшего согласия на улучшения, поскольку к нему, в конечном итоге, перейдет имущество после окончания договора аренды без обязанности возмещения расходов.

В новой редакции Налогового кодекса РФ предусмотрен дополнительный объект амортизации: капитальные вложения в предоставленные в аренду объекты основных средств в форме неотделимых улучшений.

Статья 256 НК РФ дополнена положением, согласно которому амортизируемым имуществом также признаются капитальные вложения в предоставленные в аренду объекты основных средств в форме неотделимых улучшений, произведенных арендатором с согласия арендодателя.

Капитальные вложения, стоимость которых возмещается арендатору арендодателем, амортизируются арендодателем в порядке, установленном главой 25 НК РФ. Капитальные вложения, произведенные арендатором с согласия арендодателя, стоимость которых не возмещается арендодателем, амортизируются арендатором в течение срока действия договора аренды, исходя из сумм амортизации, рассчитанных с учетом срока полезного использования, определяемого для арендованных объектов основных средств в соответствии с Классификацией основных средств, утверждаемой Правительством РФ (ст. 258).

При этом ст. 259 НК РФ ограничена предельно допустимая величина расходов в виде амортизационных отчислений. Налогоплательщик имеет право включать в состав расходов отчетного (налогового) периода расходы на капитальные вложения в размере не более 10% первоначальной стоимости основных средств (за исключением основных средств, полученных безвозмездно) и (или) расходов, понесенных в случаях достройки, дооборудования, модернизации, технического перевооружения, частичной ликвидации основных средств, суммы которых определяются в соответствии со ст. 257 настоящего кодекса.

Начисление амортизации по амортизируемому имуществу в виде капитальных вложений в объекты арендованных основных средств, которое в соответствии с настоящей главой подлежит амортизации, начинается у арендо-

дателя с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором это имущество было введено в эксплуатацию, но не ранее месяца, в котором арендодатель произвел возмещение арендатору стоимости указанных капитальных вложений, у арендатора – с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором это имущество было введено в эксплуатацию.

В ст. 254 НК РФ указан новый вид затрат – стоимость материально-производственных запасов вместо стоимости товарно-материальных ценностей: стоимость материально-производственных запасов в виде излишков, выявленных в ходе инвентаризации, и (или) имущества, полученного при демонтаже или разборке выводимых из эксплуатации основных средств, определяется как сумма налога, исчисленная с дохода, предусмотренного пп. 13 и 20 ч. 2 ст. 250 НК РФ.

Перечень материальных расходов увеличен на технологические потери при производстве и (или) транспортировке. Технологическими признаются потери при производстве, транспортировке товаров (работ, услуг), обусловленные технологическими особенностями производственного цикла и процесса транспортировки, а также физико-химическими характеристиками применяемого сырья.

Внесены изменения в ст. 262, посвященную расходам на научные исследования и опытно-конструкторские разработки. Расходы налогоплательщика на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки признаются для целей налогообложения после завершения этих исследований или разработок (завершения отдельных этапов работ) и подписания сторонами акта сдачи-приемки. С января 2006 г. сокращается период, в течение которого можно учитывать для целей налогообложения затраты налогоплательщика на НИОКР. Ранее это можно было сделать в течение 3 лет с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором завершены такие исследования (отдельные этапы исследований). Теперь расходы могут быть списаны в течение 2 лет.

Помимо этого, установлено, что расходы налогоплательщика на НИОКР, осуществленные в целях создания новых или совершенствования применяемых технологий, создания новых видов сырья или материалов, которые не дали положительного результата, подлежат включению в состав прочих расходов равномерно в течение 3 лет в размере фактически осуществленных расходов, в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 262 НК РФ. Прежняя редакция статьи предусматривала ограничение не более 70% фактически осуществленных расходов.

Расширен перечень целей социальной защиты инвалидов, на которые может быть направлена прибыль, полученная организациями, использующими труд инвалидов, при условии соответствия данной организации требованиям, определенным в п. 38 п. 1 ст. 264 НК РФ. Кроме того, вводится новая ст. 267.1, которая определяет порядок формирования и использования резервов предстоящих расходов, направляемых на цели, обеспечивающие социальную защиту инвалидов.

Для организаций, привлекающих для своей деятельности кредитные (заемные) средства, важны изменения, внесенные в ст. 269 НК РФ. Для целей исчисления налога на прибыль в составе расходов могут быть приняты проценты по кредитам и займам. В действующей редакции предельная величина процентов, признаваемых расходом, принимается равной ставке рефинансирования Центрального банка, увеличенной в 1,1 раза, – при оформлении долгового обязательства в рублях, и равной 15% – по долговым обязательствам в иностранной валюте. До внесения изменений не было ясно, какую ставку рефинансирования следует применить: действовавшую на дату получения кредитных (заемных) средств или действовавшую на дату начисления процентов. Согласно внесенному дополнению под ставкой рефинансирования ЦБ РФ понимается: в отношении долговых обязательств, не содержащих условия об изменении процентной ставки в течение всего срока действия долгового обязательства, – ставка рефинансирования Центрального банка, действовавшая на дату привлечения денежных средств; в отношении прочих долговых обязательств – ставка рефинансирования Центрального банка, действующая на дату признания расходов в виде процентов.

Кроме того, следует отметить, что в 2007 г. отменяется ограничение величины убытка, переносимого на будущее, установленное ст. 283 НК РФ. Норма, в соответствии с которой совокупная сумма переносимого убытка ни в каком отчетном (налоговом) периоде не может превышать 30% налоговой базы, исчисленной в соответствии со ст. 274 НК РФ, утрачивает силу в 2007 г. При этом установлено, что в 2006 г. совокупная сумма переносимого убытка не может превышать 50% налоговой базы.

#### *Налог на добавленную стоимость (НДС)*

Вслед за изменениями, принятыми по налогу на прибыль, были приняты поправки к главе 21 «Налог на добавленную стоимость». Рассмотрим наиболее существенные из них.

В настоящее время плательщики НДС применяют два метода его начисления: либо в момент отгрузки товара, либо в момент его оплаты. Принятый Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» с 1 января 2006 г. устанавливает единый порядок определения момента исчисления налоговой базы для всех налогоплательщиков (ст. 167). Он определяется по наиболее ранней из дат:

- 1) день отгрузки (передачи) товаров (работ, услуг) или имущественных прав;
- 2) день оплаты (частичной оплаты) в счет предстоящих поставок или передачи имущественных прав.

При передаче имущественных прав момент определения налоговой базы определяется с учетом ст. 155 «Особенности определения налоговой базы при передаче имущественных прав».

Моментом определения налоговой базы при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления является последний день месяца каждого налогового периода.

Таким образом, все плательщики должны будут начислять НДС сразу же после отгрузки товаров (работ, услуг) или раньше, если оплата происходит до отгрузки. Благодаря чему покупатели смогут принимать НДС к вычету независимо от факта оплаты – упоминание об уплате налога исключено из п. 2 ст. 171 НК РФ.

В связи с новым порядком предусмотрены переходные положения. Все плательщики НДС обязаны провести инвентаризацию дебиторской и кредиторской задолженностей по состоянию на 31 декабря 2005 г. включительно. По результатам инвентаризации определяются дебиторская задолженность за реализованные, но не оплаченные товары (работы, услуги), имущественные права, операции по реализации (передаче) которых признаются объектами налогообложения, и кредиторская задолженность за неоплаченные товары (работы, услуги), имущественные права, принятые к учету до 1 января 2006 г., в составе которой имеются суммы НДС, предъявленные к оплате продавцами товаров (работ, услуг) и имущественных прав и подлежащие налоговому вычету. Дальнейшие действия зависят от того, какой из методов определения выручки для целей НДС применялся.

Налогоплательщики НДС, определяющие до 2006 г. налоговую базу как день оплаты, включают в налоговую базу денежные средства, поступившие до 1 января 2008 г. в счет погашения задолженности.

В этих целях оплатой товаров (работ, услуг) признается прекращение встречного обязательства приобретателя указанных товаров (работ, услуг) перед налогоплательщиком, которое непосредственно связано с поставкой (передачей) этих товаров (выполнением работ, оказанием услуг), за исключением прекращения встречного обязательства путем выдачи покупателем-векселедателем собственного векселя. Оплатой товаров (работ, услуг), в частности, признаются: поступление денежных средств на счета налогоплательщика либо его комиссионера, поверенного или агента в банке или в кассу налогоплательщика (комиссионера, поверенного или агента), прекращение обязательства зачетом, передача налогоплательщиком права требования третьему лицу на основании договора или в соответствии с законом. В случае прекращения встречного обязательства покупателя товаров (работ, услуг) по оплате этих товаров (работ, услуг) путем передачи покупателем-векселедателем собственного векселя оплатой указанных товаров (работ, услуг) признается оплата покупателем-векселедателем (либо иным лицом) указанного векселя или передача налогоплательщиком указанного векселя по индоссаменту третьему лицу.

В случае неисполнения покупателем до истечения срока исковой давности по праву требования исполнения встречного обязательства, связанного с поставкой товара (выполнением работ, оказанием услуг), датой оплаты товаров (работ, услуг) признается наиболее ранняя из следующих дат: день исте-

чения указанного срока исковой давности или день списания дебиторской задолженности.

Если до 1 января 2008 г. дебиторская задолженность не была погашена, она подлежит включению налогоплательщиком в налоговую базу в первом налоговом периоде 2008 г. Если до 1 января 2008 г. налогоплательщик не оплатил суммы налога, предъявленные ему продавцами товаров (работ, услуг), имущественных прав, которые были приняты им на учет до 1 января 2006 г., налоговые вычеты таких сумм налога производятся в первом налоговом периоде 2008 г.

Налогоплательщики НДС, определяющие до 2006 г. налоговую базу как день отгрузки, производят вычеты сумм налога, не оплаченных при приобретении товаров (работ, услуг), имущественных прав, которые были приняты ими к учету до 1 января 2006 г., в первом полугодии 2006 г. равными долями.

Таким образом, изменился не только метод уплаты НДС, но и механизм налоговых вычетов.

Если в качестве основного средства выступает недвижимость (приобретенная, построенная подрядной компанией либо самой организацией при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления), то процесс восстановления ранее вычтенного налога несколько усложнился. Пункт 6 ст. 171 НК РФ в новой редакции устанавливает следующее. Суммы налога, предъявленные налогоплательщику при проведении подрядчиками капитального строительства объектов недвижимости (основных средств), при приобретении недвижимого имущества (за исключением воздушных, морских судов и судов внутреннего плавания, а также космических объектов), исчисленные налогоплательщиком при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления, принятые к вычету в порядке, предусмотренном главой 21 НК РФ, подлежат восстановлению в случае, если указанные объекты недвижимости (основные средства) в дальнейшем используются для осуществления операций, указанных в п. 2 ст. 170, за исключением основных средств, которые полностью амортизированы или с момента ввода которых в эксплуатацию у данного налогоплательщика прошло не менее 15 лет.

В этом случае налогоплательщик обязан по окончании каждого календарного года в течение 10 лет начиная с года, в котором имущество начало амортизироваться, в налоговой декларации, представляемой в налоговые органы по месту своего учета за последний налоговый период каждого календарного года из десяти, отражать восстановленную сумму налога. Расчет суммы налога, подлежащей восстановлению и уплате в бюджет, производится исходя из 1/10 суммы налога, принятой к вычету, в соответствующей доле. Указанная доля определяется исходя из стоимости отгруженных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), переданных имущественных прав, не облагаемых налогом, в общей стоимости товаров (работ, услуг), имущественных прав, отгруженных (переданных) за календарный год. Сумма налога,

подлежащая восстановлению, в стоимость данного имущества не включается, а учитывается в составе прочих расходов в соответствии со ст. 264 НК РФ.

Изменениями был дополнен список имущественных прав, передача которых облагается НДС. К ним также относится передача прав участниками долевого строительства на жилые дома или жилые помещения, доли в таких домах и помещения, гаражи или машино-места. Налоговая база в этом случае определяется как разница между стоимостью, по которой права передаются, и расходами на их приобретение. Также упомянуты права, связанные с правом заключения договора (опцион), и арендные. Налоговая база по ним определяется в общем порядке в соответствии со ст. 154 НК РФ, т.е. при расчете НДС берется цена, указанная в договоре. Заметим: лицо, получившее одно из имущественных прав, имеет право на вычет в соответствии с поправками, внесенными в ст. 171 и 172 НК РФ.

Перечень операций, не подлежащих налогообложению (ст. 149), дополнен такими видами операций, как услуги, связанные с обслуживанием банковских карт, проведение (по решению уполномоченного органа исполнительной власти) лотерей, включая оказание услуг по реализации лотерейных билетов, совершение нотариусами, занимающимися частной практикой, нотариальных действий, реализация лома и отходов черных и цветных металлов, передача в рекламных целях товаров, расходы на приобретение единицы которых не превышают 100 руб.

В главе 21 НК РФ появилась ст. 162.1, которая посвящена вопросам реорганизации: каким образом определяется налоговая база, как принимается к вычету НДС. Так, правопреемник имеет право принять к вычету НДС только при подтверждении факта оплаты либо реорганизуемой организацией, либо самим правопреемником. Заметим, что изменения в порядке реорганизации применяются с 1 января 2005 г.

В п. 2 ст. 163 НК РФ для налогоплательщиков, налоговый период которых установлен как квартал, увеличена сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога с 1 до 2 млн руб.

Глава 21 также пополнилась ст. 174.1, регулирующей особенности исчисления и уплаты в бюджет налога при осуществлении операций в соответствии с договором простого товарищества (договором о совместной деятельности) или договором доверительного управления имуществом на территории РФ. Налоговый вычет предоставляется только участнику товарищества либо доверительному управляющему при наличии счетов-фактур, выставленных продавцами этим лицам.

С января 2007 г. ст. 176 НК РФ, посвященная порядку возмещения НДС, будет действовать в новой редакции. Срок возмещения не изменился – 3 месяца, а процедура возмещения подверглась корректировке.

Возмещение производится не позднее чем через 3 месяца, считая со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации. В течение указанного срока налоговый орган в течение 2 месяцев производит проверку обоснованности сумм налога, заявленных к возмещению. По окончании про-

---

верки в течение 7 дней налоговый орган принимает решение о возмещении путем зачета или возврата соответствующих сумм либо об отказе (полностью или частично) в возмещении.

В случае если налоговый орган принял решение об отказе (полностью или частично) в возмещении, он обязан представить налогоплательщику мотивированное заключение не позднее чем через 10 дней после дня вынесения указанного решения.

В случае если в течение установленного срока налоговый орган не вынес решение об отказе и (или) не представил налогоплательщику указанное заключение, он обязан принять решение о возмещении на сумму, по которой не вынесено решение об отказе, и уведомить налогоплательщика о принятом решении в течение 10 дней.

В случае наличия у налогоплательщика недоимки и пени по налогу, недоимки и пени по иным налогам и сборам, а также задолженности по присужденным налоговым санкциям, подлежащим зачислению в тот же бюджет, из которого производится возврат, они подлежат зачету в первоочередном порядке по решению налогового органа.

Налоговые органы производят зачет самостоятельно и в течение 10 дней сообщают о нем налогоплательщику.

В случае если налоговый орган принял решение о возмещении, при наличии недоимки по налогу, образовавшейся в период между датой подачи декларации и датой возмещения соответствующих сумм и не превышающей сумму, подлежащую возмещению по решению налогового органа, пеня на сумму недоимки не начисляется.

При отсутствии у налогоплательщика недоимки и пени по налогу, недоимки и пени по иным налогам и сборам, а также задолженности по присужденным налоговым санкциям, подлежащим зачислению в тот же бюджет, из которого производится возврат, суммы, подлежащие возмещению, засчитываются в счет текущих платежей по налогу и (или) иным налогам и сборам, подлежащим уплате в тот же бюджет, а также по налогам, уплачиваемым в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации и в связи с реализацией работ (услуг), непосредственно связанных с производством и (или) реализацией таких товаров, по согласованию с таможенными органами, либо подлежат возврату налогоплательщику по его заявлению.

В случае если налоговый орган принял решение о возврате сумм налога из соответствующего бюджета, не позднее следующего дня это решение направляется на исполнение в соответствующий орган Федерального казначейства.

Возврат сумм осуществляется органами Федерального казначейства в течение 7 дней после получения решения налогового органа. В случае если такое решение не получено соответствующим органом Федерального казначейства по истечении 7 дней, считая со дня направления налоговым органом,

датой получения такого решения признается 8-й день, считая со дня направления такого решения налоговым органом.

При нарушении сроков, установленных настоящим пунктом, на сумму, подлежащую возврату налогоплательщику, начисляются проценты исходя из ставки рефинансирования ЦБ РФ.

### *Акцизы*

Рассмотрим наиболее важные изменения, внесенные Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 107-ФЗ в главу 22 «Акцизы» части второй НК РФ, которые вступают в силу с 1 января 2006 г.

Прежде всего, отметим повышение ставок акцизов на большинство подакцизных товаров. Традиционное повышение ставок коснулось этилового спирта и алкогольной продукции, пива, вин (за исключением натуральных, шампанского, игристых), табачных изделий и легковых автомобилей с мощностью двигателя свыше 67,5 кВт, свыше 112,5 кВт, а также мотоциклов.

На сигареты произошло самое значительное повышение ставок акцизов. Твердые составляющие комбинированных ставок увеличены примерно на 20%, и на 5% повышено ограничение нижнего предела отпускной цены – с 20 до 25%.

Кроме того, на прямогонный бензин ставка акциза резко повышена с 0 руб. до 2657 руб. за тонну. Теперь ставка акциза по прямогонному бензину соответствует ставке, действующей по бензину с октановым числом до «80».

На вина натуральные, в том числе шампанские, игристые, газированные, шипучие; пиво с нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли этилового спирта до 0,5% включительно; легковые автомобили (с мощностью двигателя до 67,5 кВт (90 л.с.)), а также нефтепродукты, за исключением прямогонного бензина, ставки акциза не изменились.

С 2006 г. отменяется режим налогового склада в отношении алкогольной продукции, а акцизные склады оптовых организаций исключаются из числа налогоплательщиков акцизов. Всю сумму акцизов будут уплачивать в бюджет производители алкогольной продукции независимо от того, кому эта продукция будет реализована.

Одновременно устанавливаются переходные положения по уплате акцизов с 2006 г. Оптовые организации, учредившие акцизные склады до 1 января 2006 г. и осуществляющие с 1 января 2006 г. реализацию поступившей к ним до 1 января 2006 г. и (или) отгруженной в их адрес до указанной даты алкогольной продукции с объемной долей этилового спирта свыше 9%, будут признаваться налогоплательщиками акцизов до тех пор, пока не продадут всю указанную алкогольную продукцию.

Введены три дополнительных вида свидетельств о регистрации лиц, совершающих операции с подакцизными товарами. Наряду с четырьмя свидетельствами для нефтепродуктов – на производство, розничную, оптовую и оптово-розничную реализации, с 1 января 2006 г. в полномочия налоговых органов входит обязанность выдавать свидетельства на переработку прямо-



гонного бензина. Выдаваться такие свидетельства будут организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим производство продукции нефтехимии, при котором в качестве сырья используется прямогонный бензин.

Помимо этого, в зависимости от вида деятельности будут выдаваться свидетельства о регистрации организациям, совершающим операции с денатурированным спиртом. Так, организациям, осуществляющим производство денатурированного этилового спирта, будут выдаваться свидетельства на производство денатурированного этилового спирта, а организациям, использующим его при производстве неспиртосодержащей продукции, – свидетельства на производство неспиртосодержащей продукции.

С 1 января 2006 г. для налогоплательщиков, имеющих только свидетельство на оптовую реализацию нефтепродуктов, устанавливается два срока уплаты акциза: по нефтепродуктам, за исключением прямогонного бензина, и отдельно по прямогонному бензину. В первом случае акциз уплачивается, как обычно, в срок – не позднее 25-го числа второго месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, а в случае с прямогонным бензином – на месяц позже, не позднее 25-го числа третьего месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Срок представления налоговых деклараций для налогоплательщиков, имеющих только свидетельство на оптовую реализацию нефтепродуктов, остался прежним – не позднее 25-го числа второго месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Таким образом, в 2006 г. акциз по нефтепродуктам, за исключением прямогонного бензина, должен уплачиваться налогоплательщиками, как и прежде, – одновременно с представлением декларации, а по прямогонному бензину – на месяц позже срока подачи декларации.

Также установлен срок уплаты акциза налогоплательщиками, имеющими только свидетельство на переработку прямогонного бензина: они уплачивают акциз не позднее 25-го числа третьего месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Введен срок уплаты акциза для организаций, имеющих свидетельство на производство неспиртосодержащей продукции при получении (оприходовании) ими денатурированного этилового спирта, – также не позднее 25-го числа третьего месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Иными словами, в этих случаях срок уплаты акцизов отстает от срока представления декларации на два месяца (на два налоговых периода).

Кроме того, список видов спиртосодержащей продукции, исключенной из списка подакцизных товаров, дополнен парфюмерно-косметической продукцией в металлической аэрозольной упаковке. С 1 января 2006 г. парфюмерно-косметическая продукция (растворы, эмульсии, суспензии и другие виды продукции в жидком виде) с объемной долей этилового спирта более 9% освобождается от обложения акцизами, что должно отразиться на уменьшении цены таких товаров.

*Транспортный налог*

Рассмотрим также наиболее важные изменения, внесенные Федеральными законами от 20 октября 2005 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в главу 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» и от 18 июня 2005 г. № 62-ФЗ «О внесении изменения в статью 363 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» в главу 28 «Транспортный налог», которые вступают в силу с 1 января 2006 г.

В соответствии с изменением, внесенным Федеральным законом от 20 октября 2005 г. № 131-ФЗ, для налогоплательщиков – организаций отчетными периодами признаны I, II и III кварталы, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе отчетные периоды не устанавливать.

Одновременно с введением отчетных периодов изменяется порядок исчисления налога. Со следующего года по итогам отчетных периодов налогоплательщики должны уплачивать авансовые платежи по налогу. При этом суммы авансовых платежей исчисляются организациями самостоятельно, в размере 1/4 произведения соответствующей налоговой базы и налоговой ставки и засчитываются при уплате налога по итогам налогового периода.

В случае регистрации (снятия с регистрации) транспортного средства в течение отчетного периода сумма авансового платежа будет рассчитываться так же, как в настоящее время рассчитывается сумма налога, – с учетом специального коэффициента. Иными словами, сумма авансового платежа по налогу напрямую будет зависеть от числа целых месяцев, в течение которых соответствующее транспортное средство было зарегистрировано на налогоплательщика.

Уплачиваться авансовые платежи будут, как и налог, по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов Российской Федерации. При этом за законодательными (представительными) органами субъектов РФ оставлено право освобождать отдельные категории налогоплательщиков от исчисления и уплаты авансовых платежей по налогу в течение налогового периода.

Для законодательных (представительных) органов субъектов РФ определено, что срок уплаты транспортного налога для налогоплательщиков-организаций не может быть установлен ранее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Среди наиболее заметных дополнений можно назвать установление для налогоплательщиков-организаций предельных сроков представления налоговых деклараций и введение налоговых расчетов по авансовым платежам по налогу.

Указанные расчеты должны представляться по истечении каждого отчетного периода в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств. Форма, по которой они будут представляться, как и форма налоговой декларации по транспортному налогу, будет утверждена Минфином России. Таким образом, с 1 января 2006 г. законодательные (представительные) органы

субъектов РФ утратят право устанавливать формы отчетности по транспортному налогу.

Предельные сроки представления организациями отчетности следующие. Налоговая декларация должна быть представлена не позднее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом, а налоговые расчеты по авансовым платежам – в течение налогового периода не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим отчетным периодом.

Федеральным законом от 18 июня 2005 г. № 62-ФЗ с января 2006 г. исключается из п. 3 ст. 363 НК РФ положение, определяющее в качестве последнего срока вручения физическим лицам налоговых уведомлений 1 июня текущего налогового периода.

Таким образом, со следующего налогового периода у налоговых органов будет больше времени для исчисления транспортного налога. При внесении данных изменений был принят во внимание тот факт, что ст. 52 НК РФ определено, что налоговое уведомление направляется налогоплательщику не позднее 30 дней до наступления срока платежа. А согласно п. 1 ст. 363 НК РФ срок уплаты транспортного налога устанавливается субъектом РФ. Таким образом, с 2006 г. срок направления физическим лицам налоговых уведомлений будет определяться согласно ст. 52 НК РФ в зависимости от установленного субъектом РФ срока уплаты налога.

Письмом ФНС РФ от 24 января 2005 г. № ММ-6-21/44 были также разъяснены вопросы уплаты транспортного налога в случае утилизации транспортных средств. В случае утилизации (уничтожения) транспортного средства, т.е. его физической ликвидации как объекта, объект налогообложения транспортным налогом отсутствует. Таким образом, в случае утилизации (уничтожения) транспортного средства основанием для налоговых органов и налогоплательщиков не начислять транспортный налог является документ, устанавливающий факт и дату уничтожения (утилизации) транспортного средства, выданный организацией, фактически осуществляющей данные действия.

#### *Упрощенная система налогообложения (УСН)*

Рассмотрим изменения, внесенные в главу 26.2 НК РФ «Упрощенная система налогообложения» Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

С 2006 г. максимальный размер дохода от реализации, позволяющий перейти на данный налоговый режим, увеличен с 11 до 15 млн руб. (за исключением некоторых организаций, перечень которых дополнен адвокатами, учредившими адвокатские кабинеты и иные формы адвокатских образований, бюджетными учреждениями, филиалами и представительствами иностранных фирм). Ограничение по непосредственному участию других органи-

заций (свыше 25%) теперь не распространяется на некоммерческие организации и организации потребительской кооперации.

Увеличена сумма предельных доходов за отчетный (налоговый) период до 20 млн руб., после которой утрачивается право на использование упрощенного режима. При этом данная величина подлежит индексации на коэффициент-дефлятор, устанавливаемый ежегодно на каждый следующий календарный год<sup>2</sup> (п. 4 ст. 346.13 НК РФ).

Также уточнен перечень основных средств и нематериальных активов, превышение остаточной стоимости которых в размере 100 млн руб. не позволяет организациям применять упрощенную систему.

Несколько упрощен порядок перехода на упрощенную систему налогообложения (УСН). Организация может принять такое решение в течение 5 дней с момента постановки на учет в налоговом органе. Бывшие плательщики единого налога на вмененный налог (ЕНВД) вправе заявить о своем желании использовать УСН с начала того месяца, в котором прекращена обязанность по уплате единого налога в соответствии с законодательством субъектов РФ (п. 2 ст. 346.13 НК РФ).

До внесения изменений выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком. При этом было установлено, что объект налогообложения не может меняться налогоплательщиком в течение всего срока применения упрощенной системы налогообложения. Теперь разрешается менять объект налогообложения в течение 3 лет применения упрощенной системы.

Статья 346.14, посвященная объектам налогообложения, также дополнена новой нормой. Участники договора простого товарищества (договора о совместной деятельности или доверительного управления имуществом) теперь лишены права выбора объекта налогообложения, за ними закреплен объект – доходы, уменьшенные на величину расходов.

Для налогоплательщиков, уменьшающих доходы на величину расходов, пополнился список расходов, принимаемых к вычету. Уточнен порядок учета некоторых операций. Для основных средств и нематериальных активов установлен единый порядок списания. С 1 января 2006 г. налогоплательщики вправе списывать по тем же правилам расходы на создание (изготовление) основных средств и нематериальных активов своими силами. Наряду с аудиторскими услугами предприниматели теперь вправе уменьшить доходы на бухгалтерские и юридические услуги.

К таким расходам добавили следующие затраты:

- на выплату комиссионных, агентских вознаграждений и вознаграждений по договорам поручения;
- на оказание услуг по гарантийному ремонту и обслуживанию;

---

<sup>2</sup> Коэффициент на 2006 г. составляет 1,132 в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 3 ноября 2005 г. № 284 «Об установлении коэффициента-дефлятора в целях применения главы 26.2 Налогового кодекса Российской Федерации «Упрощенная система налогообложения» на 2006 год».

- на подтверждение соответствия продукции или иных объектов, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров;
- на проведение обязательной оценки в целях контроля за правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налоговой базы;
- плата за предоставление информации о зарегистрированных правах;
- на оплату услуг специализированных организаций по изготовлению документов кадастрового и технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости (в том числе правоустанавливающих документов на земельные участки и документов о межевании земельных участков);
- на оплату услуг специализированных организаций по проведению экспертизы, обследований, выдаче заключений и предоставлению иных документов, наличие которых обязательно для получения лицензии (разрешения) на осуществление конкретного вида деятельности;
- судебные расходы и арбитражные сборы;
- периодические (текущие) платежи за пользование правами на результаты интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации (в частности, правами, возникающими из патентов на изобретения, промышленные образцы и другие виды интеллектуальной собственности);
- на подготовку и переподготовку кадров, состоящих в штате налогоплательщика, на договорной основе;
- в виде отрицательной курсовой разницы, возникающей от переоценки имущества в виде валютных ценностей и требований (обязательств), стоимость которых выражена в иностранной валюте, в том числе по валютным счетам в банках, проводимой в связи с изменением официального курса иностранной валюты к рублю Российской Федерации, установленного Банком России.

Кроме того, были уточнены правила перехода с упрощенной системы на общий режим (иные режимы) налогообложения и обратно, регулируемые ст. 346.25, а также разъясняется, как учесть погашение задолженности за поставленные ранее товары, проделанные работы, оказанные услуги (в составе доходов) или приобретенные товары, работы, услуги (в составе расходов) при переходе с УСН на исчисление налога на прибыль.

Глава 26.2 НК РФ «Упрощенная система налогообложения» была дополнена новой ст. 346.25.1, устанавливающей особенности применения упрощенной системы налогообложения индивидуальными предпринимателями на основе патента.

Применение УСН на основе патента разрешается индивидуальным предпринимателям, не привлекающим в своей предпринимательской деятельности наемных работников, в том числе по договорам гражданско-правового характера, и осуществляющим один из предусмотренных статьей видов предпринимательской деятельности, таких, например, как пошив и ре-

монт одежды и других швейных (трикотажных, вязаных) изделий; изготовление и ремонт обуви; парикмахерские и косметические услуги; ремонт бытовой техники, радиотелевизионной аппаратуры, компьютеров; ремонт и техническое обслуживание автомобилей; ремонт квартир; сдача в аренду квартир и гаражей; прокат и реализация видео- и аудиокассет, видео- и аудиодисков; физкультурно-оздоровительная деятельность и тренерские услуги; ритуальные услуги. Всего перечень видов деятельности включает 58 пунктов.

Размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода, как и решение о введении такой системы, устанавливается законами субъектов РФ по каждому из видов, по которому разрешается применение упрощенной системы налогообложения на основе патента. При этом допускается дифференциация такого годового дохода с учетом особенностей и места ведения предпринимательской деятельности индивидуальными предпринимателями на территории соответствующего субъекта РФ.

Патент выдается по выбору налогоплательщика на один из следующих периодов, начинающихся с 1-го числа квартала: квартал, полугодие, девять месяцев, год. Заявление на получение патента подается в налоговый орган по месту постановки индивидуального предпринимателя на учет в налоговом органе не позднее чем за один месяц до начала применения индивидуальным предпринимателем упрощенной системы налогообложения на основе патента.

Индивидуальные предприниматели, перешедшие на упрощенную систему налогообложения на основе патента, должны произвести оплату 1/3 стоимости патента в срок не позднее 25 дней после начала осуществления предпринимательской деятельности на основе патента. Оплата оставшейся части стоимости патента производится не позднее 25 дней со дня окончания периода, на который был получен патент.

Кроме того, письмом Минфина РФ от 25 марта 2005 г. № 03-03-02-04/1/88 были даны разъяснения по вопросам, связанным с учетом в целях налогообложения организаций, работающих по упрощенной системе, расходов на приобретение основных средств. В соответствии с п. 1 п. 1 ст. 346.16 НК РФ при определении объекта налогообложения налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения, уменьшают полученные доходы на расходы на приобретение основных средств.

Иными словами, расходы принимаются к вычету после принятия объекта к учету. Капитальные вложения не относятся к основным средствам.

Стоимость арендуемых основных средств в состав расходов не включается. В этом случае при определении налоговой базы по единому налогу учитываются арендные платежи за арендуемые основные средства. Поэтому у организаций-лизингополучателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, стоимость основных средств, полученных по договорам лизин-

га, может быть учтена в отчетном периоде перехода права собственности на эти основные средства.

*Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности*

Основные изменения в систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход были внесены:

1. Федеральным законом от 18 июня 2005 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в статью 346.26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым с 2006 г. предоставлено право муниципальным образованиям вводить ЕНВД в отношении бытовых услуг дифференцированно.

При введении субъектом РФ единого налога на вмененный доход в сфере бытовых услуг налог распространяется сразу на все бытовые услуги, поименованные в Общероссийском классификаторе услуг населению. Данный порядок не позволяет учитывать региональную специфику и зачастую ведет к исключению субъектами РФ бытовых услуг в целом из сферы действия ЕНВД. Изменения, внесенные в ст. 346.26 НК РФ, позволяют на уровне муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга<sup>3</sup> установить, в отношении каких именно бытовых услуг, классифицируемых согласно Общероссийскому классификатору, целесообразно вводить ЕНВД, а в отношении каких – нет.

2. Федеральным законом от 18 июня 2005 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статью 346.29 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» дается право муниципальным образованиям при введении ЕНВД определять порядок расчета корректирующего коэффициента базовой доходности К2.

С 2006 г. представительные органы муниципальных районов, городских округов, законодательные (представительные) органы власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга вправе устанавливать не только значение коэффициента К2, но и порядок его расчета, что позволит в полной мере использовать данный коэффициент для учета всех сложившихся факторов, влияющих на величину базовой доходности у различных субъектов экономической деятельности. При этом значение корректирующего коэффициента базовой доходности К2 будет зависеть от фактической продолжительности осуществления предпринимательской деятельности в данном налоговом периоде и определяться как отношение количества календарных дней ведения деятельности в течение месяца к общему количеству календарных дней в этом месяце.

---

<sup>3</sup> Именно по их решению с 1 января 2006 г. применяется указанный налоговый режим согласно Федеральному закону от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «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».

3. Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Основные изменения состоят в том, что данная система налогообложения может применяться в отношении деятельности по оказанию услуг общественного питания, осуществляемых не только организациями, имеющими залы по каждому объекту площадью не более 150 кв. м, но и через объекты, не имеющие залов обслуживания посетителей.

Уточнено понятие розничной торговли, в соответствии с которым розничной торговлей для целей данного режима считается торговля товарами на основании договора розничной купли-продажи.

Установлено, что единый налог не применяется в отношении предусмотренных Налоговым кодексом видов предпринимательской деятельности в случае осуществления их в рамках договора простого товарищества (договора о совместной деятельности).

Кроме того, письмом ФНС РФ от 1 февраля 2005 г. № 22-2-14/092 были также разъяснены отдельные вопросы о порядке применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Обстоятельством, с которым Налоговый кодекс РФ связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате этого налога, является осуществление таким налогоплательщиком видов предпринимательской деятельности, подлежащих переводу на систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход. У налогоплательщиков, временно приостановивших такую деятельность в течение налогового периода, соответственно утрачивается обязанность по уплате единого налога за те налоговые периоды (календарные месяцы налогового периода), в течение которых такая предпринимательская деятельность ими не велась. Вместе с тем налоговые декларации по единому налогу на вмененный доход за периоды, в течение которых ими предпринимательская деятельность временно не велась, должны представляться.

#### *Разъяснения уполномоченных органов по отдельным вопросам применения налогового законодательства*

Налогоплательщики в соответствии со ст. 21 и 34.2 НК РФ имеют право получать разъяснения от Минфина России, финансовых органов субъектов РФ, налоговых органов по месту своего учета письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов и пр.

Согласно ст. 111 НК РФ выполнение налогоплательщиком или налоговым агентом письменных разъяснений по вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных уполномоченным государственным орга-



ном или их должностными лицами в пределах их компетенции, признаются обстоятельствами, исключаящими вину налогоплательщика в налоговых правонарушениях. При таких обстоятельствах лицо не несет ответственности за совершенное им налоговое правонарушение.

В связи с этим помимо отслеживания новелл, вносимых в законодательные и иные нормативно-правовые акты, уделяется внимание и формированию базы данных о письменных разъяснениях налогоплательщикам, направленных уполномоченными органами по вопросам применения налогового законодательства. Налогообложение во многом определяется конкретным содержанием и правилами оформления гражданско-правовых сделок, на него влияют нормы специального отраслевого законодательства, регулирующего вопросы проведения хозяйственных операций в тех или иных отраслях и сферах деятельности. Поэтому письменные разъяснения уполномоченных органов по отдельным вопросам применения налогового законодательства являются необходимым условием обеспечения гибкой привязки налогового законодательства к изменяющимся условиям деятельности хозяйствующих субъектов. Учитывая вышеизложенное, наиболее существенные разъяснения уполномоченных органов по вопросам налогообложения включены в данный обзор наряду с иными законодательными актами.

#### *Возможность внесения банками изменений в платежные документы налогоплательщиков*

Письмом ФНС РФ от 14 января 2005 г. № ШС-6-10/8 разъяснен порядок исполнения кредитными организациями расчетных документов клиентов банка на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, оформленных до 1 января 2005 г. и находящихся в картотеке «Расчетные документы, не оплаченные в срок». В соответствии с письмом Центрального банка Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 08-17/5677 указанные расчетные документы подлежат исполнению кредитными организациями в соответствии с нормами Положения Банка России от 3 октября 2002 г. № 2-П «О безналичных расчетах в Российской Федерации», действующими на момент приема расчетных документов, составленных непосредственно плательщиками, и не подлежат переоформлению кредитными организациями.

Вопрос о возможности внесения банками изменений в платежные документы налогоплательщиков является очень острым в связи со следующим. С одной стороны, Налоговый кодекс РФ содержит прямую норму (ст. 45) о том, что налог считается уплаченным на дату представления платежного документа в банк при наличии достаточных средств на счете налогоплательщика для его оплаты. Вместе с тем в связи с разъяснением Конституционного Суда РФ (КС РФ) № 138-О от 25 апреля 2001 г. эта норма применяется только в отношении добросовестных налогоплательщиков. Поскольку вопрос о добросовестности налогоплательщика в каждом конкретном случае может быть исследован только судом, задержки в оплате документов, допущенные по вине

банков, нередко становятся причиной срыва расчетов по налогам и отвлечения средств налогоплательщиков в виде взысканной в бесспорном порядке налоговыми органами недоимки и пеней с его счета. По существу, разъяснение КС РФ вернуло ситуацию с незащищенностью налогоплательщиков перед действиями налоговых органов к уровню, предшествовавшему банковскому кризису 1998 г.

Что касается установления даты уплаты налога клиентом, то в соответствии с банковским законодательством перечисление денег с корреспондентского счета банка плательщика на корреспондентский счет банка получателя осуществляется платежным документом, выписываемым банком на день фактического списания денег с коррсчета. При этом оригинал платежного документа клиента на уплату налога прилагается к банковской платежке. Изменения в платежный документ клиента банк вносить не вправе. Реальная проблема состоит в том, что учет исполнения налоговых обязательств в системе налоговых органов до сих пор не приспособлен к контролю за движением платежных документов в банковских картотеках. Налоговые органы (в отступление от норм налогового законодательства) у себя в учете продолжают числить налоговую задолженность за налогоплательщиком до тех пор, пока из казначейства не придет уведомление о поступлении денег на счет доходов бюджета. Отсутствие в налоговых органах надлежащим образом организованного учета движения платежных документов по системе налогоплательщик – банк приводит к избыточно большим административным издержкам налогоплательщиков по уплате налогов, а риски, связанные с необоснованными действиями налоговых органов, оказываются чрезмерно высокими.

*Включение оплаты (полностью или частично) стоимости квартиры физического лица за счет средств организации в налоговую базу для исчисления налога на доходы физических лиц*

Письмом ФНС от 24 января 2005 г. № 04-1-03/800 разъяснено, что оплата (полностью или частично) стоимости квартиры физического лица за счет средств организации является доходом, полученным в натуральной форме, подлежащим включению в налоговую базу такого физического лица для исчисления налога на доходы физических лиц по ставке 13%. В связи с этим работодатель, оплативший стоимость квартиры, приобретаемой физическим лицом по договору купли-продажи с оформлением в собственность, обязан определить налоговую базу, исчислить и удержать налог на доходы физических лиц на момент передачи в собственность квартиры такому лицу.

При невозможности удержать у налогоплательщика исчисленную сумму налога налоговый агент обязан в течение одного месяца с момента возникновения соответствующих обстоятельств письменно сообщить в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог и сумме задолженности налогоплательщика.

*Обложение налогом на доходы физических лиц расходов организаций на выплату суточных или полевого довольствия*

Решением ВАС РФ от 26 января 2005 г. № 16141/04 письмо МНС РФ от 17 февраля 2004 № 04-2-06/127 «О налогообложении компенсационных выплат по возмещению расходов, связанных со служебными командировками» признано не соответствующим Налоговому кодексу Российской Федерации и недействующим полностью.

Отмененным письмом расходы организаций на выплату суточных или полевого довольствия, превышающие установленные Постановлениями Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. № 93 и от 2 октября 2002 г. № 729, подлежали обложению налогом на доходы физических лиц.

Суд обратил внимание на то, что в соответствии со ст. 168 Трудового кодекса Российской Федерации порядок и размер суточных, выплачиваемых работникам, устанавливаются коллективным договором или локальным нормативным актом организации. Поэтому в налогооблагаемый доход не должны включаться суммы суточных, не превышающие размер, установленный таким договором или актом. Это положение справедливо и для организаций, финансируемых из бюджета.

Суд отметил, что законодательством о налогах и сборах ни нормы суточных, ни порядок их установления применительно к налогу на доходы физических лиц не определены. Общий порядок установления таких норм и ограничения их размера предусмотрены только трудовым законодательством.

Суд разъяснил, что для организаций, финансируемых из федерального бюджета, указанные выше постановления правительства ограничивают только размер финансирования из федерального бюджета на указанные цели, но не ограничивают величину производимых работникам выплат, если они согласованы с работодателем. В этом случае расходы, превышающие установленные размеры, возмещаются организациями за счет экономии средств, выделенных из федерального бюджета на их содержание, а также за счет средств, полученных организациями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Вместе с тем работодатель не может уменьшить на эту сумму свою налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, в отличие, например, от расходов на оплату труда.

Поименованные постановления правительства ограничивают только размер расходов на командировки, покрываемые за счет средств федерального бюджета, не ограничивая их размера, если они покрываются за счет других источников, и не ставят организации, финансируемые из федерального бюджета, в неравное положение с другими организациями при применении ст. 168 Трудового кодекса РФ.

*Отдельные вопросы применения главы 24 НК РФ «Единый социальный налог»*

Письмом ФНС РФ от 11 февраля 2005 г. № ГВ-6-05/118 разъясняются с учетом письма Минфина России от 1 февраля 2005 г. № 03-05-02-03/6 отдельные вопросы применения главы 24 НК РФ, касающиеся ставки единого

социального налога (ЕСН), в том числе для исчисления суммы налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет.

Так, механизм расчета налога в федеральный бюджет (начисления налога), определенный абз. 2 п. 2 ст. 243 НК РФ, остался без изменения. Из начисленной к уплате в федеральный бюджет суммы налога исключается сумма начисленных за тот же период страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, исчисленных исходя из тарифов страховых взносов, предусмотренных Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Из начисленной суммы налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет по максимальной ставке 20% (15,8%), сумма страховых взносов, начисленных по максимальному тарифу 14% (10,3%), может быть исключена в полном объеме.

Что касается уплаты авансовых платежей по ЕСН, то она должна производиться ежемесячно в течение всего текущего налогового периода. Предельный срок уплаты авансовых платежей по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование – 15-е число месяца, следующего за месяцем, за который начисляется авансовый платеж.

Исчисление и уплата ежемесячных авансовых платежей как по ЕСН, так и по страховым взносам производится от фактической базы, сложившейся с начала налогового (расчетного) периода по прошедший месяц, по установленным ставкам и тарифам, что позволяет рассматривать их как часть налога и страховых взносов, подлежащих уплате в течение налогового (расчетного) периода и обеспечивающих регулярное (ежемесячное) поступление средств.

Следовательно, налоговые органы должны производить начисление пени на неуплаченные суммы авансовых платежей по единому социальному налогу и страховым взносам с 16-го числа месяца, следующего за месяцем, за который начисляется авансовый платеж.

*О порядке применения с 1 января 2005 г. Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг*

Письмом ФНС РФ от 2 марта 2005 г. № ММ-6-03/167 разъяснен порядок применения вступившего в силу с 1 января 2005 г. Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг. Согласно Соглашению, суммы косвенных налогов, уплаченные по товарам, ввозимым с территории государства одной из Сторон на территорию государства другой Стороны, подлежат вычетам в порядке, предусмотренном национальным законодательством Сторон.

Таким образом, при ввозе товаров на территорию России налогоплательщики вправе уменьшить общую сумму НДС на соответствующие налоговые вычеты в случае принятия на учет ввезенных на территорию России това-

ров на основании первичных документов и их использования для осуществления операций, облагаемых налогом на добавленную стоимость.

*О порядке взимания налога на доходы физических лиц – нерезидентов и особенности – для граждан Республики Беларусь*

Письмом ФНС от 21 сентября 2005 г. № ВЕ-6-26/786 и письмом Минфина РФ от 15 августа 2005 г. № 03-05-01-03/82 разъясняется порядок взимания налога на доходы физических лиц – нерезидентов и особенности – для граждан Республики Беларусь как потенциальных резидентов РФ с учетом заключенного межгосударственного Соглашения.

Иностранные граждане, получившие в органах внутренних дел разрешение на постоянное проживание или вид на жительство в РФ, считаются налоговыми резидентами РФ на начало отчетного периода, и обложение их доходов от работы по найму производится по ставке 13%.

Прочие категории иностранных граждан на начало отчетного налогового периода рассматриваются в качестве нерезидентов РФ, и обложение их доходов в течение первых 183 дней пребывания на территории РФ в рамках календарного года производится по ставке 30%. Уточнение налогового статуса таких налогоплательщиков производится лишь на дату, следующую после истечения 183 дней пребывания на территории РФ иностранного гражданина. В таком случае ставка налога на доходы физических лиц за весь период пребывания его на территории Российской Федерации применяется в размере 13%.

Исключение сделано для граждан Республики Беларусь как потенциальных резидентов РФ. При долгосрочном трудовом договоре с организацией-работодателем ставка налога с самого начала существенно снижена. Но в случае расторжения такого договора в течение первых 183 дней пребывания граждан Республики Беларусь в РФ организация-работодатель обязана произвести перерасчет налога на выплаченный доход по ставке 30%.

*Разъяснения по порядку налогообложения земельных участков, приобретенных в собственность на условиях осуществления на них жилищного строительства (в том числе индивидуального)*

Письмом ФНС РФ от 27 января 2005 г. № ММ-6-21/63 направлены официальные разъяснения Минфина РФ от 14 января 2005 г. № 03-06-02-02/01 по вопросу применения Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Закона Российской Федерации “О плате за землю”».

Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 116-ФЗ определен порядок налогообложения земельных участков, предоставленных (приобретенных) для жилищного строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства. Тем самым им устранена правовая неопределенность в отношении понятия «земли, занятые жилищным фондом», отмеченная в определении Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2003 г. № 78-

ВОЗпр-3 и в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 05 июня 2003 г. № 276-О.

При этом Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 116-ФЗ установил различный порядок налогообложения земельных участков, приобретенных в собственность на условиях осуществления на них жилищного строительства (в том числе индивидуального жилищного строительства) до 1 января 2005 г. и приобретенных с 1 января 2005 г.

Так, в отношении земельных участков, приобретенных с 1 января 2005 г. в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, в течение 3 лет налогообложение производится в двукратном размере от полной налоговой ставки земельного налога, установленной в городах и поселках городского типа. В последующие годы вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости земельный налог взимается в четырехкратном размере. После государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости земельный налог подлежит уплате как за земли, занятые жилищным фондом.

В отношении земельных участков, приобретенных с 1 января 2005 г. в собственность физическими лицами для индивидуального жилищного строительства, в течение 10 лет налогообложение производится по полным налоговым ставкам земельного налога, установленным в городах и поселках городского типа. В последующие годы вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости земельный налог взимается в двукратном размере. После государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости земельный налог подлежит уплате как за земли, занятые жилищным фондом.

В отношении земельных участков, приобретенных до 1 января 2005 г. в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства, налогообложение производится по полным налоговым ставкам земельного налога, установленным в городах и поселках городского типа, вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости. После государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости земельный налог подлежит уплате как за земли, занятые жилищным фондом.

#### *Определение расчетной стоимости добытых полезных ископаемых в целях исчисления налога на добычу полезных ископаемых*

Письмом ФНС от 2 февраля 2005 г. № 21-2-05/8 разъясняются вопросы определения расчетной стоимости добытых полезных ископаемых в целях исчисления налога на добычу полезных ископаемых. На состав расходов, включаемых в расчетную стоимость добытых полезных ископаемых, налагаются ограничения, и расходы, не связанные непосредственно с добычей полезных ископаемых, в стоимости не учитываются. Косвенные расходы, свя-

занные с добычей полезных ископаемых, включаются в расчетную стоимость пропорционально доле прямых расходов на добычу полезных ископаемых в общей сумме прямых расходов. Расходы на горно-подготовительные работы при добыче полезных ископаемых, по эксплуатационным вскрышным работам на карьерах и по осушению месторождения (материальные расходы) и расходы на работы по ремонту и обслуживанию электрооборудования, кабелей и ЛЭП, размещенных непосредственно в карьере (расходы на ремонт основных средств) являются косвенными расходами, относящимися к добыче полезных ископаемых и в полном объеме включаются в расчетную стоимость.

*Отдельные вопросы учета налогоплательщиками средств, полученных от Фонда социального страхования РФ на цели обязательного социального страхования*

Письмом ФНС от 15 июня 2005 г. № ГИ-6-22/488 направлено для сведения и использования в работе письмо Минфина РФ от 1 июня 2005 г. № 03-03-02-02/80 «Об учете налогоплательщиками средств, полученных от Фонда социального страхования Российской Федерации на цели обязательного социального страхования».

В письме поименованы виды пособий, выплачиваемые работодателями работникам в счет средств Фонда социального страхования (ФСС) РФ, и разъясняется, что выплаченные работникам суммы пособия впоследствии возмещаются работодателям Фондом на основании представляемой ими в Фонд Расчетной ведомости, утвержденной постановлением ФСС РФ от 22 декабря 2004 г. № 111.

Таким образом, средства, получаемые работодателями-налогоплательщиками из ФСС РФ в порядке возмещения средств, выплаченных работникам на цели обязательного социального страхования, не являются доходами в целях главы 25 «Налог на прибыль организаций», главы 26.1 «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)» и главы 26.2 «Упрощенная система налогообложения» Налогового кодекса РФ и при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, единому сельскохозяйственному налогу и единому налогу при применении упрощенной системы налогообложения не учитываются.

К таким выплатам относятся:

- пособия при временной нетрудоспособности, в связи с материнством и на случай смерти;
- пособие по временной нетрудоспособности вследствие заболевания или травмы (за исключением несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний) с третьего дня временной нетрудоспособности (максимальный размер за полный календарный месяц – не свыше 12 480 руб.);
- пособия по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяю-

щих специальные налоговые режимы (не свыше 1 МРОТ за полный календарный месяц);

- пособия, выплачиваемые из ФСС в соответствии с федеральными законами (перечень указанных пособий приведен в ст. 8 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», в частности, пособие по беременности и родам и ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет).

## **Приложение 2.**

### **Изменения в налогообложении малого предпринимательства в 2005 г.**

21 июля 2005 г. Государственной Думой был принят Закон № 101-ФЗ «О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». Для оценки произведенных изменений в законодательстве о налогообложении малого предпринимательства необходимо предварительно определить критерии. Разумеется, основным критерием оценки должно было бы служить соответствие прогнозируемых результатов осуществляемой политики поставленным целям. Однако есть ряд проблем с определенностью целей налоговой политики в отношении малого предпринимательства. Пояснительная записка к проекту закона, внесенному Правительством РФ, не содержит явного указания на цели проводимой политики. Проект, согласно пояснительной записке, «направлен на совершенствование налогообложения малого бизнеса, устранение недостатков в порядке применения» глав 26.2 «Упрощенная система налогообложения» и 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» НК РФ. Если устранение недостатков в порядке применения является довольно определенной задачей и предполагает устранение противоречий, разночтений, уточнение тех положений, которые вызывают споры налогоплательщиков и налоговых органов, то задача совершенствования налогообложения не конкретизирована. Это дает основания для формулировки предполагаемых рациональных целей налоговой политики в отношении малого предпринимательства с позиций эффективности и справедливости налогового законодательства.

Если бы издержки предприятий были обусловлены только технологией производства и трансакциями с прочими хозяйствующими субъектами, то трудно было бы найти основания для введения специальных режимов для малого предпринимательства или иных особенностей налогообложения в зависимости от масштаба производства. Напротив, в долгосрочной перспективе вмешательство, которое смещает минимальный эффективный размер производства, приводит к неэффективности размещения ресурсов, поскольку средние производственные издержки в этом случае возрастают. Собственно



---

суммы налоговых обязательств также представляют собой издержки предприятий, но при рационально разработанных налоговых законах и четко определенных объектах налогообложения они не должны привносить искажения в выбор масштаба деятельности. Если такие искажения возникают, необходимо вносить изменения в соответствующие законы (если это по каким-то причинам невозможно, такие искажения должны быть определены до выбора правил налогообложения в зависимости от масштаба производства).

Однако в реальной экономике у предприятий возникают издержки, связанные с деятельностью государства, помимо сумм уплаченных налогов, а именно – издержки, связанные с уплатой налогов, и издержки, связанные с выполнением требований государственного регулирования. Эти издержки обычно близки к квазипостоянным, и поэтому средние издержки такого рода заметно убывают с ростом масштаба деятельности предприятия. Кроме того, экономические (альтернативные) издержки, связанные с уплатой налогов, могут быть выше для малого бизнеса. Например, когда для расчета налогов требуются такие данные бухгалтерского учета, которые необходимы для внутренних целей крупному бизнесу и не важны малому. Именно коррекция такого рода издержек может составлять задачу особых режимов для малого предпринимательства с позиций эффективности и справедливости. Обычно снижение издержек достигается за счет применения упрощенных правил расчета налоговых обязательств, упрощения порядка отчетности, увеличения продолжительности отчетного периода и иных мер. Иногда вместо прямого воздействия на такие издержки или в дополнение к нему применяется прогрессивная ставка налогообложения доходов. Если же предоставляемые льготы снижают налоговые обязательства заметно больше, чем требуется для коррекции указанных выше издержек, связанных с деятельностью государства, возникает смещение минимального эффективного размера производства в направлении уменьшения, что приводит в долгосрочной перспективе к росту производственных издержек и неэффективности экономики.

Еще одна распространенная в мировой практике цель применения упрощенных режимов заключается в сокращении потерь бюджета при масштабном уклонении малого бизнеса от налогообложения и отсутствии ресурсов для пресечения этого уклонения иными способами. При этом важно, чтобы такие специальные режимы не создавали новых возможностей для уклонения.

Действующий порядок налогообложения малого предпринимательства этим соображениям не удовлетворяет. Совокупность упрощенных режимов с разнообразными правилами позволяет многим предприятиям существенно снизить налоговые обязательства, особенно если организовать вместо одной фирмы две или более, применяющих разные режимы. Высокие пороги доступа к специальным режимам позволяют применять их, в частности, и тем налогоплательщикам, у которых средние издержки, связанные с деятельностью государства, относительно невелики. Причем выигрыш самых мелких налогоплательщиков от применения упрощенных режимов гораздо ниже, чем отно-

сительно более крупных. Отметим также такое важное обстоятельство, как невыгодность действующих правил для малых предприятий, занимающихся производственной деятельностью с технологией, предполагающей относительно высокую капиталовооруженность.

Рассмотрим основные изменения в порядке налогообложения малого предпринимательства и их предполагаемые последствия.

1. Осуществленные изменения включают ряд редакционных поправок, которые делают более ясным содержание закона и устраняют возможные разночтения. Эти изменения, потребность в этих изменениях продиктована практикой применения закона.

2. В новой редакции стало возможно непосредственно менять один специальный режим на другой. Ранее можно было переходить с упрощенного режима на общий или с общего на упрощенный. Исключение составлял случай вынужденного перехода на обязательное вмененное налогообложение. Это изменение, вероятно, продиктовано множественностью специальных режимов и многообразием потенциальных вариантов изменений в хозяйственной деятельности налогоплательщиков, когда применение прежнего режима становится невозможным, но есть какой-либо из специальных режимов, который все еще доступен. С одной стороны, действительно, если в результате произошедших изменений налогоплательщик не может более применять единый сельскохозяйственный налог, но удовлетворяет условиям применения упрощенной системы, то запрет непосредственного перехода на упрощенную систему ставит его в неравные условия с другими налогоплательщиками, имеющими в настоящий момент схожие характеристики. С другой стороны, упрощение выбора разнообразных налоговых режимов облегчает налоговое планирование. Впрочем, и в прежней, и в новой редакции смена порядка налогообложения сопряжена с определенными издержками, несколько сниженными, как будет видно далее, в новой редакции упрощенной системы налогообложения.

Кроме возможности смены режима, облегчено и изменение объекта налогообложения: если ранее нельзя было менять объект налогообложения при применении упрощенной системы налогообложения (ст. 346.14), то в новой редакции разрешено это делать через 3 года с начала применения упрощенного режима. Однако из текста статьи не ясно, возможно ли повторное изменение еще через 3 года без временного отказа от упрощенного режима.

Значительная часть прочих поправок связана с необходимостью привести в соответствие с этими изменениями многие положения рассматриваемых глав Кодекса.

3. Изменен порядок определения величины дохода налогоплательщика, при котором разрешается перейти на упрощенный режим и применять его, а также величина такого дохода. В новой редакции такой доход включает не только доходы от реализации, но и все доходы, определяемые в соответствии со ст. 248 Налогового кодекса. Это позволяет не распространять упрощенный режим на тех налогоплательщиков, которые имеют внереализационные дохо-

ды значительной величины. Отметим, что часть внереализационных доходов требует относительно невысоких издержек, связанных с их получением. Поэтому при использовании упрощенного режима с налогообложением доходов по ставке 6% фактически ставка налогообложения применяется к чистому доходу. Пороговые значения доходов, дающих право на применение упрощенной системы, в новой редакции увеличены. Для перехода на упрощенный режим требуется, чтобы за 9 месяцев года, когда подается заявление о переходе на упрощенный режим, доход не превышал 15 млн руб. (прежний показатель, включающий только доходы от реализации, составлял 11 млн руб.). Для продолжения применения режима доход не должен превышать 20 млн руб. (ранее применялся порог в 15 млн руб., но только для доходов от реализации). Это изменение оставляет пороговые значения доходов довольно значительными, позволяя применять упрощенный режим налогоплательщикам, у которых альтернативные издержки, связанные с уплатой налогов, не являются критичными для ведения бизнеса. В то же время, с учетом расширения видов доходов, учитываемых при расчете этих значений, а также с учетом инфляции за прошедшие с момента введения главы 26.2 в действие, новые ограничения в отношении доходов несколько строже, чем в начале применения режима в 2002 г. Важное изменение касается индексации этих пороговых значений на коэффициент-дефлятор, устанавливаемый Правительством. Это решение представляет собой полумеру, поскольку при высокой инфляции желательно было бы предусмотреть изменение всех или большинства пороговых значений, прямо или косвенно используемых при определении налоговых обязательств, что можно осуществить или посредством индексации, или выразив такие величины не в рублях, а в специальных налоговых единицах. Определение величины дефлятора или налоговой единицы может быть доверено Государственной Думой Правительству, но может устанавливаться и специальным законом.

При применении одновременно вмененного режима и упрощенной системы ограничения по показателям численности работников и стоимости активов распространяются на все виды деятельности, как и в прежней редакции главы. Но соответствующее правило, применявшееся ранее при расчете дохода для установления права применять упрощенный режим, в новой редакции исключено (ст. 346.12 п. 4). Отметим, что определение остаточной стоимости амортизируемого имущества требует гораздо больших затрат, чем валового дохода, поэтому снижение издержек при определении соответствия критериям является относительно небольшим. В то же время для организаций, ведущих виды деятельности, подлежащие вмененному налогообложению, появляется возможность применять упрощенный режим по второму виду деятельности при довольно значительных оборотах. Кроме того, в новой редакции ст. 346.18 предусмотрено, что при применении одновременно вмененного и упрощенного налогообложения «в случае невозможности разделения расходов при исчислении налоговой базы по налогам, исчисляемым по разным специальным налоговым режимам, эти расходы распределяются

пропорционально долям доходов в общем объеме доходов, полученных при применении указанных специальных налоговых режимов». Это означает, что не только требование учета, но и необходимость контроля доходов, полученных от деятельности, подлежащей вмененному налогообложению, сохраняется. Если учесть, что сочетание нескольких режимов создает трудновываемые возможности уклонения от налогообложения, то целесообразность этого изменения выглядит сомнительной. В пояснительной записке Правительства РФ, которое внесло эту поправку, она отмечается, но не аргументируется.

4. В перечень лиц, не имеющих права применения упрощенного режима, включены по предложению Правительства адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, а также иные формы адвокатских образований. Такое изменение можно признать рациональным, поскольку альтернативные издержки налогового учета у таких лиц относительно невелики в силу квалификации персонала и однотипности подлежащих учету операций, а расходы, связанные с получением дохода, главным образом, составляют заработную плату, что позволяет при применении упрощенного режима с объектом налогообложения «доходы» и ставкой в 6% в несколько раз снижать совокупные налоговые обязательства налогоплательщика в сравнении с общим режимом.

5. Ограничение, связанное с участием других организаций в капитале налогоплательщика, также изменено. В новой редакции оно не распространяется на некоммерческие организации. Данное изменение не предлагалось правительственным законопроектом и было включено уже при обсуждении в Государственной Думе. Полагаем, что для некоммерческих организаций целесообразен особый порядок налогообложения, соответствующий специфике их деятельности, а не распространение на них упрощенных режимов вне зависимости от доли участия других организаций. В таких организациях требования к учету должны быть не ниже, чем в коммерческих организациях, и дополнительный контроль со стороны налоговых органов не является лишним. В то же время повышенные требования к бухгалтерскому учету снижают альтернативные издержки налогового учета. Это рассуждение распространяется и на бюджетные организации, которым в новой редакции главы вообще запрещено применять упрощенный режим. Указанное изменение внесено правительственным законопроектом, так же, как и запрет применять упрощенную систему для иностранных организаций, имеющих филиалы, представительства и иные обособленные подразделения на территории Российской Федерации.

6. Изменен порядок вычета НДС из налоговой базы при применении объекта налогообложения «доходы за вычетом расходов». С одной стороны, уплаченный НДС разрешено вычитать из налоговой базы только в том случае, если расходы, в связи с осуществлением которых он был уплачен, принимаются к вычету в рамках упрощенной системы в соответствии со статьями 346.16 и 346.17. С другой стороны, перечень принимаемых к вычету расходов расширен. Первая из упомянутых мер соответствует порядку, при котором

---

расходы лиц, не являющихся плательщиками НДС, принимаются к вычету в размере уплаченных сумм, включая косвенные налоги. Если расходы не принимаются к вычету, то и суммы косвенных налогов вычету не подлежат. В таком подходе есть логика, но, при этом, НДС, который был получен контрагентом, перечисляется в бюджет. Кроме того, статья 346.17, особенно в новой редакции, предусматривает сроки принятия к вычету расходов, в некоторых случаях более поздние, чем предусмотрены для зачета НДС главой 21 Налогового кодекса. С этой точки зрения, данное ограничение представляется довольно жестким.

7. Несмотря на расширение перечня принимаемых к вычету расходов, порядок принятия к вычету остаточной стоимости основных средств, приобретенных до перехода на упрощенный режим, не эквивалентен порядку вычета стоимости основных средств, приобретенных после перехода на упрощенный режим. Впрочем, при сохранении наличествующих ограничений на перенос убытков на будущее в сочетании с минимальным налогом, только на 1/15 номинальной величины которого можно уменьшить налоговую базу будущих периодов, немедленный вычет расходов на приобретение долгосрочных активов может быть менее выгоден многим налогоплательщикам, чем вычет этих расходов постепенно в течение нескольких лет.

Сохранен также перерасчет налоговой базы в случае реализации активов сроком службы более 15 лет до истечения 10 лет их эксплуатации, исходя из норм амортизации, вместо вычета расходов по правилам упрощенной системы за время пользования активом. Дополнительные доходы бюджета могут быть получены в результате применения этого положения только за счет уплаты пеней, предусмотренных при перерасчете.

Однако отметим, что в новой редакции отменен перерасчет остаточной стоимости основных средств, исходя из правил амортизации главы 25, при переходе с упрощенного режима на общий.

В целом можно отметить, что, несмотря на отмену перерасчета налоговой базы при переходе с упрощенного режима на иные, данный порядок остается неблагоприятным для тех налогоплательщиков, производственная технология которых предполагает высокую капиталовооруженность, если финансирование инвестиций осуществляется из собственных средств. Такие характеристики имеет немало производственных предприятий, и специальные налоговые режимы явно недружественны к ним в сравнении с предприятиями торговли и сферы услуг.

8. Выше уже отмечалось, что перечень принимаемых к вычету расходов в новой редакции главы 26.2 расширен. Однако следует отметить, что ранее расходы разрешалось принимать к вычету по мере оплаты продукции, что, несмотря на ряд отличий, делало упрощенную систему с базой «доходы за вычетом расходов» подобной налогу на потоки денежных средств, то в новой редакции этот порядок отменен. Теперь расходы уменьшают налоговую базу по мере реализации товаров (для приобретенных товаров) или по мере списания в производство (для сырья и материалов). Это правило еще более от-

дает данный налог от налога на потоки денежных средств, т.е. можно говорить, что этот порядок значительно приближен к общему режиму с кассовым методом учета. Более того, основным преимуществом упрощенной системы налогообложения с объектом налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов», в сравнении с кассовым методом учета в соответствии с главой 25 НК, остаются сниженная до 15% налоговая ставка, льгота в отношении единого социального налога и отсутствие налога на имущество. Как уже было отмечено, при жестких ограничениях на перенос убытков и минимальном налоге, почти не уменьшающем будущие налоговые обязательства, немедленный вычет расходов на долгосрочные активы фактически не является преимуществом, а иногда только увеличивает налоговые обязательства.

Наблюдается явная тенденция к тому, чтобы сделать для большинства предприятий (за исключением, может быть, оптовой торговли) упрощенную систему с объектом налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов» невыгодным в сравнении с другими режимами.

9. Глава 26.2 дополнена статьей 346.25.1 «Особенности применения упрощенной системы налогообложения индивидуальными предпринимателями на основе патента». Данное изменение не фигурировало в законопроекте, внесенном Правительством, поэтому пояснительная записка не содержит аргументации в пользу такого изменения. Отметим следующие особенности данной статьи. Право применения этого режима распространяется на индивидуальных предпринимателей, не имеющих наемных работников. Пороговые значения дохода, дающие право на применение этого режима, совпадают с пороговыми значениями, применяемыми для любых налогоплательщиков, претендующих на применение упрощенного режима, следовательно, для таких индивидуальных предпринимателей они достаточно высоки. Сумма выручки в 20 млн руб. в год или около 1,7 млн руб. в месяц является значительной для индивидуального предпринимателя, особенно если учесть, что среди входящих в перечень видов деятельности большинство характеризуется значительной трудоемкостью. Таким образом, можно сказать, что ограничение по доходу фактически не является связывающим при применении этого режима (исключения возможны при использовании режима для уклонения от уплаты налогов). Отметим также, что, хотя большинство видов деятельности предполагают оказание услуг населению, некоторые из них ориентированы на выполнение работ и оказание услуг для предприятий (например, уборка офисов, но также в пользу предприятий могут быть использованы и некоторые другие). Поскольку расходы предприятий в этом случае вычитаются, а суммы налога, вероятно, предполагаются незначительными, уклонение от налогообложения с помощью такого режима может быть довольно выгодным. Величина предполагаемых сумм налога не может быть оценена априорно, ее величина может определиться только после принятия законов субъектов федерации, вводящих данный режим. Ставка налога от потенциального дохода установлена в размере 6%, а размер потенциально возможного дохода не может превышать 30-кратную величину базовой доходности, установленной

для вмененного налогообложения в случае, если вид деятельности, для которого вводится система на основе патента, входит в перечень видов деятельности из главы 26.3. Но если величина патента будет установлена высокой, система станет бесполезной для самых мелких налогоплательщиков. Главными недостатками подобных режимов являются их регрессивность (снижение средней нормы налогообложения доходов по мере роста последних), нечувствительность к изменению расходов, возможности их использования для уклонения от налогообложения. Подобные режимы оправданны в качестве временной меры при недостаточной грамотности населения, неразвитости системы администрирования обычных налогов, отсутствии достаточных ресурсов и/или квалификации органов, контролирующих правильность налогового учета, а также в тех случаях, когда контроль затруднен по иным причинам (например, при сезонных услугах нерезидентов). Даже в этом случае подобные режимы оправданы только в применении к самым мелким налогоплательщикам. Трудно предположить, что через 15 лет с фактического начала перехода к рыночным отношениям в России существует насущная необходимость в мерах такого рода. Однако если регионы достаточно заинтересованы в сохранении объемов своих налоговых доходов, у них есть возможность не устанавливать данный порядок на своей территории.

10. Глава 26.3 также претерпела ряд изменений. В частности, переструктурирован и расширен перечень видов деятельности, для которых может быть применен вмененный налог. Особое беспокойство вызывают те виды деятельности, которые могут осуществляться по заказам предприятий, в частности, рекламные услуги, перечень разновидностей которых, подлежащих вмененному налогообложению, расширен. Соответственно, дополнен и несколько изменен и перечень показателей базовой доходности, а также их значения. При использовании вмененного налогообложения у поставщика услуг его налоговые обязательства не меняются при увеличении суммы сделки, а у покупателя, если он имеет право вычета из налоговой базы расходов, налоговые обязательства снижаются. Это создает возможности уменьшения совокупных налоговых обязательств контрагентов. Основные недостатки вмененного налогообложения совпадают с перечисленными выше недостатками системы патента, которая является разновидностью вмененного налогообложения. Наблюдается явная тенденция к отступлению от нейтральности и справедливости налогообложения, а также к расширению возможностей легального и затруднению выявления нелегального уклонения от уплаты налогов.

В новой редакции главы уменьшено количество корректирующих коэффициентов, что отражает фактическое положение дел: коэффициент, принимающий во внимание кадастровую стоимость земли, на практике не применялся, хотя и был первоначально предусмотрен законом. Отметим, что это не увеличивает прозрачности порядка определения корректирующих коэффициентов.

В заключение можно сделать вывод о том, что изменения в порядке налогообложения малого предпринимательства, осуществленные законом № 101-ФЗ «О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах», в целом не способствуют улучшению нейтральности и справедливости налоговой системы, а также порождают дополнительные возможности уклонения от налогообложения. Особую тревогу вызывает то обстоятельство, что применяемые режимы ставят малые предприятия, осуществляющие производство с технологией, предполагающей высокую капиталоворуженность, в относительно невыгодное положение.

### **Приложение 3**

#### **Реформирование системы бухгалтерского учета в России**

Наметившиеся в 2004 г. тенденции, позволяющие более определенно говорить о перспективах Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) в России, в 2005 г. не наблюдались. Проблема придания МСФО в России юридического статуса отошла на второй план, приостановлена процедура принятия законопроекта «О консолидированной финансовой отчетности».

События в области реформирования системы бухгалтерского учета в России в 2005 г. свидетельствуют о возвращении к имевшему место ранее подходу, который предполагает построение системы национальных стандартов «на основе МСФО» без определения того, как эта система будет сосуществовать с самими Международными стандартами финансовой отчетности и другими признанными в международной практике стандартами (например, US GAAP), используемыми российскими предприятиями для подготовки финансовой отчетности по собственной инициативе.

Кроме того, прошедший год привлек внимание еще к одному, прежде не столь явному, аспекту реформы бухгалтерского учета в России: мероприятия по изменению системы регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности придают вопросу перехода на МСФО политическую окраску.

#### **1. Реформа бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России: форма или содержание**

##### *Краткая история вопроса*

Переход к Международным стандартам финансовой отчетности был обозначен как основное направление реформ системы бухгалтерского учета Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 283 «Об утверждении Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО)». Одновремен-



но с Программой был утвержден План мероприятий по ее реализации, рассчитанный на 2 года<sup>4</sup>.

Таким образом, к 2001 г. предполагалось осуществить основной комплекс мер по приведению российской системы бухгалтерского учета в соответствие с МСФО, а именно: сформировать нормативную базу, осуществить мероприятия по методическому и кадровому обеспечению, а также по международному сотрудничеству в области разработки стандартов и регулирования бухгалтерского учета.

Приоритет отдавался формированию нормативной базы, при этом вопрос о юридическом статусе МСФО в России не ставился. Согласно Программе ключевым элементом реформирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России признавались разработка новых и уточнение ранее утвержденных положений (стандартов) по бухгалтерскому учету и внедрение их в практику.

Реформирование российского бухгалтерского учета в соответствии с Программой 1998 г. не принесло ожидаемых результатов. В 2004 г. была утверждена Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу<sup>5</sup>. План мероприятий<sup>6</sup> по ее реализации рассчитан до 2007 г. и включает следующие направления:

- повышение качества информации, формируемой в бухгалтерском учете и отчетности;
- создание инфраструктуры применения МСФО;
- изменение системы регулирования бухгалтерского учета и отчетности;
- усиление контроля качества бухгалтерской отчетности;
- подготовка и повышение квалификации кадров;
- международное сотрудничество.

Таким образом, можно видеть, что мероприятия по реализации Программы 1998 г. не были достаточно эффективными, так как аналогичные, лишь более детализированные, задачи поставлены в Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу, принятой в 2004 г.

В Концепции впервые на уровне государственных органов, регулирующих систему бухгалтерского учета, признана необходимость и обозначены намерения придать Международным стандартам финансовой отчетности в России юридический статус.

В 2004 г. Государственной Думой в двух чтениях был рассмотрен законопроект «О консолидированной финансовой отчетности»<sup>7</sup>, предполагающий составление и представление консолидированной финансовой отчетности

<sup>4</sup> См. Приложение к Постановлению Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 283 «Об утверждении Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО)».

<sup>5</sup> Одобрена Приказом министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 г. № 180.

<sup>6</sup> Утвержден Приказом министра финансов Российской Федерации от 16 сентября 2004 г. № 263.

<sup>7</sup> Проект № 55792-4.

групп предприятий в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности. Таким образом, наметилась тенденция к применению МСФО в России как самостоятельной системы стандартов, сосуществующей с национальными стандартами учета.

Принятие Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности» обозначено в Плана мероприятий по реализации Концепции развития бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России на 2004 г.<sup>8</sup>. В 2005 г. закон не принят, после рассмотрения проекта Государственной Думой во втором чтении в декабре 2004 г. процедура приостановлена. Соответственно, отложено законодательное признание Международных стандартов финансовой отчетности на территории Российской Федерации<sup>9</sup>.

### *2005 год – новые приоритеты*

Прошедший год показал, что из всех направлений реализации Концепции развития бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России на среднесрочную перспективу приоритет в ближайшее время будет отдаваться изменению системы регулирования данной сферы. В течение 2005 г. дискуссии о конструкции системы регулирования отодвинули на второй план и вопрос юридического признания МСФО, и принципы взаимодействия в рамках всех требований к организации бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России.

Такое положение вещей поддерживают не только представители государственных органов, регулирующих данную сферу, но и некоторые представители профессионального сообщества. Андрей Буренин, председатель правления Фонда «Национальная организация по стандартам финансового учета и отчетности» (НСФО), в интервью изданию «Нефть России»<sup>10</sup> так расставил акценты в реформировании российской системы бухгалтерского учета: «Какой она <система> затем будет вырабатывать продукт – новые ли отечественные стандарты, адаптировать ли международные под нашу хозяйственную действительность или что-то другое – это уже вторичный вопрос...»

Профессиональное сообщество (в частности, Национальная организация по стандартам финансового учета и отчетности, Институт профессиональных бухгалтеров России) и государственные органы (в частности, Министерство финансов Российской Федерации) приступили к разработке законопроектов, направленных на определение системы регулирования бухгалтерского учета и призванных заменить устаревший Федеральный закон «О бухгалтерском учете» 1996 г. К концу 2005 г. можно говорить о двух альтернативных законопроектах в данной сфере: «О регулировании бухгалтер-

---

<sup>8</sup> См. п. 17 Плана мероприятий Министерства финансов РФ на 2004–2007 гг. по реализации Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

<sup>9</sup> Там же, п. 19.

<sup>10</sup> Опубликовано на сайте <http://www.gaap.ru> 31 октября 2005 г.

ского учета и финансовой отчетности», разработанном НСФО, и «Об официальном бухгалтерском учете», разработанном Минфином.

*Законопроект «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности»*

16 мая 2005 г. Национальная организация по стандартам финансового учета и отчетности вынесла на публичное обсуждение проект Федерального закона «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности»<sup>11</sup>.

Данный законопроект направлен на изменение действующей в настоящее время системы регулирования путем разделения функций между уполномоченным государственным органом регулирования и негосударственным органом регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Кроме системы регулирования в данной сфере, законопроект определяет систему «актов бухгалтерского законодательства Российской Федерации», требования к финансовой отчетности и ответственность за нарушение законодательства в области бухгалтерского учета.

Прежде всего остановимся на системе регулирования, предлагаемой законопроектom. Такая система состоит из двух полноценных уровней:

- государственный уровень – Правительство Российской Федерации, Центральный банк, а также уполномоченный федеральный орган по реализации государственных полномочий в сфере регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности;
- негосударственный орган регулирования.

Уполномоченный государственный орган определяется Правительством Российской Федерации исходя из его функций, но не может совмещать функцию регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности с функциями в сфере налогообложения<sup>12</sup>.

Негосударственным органом регулирования определяется организация, созданная по законодательству Российской Федерации в форме фонда<sup>13</sup>. В рамках негосударственного органа регулирования на конкурсной основе формируется совет по стандартам финансовой отчетности – коллегиальный орган, обладающий исключительной компетенцией по вопросам, отнесенным к ведению негосударственного органа регулирования. Негосударственный орган регулирования может быть лишен полномочий судом по иску Правительства Российской Федерации в случае нарушения требований данного Федерального закона<sup>14</sup>.

Именно негосударственный орган регулирования разрабатывает и проводит общественную экспертизу нормативных актов, устанавливающих требования к ведению бухгалтерского учета и представлению финансовой отчетности в Российской Федерации, а также выпускает официальные

<sup>11</sup> Законопроект опубликован на сайте <http://www.nsfo.ru>

<sup>12</sup> П. 7 ст. 4 законопроекта.

<sup>13</sup> П. 1 ст. 5 законопроекта.

<sup>14</sup> П. 11 ст. 5 законопроекта.

разъяснения по применению стандартов финансовой отчетности. На уполномоченный государственный орган возложена функция одобрения нормативных актов.

Правительство Российской Федерации разрешает неурегулированные споры между органами регулирования различного уровня.

В рамках рассматриваемого законопроекта также можно говорить о двух «малых» уровнях регулирования системы бухгалтерского учета. Это профессиональное сообщество и другие заинтересованные лица, не представленные в совете по стандартам финансовой отчетности, которые могут участвовать в общественной экспертизе проектов нормативных актов, а также предприятия и организации. Последние могут отступить от того или иного требования законодательства в области бухгалтерского учета, если полагают, что оно не позволяет объективно, полно и достоверно представить информацию в финансовой отчетности<sup>15</sup>. Правда, это возможно только при наличии в стандартах финансовой отчетности специального порядка раскрытия информации о допущенном отступлении в финансовой отчетности<sup>16</sup>.

Мы назвали эти уровни «малыми», поскольку они не имеют полноценных возможностей влиять на формирование нормативной базы в области бухгалтерского учета и финансовой отчетности, так как рассматриваемый законопроект четко не устанавливает порядок проведения общественной экспертизы проектов нормативных актов в области бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Таким образом, нельзя однозначно сказать, дойдет ли то или иное мнение пользователя до совета по стандартам финансовой отчетности в рамках негосударственного органа регулирования, а тем более – до уполномоченного государственного органа регулирования при процедуре одобрения нормативных актов.

Полномочия предприятий и организаций, которые обязаны соблюдать требования нормативных актов Российской Федерации по бухгалтерскому учету и финансовой отчетности, также существенно ограничены: они не имеют возможности достоверно отразить тот или иной факт хозяйственной деятельности, если органы регулирования заранее не предусмотрели такую ситуацию в стандартах финансовой отчетности. Таким образом, исключительными полномочиями по определению «достоверного отражения» фактов хозяйственной деятельности в финансовой отчетности обладают регулирующие органы.

Последняя недоработка является следствием формального подхода со стороны органов, осуществляющих реформу системы бухгалтерского учета в России, который обозначен среди основных проблем в Концепции развития бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России на среднесрочную перспективу, принятой в 2004 г.<sup>17</sup> Когда форма важнее содержания, в системе возникают неразрешимые противоречия. В результате предложенных изменений в системе регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетно-

---

<sup>15</sup> П. 2 ст. 11 законопроекта.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> См. п. 1 Концепции.

сти форма изменится, содержание – нет. Когда трактовка понятий объективности, полноты и достоверности отражения информации в финансовой отчетности зависит только от органов регулирования – государственных или негосударственных, – пользователь отчетности не будет иметь доступа к той информации, которая ему полезна для принятия обоснованных экономических решений.

Следует остановиться также на системе «актов бухгалтерского законодательства Российской Федерации», предложенной анализируемым законопроектом. Согласно п. 1 ст. 2 законопроекта «бухгалтерское законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним положений по бухгалтерскому учету и стандартов финансовой отчетности».

В настоящее время в России действует ряд Положений по бухгалтерскому учету (ПБУ), регулирующих как отражение тех или иных фактов хозяйственной деятельности на счетах бухгалтерского учета, так и раскрытие информации в финансовой отчетности. В то же время законопроект предполагает принятие одного Положения по бухгалтерскому учету, которое будет регулировать технические вопросы (о первичной документации и т.п.)<sup>18</sup>, и стандартов финансовой отчетности «исходя из лучшей международной практики в той степени, в которой это отвечает интересам российских пользователей финансовой отчетности»<sup>19</sup>.

При том, что МСФО вообще не упоминаются в рассматриваемом законопроекте, последнее может означать только возврат к попыткам построить систему национальных стандартов учета и отчетности «на основе МСФО» и таким образом преодолеть недоверие пользователей и организаций – субъектов отчетности к российским стандартам. Действующие Положения по бухгалтерскому учету (ПБУ), по всей видимости, будут переименованы в «стандарты финансовой отчетности», а единый документ ПБУ установит технические требования, вместо того чтобы прописать, наконец, основополагающие принципы отражения информации, без которых любая система регулирования не способна справиться с пропусками в действующих нормативных актах и соответственно с недоверием пользователей финансовой отчетности.

Законопроект «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности» по сути изменит только порядок представления финансовой отчетности. Согласно ст. 9 законопроекта годовая финансовая отчетность организаций в течение 3 месяцев после отчетной даты должна предоставляться органу государственной статистики для предоставления заинтересованным пользователям<sup>20</sup>. Финансовая отчетность общественно значимых организа-

<sup>18</sup> См., например, интервью члена экспертного совета Национальной организации по стандартам финансового учета, профессора В. Паляя изданию «Двойная запись» (опубликовано на сайте <http://www.gaap.ru> 29 июня 2005 г.).

<sup>19</sup> П.1 ст. 6 законопроекта «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности».

<sup>20</sup> П.2 указанной статьи.

ций<sup>21</sup> и некоммерческих организаций, привлекающих общественные средства, подлежит обязательной публикации в средствах массовой информации или в интернете с учетом тиража, региона распространения и целевой аудитории средства массовой информации<sup>22</sup>.

Финансовую отчетность более не следует предоставлять в налоговые органы, что надежнее обеспечивает соблюдение принципа нейтральности информации, чем соответствующее ограничение на полномочия государственного органа регулирования.

Таким образом, финансовая отчетность субъектов, не отнесенных к общественно значимым, приобретает преимущественно статистическую функцию. Это сокращает шансы предприятий и организаций, которые уже сейчас составляют и представляют внешним пользователям финансовую отчетность в соответствии со стандартами, признанными в международной практике (МСФО или US GAAP), на то, что им будет предоставлена возможность не нести излишние затраты по подготовке отчетности по российским стандартам, так как иначе будет нарушена система статистической отчетности в нашей стране.

#### *Законопроект «Об официальном бухгалтерском учете»*

Законопроект «Об официальном бухгалтерском учете» был опубликован на сайте Министерства финансов Российской Федерации 26 декабря 2005 г.<sup>23</sup>.

Данный законопроект, как и проект Федерального закона «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности», рассмотренный выше, направлен на изменение системы регулирования в данной сфере путем разделения соответствующих полномочий между государственными органами и органами негосударственного регулирования. Кроме системы регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России, законопроект касается общих требований к бухгалтерскому учету и финансовой отчетности. Такие требования включают положения технического характера (первичные учетные документы, отчетный период), которые авторы проекта Закона «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности» предлагали вынести в Положение о бухгалтерском учете. Также в рассматриваемом законопроекте содержатся нормы об особенностях финансовой отчетности при реорганизации и ликвидации юридических лиц.

Как и в предыдущем подразделе, остановимся сначала на предлагаемой системе регулирования. В законопроекте «Об официальном бухгалтерском учете» она также состоит из двух уровней<sup>24</sup>:

- органы государственного регулирования бухгалтерского учета;

---

<sup>21</sup> Законопроект (п. 4 ст. 3) относит к общественно значимым организации, ценные бумаги которых допущены к обращению через организаторов торговли на рынке ценных бумаг, а также открытые акционерные общества, профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховые и кредитные организации, пенсионные фонды, биржи.

<sup>22</sup> П.3 указанной статьи.

<sup>23</sup> [http://www1.minfin.ru/buh/pfz\\_obu.doc](http://www1.minfin.ru/buh/pfz_obu.doc)

<sup>24</sup> Ст. 19 законопроекта.

- органы негосударственного регулирования бухгалтерского учета. Правительство Российской Федерации определяет уполномоченный федеральный орган. Никаких ограничений здесь не накладывается.

Единственный негосударственный орган регулирования не определяется. К этому уровню относятся саморегулируемые организации бухгалтеров, аудиторов, пользователей финансовой отчетности, другие заинтересованные саморегулируемые организации, а также некоммерческие организации, преследующие цели развития бухгалтерского учета.

Органы негосударственного регулирования бухгалтерского учета разрабатывают и участвуют в экспертизе проектов национальных стандартов, которую организует уполномоченный федеральный орган. Для проведения экспертизы при уполномоченном федеральном органе создается экспертный совет по стандартам бухгалтерского учета. В состав такого совета, кроме представителей органов государственного и негосударственного регулирования, входят представители науки. При этом заседания экспертного совета являются открытыми<sup>25</sup>.

Таким образом, по сравнению с законопроектом, разработанным Национальной организацией по стандартам финансового учета и отчетности, уровень негосударственного регулирования сферы бухгалтерского учета и отчетности существенно расширен. Возможности профессионального сообщества и других заинтересованных лиц влиять на формирование национальных стандартов не ограничиваются единственным негосударственным органом регулирования. Даже если та или иная саморегулируемая организация не имеет статуса органа негосударственного регулирования бухгалтерского учета<sup>26</sup>, ее представители могут присутствовать на заседаниях экспертного совета и направлять свои замечания, касающиеся обсуждаемых проектов стандартов.

Статья 23 законопроекта «Об официальном бухгалтерском учете» содержит требования, обеспечивающие рассмотрение всех таких замечаний, – это требования о доступности проектов национальных стандартов, организации их публичного обсуждения и его сроках, создании перечня полученных в письменной форме замечаний по проекту и его доступности всем заинтересованным лицам. Проект стандарта предоставляется в экспертный совет по бухгалтерскому учету вместе с перечнем полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц<sup>27</sup>. Кроме того, устанавливается обязанность негосударственного органа – разработчика стандарта хранить и предоставлять полученные в письменной форме замечания в уполномоченный федеральный орган по его требованию<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> П. 5 ст. 20 законопроекта.

<sup>26</sup> Статус органа негосударственного регулирования присваивается организации после аккредитации в уполномоченном федеральном органе, под которой понимается признание этим органом компетентности заявителя выполнять определенные функции по регулированию бухгалтерского учета (п. 5 ст. 21 законопроекта).

<sup>27</sup> П. 6 ст. 23 законопроекта.

<sup>28</sup> П. 3 ст. 23 законопроекта.

В то же время речь не идет о возможности для предприятий и организаций отступать от требований принятых национальных стандартов учета.

Законопроект «Об официальном бухгалтерском учете» демонстрирует ряд как технических, так и содержательных недоработок.

Статья 12 законопроекта устанавливает общие требования к финансовой отчетности субъектов. Согласно п. 1 данной статьи финансовая отчетность должна давать достоверное представление о финансовом положении субъекта на отчетную дату, о финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период. В то же время п. 1 ст. 13 законопроекта устанавливает, что годовая финансовая отчетность субъекта состоит из бухгалтерского баланса, отчета о прибылях и убытках и приложений к ним. Таким образом, получается, что отчет о движении денежных средств заинтересованный пользователь отчетности вынужден составлять сам на основе двух обязательных отчетов и приложений к ним. Отметим, что в обязательном составе финансовой отчетности отсутствует пояснительная записка.

В Концепции проекта Федерального закона «О бухгалтерском учете» (новая редакция)<sup>29</sup> записано: «В составе бухгалтерской отчетности предусмотрена пояснительная записка, которая должна содержать существенную информацию об организации, ее финансовом положении, сопоставимости данных за отчетный и предшествующий ему годы, методах оценки и существенных статей бухгалтерской отчетности. Реализация данного требования Федерального закона <от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ> (в части сведений, отличных от информации об учетной политике организации и пояснений существенных показателей бухгалтерской отчетности) приводит к тому, что организации должны включать в состав бухгалтерской отчетности информацию, не относящуюся к бухгалтерской и не вытекающую из бухгалтерского учета» (стр. 8).

Этот тезис, по всей видимости, и послужил основанием для исключения пояснительной записки из обязательного состава финансовой отчетности, который предполагается утвердить в новой редакции Федерального закона «Об официальном бухгалтерском учете». Здесь необходимо отметить, что отчетность для внешних пользователей (инвесторов, кредиторов и т.п.) по смыслу является финансовой (для целей финансового анализа), а не бухгалтерской (для целей отчета, статистики и т.п.). Представить качественную финансовую отчетность без пояснительной записки затруднительно, поскольку, как правило, она более объемна и подчас более информативна для пользователя, чем сами отчеты.

В связи с этим тезис о принципиальной значимости законопроекта<sup>30</sup> для повышения качества информации, содержащейся в финансовой отчетности субъектов, представляется безосновательным.

---

<sup>29</sup> Одобрена Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности 17 октября 2005 г.

<sup>30</sup> Стр. 9 Концепции проекта Федерального закона «О бухгалтерском учете» (новая редакция).



Статья 17 «Обязательный экземпляр» предусматривает обязательное представление финансовой отчетности в орган государственной статистики, который формирует государственный информационный ресурс и обеспечивает свободный доступ к нему заинтересованным пользователям. Обязанность публиковать финансовую отчетность для так называемых общественно значимых организаций в средствах массовой информации законопроектом «Об официальном бухгалтерском учете» не предусмотрена, что только подчеркивает статистическую функцию финансовой отчетности, составляемой российскими предприятиями по национальным стандартам.

Рассматриваемый законопроект так же, как проект Федерального закона «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности», не упоминает Международные стандарты финансовой отчетности как элемент нормативной базы по бухгалтерскому учету и отчетности. Таким образом, можно сделать вывод: МСФО в России как самостоятельная система стандартов имеют шанс на существование только в сфере консолидированной отчетности (в случае принятия законопроекта «О консолидированной финансовой отчетности»), практически не затрагивая саму сферу учета (так как вести параллельный учет по МСФО предприятиям невыгодно), где и формируется отчетная информация.

Декларируемое в законопроекте «применение международных стандартов как основы разработки национальных стандартов» не выдерживает критики в сочетании с определенными нормами законопроекта. В частности, следующим пунктом среди принципов регулирования бухгалтерского учета названо «обеспечение условий для единообразного применения национальных стандартов»<sup>31</sup>. Вместе с нормой, устанавливающей, что национальный стандарт может быть отклонен в случае, если он не обеспечивает условия для единообразного применения<sup>32</sup>, данное положение лишает российскую систему бухгалтерского учета принципа приоритета экономического содержания над юридической формой, концепции справедливой, и даже рыночной стоимости и в целом применения бухгалтером любых оценочных суждений. В итоге мы возвращаемся к тому, от чего стремились уйти: к директивной системе бухгалтерского учета и отчетности, которая годится только для контрольных функций. Форма победила содержание.

Для статистической отчетности единообразная методика получения данных важна, для налоговой – просто необходима, но для финансовой отчетности она часто является препятствием для объективного отражения фактов хозяйственной деятельности.

Следующим примером непоследовательности «применения международных стандартов как основы разработки национальных стандартов» служит перечень объектов бухгалтерского учета, обозначенный в п. 1 ст. 5 законопроекта.

<sup>31</sup> См. ст. 18 законопроекта «Об официальном бухгалтерском учете».

<sup>32</sup> Подп. 4 п. 8 ст. 23 законопроекта.

Согласно Концептуальным основам подготовки и представления финансовой отчетности<sup>33</sup> в рамках МСФО активы представляют собой не имущество предприятия или организации, а ресурсы, контролируемые данным предприятием или организацией, что важно для объективного представления о финансовом положении субъекта отчетности. Кроме того, некорректным является выделение «фактов хозяйственной жизни» экономического субъекта в самостоятельный объект бухгалтерского учета. События и операции, называемые фактами хозяйственной деятельности, не являются самостоятельными объектами учета, а отражаются на счетах через изменение других элементов – активов, обязательств, собственного капитала (других источников финансирования), доходов, расходов.

\* \* \*

Рассмотренные законопроекты – «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности» (разработанный Национальной организацией по стандартам финансового учета и отчетности) и «Об официальном бухгалтерском учете» (разработанный Министерством финансов Российской Федерации) – в целом схожи. Оба концентрируются на распределении полномочий в системе регулирования бухгалтерского учета и отчетности и имеют существенные недоработки в части, касающейся собственно содержания системы стандартов, регулирующих данную сферу.

Необходимо отметить, что разделение регулирующих полномочий в сфере бухгалтерского учета и отчетности между государством и саморегулируемыми организациями, несомненно, является положительным моментом в реформировании российской системы бухгалтерского учета.

Кроме того, законопроекты обозначили и другие положительные изменения:

- отказ от требования предоставлять финансовую отчетность в налоговые органы;
- освобождение граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от обязанности вести бухгалтерский учет и составлять финансовую отчетность (в законопроекте «Об официальном бухгалтерском учете»);
- возможность для предприятий и организаций отойти от требований национальных стандартов учета и отчетности, если эти требования не обеспечивают полного и объективного отражения того или иного события или операции (в законопроекте «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности»).

Вопрос, какому уровню регулирования – государственному или негосударственному – должна принадлежать функция создания и обеспечения работы экспертного совета, проводящего экспертизу проектов стандартов, не представляется принципиальным. Но необходимо отметить, что эта сторона в

---

<sup>33</sup> П. 49 (а).

---

законопроекте, разработанном представителями профессионального сообщества, представляет меньше возможностей заинтересованной общественности влиять на формирование стандартов учета и отчетности. Национальная организация по стандартам финансового учета и отчетности проявила себя не с лучшей стороны, фактически монополизировав в законопроекте «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности» негосударственный уровень регулирования. Проект Министерства финансов выгодно отличается, если говорить о процедуре принятия национальных стандартов. В то же время в законопроекте НСФО более продуманным выглядит вопрос обязательного представления (публикации) финансовой отчетности субъектов.

При этом ни один из законопроектов так и не ответил на вопрос, для каких целей нужна финансовая отчетность, подготовленная по российским стандартам. Если для статистических – тогда зачем механизм общественного обсуждения проектов будущих стандартов? Если для внешних пользователей – тогда откуда пренебрежение их интересами в пользу возможностей государственного регулирования?

С чем бы ни были связаны новые приоритеты в реформировании российской системы бухгалтерского учета – с административной реформой, новыми принципами распределения бюджетного финансирования или с невозможностью прийти к договоренности о статусе МСФО в России, – следует помнить о первоначальной задаче: необходимости создания системы учетных дисциплин, которая бы обеспечивала пользователей информацией, полезной для принятия обоснованных решений в условиях рыночной экономики.

Оба законопроекта, по мнению разработчиков, направлены на обеспечение гарантий пользователям информации, формируемой в бухгалтерском учете, на получение надежной и полезной финансовой информации<sup>34</sup>. Необходимо понимать, что надежность и полезность информации, содержащейся в финансовой отчетности субъектов, обеспечивается стандартами и лежащими в их основе неизменными принципами, а не требованиями к первичным документам, регистрам бухгалтерского учета и их хранению. Качественные характеристики затруднительно обеспечить техническими требованиями.

Анализ содержания законопроектов о регулировании бухгалтерского учета еще раз показал невозможность создания системы российских стандартов учета и отчетности «на основе МСФО». Эти системы различны в корне. В основе международных стандартов лежат четко установленные и неизменные принципы, которые обеспечивают системе нормальное функционирование даже при постоянно изменяющихся условиях функционирования предприятий. Когда отражение события или операции не предусмотрено в действующих стандартах (понятно, что все многообразие ситуаций в хозяйственной жизни предприятий предусмотреть практически нереально), предприятие опирается на принципы, главным из которых является полезность

---

<sup>34</sup> См., например, Концепцию проекта Федерального закона «О бухгалтерском учете» (новая редакция). С. 8.

для принятия обоснованных экономических решений внешним пользователем отчетности.

Россия же, принимая международные стандарты как основу для построения национальных, оставляет основополагающие принципы за рамками системы. Таким образом разрабатываются и принимаются новые положения, регламентирующие порядок учета в частичном соответствии с международными стандартами, а цель остается за рамками реформы.

Подход к реформированию российской системы бухгалтерского учета, предполагающий разработку и внедрение в практику национальных стандартов на основе международных и неопределенность статуса Международных стандартов финансовой отчетности, себя не оправдал. Российские предприятия, несмотря на дополнительные затраты, не оставили практику добровольного представления внешним пользователям финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО или US GAAP. Неизменность такого подхода больше не имеет экономических оснований, следовательно, вопрос перехода России на МСФО, даже частичного, носит политический характер.

## 2. Нерешенные проблемы

В обзоре «Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы»<sup>35</sup> нами было выделено 3 взаимосвязанных блока проблем на пути создания в России системы учетных дисциплин, отвечающей требованиям рыночной экономики:

- недоработки в законодательстве;
- кадровые вопросы и вопросы технического оснащения учета;
- отсутствие четкого понимания базовых принципов системы учетных дисциплин в современной рыночной экономике и реальных условий для применения некоторых из этих принципов в отечественной практике<sup>36</sup>.

Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу, принятая в 2004 г., также признала законодательные, кадровые и концептуальные проблемы, препятствующие реализации целей реформы системы бухгалтерского учета в России<sup>37</sup>. В частности, среди перечня таких проблем были обозначены отсутствие официального статуса бухгалтерской отчетности, составляемой по МСФО, и формальный подход регулирующих органов и предприятий ко многим категориям, принципам и требованиям бухгалтерского учета и отчетности, отвечающим условиям рыночной экономики.

---

<sup>35</sup> См. главу 4.5 «Реформирование системы бухгалтерского учета в России» в издании «Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы» (М.: ИЭПП, 2004).

<sup>36</sup> Например, стремление органов государственного регулирования возложить на себя определение того, что есть достоверное представление информации в финансовой отчетности субъектов, является следствием осознания того факта, что заинтересованная группа пользователей отчетности, подготовленной по действующим в настоящее время российским стандартам, практически отсутствует или же состоит лишь из самих органов государственного регулирования бухгалтерского учета и отчетности.

<sup>37</sup> См. п. 1 Концепции.

Соответственно, в Плане мероприятий по реализации Концепции предусмотрены меры по подготовке и повышению квалификации кадров, созданию инфраструктуры применения МСФО, а также по мониторингу потребностей разных групп пользователей в финансовой информации.

Но в 2005 г. за дискуссиями о системе регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в нашей стране эти мероприятия отошли на второй план, уступив место обозначенному среди основных проблем на пути реформы «формальному подходу», поскольку сама по себе конструкция системы регулирования ни одну из перечисленных выше проблем не решает.

Новая редакция Федерального закона «О бухгалтерском учете» действительно способна устранить определенные аспекты так называемого законодательного блока проблем, но для этого она должна концентрироваться не столько на системе регулирования бухгалтерского учета и отчетности в нашей стране, сколько на взаимодействии различных требований к организации системы учетных дисциплин. Именно этот закон (так как бухгалтерский учет является основой получения данных для различных видов отчетности предприятий и организаций) должен ответить на вопросы о целях финансовой и статистической отчетности, о соотношении этих сфер со сферой налогового учета, а также о статусе Международных стандартов финансовой отчетности в России.

В 2005 г. в рамках проекта «Реформа бухгалтерского учета и отчетности II» было проведено исследование, в задачи которого входило выявление факторов, препятствующих плавному переходу российских предприятий на МСФО. По мнению респондентов – российских бухгалтеров, это следующие факторы<sup>38</sup>:

- разница между МСФО и российскими Положениями по бухгалтерскому учету;
- отсутствие соответствующей законодательной базы;
- качество обучения и материалов, доступных на сегодняшний день.

Респонденты отметили, что, несмотря на действующее в России множество обучающих курсов по МСФО и управленческому учету, качество обучения на курсах остается низким<sup>39</sup>.

Необходимо также заметить, что, несмотря на 8 лет (1998–2005 гг.) реформ по сближению российской учетной практики с Международными стандартами финансовой отчетности, бухгалтеры по-прежнему говорят о существенных различиях между данными системами. Это еще одно свидетельство в пользу того, что подход, предполагающий построение национальной системы стандартов «на основе МСФО» как альтернативы собственно МСФО, себя не оправдал.

Профессиональное сообщество в целом поддерживает переход России на Международные стандарты финансовой отчетности<sup>40</sup>. В частности,

<sup>38</sup> Результаты исследования по МСФО, <http://www.accountingreform.ru>

<sup>39</sup> «2/3 бухгалтеров отметили низкий уровень качества обучения. Это мнение подтвердили преподаватели». (Результаты исследования по МСФО, <http://www.accountingreform.ru>).

полноценный переход на МСФО (т.е. принятие данных стандартов как целостной системы) поддержал профессор В. Палий, заместитель председателя Методологического совета по бухгалтерскому учету Министерства финансов России, член экспертного совета Национальной организации по стандартам финансового учета и отчетности (НСФО). В интервью изданию «Двойная запись»<sup>41</sup> он отметил, что переводить на МСФО следует всю систему, так как финансовая отчетность, составленная с использованием метода трансформации, не вызывает стопроцентного доверия. К сожалению, данная позиция не нашла отражения в законопроекте «О регулировании бухгалтерского учета и финансовой отчетности», разработанном НСФО.

Представители российских предприятий также отмечают необходимость придания Международным стандартам финансовой отчетности в нашей стране юридического статуса. Вице-президент Торгово-промышленной палаты Б. Исаков, выступая на VI Международном форуме бухгалтеров и аудиторов, сказал следующее<sup>42</sup>: «Совершенно очевидно, что переходный период на МСФО нельзя затягивать, и с этой двойной нагрузкой <обязательным представлением отчетности по российским стандартам при составлении финансовой отчетности по МСФО для инвесторов> надо когда-то закончить. Это жизненно необходимо».

К сожалению, события и тенденции 2005 г. не позволяют говорить о том, что План мероприятий по реализации Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, предполагающий признание МСФО на законодательном уровне, будет реализован по графику. Вероятно, его ожидает та же участь, что и План мероприятий по реализации Программы 1998 г. Стоит ли затягивать с решением насущных проблем, чтобы потом снова начинать реформы в сфере учета и отчетности практически с нуля?

Отсутствие юридического статуса в России финансовой отчетности, подготовленной по МСФО, не только приводит к дополнительным затратам предприятий, но и лишает пользователей такой отчетности одного из инструментов контроля качества информации, представляемой субъектами отчетности, так как ни суды, ни соответствующие регулирующие органы (например, Федеральная служба по финансовым рынкам) не принимают жалобы по поводу нарушений в такой отчетности.

Концептуальные проблемы при осуществлении реформ в области бухгалтерского учета и отчетности в России приводят не только к пренебрежению интересами пользователей финансовой отчетности, но и к досадным недоразумениям в организации системы учетных дисциплин.

---

<sup>40</sup> «83% опрошенных отметили, что переход на МСФО необходим» (по данным сайта <http://www.gaap.ru>).

<sup>41</sup> Опубликовано на сайте <http://www.gaap.ru> 29 июня 2005 г.

<sup>42</sup> См. публикацию «В Кремле проблемы МСФО разъясняют на пальцах», размещенную на сайте <http://www.gaap.ru> 7 июня 2005 г.

В октябре 2005 г. в газете «Ведомости» появилась статья<sup>43</sup>, пугающая российский бизнес «неприятными налоговыми последствиями» в связи с переходом на Международные стандарты финансовой отчетности.

В зарубежной учетной практике сферы финансового (бухгалтерского) и налогового учета четко разделены, поэтому сам по себе переход российских предприятий на составление отчетности по МСФО в принципе не может иметь никаких налоговых последствий. С другой стороны, Налоговый кодекс Российской Федерации содержит ссылки на бухгалтерский учет, в частности, при расчете налога на имущество. Непонимание первого обстоятельства в совокупности со вторым и вызвало волну возмущения представителей российских предприятий<sup>44</sup>.

Чтобы избежать подобных инцидентов в будущем, необходимо поддерживать инициативу председателя экспертного совета по налоговому законодательству при Комитете Государственной Думы РФ по бюджету и налогам М. Орлова<sup>45</sup>:

- определить формы налоговой отчетности на законодательном уровне непосредственно в Налоговом кодексе либо установить жесткие рамки для их утверждения государственными органами;
- отменить обязанность представления финансовой отчетности в налоговые органы. Исключить из законодательства о налогах и сборах ответственность за ненадлежащее ведение бухгалтерского учета и предоставление недостоверных данных в финансовой отчетности.

### *Банковский сектор*

Российские банки уже два года составляют финансовую отчетность по МСФО при отсутствии как официального перевода текста стандартов на русский язык, так и юридического статуса такой отчетности. Они так же, как и организации в других отраслях экономики, сталкиваются с техническими и кадровыми проблемами.

В соответствии с требованиями Центрального банка РФ<sup>46</sup> кредитные организации в обязательном порядке должны предоставлять в ЦБ РФ финансовую отчетность по МСФО. С 1 января 2006 г. такую отчетность предполагалось использовать в целях банковского надзора<sup>47</sup>.

Несмотря на провозглашенный переход на МСФО, информационная прозрачность российских банков остается достаточно низкой. В 2005 г. компания Standard & Poors опубликовала результаты исследования прозрачности

<sup>43</sup> См.: Миллиарды из ничего // Ведомости. 10 октября 2005 г. №189 (1470).

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> «Исключить из Налогового кодекса ссылки на бухгалтерский учет», опубликовано на сайте <http://www.gaap.ru> 22 сентября 2005 г.

<sup>46</sup> Указание ЦБ РФ от 25 декабря 2003 г. № 1363-У.

<sup>47</sup> Официальное сообщение Банка России о переходе банковского сектора Российской Федерации на Международные стандарты финансовой отчетности на официальном сайте <http://www.cbr.ru/MSFO/>

30 крупнейших российских банков<sup>48</sup>, согласно которым средний уровень раскрытия информации по банкам, включенным в исследование, составляет 36%. Для сравнения: по 54 российским компаниям из разных отраслей экономики этот показатель составляет 50%, а у 10 крупнейших международных банков – 85%.

По данным того же исследования, наиболее существенное отставание практики раскрытия информации российскими банками наблюдается по следующим позициям: сделки со связанными сторонами, структура корпоративного управления и его процедуры, политика управления рисками.

Приведенные данные свидетельствуют о неэффективности применения Международных стандартов финансовой отчетности российскими банками. Учитывая, что МСФО, если иметь в виду банковский сектор, прежде всего направлены на адекватную оценку рисков и соответствующее отражение их последствий в финансовой отчетности, то статья «управление рисками», которая находится среди наименее раскрываемых в финансовой отчетности российских банков, говорит как раз о том, что преимущества МСФО не используются ими в должной мере.

Возможной причиной такого положения является обязательное представление финансовой отчетности по Международным стандартам Центральному банку, который предполагает ее использование для осуществления контрольных функций. В пользу этого соображения говорит более высокий показатель финансовой прозрачности российских компаний из других отраслей экономики, которые в настоящее время готовят отчетность в соответствии с МСФО по собственной инициативе исключительно для внешних пользователей.

В сентябре 2005 г. Центробанк сообщил, что вопрос об использовании финансовой отчетности в целях надзора после 1 января 2006 г. будет рассмотрен дополнительно<sup>49</sup>. Скорее всего, это связано с тем, что в ЦБ РФ пока не готовы к применению санкций на основе МСФО-отчетности, поскольку действующая система обязательных нормативов строится на российских стандартах учета.

При этом сами отчеты, подготовленные банками по Международным стандартам, нецелесообразно использовать для целей надзора, так как они отражают прошлые, а не возможные в будущем события. Однако пока не будет разработана и доведена до банков структура новой надзорной отчетности, они будут оценивать риск быть привлеченным к ответственности за ненадлежащие показатели в финансовой отчетности как высокий, и соответственно раскрытие информации останется на низком уровне.

Таким образом, обязательный переход российского банковского сектора на МСФО привел к тому, что такая отчетность рассматривается банками

---

<sup>48</sup> «Исследование информационной прозрачности российских банков: недостаточно эффективная практика раскрытия информации» (Standard & Poors. 26 октября 2005 г.).

<sup>49</sup> Официальные материалы ЦБ РФ, опубликованные на сайте <http://www.cbr.ru> 9 сентября 2005 г.



исключительно как надзорная, не приносящая банку дополнительных выгод от использования инструментов лучшей международной практики<sup>50</sup>.

Вопрос, станет ли финансовая отчетность кредитных организаций, составляемая в соответствии с МСФО, инструментом повышения прозрачности банковского сектора в интересах потребителей банковских услуг, несмотря на то, что она призвана выполнять не свойственную ей в общепринятой практике контрольную функцию, остается открытым. Это зависит как от активности пользователей данной отчетности, так и от дальнейших мер по реформированию российской системы бухгалтерского учета, которые должны быть направлены на то, чтобы предоставить пользователям действенные механизмы влияния на качественные характеристики представляемой в финансовой отчетности информации.

### 3. Выводы и предложения

Проведенный анализ событий и тенденций, имевших место в 2005 г. в сфере реформирования российской системы бухгалтерского учета, позволяет нам сделать следующие выводы.

1. Юридический статус Международных стандартов финансовой отчетности в России необходим. Законодательное признание МСФО действительно послужит повышению качества информации, представляемой в финансовой отчетности российских компаний. При этом отметим, что данный шаг вовсе не означает отказа от национальной системы стандартов учета и отчетности.

2. Следует предоставить предприятиям и организациям возможность выбора: составлять индивидуальную финансовую отчетность по российским стандартам или по МСФО. Во-первых, это позволит сократить затраты компаний на подготовку излишней отчетности. Во-вторых, данная мера покажет, насколько российские стандарты отвечают требованиям пользователей к качеству финансовой информации.

3. В настоящее время российские стандарты (положения) бухгалтерского учета не удовлетворяют пользователей отчетности. Об этом свидетельствует тот факт, что крупные предприятия не отказываются от предоставления финансовой отчетности в соответствии со стандартами, принятыми в международной практике, несмотря на значительные дополнительные затраты. При этом нельзя утверждать, что при принятии МСФО в России не останется пользователя для национальных стандартов, если они смогут стать более эффективными по сравнению с текущим положением дел. Например, малые и средние российские компании вполне могут стать целевым потребителем таких стандартов.

Чтобы система национальных стандартов действительно соответствовала лучшей международной практике и была конкурентоспособной, в ее осно-

---

<sup>50</sup> Действительно, крупные банки и до 2004 г. оценивали свое финансовое положение и результаты деятельности по международным стандартам – для целей управленческого учета или для соблюдения интересов внешних пользователей.

ве должны лежать четко определенные и неизменные принципы, которые призваны гарантировать качественные характеристики финансовой информации и соблюдение интересов внешнего пользователя финансовой отчетности. Именно эти принципы следует зафиксировать в законе, вокруг которого будет строиться система нормативного регулирования национальных стандартов учета и отчетности.

Неизменная основа позволит системе национальных стандартов эффективно работать даже при постоянно меняющихся условиях функционирования экономических субъектов. Когда та или иная ситуация в хозяйственной жизни субъекта не отражена в стандартах учета, он может опереться на четкое представление о том, каким целям должна служить получаемая в итоге информация. Так соблюдается приоритет содержания над формой в системе стандартов в целом.

4. Единообразны должны быть основополагающие принципы системы учетных дисциплин, единообразие же учетных процедур не только лишает учетную практику общепризнанных инструментов объективного представления в финансовой отчетности событий и операций, но и ограничивает для нее возможности развития.

Когда предприятия и организации будут лишены возможности корректировать учетные процедуры в случае, если прописанные в стандартах не позволяют объективно и полно отразить ситуацию, органы, на которые возложена функция разработки национальных стандартов, лишатся базы для анализа изменений в среде функционирования предприятий. Система национальных стандартов в таком случае получится статичной.

Но при отсутствии основополагающих принципов свобода учетной практики субъектов действительно не может гарантировать объективности информации. Поэтому принципиально важно не то, как будет устроена система регулирования бухгалтерского учета и отчетности в России, а что она будет вырабатывать.

5. При построении национальной системы учетных дисциплин также важно определить соотношение сфер финансовой, статистической и налоговой информации. Все эти данные в той или иной степени формируются в бухгалтерском учете, поэтому целесообразно обозначить принципы взаимодействия соответствующих дисциплин.

Порядок исчисления налогов не должен зависеть от отражения объекта налогообложения на счетах бухгалтерского учета. Надзорные и контрольные функции должно исключить из сферы финансовой отчетности, не следует смешивать понятия аудита и государственного контроля.

Проведенный анализ также показал, что совмещение финансовой и статистической отчетности может привести к нарушению функций для этих видов информации. Многообразие учетной практики, полезное для объективного отражения событий и операций в целях финансового анализа, может создать существенные сложности при организации статистических баз данных.

6. Дискуссии о распределении полномочий в системе регулирования бухгалтерского учета и отчетности в России оставили без внимания более насущные для реализации задач реформы проблемы. Это прежде всего программы обучения и повышения квалификации для бухгалтеров, аудиторов, государственных служащих, а также мероприятия, позволяющие получить необходимые знания внешнему пользователю финансовой отчетности – действующему или потенциальному. При этом приоритетом должно стать качество обучения и материалов.

Формирование и профессиональная квалификация круга заинтересованных пользователей служит необходимым дополнением к организации финансового учета и отчетности компаний, обеспечивающим качественные характеристики информации. Данный инструмент находится за пределами регулирования системы бухгалтерского учета, но является одним из компонентов контроля за качеством информации, содержащейся в финансовой отчетности. При отсутствии круга заинтересованных пользователей, имеющих возможность через принятие экономических решений воздействовать на положение компании, применение лучшей международной практики представления финансовой отчетности не будет достаточно эффективным.

Следует уделить особое внимание международному сотрудничеству. Россия не должна оставаться в стороне от процессов формирования стандартов учета и отчетности, которые уже сейчас признаются универсальным языком бизнеса в международном общении. Данная мера также не позволит говорить о «бездумном заимствовании» Международных стандартов финансовой отчетности для российской практики.

## **Приложение 4**

### **Создание особых экономических зон и их перспективы для формирования стимулов к ускорению социально-экономического развития России**

Существенным событием 2005 г. стало принятие нормативно-правовой базы, регулирующей сравнительно новый инструмент экономической политики государства, – особые экономические зоны (ОЭЗ), а также проведение конкурсов и принятие решений по созданию в Российской Федерации ОЭЗ двух типов – промышленно-производственных и технико-внедренческих. При этом в 2006 г. планируется принятие поправок в законодательство, направленных на создание в Российской Федерации ОЭЗ еще двух типов – портовых и курортно-рекреационных. Следует отметить, что на сегодняшний день помимо вновь созданных ОЭЗ в России сохранились ОЭЗ, созданные в 1990-х годах в Калининградской и Магаданской областях.

История создания и функционирования ОЭЗ в России насчитывает уже более десяти лет. С начала 1990-х годов в России было создано несколько ОЭЗ, участники которых пользовались рядом льгот – главным образом по уплате налоговых и таможенных платежей. Вместе с тем унификация законода-

тельства, регулирующего вопросы ОЭЗ, была воплощена в виде законодательного акта лишь в прошедшем году.

Такому развитию событий есть несколько объяснений. С одной стороны, высокие темпы роста бюджетных доходов, наблюдающиеся в последнее время, позволяют органам власти принимать решения, связанные с увеличением государственных расходов (либо со снижением государственных доходов), более свободно, чем это было ранее. С другой стороны, в настоящее время практически исчерпаны источники восстановительного роста, последовавшего за экономическим кризисом конца 1980-х – начала 1990-х годов. В этой связи перед органами государственной власти стоят задачи создания стимулов для увеличения темпов современного экономического роста, основанного на инновационных технологиях, ускоренном развитии сектора услуг.

Для этого необходимы совершенствование функционирования основных рыночных институтов, оптимизация деятельности органов государственной власти, повышение инвестиционной привлекательности России и конкурентоспособности российской экономики. С учетом перечисленных задач следует отметить, что главной целью проводимой политики модернизации является изменение отраслевой структуры экономики. В условиях российской действительности перестройка должна осуществляться с целью отказа от сырьевой направленности экономики в пользу развития производств, как обеспечивающих необходимую степень диверсификации экономики, так и способствующих устойчивому экономическому росту. При этом необходимо отметить, что политика, направленная на государственную поддержку развития отдельных отраслей экономики, как правило, оказывается неэффективной. Целесообразно использовать государственную поддержку в отношении инвестиционных проектов, традиционно относящихся к сфере деятельности государства, прежде всего в области инфраструктуры. Помимо этого, с помощью проведения структурных и институциональных изменений органы государственной власти должны способствовать развитию конкуренции, повышающей степень адаптации экономической деятельности к меняющимся условиям.

Причем ускорению этих процессов будет содействовать развитие института государственно-частного партнерства, позволяющего объединить возможности и ресурсы общественного и предпринимательского секторов в целях создания «новой экономики».

Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» был принят 22 июля 2005 г., а в декабре 2005 г. уже были подведены первые результаты конкурсного отбора поданных заявок. Решением Правительства РФ были объявлены 6 особых экономических зон: 4 технико-внедренческие зоны и 2 промышленно-производственные. Технические-внедренческие зоны были организованы в Москве (г. Зеленоград) – по разработке микроэлектроники, в Московской области (г. Дубна) – по созданию ядерных и физических технологий, в Санкт-Петербурге – по разработке информационных технологий и в Томске – по созданию новых материалов.

Промышленно-производственные зоны созданы в Липецкой области – по производству бытовой электроники и в Татарстане (г. Елабуга) – по производству автокомпонентов и высокотехнологической продукции нефтехимического направления.

Несмотря на то что первые шаги по исполнению принятого Закона уже сделаны, представляется целесообразным с позиции выявления последствий его реализации на территории Российской Федерации для решения стратегически важной задачи – структурной перестройки национальной экономики – провести детальную экспертизу основных положений данного Закона.

***Проблема № 1. Отсутствие четкого понимания структуры «новой экономики» России***

Как видно из текста Закона, не вполне ясна цель создания особых экономических зон как инструмента экономической политики. И хотя в Законе предусмотрена возможность установления Правительством РФ разрешенных видов деятельности на территории ОЭЗ (ст. 4), реально выбор ограничивается лишь видами деятельности, указанными в заявке претендента на участие в конкурсе.

Таким образом, в очередной раз декларируемая решимость провести серьезные структурные и институциональные преобразования уступает место применению мер стимулирования развития уже сложившихся видов специализации отдельных территорий вместо того, чтобы формировать на территориях институциональные условия деятельности, в наибольшей степени благоприятствующие ускоренному экономическому развитию путем создания новых производств и научно-исследовательских комплексов. К сожалению, действующая методика оценки заявок на создание ОЭЗ обоих типов, изложенная в п. 4 конкурсной документации, утвержденной приказом министра экономического развития и торговли РФ от 14 сентября 2005 г. № 223, построена таким образом, чтобы отдавать предпочтение при конкурсном отборе заявкам тех претендентов, у которых развиты ресурсная (финансовые, имущественные, трудовые ресурсы), научно-исследовательская и инфраструктурная базы для создания и успешного функционирования ОЭЗ и есть опыт реализации крупных инвестиционных проектов, что в совокупности свидетельствует о сложившейся специализации претендента на заявляемых им видах технико-внедренческой или промышленно-производственной деятельности.

Безусловно, ориентация в принятии федеральных решений на специфику развития отдельных территорий страны заслуживает положительной оценки, так как не связана с «чиновничьим» походом к выбору приоритетов, но она также свидетельствует об отсутствии у федеральной власти четкого понимания сути современного экономического роста, что, кстати, подтверждается и размытыми формулировками целей создания ОЭЗ (ст. 3): «Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры».

Отсутствие четких ориентиров в виде конкретных стратегических целей, которые преследует принятие данного Закона, делает практически невозможной адекватную оценку эффективности его исполнения, а следовательно, изначально ставит под вопрос необходимость его принятия для решения задач структурной перестройки российской экономики с целью обеспечения условий для экономического развития.

***Проблема № 2. Формулировка условий создания особых экономических зон и неоднозначность их трактовки усложняют исполнение закона***

Ст. 4 Закона вводит понятие «участок территории», которого нет в Земельном кодексе Российской Федерации, но не определяет его, что приводит к возникновению разнотолков. И хотя далее по тексту Закона для определения территории зоны используется законодательно устоявшееся понятие «земельный участок», однозначное толкование положений ст. 4 Закона отсутствует.

Следуя логике авторов Закона и здравому смыслу, читать положения ст. 4 Закона следует следующим образом: особая экономическая зона может быть создана на участке территории определенной площади, который, в свою очередь, может быть образован из неограниченного количества земельных участков, составляющих единую территорию зоны установленной площади. Принцип единства территории в Законе является приоритетным, и поэтому, например, ОЭЗ промышленно-производственного типа не может быть создана на территории двух и более отдельных (отдельно расположенных, не связанных общими границами) земельных участков.

Другим «узким местом» Закона является ст. 5, которая определяет в качестве двух принципиальных условий создания ОЭЗ на территории муниципальных образований принадлежность объектов недвижимости, включая земельные участки, а также их текущий правовой статус (не должны находиться во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц). Так, Законом установлено, что земельные участки, образующие территорию зон, должны находиться в государственной и (или) муниципальной собственности и на момент создания ОЭЗ не быть во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной инфраструктуры и на которых размещены такие объекты. Для технико-внедренческих зон данное требование не распространяется на земельные участки, находящиеся во владении и (или) в пользовании образовательных и (или) научно-исследовательских организаций.

Требование относительно принадлежности земельных участков, образующих территорию зон, к государственной и (или) муниципальной собственности ограничивает возможность создания ОЭЗ на земельных участках, которые де-юре закреплены за коммерческими организациями (федеральными государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями, акционерными обществами со 100%-м уставным

капиталом у государства и т.п.), а де-факто управляются единолично государством или муниципальным образованием, а следовательно, могут участвовать в проведении единой государственной структурно-инвестиционной политики.

Положение Закона о невозможности нахождения во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц объектов недвижимости, за исключением объектов инфраструктуры, приводит к тому, что, поскольку автомобильные и железные дороги являются объектами транспортной инфраструктуры, земельные участки под ними не подпадают по действие исключительных положений ст. 5 Закона. Более того, законодательно автомобильные и железные дороги, а также земельные участки под ними находятся в собственности юридических лиц (например, железные дороги и земельные участки под ними находятся в собственности ОАО «РЖД»), поэтому такие земельные участки не могут войти в единую территорию ОЭЗ. Получается, что, с одной стороны, должны быть отобраны территории, наиболее обеспеченные объектами инфраструктуры, а с другой – земельные участки с расположенными на них объектами инфраструктуры невозможно включить в территорию ОЭЗ по формальным, содержательно несущественным признакам.

Применяемое в ст. 5 агрегированное понятие «образовательные организации» также порождает вопросы к существованию понятия и его роли в идеологии Закона.

Так, в связи с тем, что в Законе не конкретизированы типы образовательных организаций, претендентам на участие в конкурсе приходится руководствоваться ст. 11 и 12 Федерального закона «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1, согласно которым к образовательным организациям относятся все некоммерческие организации независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, реализующие образовательные программы и государственные образовательные стандарты всех уровней и направленности, в том числе общеобразовательные (дошкольного образования, начального общего образования, основного общего образования, среднего (полного) общего образования) и профессиональные (начального профессионального образования, среднего профессионального образования, высшего профессионального образования, послевузовского профессионального образования). Остается только догадываться, какую роль играют общеобразовательные учреждения в создании технико-внедренческой зоны.

Осталась неохваченной Законом оценка допустимости создания ОЭЗ на территории закрытого административного территориального образования (ЗАТО). В связи с тем, что прямых запретов на это в Законе не содержится, для ответа на данный вопрос приходится обращаться к нормам Федерального закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-1 и Земельного кодекса Российской Федерации.

Так, согласно ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки в границах закрытого административного территориального

образования, находящие в государственной или муниципальной собственности, относятся к землям, которые либо изъяты из оборота, если заняты объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО, либо к ограниченному в обороте – во всех остальных случаях. Более того, в соответствии со ст. 93 ЗК РФ в ЗАТО устанавливается по решению Правительства Российской Федерации особый режим использования земель, что подразумевает ограничение или запрет тех видов деятельности, которые несовместимы с целями использования земель в целях обеспечения обороны и безопасности.

Наряду с ограничениями оборота земельных участков Федеральный закон «О закрытых административно-территориальных образованиях в Российской Федерации» устанавливает дополнительные ограничения и запреты. Так, согласно ст. 3 данного Закона особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании подразумевает ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание.

Однако самое главное препятствие на пути создания ОЭЗ на территории ЗАТО состоит в несоответствии целей создания ОЭЗ и ЗАТО. Если цели ОЭЗ связаны с промышленно-инновационным развитием национальной экономики, то ЗАТО образуются для размещения промышленных предприятий по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Конечно, учитывая все приведенные выше доводы, создание ОЭЗ на территории ЗАТО представляется невозможным и нецелесообразным, но это следует напрямую прописать в Федеральном законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» во избежание повторных заявок с подобными предложениями.

***Проблема № 3. Выполнение финансовых обязательств сторон по трехстороннему соглашению о создании особой экономической зоны поставлено Законом в зависимость от волеизъявления представителей законодательной власти***

Ст. 6 Закона предусматривает необходимость в тридцатидневный срок с момента подписания постановления Правительства Российской Федерации о создании ОЭЗ заключить трехстороннее соглашение между правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования о создании ОЭЗ. Среди основных положений данного соглашения, которые определены Законом, на первом месте значится необходимость отражения в соглашении объемов и сроков финансирования создания инженерной, транспортной и социальной



инфраструктур ОЭЗ за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета. Другие положения соглашения, безусловно, сами по себе важны, потому что устанавливают порядок взаимодействия органов власти всех трех уровней по созданию и обеспечению функционирования зоны, режим налоговых льгот для резидентов зоны, комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития зоны и механизм формирования наблюдательного совета, но все-таки они являются второстепенными по своей сути и зависимыми от выполнения финансовых обязательств сторон соглашения по созданию инфраструктуры зоны. Ведь, действительно, при отсутствии необходимых инженерно-коммуникационных сетей, железных и автомобильных дорог, объектов социальной сферы едва ли будет возможно привлечь инвесторов на необустроенную территорию, предлагая им лишь льготные таможенные и налоговые режимы. Поэтому вопрос финансирования создания и развития объектов инфраструктуры является первоочередным для решения и в то же время самым неоднозначным.

Дело в том, что соглашение является долгосрочным юридическим документом, так как определяет срок функционирования ОЭЗ, который по Закону может быть любым в пределах 20 лет с момента создания зоны, и действует в течение всего этого времени. Также очевидно, что процесс создания инфраструктуры ОЭЗ займет не один год. Так, для примера, в календарных планах финансирования расходов на создание инфраструктуры зоны, приводимых в тексте заявок претендентов на участие в конкурсе, фигурирует период от 3 до 7 лет. Соответственно в соглашении стороны должны предусмотреть первоначальный план финансирования расходов на создание и развитие инфраструктуры зоны, а также порядок внесения в него изменений в случае необходимости.

Однако проблема настоящего соглашения состоит как раз в том, что данное распределение расходов на создание инфраструктуры не может рассматриваться как обязательства сторон по причине того, что все расходы государственных и муниципальных органов управления финансируются исключительно за счет бюджетов соответствующих уровней, которые утверждаются на предстоящий финансовый год законодательным путем. Другими словами, стороны могут взять на себя по данному соглашению лишь обязательства при формировании проекта бюджета на каждый последующий год предусматривать объемы финансирования, установленные соглашением, и представлять их для утверждения законодательными (представительными) органами государственной (муниципальной) власти. Таким образом, выполнение финансовых обязательств сторон по трехстороннему соглашению о создании особой экономической зоны ставится Законом в зависимость от волеизъявления представителей законодательной власти, что, в свою очередь, ставит под вопрос реализуемость всего соглашения.

#### ***Проблема № 4. Ограниченность прямого финансирования***

Согласно ст. 6 Закона за счет бюджетных средств финансируются расходы по созданию и обеспечению функционирования инженерной, транс-

портной и социальной инфраструктуры ОЭЗ. На этом прямая поддержка государства завершается, а далее применяются исключительно косвенные регуляторы в виде таможенных и налоговых льгот. На первый взгляд логика разработчиков закона вполне понятна: государство берет на себя прямое инвестирование строительства, реконструкции или капитального ремонта объектов инфраструктуры, которые априори являются убыточными направлениями деятельности, но необходимы для обеспечения условий нормального функционирования резидентов зоны посредством снижения их транзакционных издержек, а далее можно ограничиться использованием косвенных рычагов регулирования предпринимательского климата на территории зоны. Однако есть несколько «но».

Во-первых (формальное «но»), Закон не определяет исчерпывающего перечня объектов инфраструктуры особой экономической зоны. Поэтому для решения вопросов отнесения тех или иных объектов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры приходится руководствоваться оценкой их функционального предназначения (создают необходимые условия для осуществления деятельности по профилю ОЭЗ). С этой позиции к объектам инженерной инфраструктуры можно относить объекты водоснабжения и водоотведения, в том числе насосные станции; объекты тепло-, энерго- и газоснабжения; объекты телекоммуникационной и информационно-вычислительной деятельности. К объектам транспортной инфраструктуры традиционно относят автомобильные и железные дороги, морские и речные порты, гражданские аэродромы, магистральные трубопроводы. Под социальной инфраструктурой понимается совокупность учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта. Однако как быть с теми или иными работами по созданию объектов рыночной инфраструктуры, которые необходимы для обеспечения деятельности зоны, но напрямую не относятся к вышеперечисленным объектам – отсыпкой территории, сооружением дамбы, строительством дорожной сети до территории зоны и т.п.? Порядок урегулирования этих вопросов Законом не определен, поэтому скорее всего в трехстороннем соглашении о создании ОЭЗ должен быть закреплен перечень объектов, создаваемых за счет бюджетных средств, и, если к этому моменту времени создание таких объектов, в том числе нетрадиционных, не будет подтверждено тщательно подготовленными экономическими и техническими расчетами, обосновывающими их необходимость для обеспечения надлежащего функционирования зоны, они останутся без финансирования в ближайшие годы.

Во-вторых, не вызывает никакого сомнения, что создание инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры создаст необходимые, но вовсе не всегда достаточные условия для осуществления деятельности резидентов по профилю зоны. Совершенно очевидно, что эти объекты не охватывают весь перечень элементов рыночной инфраструктуры, способствующих снижению транзакционных расходов предпринимателей и повышению отдачи на вложенный капитал. В Законе не предусматривается возможности бюджетно-

го финансирования расходов по созданию бизнес-инкубаторов, центров коллективного использования оборудования, современных исследовательских лабораторий, государственных лизинговых компаний и т.п. Особенно актуальным решением этих вопросов является для технико-внедренческих зон, где инвестиционный потенциал резидентов гораздо менее существенен по сравнению с финансовыми возможностями представителей промышленно-производственных зон, куда привлекаются крупные инвесторы, которые в состоянии самостоятельно осуществить финансирование создания необходимых для них объектов инфраструктуры. Поэтому считаем целесообразным не ограничивать перечень финансируемых за счет бюджетных средств объектов инфраструктуры лишь объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, которые далеко не во всех случаях удовлетворяют первоочередные потребности резидентов в услугах инфраструктуры.

***Проблема № 5. Возможные последствия формального подхода к присвоению статуса резидента особой экономической зоны***

Для получения статуса резидента особой экономической зоны коммерческие организации – а в случае технико-внедренческих зон еще и индивидуальные предприниматели – должны представить помимо сугубо формальных документов (копии свидетельства о государственной регистрации, копии свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, копий учредительных документов) всего один содержательный документ, из которого можно хоть как-то оценить реальные направления и масштабы деятельности потенциального резидента на территории зоны, – бизнес-план. При этом, если в случае технико-внедренческой зоны экспертизу представленных претендентами на получение статуса резидента зоны бизнес-планов проводит специально создаваемый для этих целей экспертный совет, проверяющий их на соответствие утвержденным Минэкономразвития России критериям оценки, что позволяет говорить об определенной объективности и обоснованности результатов отбора резидентов, то для промышленно-производственной зоны Законом вообще установлен частный порядок экспертизы бизнес-планов. Так, в комплекте документов, которые подаются заявителем на получение статуса резидента промышленно-производственной зоны, необходимо представить положительное заключение на бизнес-план, подготовленное кредитной организацией в произвольной форме. При этом выбор кредитной организации для проведения экспертизы бизнес-плана по Закону остается за претендентом. Следовательно, претендент получает возможность самостоятельно договариваться о получении положительного заключения на подготовленный им бизнес-план с банками, которые должны соответствовать в большей части формальным критериям отбора, установленным Минэкономразвития России. Очевидно, что государство готово присвоить статус резидента практически каждой коммерческой организации, которая зарегистрирована на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, имеет в своем уставе виды деятельности, соответствующие

щие типу зоны, и готова инвестировать в определенных соглашением о ведении деятельности сумме и сроках.

Основным аргументом в пользу такого формального и явно упрощенного подхода к присвоению статуса резидента является отсутствие каких-либо прямых форм поддержки резидента со стороны государства (субсидирование, кредитование, вложение в уставной капитал и т.п.). Главное – что резидент берет на себя обязательство за получение права пользоваться льготными налоговым и таможенным режимами осуществить капитальные вложения в сумме, эквивалентной не менее 10 млн евро, в течение всего срока своей деятельности на территории зоны. К сожалению, при этом в Законе практически отсутствуют санкции за нарушение возложенных на коммерческую организацию или индивидуального предпринимателя обязанностей в результате получения статуса резидента. Единственная санкция заключается в уплате штрафа в размере, предусмотренном соглашением о ведении промышленно-производственной деятельности, в случае досрочного прекращения действия соглашения о ведении деятельности по причине существенных нарушений его условий резидентом особой экономической зоны. Однако, во-первых, скорее всего величина штрафа будет незначительной и он является скорее формальным инструментом воздействия на нарушителей, а во-вторых, доказывать факты наличия существенных нарушений придется в суде, так как лишить лицо статуса резидента ОЭЗ возможно по Закону исключительно в судебном порядке по следующим основаниям:

- при неисполнении резидентом особой экономической зоны предписания об устранении нарушений до проведения очередной проверки (ст. 11);
- при двух и более существенных нарушениях резидентом особой экономической зоны налогового и (или) таможенного законодательства (ст. 11);
- в случае прекращения действия соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности (ст. 19).

Следовательно, последствиями формального подхода к присвоению статуса резидента промышленно-производственной зоны под «обещания» ведения деятельности в соответствии с типом зоны и осуществления крупных капитальных вложений согласно установленному соглашением о ведении деятельности графику может стать череда судебных разбирательств, которая даже в случае судебных решений в пользу государства не компенсирует в полной мере всех понесенных бюджетных расходов на инфраструктуру и управление особыми экономическими зонами.

#### ***Проблема № 6. Последствия предоставления льгот для достижения целей Закона***

Основу благоприятного предпринимательского климата для резидентов особой экономической зоны формируют льготные налоговые и таможенные режимы, а также упрощенный административный порядок.

Применение режима свободной таможенной зоны на территории ОЭЗ регулирует отношения по размещению и использованию товаров иностранного и отечественного происхождения на территории зоны следующим обра-

зом. Особые условия создаются для скорейшей модернизации основных производственных фондов и удешевления приобретения оборотных средств в силу отсутствия ввозных таможенных пошлин и НДС, причем это распространяется как на ввозимые российские, так и на иностранные товары.

Поставка производимых или транзитных товаров с территории ОЭЗ за рубеж также подлежит льготному обложению. Другими словами, резиденты зоны, осуществляющие экспортные операции, облагаются НДС по 0%-й ставке и освобождаются от уплаты вывозных таможенных пошлин. Если товарный поток из ОЭЗ направляется контрагентам на остальной территории Российской Федерации, резидент обязан уплатить все платежи в бюджет исходя из требований общего налогового и таможенного режимов. Таким образом, данный режим направлен на закрепление экспортной ориентации деятельности ОЭЗ и создает очаги внешнеэкономической конкуренции через процесс ценообразования.

Определенные льготы предоставляются резидентам и согласно Налоговому кодексу Российской Федерации. Так, для резидентов технико-внедренческой зоны снижена базовая ставка по единому социальному налогу с 26% до 14%. Полностью освобождаются от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога резиденты ОЭЗ в течение 5 лет с момента постановки имущества на учет или возникновения права собственности на земельный участок соответственно.

Ставка налога на прибыль организации может быть понижена вплоть до 20%, что должно быть предусмотрено трехсторонним соглашением о создании зоны. Помимо этого, резиденты промышленно-производственных зон вправе в отношении собственных основных средств к основной норме амортизации применять специальный коэффициент, но не выше 2, что фактически свидетельствует о возможности применения ускоренной амортизации производственных мощностей, а также могут осуществлять перенос убытка на будущее в течение последующих десяти лет без каких-либо ограничений по суммам списания убытка.

Создаваемые территориальные органы Федерального агентства по управлению ОЭЗ должны на практике реализовывать принцип «одного окна» во взаимодействиях с резидентами зон, что значительно упрощает административный режим хозяйствования и является существенным достоинством Закона.

В целом же представленные налоговые, таможенные, административные льготы, обеспечивающие определенное ослабление фискальной и управленческой нагрузки на предпринимательский сектор, связаны скорее с получением коммерческой организацией или предпринимателем статуса резидента зоны, чем с приоритетными направлениями экономической деятельности. А потому их действенность для решения задач структурной перестройки российской экономики ставится в зависимость от стратегически оправданного выбора Правительством Российской Федерации направлений специализации зон.

\* \* \*

Реализация Закона уже началась, при этом первый этап исполнения Закона, заключавшийся в отборе наиболее перспективных регионов для создания на их территории ОЭЗ, завершился. В настоящий момент возможность для предпринимателей реального получения выгод (административных, налоговых, таможенных) от применения указанного Закона зависит от скорейшего формирования правового поля для начала функционирования особых экономических зон на территориях отобранных регионов.

В силу того обстоятельства, что процесс создания и функционирования ОЭЗ является долгосрочным, первых результатов предстоит ждать не ранее чем через 3–4 года, а потому оценивать положения Закона на данном этапе можно лишь аналитическим путем.

В заключение представляется необходимым резюмировать все вышесказанное в нескольких выводах.

Во-первых, сама по себе идея создания особых экономических зон доказала свою состоятельность на примере других стран и имеет полное право быть реализованной в России. Однако при этом следует четко понимать, что лишь созданием очагов роста не должна ограничиваться структурно-инвестиционная политика государства, желающего осуществить кардинальную трансформацию национальной экономики в сторону развития производств с высокой добавленной стоимостью. Пока же идея особых экономических зон как катализатора структурных преобразований в той форме, как она реализована в Законе, не позволяет рассчитывать на то, что она пойдет дальше появления нескольких зон решения локальных проблем, не связанных с общенациональными задачами. Отсутствие четко сформулированных и динамично вплетенных в единую стратегию социально-экономического развития России приоритетов структурной политики порождает бессистемность в решении принципиальнейших задач, выражающуюся в принятии малоэффективных законов.

Во-вторых, создание благоприятных условий хозяйствования, конечно, имеет огромное значение для растущей экономики. Однако российская экономика в настоящий момент находится в таком положении, когда этих мер будет явно недостаточно, чтобы частный сектор самостоятельно смог преодолеть накопленные трудности и противоречия. Следовательно, устранение государства от активного финансирования структурной перестройки общества и ограничение им своей роли лишь задачами, направленными на улучшение среды хозяйствования, позволяет констатировать односторонность подхода к осуществлению структурно-инвестиционной политики страны.

В сложившихся условиях необходимо изменить подход к роли государства в процессах реформирования российской экономики с целью увеличения государственных инвестиций в организацию современной рыночной инфраструктуры, в обеспечение развития НТП.

В-третьих, представляется необходимым внести соответствующие поправки в действующий Закон с учетом отмеченных выше проблем и недостат-

ков. В противном случае в очередной раз реформирование в России на примере данного Закона будет протекать по принципу «хотели как лучше, а получилось как всегда».

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2005 ГОДУ**  
**Тенденции и перспективы**  
*(Выпуск 27)*

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Молдавский, С. Серьянова  
Корректор: Н. Андрианова  
Компьютерный дизайн: В. Юдичев  
Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова

По вопросам приобретения обращаться по тел. 629-6736  
125993, Москва, Газетный пер., 5  
Тел.(495) 629-6413, FAX (495) 203-8816  
E-MAIL - info@iet.ru , WEB-Site – <http://www.iet.ru>

Подписано в печать 14.03.2006.  
Тираж 1000 экз.